



**HAL**  
open science

# La politique de la main-d'oeuvre et les travailleurs étrangers et coloniaux entre 1914 et 1950

Vincent Viet

► **To cite this version:**

Vincent Viet. La politique de la main-d'oeuvre et les travailleurs étrangers et coloniaux entre 1914 et 1950. Hommes et migrations, 2006, 1263, pp.10-25. <hal-03525089>

**HAL Id: hal-03525089**

**<https://hal.science/hal-03525089v1>**

Submitted on 28 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## La politique de la main-d'œuvre et les travailleurs étrangers et coloniaux entre 1914 et 1950

Vincent Viet

### Résumé

L'hypothèse avancée ici est que, durant cette période, la politique de la main-d'œuvre s'est autonomisée au niveau des structures administratives selon des règles de droit et des modalités spécifiques, indépendamment de la manière dont le droit du travail et les formes de protection sociale s'étaient jusqu'alors constitués et développés.

---

### Citer ce document / Cite this document :

Viet Vincent. La politique de la main-d'œuvre et les travailleurs étrangers et coloniaux entre 1914 et 1950. In: Hommes et Migrations, n°1263, Septembre-octobre 2006. Immigration et marché du travail. Un siècle d'histoire. pp. 10-25;

doi : <https://doi.org/10.3406/homig.2006.4505>

[https://www.persee.fr/doc/homig\\_1142-852x\\_2006\\_num\\_1263\\_1\\_4505](https://www.persee.fr/doc/homig_1142-852x_2006_num_1263_1_4505)

---

Fichier pdf généré le 27/02/2019

# La politique de main-d'œuvre et les travailleurs étrangers et coloniaux entre 1914 et 1950<sup>(1)</sup>

L'hypothèse avancée ici est que, durant cette période, la politique de la main-d'œuvre s'est autonomisée au niveau des structures administratives selon des règles de droit et des modalités spécifiques, indépendamment de la manière dont le droit du travail et les formes de protection sociale s'étaient jusqu'alors constitués et développés.

Par **Vincent Viet**, chargé de mission à la MiRe-DREES, chercheur associé à l'IDHE

Qui s'intéresse à l'action publique peut difficilement dissimuler sa perplexité devant les ondulations et les métamorphoses de la politique française de la main-d'œuvre au cours de sa période de prédilection historique : 1914-1950. Cette politique, qui recouvre les opérations de placement, de compensation, d'affectation et de formation des mains-d'œuvre disponibles sur le marché du travail ou acheminées de l'étranger ou des colonies, a connu en effet de nombreux et spectaculaires retournements de conjoncture. Elle s'est mesurée tantôt à un chômage massif<sup>(2)</sup>, tantôt à des pénuries aiguës de main-d'œuvre<sup>(3)</sup>, tantôt encore à des situations mixtes (chômage et manque criant de main-d'œuvre qualifiée). C'est pourtant un bouleversement d'une incomparable netteté que son parcours *in fine* dévoile : d'une absence quasi totale de régulation institutionnelle sur le marché du travail avant la Grande Guerre à l'établissement, en 1945, d'un contrôle théoriquement absolu sur les conditions de placement, d'embauche et de licenciement !

Les différentes phases de cette transformation se sont, à vrai dire, prêtées à des formes d'instrumentalisation idéologique, politique ou militaire. Conçue pour "adapter aussi exactement que possible les ressources humaines d'une Nation à ses besoins économiques"<sup>(4)</sup>, la politique de la main-d'œuvre a d'abord servi, pendant la Première Guerre mondiale – son événement fondateur – la cause patriotique de la Nation en armes, mobilisant sans exclusive toutes les mains-d'œuvre disponibles ou supplétives (coloniale, étrangère et "exotique"). Elle s'est, dès les années 1920 et 1930, acoquinée avec un "protectionnisme ouvrier" au point d'orchestrer, dans bien des secteurs économiques ou professions, une certaine "préférence nationale". À partir des années 1937-1938, le réarmement et la mobilisation industrielle face à l'Allemagne nazie l'ont de nouveau conduite à faire feu de tout bois. Elle est devenue, sous l'Occupation, l'un des axes majeurs de la collaboration du régime de Vichy avec les autorités du Troisième Reich, au

1)- Ce texte est extrait d'une contribution au colloque organisé à l'occasion du ministère du Travail, cf. Vincent Viet, "La politique de main-d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950) ?" in *Élaborations et mises en œuvre des politiques du travail : le ministère du Travail et la société française au XX<sup>e</sup> siècle*, actes à paraître aux PUR en 2006, sous la direction d'Alain Chatriot, Odile Join-Lambert et Vincent Viet.

2)- Août 1914-printemps 1915 ; septembre 1931-septembre 1937 ; septembre 1939-décembre 1939 ; 22 juin 1940-fin 1941.

3)- 1915-1930 ; 1937-1940 ; 1941-1945.

4)- J. Desmaret, *La politique de la main-d'œuvre en France*, PUF, 1946, p. 1.

prix d'un renversement spectaculaire de ses orientations : la Relève et le STO (Service du travail obligatoire) ont, en effet, sapé ses fondements patriotiques et subverti les procédures tendant à favoriser la main-d'œuvre nationale aux dépens des travailleurs étrangers<sup>(5)</sup>. C'est seulement à la faveur de la "Bataille de la production"<sup>(6)</sup>, reconstruction oblige, que cette politique a pu redorer sa légitimité et reprendre du service, avant...d'être supplantée, au milieu des années 1950, par une politique plus libérale de l'emploi.

Mais au niveau des structures administratives, qu'en a-t-il été ? L'hypothèse avancée dans cet article est celle d'une atypie fonctionnelle, léguée pendant la Grande Guerre par le ministère de l'Armement à son homologue du Travail : la politique de la main-d'œuvre se serait alors autonomisée selon des règles de droit et des modalités spécifiques, sans parenté aucune avec la manière dont le droit du travail et les formes de protection sociale s'étaient jusque-là constitués et développés.

### *La pénurie séculaire de main-d'œuvre*

La guerre terminée, les problèmes de main-d'œuvre ont été pris en charge par des services *ad hoc*, dont les compétences étaient clairement séparées de celles du noyau originel des services extérieurs du ministère du Travail (MT) – à savoir l'Inspection du travail (IT), qui veillait à l'application du droit du travail. Une telle division tiendrait pour partie à des différences de formation, de corps, de statut, de culture et de compétences entre agents de services distincts. Mais elle s'explique aussi par la persistance d'un dilemme jusqu'aux années 1933-1935, largement conditionné par la pénurie séculaire de main-d'œuvre : fallait-il privilégier une organisation des services qui protège la main-d'œuvre française contre la "concurrence" des travailleurs étrangers, quitte à renforcer les services de main-d'œuvre existants ? Ou remédier au déficit chronique de main-d'œuvre en favorisant l'immigration et en organisant, par le truchement de structures adéquates, la répartition à grande échelle des travailleurs étrangers ? Devait-on, autrement dit, séparer ou réunir les services et leurs fonctions ? Si ce dilemme a été tranché par la fusion de l'Office central de la main-d'œuvre et du Service de la main-d'œuvre étrangère, en 1933, alors même que les effets de la crise économique se faisaient sentir, l'autonomie des services de main-d'œuvre, formellement placés à partir de 1935 sous l'autorité de l'IT, s'est maintenue, la réglementation du travail étant séparée de la gestion de la main-d'œuvre. En renforçant l'organisation publique du placement, le régime de Vichy a de surcroît polarisé la question de l'articulation des services de main-d'œuvre, intégralement transformés en organismes d'État, et des services de l'IT, sans lui apporter une réponse cohérente.

Au-delà des structures administratives, c'est l'articulation entre un "droit de la main-d'œuvre", conçu pour protéger la main-d'œuvre natio-

5)-V. Viet, "Vichy dans l'histoire des politiques françaises de la main-d'œuvre", *Travail et Emploi*, n° 98, avril 2004, p. 77-93.

6)- M. Muller, *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan, 1991.

nale contre la concurrence des travailleurs étrangers, et le droit social (droit du travail et de la protection sociale) qu'il convient d'interroger. De facture régaliennne, le premier comportait des dispositions réversibles susceptibles d'être à tout moment durcies, allégées, suspendues ou mises en veilleuse. Sa souplesse permettait de sauvegarder la progressivité du droit social dont la remise en cause – même partielle – eût suscité des mouvements sociaux ou impliqué la dénonciation de conventions internationales ou de traités d'immigration. Flexibiliser le marché du travail, sans porter atteinte au caractère universaliste du droit du travail – qui concernait Français et étrangers au travail – ni au caractère transnational de la protection sociale<sup>(7)</sup> : voilà bien la fonction d'une atypie, dont le prix à payer, dans l'un des tout premiers pays d'immigration au monde, fut des pratiques discriminantes et des clivages institutionnels.

7)- P.-A. Rosental, "Géopolitique et État-providence : le système-monde des migrations internationales dans l'entre-deux-guerres", *Annales. Histoire, sciences sociales*, 61, 1, 2006.

### *Le legs de la guerre*

C'est à son corps défendant – celui de l'IT – que le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale hérita des questions de main-d'œuvre, pendant la Première Guerre mondiale. Rien ne prédisposait ce jeune département, en charge, depuis sa création en 1906, des travailleurs salariés de l'industrie et du commerce protégés par les lois sur le travail et des prévoyants dans leur très grande majorité non salariés, à gérer les opérations de placement, de formation et d'affectation. N'existait-il pas déjà une organisation du placement, régie par la loi du 14 mars 1904, qui obligeait les communes de plus de 10 000 habitants à créer des bureaux municipaux de placement gratuits, tout en accordant un régime plus favorable aux bureaux gratuits, gérés par les syndicats, bourses de travail ou sociétés de secours mutuels : celui de la simple autorisation ?

Une note émanant de la Direction du travail retrace minutieusement les étapes de la prise de contrôle par le MT du placement, prélude à une politique publique de la main-d'œuvre<sup>(8)</sup>. La création avec l'Intérieur (compétent en matière d'assistance), en octobre 1914, d'un Office central de placement des chômeurs et des réfugiés, appelé à suppléer à l'insuffisance des institutions locales de placement public, en fut la première étape. Rattaché exclusivement au MT à partir du 1<sup>er</sup> juin 1915 et appuyé par des comités départementaux d'action économique, strictement paritaires<sup>(9)</sup> (patrons et ouvriers), cet Office jouait le rôle d'interface entre les préfets qui lui fournissaient des listes de réfugiés et de chômeurs, et les organes de placement créés par de grandes associations patronales<sup>(10)</sup>. Il s'efforçait de repérer, après des examens professionnels organisés avec le concours de l'IT, les chômeurs et réfugiés susceptibles de travailler pour les fabrications de guerre. 57 000 placements furent ainsi effectués entre le 1<sup>er</sup> novembre 1914 et le 31 décembre 1916.

8)- CAC 760130, Art. 2 : "Note sur la part prise par le ministère du Travail à l'organisation de la Défense nationale pendant la guerre 1914-1918", août 1922.

9)- Intervention de Justin Godart, Chambre des députés, séance du 25 mars 1915.

10)- Comité central des houillères, comité des Forges de France, Office national de la main-d'œuvre agricole, Union des syndicats patronaux des industries textiles, Grandes compagnies de chemins de fer, Comité central franco-belge.

Un degré supplémentaire fut franchi dans la centralisation de la gestion de la main-d'œuvre avec la création, en septembre 1915, d'une Commission interministérielle de la main-d'œuvre au MT, dont la présidence fut confiée à Arthur Fontaine<sup>(11)</sup>, puis au sénateur Henry Béranger<sup>(12)</sup>. En accord avec l'ensemble des ministères employant des travailleurs, il fut décidé que celle-ci aurait pour mission de *“coordonner l'action des diverses administrations intéressées en ce qui touche, d'une part, le placement des chômeurs, des réfugiés, des mutilés et réformés de la guerre, et, d'autre part, le recrutement de la main-d'œuvre nationale et étrangère nécessaire aux exploitations industrielles, commerciales et agricoles et particulièrement aux établissements publics et privés travaillant pour la défense nationale, ainsi que l'utilisation rationnelle et la protection de cette main-d'œuvre”*<sup>(13)</sup>. Une coordination sur le territoire métropolitain apparaissait d'autant plus nécessaire que le ministère des Colonies assurait le recrutement de la main-d'œuvre industrielle et agricole dans toutes les possessions, colonies et pays soumis au protectorat de la France (le décret du 23 mars 1917 étendra cette action à l'Afrique du Nord), et que le ministère de l'Armement restait *“chargé d'assurer le recrutement, la répartition et le contrôle de toute la main-d'œuvre nécessaire aux fabrications de guerre”*<sup>(14)</sup>.

11)- Albert Thomas en avait fait la demande écrite au MT, dans une lettre datée du 10 septembre 1915, ce qui désarmait du même coup les tensions entre le MT et le SSAEM (B. W. Schaper, *Albert Thomas. Trente ans de réformisme social*, PUF, 1953, p. 108).

12)- Voir sa composition exacte in *Bulletin des usines de guerre*, n° 9, 26 juin 1916, p. 68-69.

13)- Arrêté du 1<sup>er</sup> mars 1916 pris par le ministre du Travail.

14)- Décret du 31 décembre 1916.

**Manifestation de chômeurs en 1938, rue du faubourg-Saint-Antoine à Paris.**



© Keystone France

## *Une commission interministérielle de la main-d'œuvre*

Source de frictions entre services recruteurs, cette organisation fut simplifiée par le décret du 18 octobre 1917 qui confia l'ensemble des opérations d'évaluation des besoins, de recrutement et de répartition de la main-d'œuvre au MT. S'il laissait logiquement à ce dernier le soin d'assurer le recrutement de la main-d'œuvre étrangère, ce décret reconnaissait cette compétence au ministère de l'Agriculture pour les exploitations rurales<sup>(15)</sup>. De là le transfert au MT des services régionaux de main-d'œuvre civile et du service de la main-d'œuvre étrangère

(SMOE) qui relevaient du ministère de l'Armement. Les ministères des Colonies, de l'Agriculture et de la Guerre conservaient leurs propres services de main-d'œuvre, respectivement le Service d'organisation des travailleurs coloniaux (SOTC), chargé de l'administration et du contrôle des contingents d'ouvriers coloniaux et de travailleurs chinois ; le Service de la main-d'œuvre agricole (SMOA), chargé de recruter

de la main-d'œuvre étrangère pour l'agriculture ; et, enfin, le service chargé du contrôle de la main-d'œuvre des prisonniers de guerre. C'était bien la première fois depuis sa naissance, en 1906, que le MT phagocytait des services étrangers à ses structures originelles. Du même coup, la politique de la main-d'œuvre héritait des méthodes d'organisation militaires<sup>(16)</sup> de l'Armement, ainsi que des catégories socio-juridiques et socioethniques, élaborées par la Commission interministérielle de la main-d'œuvre dans un souci de rationalisation administrative : mains-d'œuvre militaire, civile, féminine, coloniale par origine, étrangère par nationalité, prisonniers de guerre.

Le décret du 18 octobre 1917 distingue, voire hiérarchise, cinq classes de main-d'œuvre : "1°) La main-d'œuvre civile, masculine et féminine ; 2°) La main-d'œuvre devenant disponible parmi les hommes mobilisés ou mobilisables affectés à des établissements travaillant pour la Défense nationale et placée sous le régime de l'article 6 de la loi du 17 août 1915 (loi Dalbiez) ; 3°) La main-d'œuvre mobilisée qui pourrait être mise à sa disposition par le ministre de la Guerre ; 4°) Les prisonniers de guerre mis à sa disposition par le ministre de la Guerre ; 5°) La main-d'œuvre étrangère et coloniale".

Si l'on retranche de cette classification les trois catégories liées à la guerre, une division fonctionnelle se dessine : d'un côté, la main-d'œuvre civile, masculine et féminine ; de l'autre, la main-d'œuvre étrangère et coloniale, assujettie, depuis le décret du 18 avril 1917, à une carte d'identité et de circulation. Cette dichotomie, engendrée par



*Une division fonctionnelle  
se dessine : d'un côté,  
la main-d'œuvre civile, masculine  
et féminine ; de l'autre, la main-d'œuvre  
étrangère et coloniale, assujettie à une carte  
d'identité et de circulation.*

15)- Le ministère des Colonies assurait le recrutement et gardait le contrôle de la main-d'œuvre coloniale et assimilée ; le ministère de la Guerre assurait l'administration et le contrôle de la main-d'œuvre des prisonniers de guerre.

16)- S. Rials, *Administration et organisation. De l'organisation de la bataille à la bataille dans l'administration française*, Beauchesne, 1977.

la rationalisation militaire – et vraisemblablement influencée par la gestion coloniale de la main-d'œuvre – allait structurer, dans l'entre-deux-guerres, un double dualisme dans les services extérieurs du MT : d'une part, au sein des services de main-d'œuvre, entre la gestion de la main-d'œuvre nationale et celle des mains-d'œuvre étrangère et coloniale ; d'autre part, entre ces mêmes services et l'IT chargée de veiller à l'application du droit du travail<sup>(17)</sup>.

17)- Les inspecteurs regagnant, après la guerre, leur corps d'origine.

### *Des dualismes structurels*

Si elle a précipité l'intervention du Travail dans les questions de la main-d'œuvre, la Première Guerre mondiale n'a pas entraîné, à elle seule, la centralisation de tous les services et organismes intéressés. Les deux guerres mondiales et la crise des années 1930 ont en effet catalysé, par leurs effets cumulés, l'étatisation de la gestion de la main-d'œuvre.

L'organisation des services de main-d'œuvre entre les deux guerres fut ainsi parcourue de tensions entre deux conceptions radicalement opposées de la gestion de la main-d'œuvre : l'une, localiste, fondée sur une réelle autonomie exécutive des collectivités locales, le pouvoir central se bornant à contrôler l'activité des organismes placés sous son contrôle et à leur verser des subventions ; l'autre – léguée par Albert Thomas – technocratique et par certains côtés jacobine, soucieuse de se doter des moyens d'aboutir à une régulation globale et quasi instantanée du marché du travail. Cette dernière conception était assurément celle du MT qui cherchait, dans le même temps, à affranchir la protection sociale de la tutelle des élus locaux en promouvant les assurances sociales.

De fait, il existait depuis la fin de la Grande Guerre une multitude d'organismes privés ou publics, payants ou gratuits, impliqués dans le placement. Outre les bureaux privés, dont le poids et le rôle sont difficiles à apprécier, on dénombrait, en 1922, 86 offices départementaux dont 3 en Alsace et Lorraine et 2 en Algérie. Au total, 220 villes étaient pourvues d'offices et de bureaux municipaux<sup>(18)</sup> subventionnés par l'État et flanqués de commissions paritaires<sup>(19)</sup>.

18)- Chiffres tirés de E. Gauthier, *Le marché du travail en France*, Imprimerie du Commerce, Angers, 1923.

19)- Ces commissions comprenaient des patrons et ouvriers en nombre égal ; les délégués des assemblées élues et des autorités préfectorales et municipales ; des membres, avec voix consultative seulement, représentant les divers services publics intéressés ou dont le concours pouvait être utile. Les directeurs des offices étaient nommés par le préfet ou le maire.

Un tel foisonnement contrastait avec le centralisme des services de l'État, tiraillés entre la tentation de protéger le marché du travail national, et celle, non moins vive, de fournir à celui-ci les travailleurs étrangers dont il avait tant besoin. Les services de la main-d'œuvre étaient soumis aux injonctions de deux services centraux qui procédaient du dualisme fondateur de la politique française de la main-d'œuvre, oscillant entre une approche catégorielle des problèmes de l'emploi par types de population – bien qu'il existât déjà une *suma divisio* entre la main-d'œuvre nationale et la main-d'œuvre étrangère et coloniale – et une approche indifférenciée et globale de la gestion de la main-d'œuvre, autrement plus délicate à mettre en œuvre<sup>(20)</sup>.

20)- Seul le Conseil national de la main-d'œuvre avait une vision d'ensemble ; mais les avis de cette instance consultative, réorganisée par décret du 7 avril 1925, avaient peu d'impact sur le dualisme de la politique de la main-d'œuvre.

21)- Le SMOE comprenait un service central à Paris ; des missions pour le contrôle du recrutement à l'étranger ; des dépôts et des postes frontière ; un contrôle à l'intérieur.

22)- L'expression est de J. Grellet, *op. cit.*  
Voir aussi Ch. Bonnet, *Les pouvoirs publics et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, thèse de troisième cycle, publications du centre Pierre-Léon, université de Lyon, 1974.

23)- CAC 920251, art. 8 : "Services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre", octobre 1950.  
Décret du 28 février 1929 : l'Office central et les offices régionaux de la main-d'œuvre nationale comprenaient 13 agents à Paris et 21 en province ; le SMOE comprenait 21 agents à Paris et 32 agents dans les départements.

24)- Décret du 14 avril 1927 : 12 inspecteurs divisionnaires, 116 inspecteurs départementaux, 26 inspectrices départementales (18 % de femmes).

D'un côté, l'Office central de la main-d'œuvre (OCMO) se faisait le défenseur des intérêts supposés de la main-d'œuvre nationale, en coordonnant l'activité des offices régionaux et en centralisant les informations des offices locaux et régionaux et des fonds de chômage ; de l'autre, le Service de la main-d'œuvre étrangère (SMOE) collaborait avec les offices de placement pour l'instruction des demandes de main-d'œuvre étrangère<sup>(21)</sup>. Cette dualité se retrouvait encore plus nettement dans les services déconcentrés, partagés entre une IT qui pouvait se prévaloir d'une ancienneté de corps et d'une compétence générale sur toutes les questions relatives au travail, et le contrôle de la main-d'œuvre dont la compétence était étroitement spécialisée. Après plusieurs projets de réforme, les agents respectifs de l'OCMO et du SMOE, présents à Paris et en province (dans les offices régionaux, d'une part, et dans les dépôts et services de contrôle de la main-d'œuvre étrangère, d'autre part), furent "permanisés"<sup>(22)</sup> par les décrets des 13 et 14 avril 1929 pris en application de la loi de finances du 28 décembre 1927. Mais leur nombre – 87 – <sup>(23)</sup>, leur statut et leur traitement restaient sensiblement inférieurs à ceux des 154 inspecteurs du travail (164 à l'automne 1930)<sup>(24)</sup>. Il est vraisemblable que la répartition étanche des compétences entre réglementation du travail et gestion de la main-d'œuvre confortait l'IT dans la conviction que son action protectrice pouvait et même devait, dans un souci d'équilibre, continuellement s'exercer, indépendamment des évolutions de la conjoncture économique et du marché du travail.

### *La réponse au protectionnisme ouvrier*

Pour autant, les principales catégories du droit social émergent (droit du travail, "droit de la main-d'œuvre", droit de la protection sociale) ne se réduisaient en aucune manière à la division fonctionnelle des structures administratives. Elles étaient fort loin de matérialiser des frontières entre un univers hypothétiquement dépourvu de droits (mais non de devoirs), celui des étrangers, et un univers préservé par le droit du travail et la protection sociale, celui des nationaux. Par exemple, le simple fait de travailler permettait à l'étranger, légalement introduit ou régularisé, d'être soumis à la protection du droit du travail. Dans leur quasi-totalité, les prescriptions légales relatives aux conditions de travail (horaires, hygiène et sécurité, âge d'admission dans les ateliers, instruction obligatoire, repos hebdomadaire, etc.) visaient indistinctement nationaux et étrangers, sans préjuger d'une égalité effective des salaires et des conditions de travail. En revanche, les étrangers étaient bel et bien exclus des syndicats par la loi du 21 mars 1884, de la direction et de l'administration des sociétés de secours mutuels (articles 3 et 4 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898), des conseils de prud'hommes (loi du 27 mars 1907 qui requiert l'inscription sur les listes électorales pour être électeur ou éligible) et des fonc-

tions d'arbitre et de délégué (loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage en matière de différend collectif). De là un net clivage entre les droits individuels applicables sans discrimination, découlant de la protection légale des travailleurs et des conventions collectives, et les droits collectifs liés à des mandats à caractère public, formellement réservés aux citoyens français travailleurs. En matière de protection sociale, les choses étaient encore plus compartimentées. Si les salariés étrangers pouvaient bénéficier des dispositions de la loi du 9 avril 1898 sur la réparation des accidents du travail<sup>(25)</sup> et des assurances sociales<sup>(26)</sup>, l'assistance médicale gratuite (1893) était explicitement réservée à *“tout Français malade, privé de ressources”*, sauf traité d'assistance bilatérale stipulant le contraire ; il en allait de même des lois d'assistance votées avant 1914 au bénéfice des vieillards infirmes et incurables, et des familles nombreuses. La dimension transnationale de la protection sociale, inaugurée par le traité du travail franco-italien de 1904, ne cessait néanmoins de s'affirmer depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Des accords internationaux permirent, souvent à la demande des autorités des pays d'émigration, d'accorder aux sujets italiens (1919), polonais (1920), tchèques (1920), belges (1924), autrichiens (1930), espagnols (1932) une protection sociale, sensiblement équivalente à celle des nationaux. [Voir l'article de Françoise de Barros.]

Inutile de dire que le droit de la main-d'œuvre n'avait pas vocation à remettre en cause des droits acquis dont la suppression eût entraîné *ipso facto* des complications diplomatiques. Son rôle, à finalité essentiellement économique, consistait, du moins en était-on convaincu, à fournir aux agents des services déconcentrés du MT les moyens réglementaires de se rapprocher le plus près possible, en haute conjoncture, d'un optimum entre les besoins en main-d'œuvre de l'économie et un standard de vie (salaires, conditions de travail et protection sociale), reconnu à la main-d'œuvre nationale. Relayée par les entreprises qui réservaient les postes les plus qualifiés aux travailleurs français, cette mission contribuait, sans que l'opinion publique y trouvât à redire, à la stratification de la société française ; elle était assumée par le SMOE qui veillait à ce que les introductions de main-d'œuvre étrangère *“ne provoquassent une diminution du salaire pour les travailleurs français, ne lésassent les intérêts du travail national”*<sup>(27)</sup>. D'où la cristallisation d'un “protectionnisme ouvrier”, qui n'avait pu être appliqué dans les années 1890, faute de services de placement et de contrôle administratif effectif. Un instrument de régulation du marché du travail d'une aussi grande souplesse<sup>(28)</sup> était, en tout cas, une puissante invite à son utilisation renforcée en période de récession et donc de chômage élevé. Tous les dispositifs de lutte contre le chômage dans les années trente (accès à la formation, aux travaux municipaux et départementaux de chômage dans le cadre du plan Marquet, etc.) s'appuieront sur des mécanismes protectionnistes qui privilégieront la main-d'œuvre nationale aux dépens de la

25)- Sous condition de résidence de l'ouvrier étranger ou de ses ayants droit en France.

26)- À condition qu'ils résident en France et qu'ils y travaillent depuis trois mois (en 1928, cette durée avait été fixée à deux ans). La loi de 1930 s'est montrée plus généreuse que celle de 1928, puisque les frontaliers bénéficiaient enfin des assurances sociales.

27)- G. Letellier *et alii*, *Le chômage en France de 1930 à 1936*, T. 1 *Enquête sur le chômage*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1938, p. 293.

28)- En 1920, les introductions d'étrangers dépassaient 200 000 ; elles tombèrent à 81 820 en 1921, année de crise financière ; de 1922 à 1926 inclus, elles atteignirent bon an mal an 215 000. En 1927, année de récession, les introductions furent limitées à 65 000.

29)- G. Letellier *et alii*,  
*op. cit.*, p. 292-305.

main-d'œuvre étrangère<sup>(29)</sup>. Et lorsque les effets du protectionnisme ouvrier se révélèrent insuffisants, la question du renvoi des étrangers dans leur pays d'origine se posera avec acuité.

### *Droit de la main-d'œuvre, versus droit du travail ?*

Il est clair, enfin, que le droit de la main-d'œuvre a suivi un chemin très différent du droit commun du travail dont il constitue pourtant un sous-ensemble<sup>(30)</sup>. Deux filiations distinctes méritent, à cet égard, d'être évoquées. La première concerne les contingentements professionnels des travailleurs étrangers, institués par la loi du 10 août 1932. Leur principe en avait déjà été posé par le décret Millerand du 10 août 1899 réglementant les conditions d'exécution du travail des contrats ou marchés de fournitures ou de travaux<sup>(31)</sup>. C'est d'ailleurs le recours systématique à ce décret qui avait permis, pendant la guerre, de dynamiser le droit du travail en créant des espaces de négociation collective sur les salaires et conditions de travail, et en lui donnant une orientation conventionnelle<sup>(32)</sup>. Le MT avait, de ce point de vue, joué un rôle moteur en proposant régulièrement son arbitrage et en contribuant au développement d'une réglementation à base contractuelle<sup>(33)</sup>. Or, cette métamorphose du droit du travail s'était opérée sans que la main-d'œuvre étrangère eût fait, compte tenu des besoins en main-d'œuvre générés par l'effort de guerre, l'objet de contingentements professionnels. Au début des années 1930, l'importation d'un tel système dans le Code du travail n'eut, au contraire, qu'un effet conservatoire : elle ne généra aucune nouvelle extension du droit du travail et ne fit que rassurer les contemporains en accreditant l'idée, matérialisée par des décrets, que leurs droits et leurs conditions de travail et de rémunération seraient préservés par ces mesures protectionnistes. La loi du 10 août 1932 permettait ainsi de fixer par décret, "*soit d'office, soit à la demande d'une ou plusieurs organisations patronales ou ouvrières, nationales ou régionales intéressées*", le pourcentage maximum des emplois que les étrangers pouvaient occuper dans les entreprises privées. Elle s'appliquait aussi bien aux marchés publics ou de fournitures passés au nom de l'État, des départements, des communes, qu'aux établissements publics, entreprises privées, industrielles ou commerciales. Si sa mise en œuvre fut assez lente jusqu'en 1934, le rythme de publication des décrets s'accéléra à partir de novembre 1934 : 550 en quelques semaines, contre 72 entre 1932 et 1934. À la date du 25 novembre 1938, 671 décrets avaient été pris ! Le droit de la main-d'œuvre se trouvait ainsi conforté dans son rôle d'auxiliaire, voire de gardien du droit du travail.

La deuxième filiation<sup>(34)</sup> découle des règles "*relatives au recrutement, à la circulation et à la surveillance des mains-d'œuvre coloniale et étrangère*", dont le décret du 18 avril 1917 avait posé les premiers jalons en instituant une carte d'identité et de circulation pour les tra-

30)- N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, PUF, 1999, p. 75-85.

31)- Les contrats qui s'y référaient devaient fixer le repos hebdomadaire à accorder aux travailleurs des usines de guerre, *la proportion d'ouvriers étrangers à employer*, la durée du travail journalier ; ils posaient aussi l'obligation de payer aux ouvriers un salaire "normal".

32)- W. Oualid, Ch. Picquenard, *Salaires et tarifs...* *op. cit.*

33)- V. Viet, "L'organisation par défaut des relations sociales : éléments de réflexion sur le rôle et la place de l'État dans le système français des relations sociales (1880-1939)", in J-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, PUR, 2005, p. 191-214.

34)- À laquelle se rattache incontestablement la loi du 8 août 1893 "relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national", qui n'est nullement une loi de contingentement.

vailleurs coloniaux et étrangers<sup>(35)</sup>. Toutes les lois, ou décrets, se référant, dans l'entre-deux-guerres, à cette nouvelle pièce administrative s'inspiraient du souci, quelque peu illusoire, de contrôler les mouvements, les embauches et les éventuels débauchages des travailleurs étrangers et coloniaux. Dans la mesure où les salariés français n'étaient pas assujettis à la carte d'identité, ces textes contribuaient à renforcer l'autonomie du droit de la main-d'œuvre par rapport au droit du travail, et à créer une certaine synergie entre le premier et une police des étrangers dont l'exercice incombait à l'Intérieur. Le contrat de travail – et le certificat sanitaire – visé favorablement par l'administration du Travail était pour les travailleurs étrangers un sésame théoriquement obligé pour accéder à un emploi sur le territoire métropolitain, quand la carte d'identité était un moyen de contrôler leur activité et leur mobilité professionnelles<sup>(36)</sup>. La meilleure illustration de cette "police de l'emploi" est fournie par la loi du 11 août 1926 interdisant à toute personne (industriel, commerçant, agriculteur, particulier), d'employer un étranger non muni de la carte d'identité d'étranger réglementaire. Le législateur avait voulu éviter que l'étranger se tourne vers une profession sans l'avis favorable des services de main-d'œuvre, ou qu'il se fasse débaucher par un autre employeur que celui prévu par son contrat dans l'année suivant la délivrance de sa carte d'identité. Trait d'union entre la police de l'emploi et la police des étrangers, ce titre était, comme jadis le livret ouvrier, un instrument de discipline contractuelle.

La rigidité des dispositions et des procédures relatives au contingentement et à la circulation des travailleurs étrangers était pourtant contournée par des stratégies d'évitement de la part des intéressés, qui dépendaient elles-mêmes des opportunités offertes par le marché du travail, de leur statut propre (étrangers par nationalités bénéficiaires ou non d'une protection sociale régie par une convention internationale, bénéficiaires du droit d'asile, coloniaux, frontaliers) et de leur état ou qualité professionnel (salarié agricole<sup>(37)</sup>, travailleur saisonnier ou permanent). En outre, dans la mesure où le droit de la main-d'œuvre laissait intacts les droits *acquis* des salariés et préservait la sphère des relations industrielles entre l'État et les partenaires sociaux, ses dispositions pouvaient, selon les inflexions de la conjoncture ou les tensions internationales (menaces de guerre), être considérablement assouplies, voire inversées.

### *La résistible étatisation de la gestion de la main-d'œuvre*

L'organisation générale de la politique de la main-d'œuvre fut donc, jusqu'aux années 1933-1935, le siège de multiples tensions, entérinées par plusieurs dualismes institutionnels : entre la gestion de la main-d'œuvre nationale et celle de la main-d'œuvre étrangère et coloniale ; entre les offices de placement sous l'influence des collectivités locales et les ser-

35)- Les instructions du MT du 10 décembre 1919 avaient établi la libre circulation des étrangers dans toute l'étendue du pays.

36)- La carte d'identité était délivrée par le préfet. Elle pouvait toujours être refusée ou retirée. Elle était valable pour une durée de deux années à dater du passage à la frontière. Tout étranger venant en France pour y occuper un emploi salarié devait, pour obtenir délivrance de la carte d'identité, fournir un certificat sanitaire et un contrat de travail visé favorablement par l'administration du Travail.

37)- R. Hubscher, *L'immigration dans les campagnes françaises (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Odile Jacob, 2005.

vices de main-d'œuvre de l'État ; entre les agents de ces mêmes services et ceux de l'IT. Le chômage de masse, lié à la crise des années 1930, allait néanmoins révéler les limites d'un protectionnisme ouvrier, conçu non comme un instrument de lutte contre le chômage mais comme un dis-

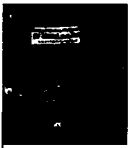
positif de régulation des fluctuations du marché du travail sur fond de pénurie structurelle de main-d'œuvre. De fait, ni ce protectionnisme ni la politique de retours forcés des travailleurs étrangers et de leurs familles dans leur pays d'origine, menée à partir de 1935, ne parvinrent à limiter les effets du chômage. Les entreprises furent, dans bien des cas, confrontées à une pénurie criante d'ouvriers qualifiés, ou ne

purent se passer d'une main-d'œuvre étrangère spécialisée. Comme le note Gabrielle Letellier, *"Le remplacement de la main-d'œuvre étrangère par des chômeurs français [même] rééduqués est un palliatif au chômage d'une application très délicate et d'effet limité"*<sup>(38)</sup>.

Cette prise de conscience se traduisit d'abord par la fusion (décret du 26 janvier 1933) de l'OCMO et du SMOE dans un Service central de la main-d'œuvre. À la suite de l'arbitrage d'Édouard Herriot, l'article 48 de la loi de Finances du 24 décembre 1934 brisa, *"pour des raisons d'économie et pour des motifs techniques, les cloisons étanches qui existaient entre le ministère de l'Agriculture et le MT, en fondant le service de la main-d'œuvre et de l'immigration [...] dans le Service Central de la main-d'œuvre du MT"*<sup>(39)</sup>. Par décret-loi du 30 octobre 1935, les attributions de ce service furent réparties entre l'administration centrale du MT et les inspections divisionnaires du travail qui héritèrent, en outre, des attributions des offices régionaux de la main-d'œuvre, supprimés à la date du 1<sup>er</sup> décembre 1935<sup>(40)</sup>. Deux années plus tard, naissait une Direction générale du travail et de la main-d'œuvre<sup>(41)</sup> (DGTMO) rompant avec la vision duale (main-d'œuvre nationale et main-d'œuvre étrangère) que les pouvoirs publics avaient jusque-là du marché du travail. Réalisée dans un contexte politique et économique marqué par des flambées de xénophobie, cette opération purement administrative montre qu'il était possible de réformer les structures sans aller dans le sens d'un droit de la main-d'œuvre qui s'appliquait, dans le même temps, à rigidifier la frontière de l'emploi entre travailleurs nationaux et main-d'œuvre étrangère.

### *Les mesures adoptées en temps de guerre*

Se dirigeait-on dès lors vers une centralisation totale des questions de main-d'œuvre sous l'autorité du MT et mettait-on fin, une fois pour toutes, aux tensions dont la politique du placement était le siège ? Sur le premier point, la réponse ne fut tranchée qu'en 1939, lorsque les



*Le contrat de travail et le certificat sanitaire étaient pour les étrangers un sésame théoriquement*

*obligé pour accéder à un emploi, et la carte d'identité un moyen de contrôler leur activité et leur mobilité professionnelles.*

38)- G. Letellier *et alii*, *op. cit.*, p. 296-297.

39)- CAC 770623, art. 144 : Note pour M. Gratton, 19 avril 1948.

40)- Du même coup, les inspecteurs divisionnaires du travail prenaient le titre d'inspecteurs divisionnaires du travail et de la main-d'œuvre.

41)- Cette direction comportait 9 bureaux : le 1<sup>er</sup> s'occupait du chômage ; le 2<sup>e</sup> de la main-d'œuvre et du placement et le 3<sup>e</sup> de la main-d'œuvre étrangère.

décrets des 12 avril et 15 septembre posèrent, comme le prévoyait la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre (article 54), le principe de l'unicité du ministère chargé de la mobilisation, de l'organisation de la réglementation, de l'utilisation et du contrôle général de la main-d'œuvre. Le MT recouvrait ainsi sa fonction de répartiteur principal *“entre les services employeurs, publics et privés, militaires ou civils, industriels, agricoles ou commerciaux”* ; mais l'affectation du personnel et les mutations restaient *“déterminées par les administrations compétentes, notamment par celles de l'Agriculture, des Travaux publics et de l'Armement”*<sup>(42)</sup>.

La réorganisation des administrations départementales et régionales du MT fut effectuée, sous le régime de Vichy, par les lois du 11 octobre 1940 et du 31 octobre 1941. Elle s'opéra au profit de l'IT dont les effectifs avaient, contrairement à ceux des services de main-d'œuvre, sensiblement augmenté depuis 1937. Enhardi par les réformes sociales du premier gouvernement du Front populaire, le législateur avait alors décidé de porter graduellement le nombre des inspecteurs à 285, soit une augmentation de plus de 60 %, obtenue principalement par la création de 110 postes d'inspecteurs adjoints<sup>(43)</sup> ! La réforme remplaça les offices de placement, placés depuis le printemps 1939 sous l'autorité directe du MT<sup>(44)</sup>, les bureaux municipaux et les fonds de chômage par des organismes d'État, qui héritèrent de leurs compétences : 10 offices régionaux du travail et 67 offices départementaux du travail comportant des sections professionnelles, des sections locales et des correspondants locaux. Relevant désormais, sous la haute autorité du secrétariat général au Travail et à la Main-d'œuvre, de la Direction du travail, le corps de l'inspection du travail et de la main-d'œuvre (ITMO) vit à nouveau ses effectifs augmenter<sup>(45)</sup>, tandis qu'un cadre de contrôleurs de main-d'œuvre était constitué pour l'assister dans ses contrôles, enquêtes ou missions<sup>(46)</sup>. Dans chaque région, l'inspecteur divisionnaire du travail se retrouvait directeur régional du travail et de la main-d'œuvre ; dans chaque département, un inspecteur du travail était chargé des fonctions de directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre. L'un et l'autre coordonnaient les activités des inspecteurs du travail d'une part, des offices du travail de l'autre. Dans un cadre désormais étatisé et purgé des tensions entre collectivités locales et services de l'État, le dualisme inhérent à ceux-ci était donc compensé par une coordination assurée par l'IT, placée à la tête des directions régionales et départementales du travail et de la main-d'œuvre.

C'est cette organisation qui, en dépit des bouleversements introduits par les exigences allemandes et la collaboration d'État, fut validée par l'ordonnance du 3 juillet 1944 moyennant un simple changement de dénomination : la mention *“office du travail”* fut remplacée par celle de *“service de main-d'œuvre”*, tant à l'échelon régional que départemental.

42)- Art. 2 du décret du 16 septembre 1939.

43)- La loi du 17 juillet 1937.

44)- Décret-loi du 20 mars 1939.

45)- Les inspecteurs adjoints étaient en même temps supprimés. Le corps comprenait désormais 2 inspecteurs généraux ; 18 inspecteurs divisionnaires, directeurs des offices régionaux du travail ; 30 inspecteurs et inspectrices divisionnaires adjoints ; 254 inspecteurs du travail, parmi lesquels sont désignés les inspecteurs chargés des fonctions de directeur départemental des offices du travail ; et 45 inspectrices du travail. Il faut y ajouter 40 secrétaires-rédacteurs et 40 commis d'inspection.

46)- Ce cadre comprenait : 60 contrôleurs titulaires, 240 contrôleurs auxiliaires (40 principaux et 160 adjoints).

## *L'échec de l'étatisation et la reconduction des dualismes*

Convaincus, au sortir de la guerre, de la nécessité d'encadrer l'économie du pays, les responsables du CFLN (Comité français de libération nationale) puis du GPRF (gouvernement provisoire de la République française) durent affronter un redoutable défi : comment conserver le caractère dirigiste de la politique de la main-d'œuvre sans s'inscrire dans la continuité d'une étatisation réalisée par Vichy, qui avait fait le jeu de l'occupant ? Comment chasser le souvenir de la Relève et du STO<sup>(47)</sup>, sans renoncer à leurs instruments d'exécution, qui avaient permis de contrôler l'ensemble du marché du travail et notamment les conditions de l'embauchage et du licenciement ? Comment laver, aux yeux de l'opinion publique française et surtout internationale, la politique de la main-d'œuvre de ses compromissions, sachant que l'IT et les services de main-d'œuvre avaient dû composer et même collaborer avec les structures *ad hoc* mises en place par le régime de la Révolution nationale ?

La stratégie suivie par les responsables du GPRF puis par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, confié à Alexandre Parodi, consista à promouvoir une nouvelle conception du placement dans le cadre dirigiste légué par le régime de Vichy<sup>(48)</sup>. Il ne s'agissait plus, comme après 1919 ou au plus fort de la crise des années 1930, "de réduire le nombre de travailleurs sans emploi pour conserver seulement une faible réserve de travailleurs où l'industrie pourrait puiser lorsqu'elle aurait à nouveau un plus grand besoin de main-d'œuvre" : autrement dit, de renvoyer les étrangers dans leur pays d'origine et de stabiliser la main-d'œuvre – comme cela s'était produit dans les années 1930 – dans les campagnes. Il s'agissait, pour s'inspirer du programme du CNR et des recommandations internationales<sup>(49)</sup>, bientôt relayées par le commissariat général au Plan, rien moins que de renverser cette perspective : *"C'est en partant d'un potentiel humain donné que l'on veut assurer un plein-emploi permanent de toute la main-d'œuvre disponible, en ayant toujours devant soi une réserve de travaux à accomplir. De la lutte improvisée contre le chômage lorsqu'il devient menaçant à une politique continue et prévoyante de pleine utilisation de la main-d'œuvre, il y a plus qu'un changement de termes, un renversement total de la façon d'envisager ces problèmes"*<sup>(50)</sup>. Aussi devait-on s'orienter, compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et du retour prochain des prisonniers et déportés vers *"une organisation rationnelle, susceptible d'aider les employeurs à se procurer les travailleurs convenant le mieux à leurs besoins, d'aider les travailleurs à trouver des emplois convenant à leurs capacités et, en général, de s'assurer que les travailleurs ayant les capacités nécessaires soient disponibles et répartis à chaque moment de manière satisfaisante*

47)- CAC 920251, art 1 :  
"Projets d'ordonnance et de décret relatifs au contrôle de l'emploi, au placement et à la répartition de la main-d'œuvre" : *"Il fallait éviter à tout prix que la présente organisation rappelât, même de loin, l'odieux Service du travail obligatoire institué par l'autorité du gouvernement de Vichy"*

48)- L'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine aurait dû entraîner l'abrogation des dispositions des lois du 4 septembre 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre et du 16 février sur le STO, mais il fut décidé "pour des raisons d'inopportunité" de les maintenir provisoirement.

49)- V. Viet, "Les politiques de la main-d'œuvre à l'heure de la reconstruction", in D. Barjot et alii (dir.), *Les reconstructions en Europe (1945-1949)*, Éditions Complexe, 1997, p. 191-212.

50)- CAC 920251, Art. 8 : Rapport de J. Ribas sur l'amélioration du fonctionnement des services de main-d'œuvre.

entre les diverses branches de professions et les diverses régions<sup>(51)</sup>. Cette invention "keynésienne" de la politique de plein-emploi<sup>(52)</sup> prenait, cette fois, le contre-pied de l'effort de rationalisation que Vichy avait appliqué jusqu'au bout au travail forcé.

L'ordonnance du 24 mai 1945 prolonge d'une certaine façon la réglementation vichyste de l'embauchage et du licenciement, édictée dans le cadre de la Relève et du STO, en conférant aux services publics de main-d'œuvre le monopole du placement. Elle prévoit en conséquence la disparition progressive des bureaux de placement payants (qui ne sera pas réalisée, faute de crédits correspondants), et le contrôle par les services publics des bureaux gratuits existants avec interdiction d'en créer de nouveaux. Deux procédures relatives à l'embauchage et au licenciement étaient mises en œuvre : celle de "l'autorisation préalable" subordonnant tout mouvement de main-d'œuvre à l'acceptation des services compétents, et celle de la déclaration ou de l'information, consistant à porter les mêmes opérations à la connaissance desdits services. Ces procédures visaient un triple but : le reclassement des travailleurs prioritaires (prisonniers, déportés, chômeurs, etc.), l'affectation de main-d'œuvre aux secteurs économiques prioritaires (mines, métallurgie, bâtiment, etc.) et le maintien de la stabilité monétaire en empêchant la concurrence des employeurs sur le marché de la main-d'œuvre spécialisée et qualifiée.

### *L'autonomisation des services de main-d'œuvre vis-à-vis de l'Inspection du travail*

Tous les rapports d'enquête sur l'application de l'ordonnance du 24 mai 1945 révèlent néanmoins que cette mainmise de l'administration sur le fonctionnement du marché du travail manqua son but. *"Dans la plupart des cas, en effet, les inspecteurs du travail autorisent ou refusent les demandes de licenciement présentées par les employeurs non pas en fonction de considérations d'ordre économique, mais pour toutes sortes de raisons d'opportunité (intérêt personnel du travailleur en cause, désir de ne pas déplaire aux organisations ouvrières). Ainsi, les inspecteurs du travail se sont arrogé un droit d'appréciation générale de l'opportunité des décisions patronales"*<sup>(53)</sup>. Cette attitude confirme au passage la culture protectrice des inspecteurs du travail, peu disposés à laisser l'impératif économique dicter leur conduite. La lourdeur de la procédure n'était pas en reste, qui mobilisait un grand nombre d'agents tenus d'instruire les demandes d'embauchage, de licenciement et de résiliation des contrats (source de désaccord entre

51)- Exposé des motifs de l'Ordonnance du 24 mai 1945 relative au placement des travailleurs et au contrôle de l'emploi.

52)- R. Salais *et alii*, *L'invention du chômage*, PUF, 1999 ; et A-Cl. Decouflé, *Quarante ans de politiques du travail et de l'emploi en France (1946-1986)*, MiRe, 1990.



*Les responsables du GPRF, puis le ministère du Travail et de la Sécurité sociale adoptent une nouvelle conception du placement, dans le cadre dirigiste légué par le régime de Vichy.*

53)- CAC 920251. Art. 1 : L'IDTMO au ministre du Travail et de la Sécurité sociale, 27 mars 1946.

les deux parties), lors même que le pourcentage de refus concernant la rupture de contrat était infime, compris entre 1 et 2 % ! L'application des formalités en cause avait, en outre, un effet dissuasif sur les employeurs qui préféraient garder leur personnel excédentaire, quand il leur était demandé un effort de productivité maximal. Enfin, la jurisprudence de la Cour de cassation estimait qu'une sanction administrative n'avait aucun effet sur la validité ou la non-validité du contrat de travail<sup>(54)</sup>.

54)- Sur tous ces points :  
CAC 920251, Art. 4.

Restait en suspens le problème de l'organisation des services extérieurs du MT que l'on se proposait, cette fois, de régler dans le cadre étatisé du monopole du placement. Fallait-il privilégier l'unité locale de direction au profit d'un des services, l'IT étant *a priori* la plus qualifiée du fait de sa compétence générale ? Ou bien devait-on, comme le suggéraient certains, équilibrer les rôles en veillant à ce que les services de main-d'œuvre ne soient pas "asservis" à l'IT<sup>(55)</sup>, mais disposent d'une autonomie fonctionnelle ? Ce dilemme, récurrent depuis 1917, fut d'abord tranché en faveur de la première option par le décret du 27 avril 1946 réorganisant les services du travail et la main-d'œuvre et faisant du directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre le relais local et ambivalent de la Direction de la main-d'œuvre et de la Direction du travail au sein de l'administration centrale. Puis la seconde option, flatée par la convention internationale de l'OIT (Organisation internationale du travail) sur l'IT (1947)<sup>(56)</sup>, refit surface. Le décret du 20 avril 1948 institua, dans chaque département ou groupe de départements rattachés à une direction départementale du travail et de la main-d'œuvre, un service départemental de main-d'œuvre, placé sous l'autorité du directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre. Ce service était "chargé, notamment, du placement des travailleurs, y compris des travailleurs agricoles, du contrôle de l'emploi, de l'aide aux travailleurs sans emploi, du contrôle de la main-d'œuvre étrangère, du reclassement, de la sélection et de la formation professionnelle et, en général, de toutes les questions relatives à l'utilisation et à la répartition des diverses catégories de main-d'œuvre, ainsi que de la réunion d'une documentation permanente sur l'état du marché du travail". Pour assurer ces diverses missions, le SDMO était doté de "sections spécialisées" dans les questions de l'emploi, du placement et de la compensation, de sections s'occupant de la main-d'œuvre étrangère, de la formation professionnelle, et de bureaux locaux de main-d'œuvre (ou, à défaut, des correspondants locaux dans les localités peu importantes). Il fonctionnait au siège de chaque circonscription d'inspection divisionnaire du travail et de la main-d'œuvre et s'appuyait sur des organes consultatifs, composés de fonctionnaires et de représentants, en nombre égal, des organisations patronales et ouvrières : les commissions départementales de main-d'œuvre.

55)- CAC 920251, Art. 8 :  
"Exposé concernant l'organisation et la remise en place des services de main-d'œuvre",  
21 octobre 1944 : *"Il semble que ce soit là une erreur fondamentale visant à l'asservissement des organismes de main-d'œuvre de tradition libérale à la politique de contrainte instaurée peu après à l'égard des travailleurs français, et dont le Service de l'Inspection du Travail paraît bien avoir été, au moins à l'origine, l'instrument choisi par le Gouvernement de Vichy"*.

56)- Par la suite, la convention OIT du 21 novembre 1952 fixera les normes internationales des Services de l'Emploi, confortant leur autonomie par rapport à l'IT.

Quels enseignements tirer de ces multiples rebondissements ? Une

chose est sûre : durant toute la période considérée, la greffe de la politique de la main-d'œuvre sur une politique du travail, qui se confondait avec la mise en œuvre et l'application du droit du travail, n'a jamais réellement pris. Son rejet est attesté par la tendance constante à l'autonomisation de l'IT par rapport aux services de main-d'œuvre dont la composition était hétérogène puisqu'ils étaient issus, pour partie, de l'Armement et, pour une autre, des collectivités locales. Si elle reflète des différences de formation, de corps, de statut, de culture et de compétences entre agents de services distincts, cette absence d'articulation trahit surtout une *opposition de nature* – assortie d'une *compatibilité fonctionnelle* – entre le droit du travail et un droit de la main-d'œuvre dont la vocation était de défendre la main-d'œuvre nationale contre la concurrence de la main-d'œuvre étrangère et coloniale, ou encore de prioriser certaines catégories de travailleurs (pensionnés ou mutilés de guerre depuis 1919, Français musulmans d'Algérie de 1947 à 1962 [voir l'article de Laure Pitti]). Certes, le droit de la main-d'œuvre s'est développé sans altérer la fonction assimilatrice et socialisante du droit du travail et il a permis à celui-ci de progresser et d'intégrer des étrangers dans la société française. Soumis aux caprices de la conjoncture, il s'est en fait montré *anti-protecteur* et discriminant à l'égard des travailleurs étrangers qu'il écartait ou récupérait au gré des contractions et des fluctuations de l'économie. ◀



A PUBLIÉ ► Dossier *L'héritage colonial - un trou de mémoire*, n° 1228, novembre-décembre 2000