

EVOLUTION DU MINISTERE DU TRAVAIL JUSQU'A LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Les années 1891-1914 peuvent être organisées autour de deux grandes périodes et suivant quelques lignes de force principales. Dans un premier temps, les gouvernements ne paraissent pas avoir de projet d'ensemble en ce qui concerne la législation du travail proprement dite. On enregistre le vote de lois importantes, mais qui paraissent être les éléments d'un puzzle dont le dessin n'est pas encore bien assuré, dont notamment :

- les lois du 2 novembre 1892 et du 11 juin 1893 relatives au travail des femmes et des enfants, l'institution d'une inspection du travail et l'hygiène et la sécurité des travailleurs,
- la loi du 9 avril 1898 sur l'obligation faite aux employeurs de s'assurer contre les accidents du travail.

Ces textes constituent avec quelques textes antérieurs, comme la loi de 1894 relative au règlement des conflits et les premiers textes relatifs aux retraites sur la vieillesse¹, le socle même des lois ouvrières et font l'objet d'améliorations constantes ou de développements nouveaux, comme le montrent les lois des 12 juin 1893, 30 mars et 29 décembre 1900, 11 juillet 1903. Peu avant la création du ministère du travail, la loi du 13 Juillet 1906 concernant le repos hebdomadaire est promulguée. Par ailleurs, dès 1901 (arrêté du 27 novembre 1901), Millerand, ministre du commerce et de l'industrie, avait constitué une commission chargée d'examiner comment harmoniser la législation sociale et en combler les lacunes et surtout fonder et donner son autonomie à une nouvelle discipline, dégagé des contraintes du droit civil.

L'arrivée de Viviani au gouvernement comme ministre du travail donne une impulsion nouvelle. Plusieurs projets essentiels sont énoncés concernant :

- la durée légale du travail (généralisation de la journée de 10 heures) ;
- le contrat collectif ;
- les retraites ouvrières et paysannes.

Le ministre se veut à la tête d'un ministère "créatif" et l'une des tâches qu'il se fixe est la poursuite de l'oeuvre antérieure entreprise. Les 4 années entre 1906 et 1910 sont l'occasion d'un important travail législatif et réglementaire, préparé par le ministre Viviani, comme Millerand avant lui, utilise largement les rapports des commissions créées à titre permanent (la plus importante étant le Conseil supérieur du travail institué en 1891) ou occasionnel, ainsi que les rapports, enquêtes et statistiques de l'Office national du travail ou des services d'inspection du travail.

Toutefois, le ministre ne parvient pas à faire voter la généralisation de la journée de 10 heures à toutes les entreprises du commerce et de l'industrie. De même, la loi sur les conventions collectives sera votée seulement en 1919. Par contre, la loi sur les retraites ouvrières et paysannes est adoptée le 5 avril 1910.

La codification des lois ouvrières se fera difficilement et plus lentement que prévu. Sous la pression du Sénat, la codification se fera à champ constant. Ce n'est qu'à cette condition que les lois du 28 décembre 1910 et du 26 novembre 1912 codifient les conventions relatives au travail (livre I), la réglementation du travail (livre II). Mais le processus s'est essoufflé : cinq livres sont élaborés, sur sept prévus et les livres III et IV seuls verront le jour, le premier (groupements professionnels) le 25 février 1927, le second (juridiction prud'homale, conciliation, arbitrage) le 22 juin 1924.

En 1922, le ministère du travail ne conserve que le travail et les retraites, cependant que mutualité, assurances sociales et assurances privées relèvent du nouveau ministère de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales.

¹ - Ici, comme en ce qui concerne les délégués ouvriers, le régime des mineurs préfigure celui qui sera mis en place ultérieurement pour l'ensemble des travailleurs (loi du 29 juin 1894).

En 1928 le ministère du travail et de l'hygiène est organisé en quatre sous-ensembles : travail, retraites, mutualité et prévoyance, assistance et hygiène publique.

En 1930, tout ce qui relève de l'action sociale (assistance et hygiène publique, mais aussi logement social) est transféré au nouveau ministère de la santé publique. La loi du 28 mars 1930 prévoit en effet :

"Le ministre de la Santé publique a sous sa direction les services d'hygiène et d'assistance publique, le service du pari mutuel et le service des habitations à bon marché, précédemment rattachés au ministère du Travail, et l'inspection médicale scolaire, précédemment rattachée au ministère de l'instruction publique".

A côté de la direction du travail et de la récente direction générale des assurances sociales, articulée elle-même en deux directions (services techniques, comptabilité et gestion des risques), le ministère du travail et de la prévoyance sociale compte encore une direction de la mutualité et de la prévoyance sociale (sociétés de secours mutuel, mais également caisses d'épargne), cependant qu'est créée une direction du personnel et de l'administration générale, relativement étoffée.

A la veille de la deuxième guerre mondiale, le ministère du travail apparaît véritablement comme le ministère ayant en charge l'ensemble des droits des salariés.

Sur le plan du droit, la législation, sans abandonner l'ancienne terminologie (cf. les énumérations, au charme désuet) qui définit les champs d'application de la réglementation du travail, (Livre II ancien du Code du Travail), recourt de façon de plus en plus fréquente, à la notion de contrat de travail. Au critère du lieu d'emploi se substitue celui de la subordination juridique. Si les anciennes règles demeurent, leur application peut, dans les faits, être abandonnée comme le montrent les difficultés que le ministère rencontre pour faire admettre les interventions de l'inspection du travail dans les établissements de l'Etat quelles que soient les règles posées en 1903 et les avis du Conseil d'Etat (le dernier datant de 1969).

A l'exception des fonctionnaires et agents de l'Etat, la quasi-totalité des salariés relève du code du travail (dont quatre livres ont été refondus entre 1910 et 1928) et des textes non codifiés qui y sont annexés, ouvriers des mines et salariés de l'agriculture inclus. Seules les règles applicables aux marins ont un fondement autre (code du travail maritime de 1925 et règles concernant retraite, prévoyance et allocations familiales qui trouvent leurs premiers fondements au XVII^e siècle pour certaines, au XIX^e siècle pour d'autres).

En ce qui concerne les salariés du secteur non agricole, le législateur intervient à plusieurs reprises pour définir le statut juridique de certaines catégories. VRP et journalistes seront présumés être titulaires d'un contrat de travail et bénéficiaires à ce titre de l'ensemble de la législation, et notamment celle concernant les assurances sociales et les prestations familiales, car, dans les années 30, l'existence d'un contrat de travail est le critère généralement retenu pour fonder l'affiliation aux régimes obligatoires de assurances sociales.

La structure de l'administration centrale et les attributions des divers bureaux et directions traduisent bien cette situation.

Le régime de prévoyance des membres des professions agricoles, qui couvre d'ailleurs d'autres catégories que les salariés, et s'étend par exemple aux métayers et à certains aides familiaux, relève lui aussi du contrôle du ministère du travail et de ses services locaux.

Désormais deux grandes directions, direction générale des assurances sociales et direction du travail¹ sont en place. Mais les attributions de cette dernière retracent encore l'histoire de l'administration. Si celle-ci ne s'occupe plus du logement social, comme elle l'a fait durant plus de 20 ans, avant et après la première guerre mondiale, il existe encore un bureau des caisses d'épargne au sein du ministère du travail relevant, suivant les périodes, de la direction de la prévoyance et de l'assurance sociales ou de celle de l'administration générale.

¹ La direction du travail est devenue la direction générale du travail et de la main d'oeuvre à partir de 1937.

De même, le régime des organismes chargés d'assurer la compensation des prestations familiales est distingué de celui des caisses de retraites et d'assurance maladie : les caisses d'allocations familiales, comme les autres caisses de compensation (congrés payés du bâtiment notamment) relèvent d'un même bureau de la direction générale du travail et de la main d'oeuvre et non pas des services de la direction générale des assurances sociales, puisque les droits des salariés en ce domaine sont fixés par le code du travail et non par la loi du 5 avril 1928 et ses textes d'application, notamment les décrets des 28 et 30 octobre 1935. Nous ne sommes donc pas encore dans la logique qui présidera aux grandes réformes de 1946 relatives à la Sécurité sociale.

Subsiste également une direction des assurances privées (et un service de contrôle).

Tous les deux seront bientôt transférés au ministère des finances, sauf en ce qui concerne le bureau des accidents du travail (législation). Par contre, tout l'appareil statistique relève depuis plusieurs années de la Présidence du conseil et aucun service d'études n'existe plus au ministère du travail (en 1933 subsistait un bureau de l'Office du travail), même si l'administration centrale, grâce à ses services extérieurs (services régionaux de main d'oeuvre), peut effectuer, presque en temps réel, des dénombrements d'opérations administratives et connaître la situation hebdomadaire du marché du travail.

***EVOLUTION DES STRUCTURES
DE L'ADMINISTRATION
DU TRAVAIL***

(1887 - 1940)

LE MINISTERE DU COMMERCE DANS LES DERNIERES ANNEES DU XIX^{ème} SIECLE

Comme indiqué plus haut, l'ordonnance de 1828 avait organisé l'administration centrale du ministère du commerce et des manufactures qui comporte trois divisions chargées respectivement du commerce intérieur et des manufactures, du commerce extérieur et, innovation notable, de la statistique industrielle et commerciale.

De 1839 à 1881, le département de l'agriculture est fusionné avec celui du commerce. Au sein de cet ensemble existe une direction du commerce intérieur, des manufactures et des établissements sanitaires composée de quatre bureaux¹ .

C'est en 1881 que le ministère du commerce est séparé définitivement de l'agriculture. A cette date il comporte quatre directions chargées respectivement :

- du commerce intérieur
- du commerce extérieur
- de la comptabilité statistique,
- du personnel et de l'enseignement technique (3 bureaux dont l'un chargé des syndicats professionnels)

Il existe depuis 1885 un conseil supérieur de statistique.

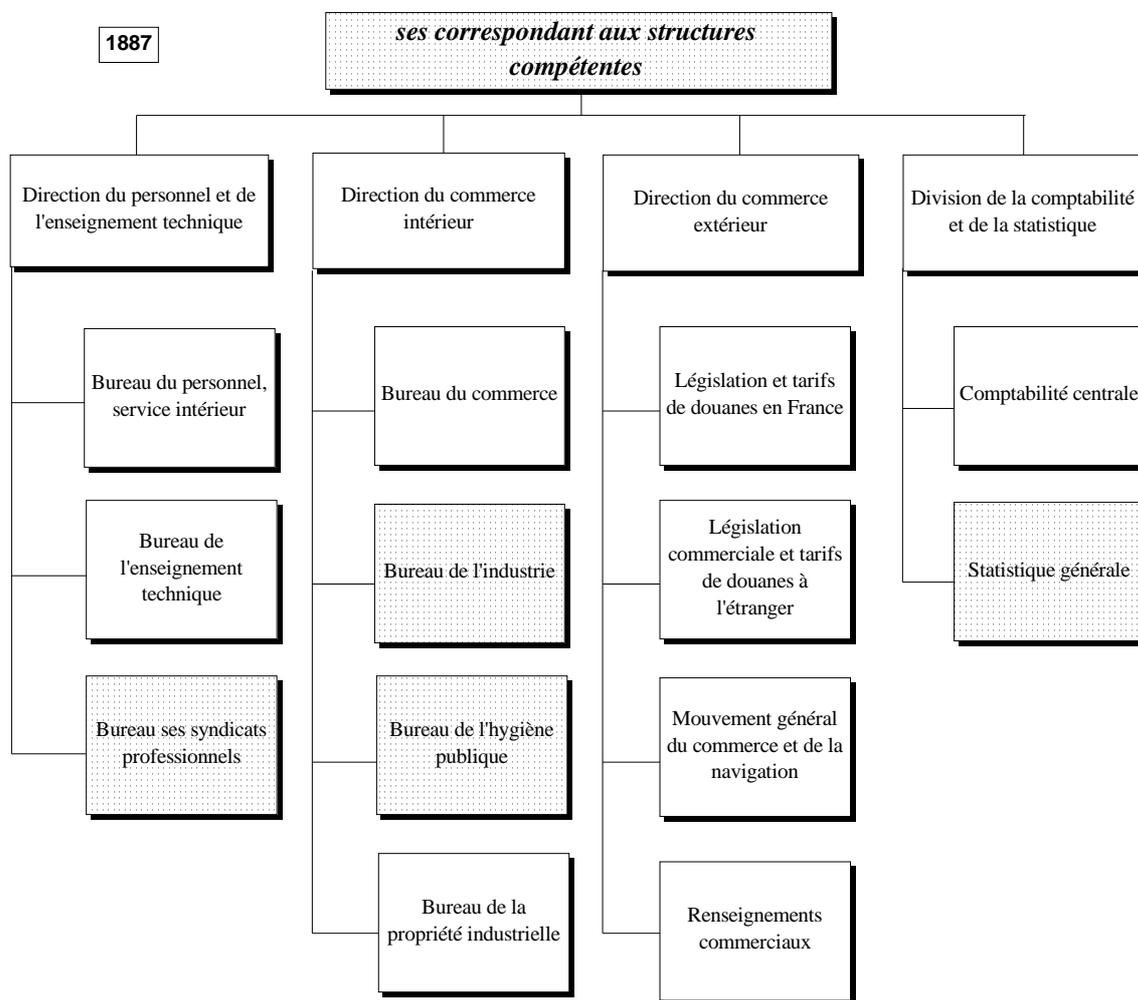
En 1887, le décret du 11 avril, retient une organisation très voisine : outre le cabinet du ministre, l'administration centrale comprend trois directions et une division.

¹ La Révolution de 1848 ne modifie en rien l'organisation du ministère. On peut noter toutefois qu'il est donné instruction aux fonctionnaires d'appeler tous leurs correspondants *Citoyen*, disposition qui s'est ensuite modifiée pour revenir au classique *Monsieur*, mais l'auteur de la lettre signait *vosre dévoué Concitoyen*.

Le niveau moyen des fonctionnaires à l'époque était tout à fait remarquable puisque l'un des expéditionnaires du service était capable de traduire l'anglais, l'allemand, l'italien, l'espagnol, et le portugais !

Ministère du commerce et de l'industrie

(Décret du 11 avril 1887)



Pour la période 1887- 1906, les cases correspondant aux structures compétentes dans le domaine travail/social figurent en grisé

L'effectif total comporte 134 agents dont 62 correspondent à l'actuelle catégorie A :

- * 3 directeurs et 1 chef de division,
- * 13 chefs de bureau et autant de sous-chefs,
- * 32 rédacteurs¹

Ainsi qu'on l'observe, le domaine du travail est couvert par un seul bureau, traitant des syndicats professionnels.

Par décret du 4 avril 1886, avait été créée au sein du ministère de l'intérieur une direction de l'assistance publique (par transformation de la division des hôpitaux). Elle deviendra en 1889 la *direction de l'assistance publique et de l'hygiène*, intégrant le 3ème bureau de la direction du commerce intérieur.

¹ Les rédacteurs remplissaient alors les fonctions dévolues actuellement aux administrateurs civils et surtout aux attachés principaux ainsi qu'aux attachés d'administration centrale.

1891 - Office du travail

Décret du 21 août 1891)

La création de l'office du travail en 1891 répondait aux besoins de statistiques et d'études. Elle n'a donc pas modifié la structure du ministère dans la mesure où l'office possède une organisation autonome¹ répondant à son objet propre, tel que défini par le décret du 21 août 1891.

Le décret du 4 février 1892 fixe le cadre et les traitements de son personnel qui comprend, outre le directeur :

- * 2 chefs de section
- * 2 sous-chefs de section
- * 1 actuaire●
- * 2 rédacteurs ou traducteurs
- * 1 archiviste et 6 expéditionnaires ou garçons de bureau.
- * 3 délégués permanents composant le service extérieur.

Cet effectif augmentera progressivement :

	1891	1892	1896	1898	1901	1906	1909	1910	1912	1914
Total	17	16	20	22	29	28	24	28	30	30
Service intérieur	14	13	14	15	23	22	19	21	23	23
Service extérieur	3	3	6	7	6	6	5	7	7	7

La création d'un nouveau service propre au travail : l'actuariat

Les besoins de l'office du travail conduisent à la création d'un nouveau service, l'actuariat, et en même temps une nouvelle fonction : celle d'actuaire.

Il s'agit là d'agents spécialisés, chargés de l'étude des questions techniques propres aux retraites ouvrières et aux sociétés de secours mutuel. Ils doivent établir en même temps des barèmes et des tables.

Ces tâches nécessitent un niveau mathématique élevé et des compétences confirmées en statistiques.

L'actuaire est hors hiérarchie de 1891 à 1897, puis il est intégré au premier bureau de l'office, celui des statistiques et des assurances sociales.

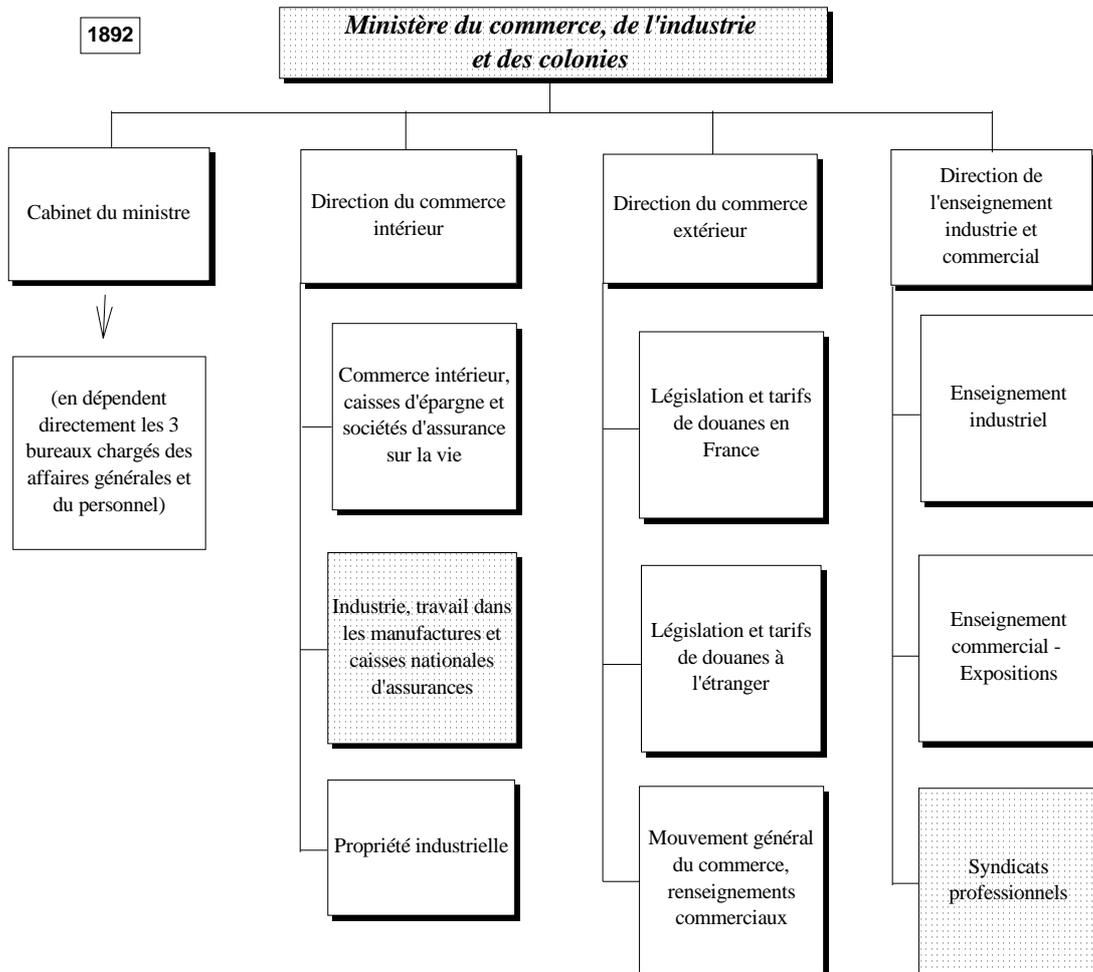
¹ du moins jusqu'en 1897, date de son intégration plus complète dans l'administration centrale, intégration qui ne fera pas disparaître sa spécificité. Le service extérieur continuera d'ailleurs à être géré par un texte spécifique, même après la première Guerre mondiale.

Ministère du commerce, de l'industrie et des colonies

(Décret du 2 février 1892)

La création de l'office du travail n'entraîne pas, dans un premier temps du moins, une réorganisation du ministère qui reste fixée comme suit par un décret du 2 février 1892.

Deux bureaux appartenant à deux directions différentes s'occupent, en partie ou en totalité, des problèmes *travail* :



- L'effectif total comprend alors 184 agents, sans compter le personnel de l'office du travail, à savoir :
 - * 3 directeurs
 - * 23 agents d'encadrement (Chefs et sous-chefs de bureau)
 - * 128 autres agents

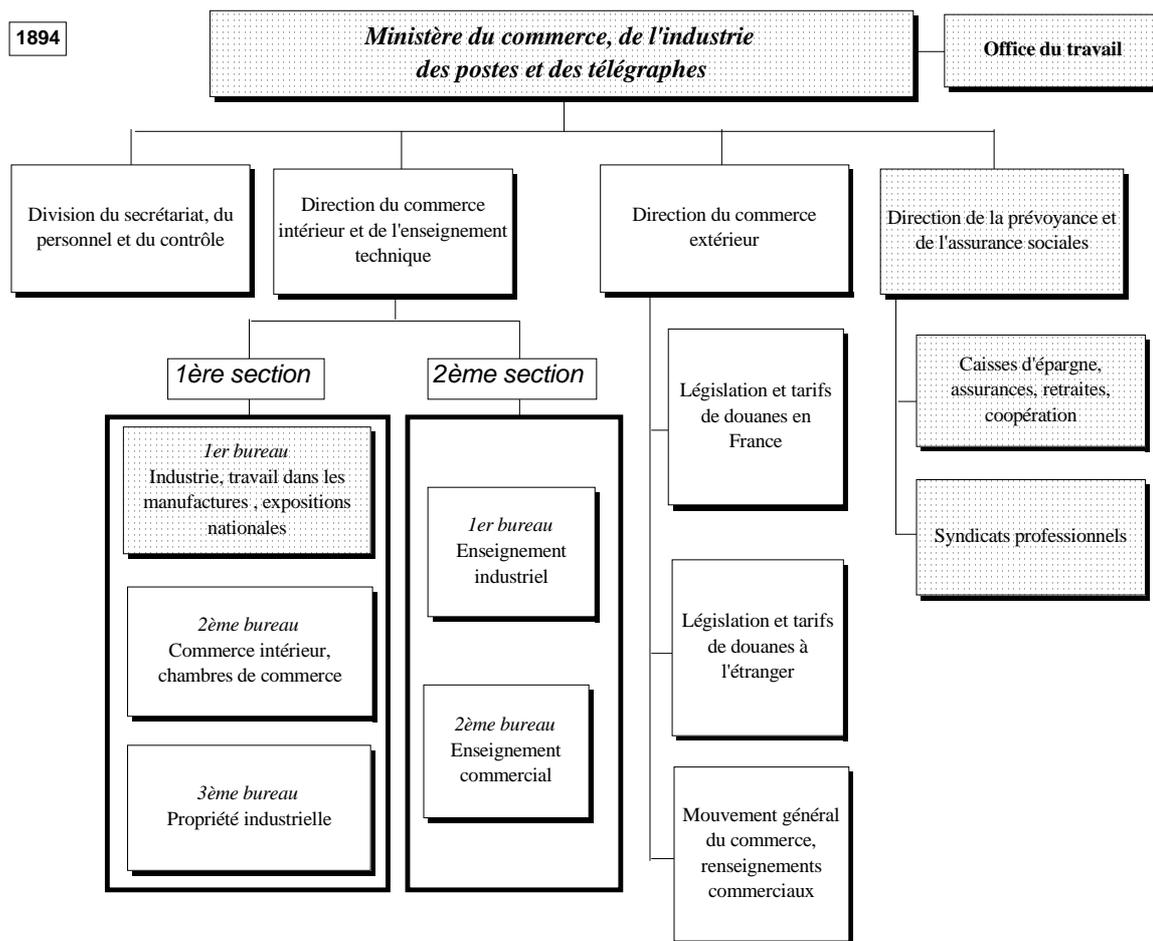
A la fin de 1892 est créé un système d'inspection du travail se substituant à celui de 1874 et dont les membres sont désormais tous des fonctionnaires de l'Etat : 11 inspecteurs divisionnaires supervisant chacun une circonscription territoriale avec 92 inspecteurs ou inspectrices départementaux.

Outre leur tâche d'inspection et de contrôle, les inspecteurs coopèrent avec l'office du travail en établissant les statistiques des conditions de travail dans les établissements dont ils sont chargés.

Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes

(Décret du 27 octobre 1894)

Le développement de la réglementation du travail (lois du 2 novembre 1892 et 12 juin 1893 et textes d'application, tels le décret du 10 mars 1894) et la création d'une direction de la prévoyance et de l'assurance sociales, articulée en deux bureaux (*caisse d'épargne, assurances, retraites, coopération* et, d'autre part, *syndicats professionnels*) entraîne une profonde réorganisation du ministère du commerce, de l'industrie et des postes et télégraphes.

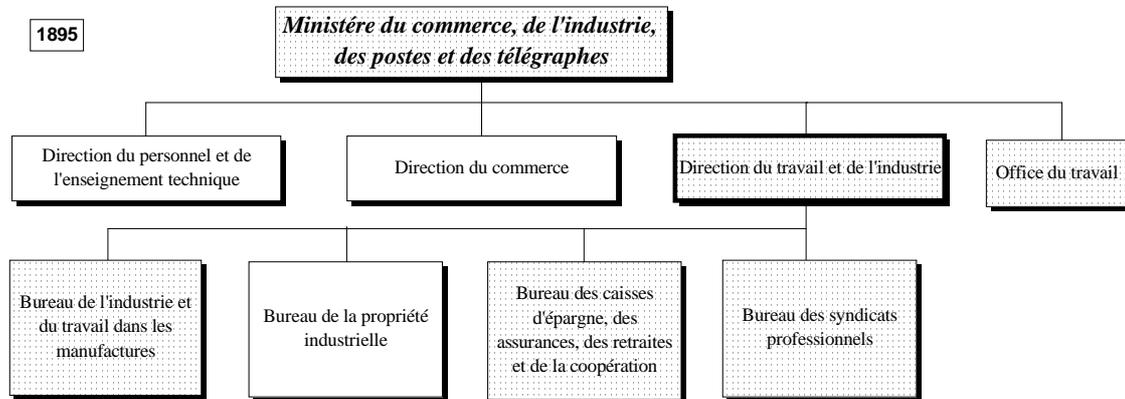


L'effectif ne subit qu'une légère augmentation (un emploi de chef de division).

Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes

(Décret du 28 décembre 1895)

A la fin de 1895, dans la logique qui avait prévalu en 1894, mais en complément, une nouvelle organisation est mise en place par le décret de 1895.



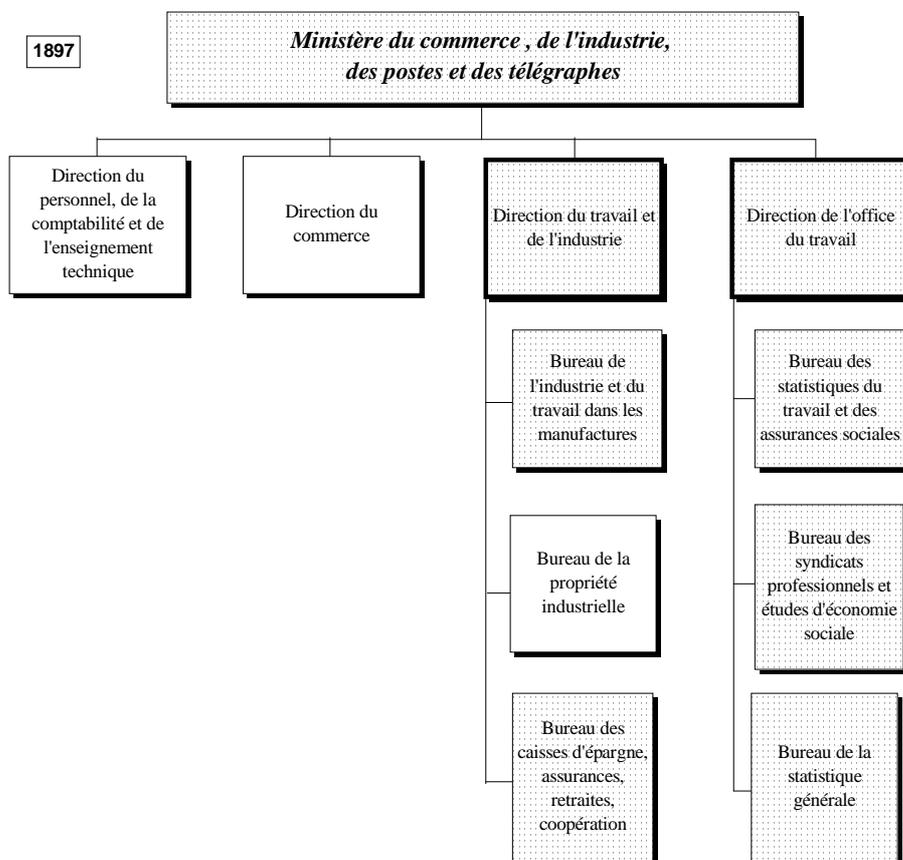
On voit apparaître pour la première fois une *direction du travail et de l'industrie*, qui intègre les deux bureaux de la direction de la prévoyance et de l'assurance sociales, créée l'année précédente. Cette dernière réapparaîtra en 1889.

Ainsi, peu à peu se dessine une administration centrale du travail : à côté de l'office du travail, qui se structure en trois bureaux, couvrant l'ensemble du champ des études et statistiques relatives au travail et à la protection sociale, trois des quatre bureaux de la nouvelle Direction du travail et de l'industrie ont en totalité (4^{ème} bureau) ou en partie (1^{er} et 3^{ème} bureaux), une activité centrée sur l'élaboration et le suivi de la réglementation en ces domaines.

La loi des finances du 29 mars 1897 rattache les crédits du service central de l'office du travail au budget de l'administration centrale du ministère du commerce et le décret du 6 juin 1897 consacre cette nouvelle organisation.

Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes

(Décret du 6 juin 1897)



Les effectifs comprennent 142 agents :

- 4 directeurs
- 29 sous-chefs de bureau
- 35 rédacteurs
- 73 autres agents¹
- un actuaire à la direction de l'office du travail.

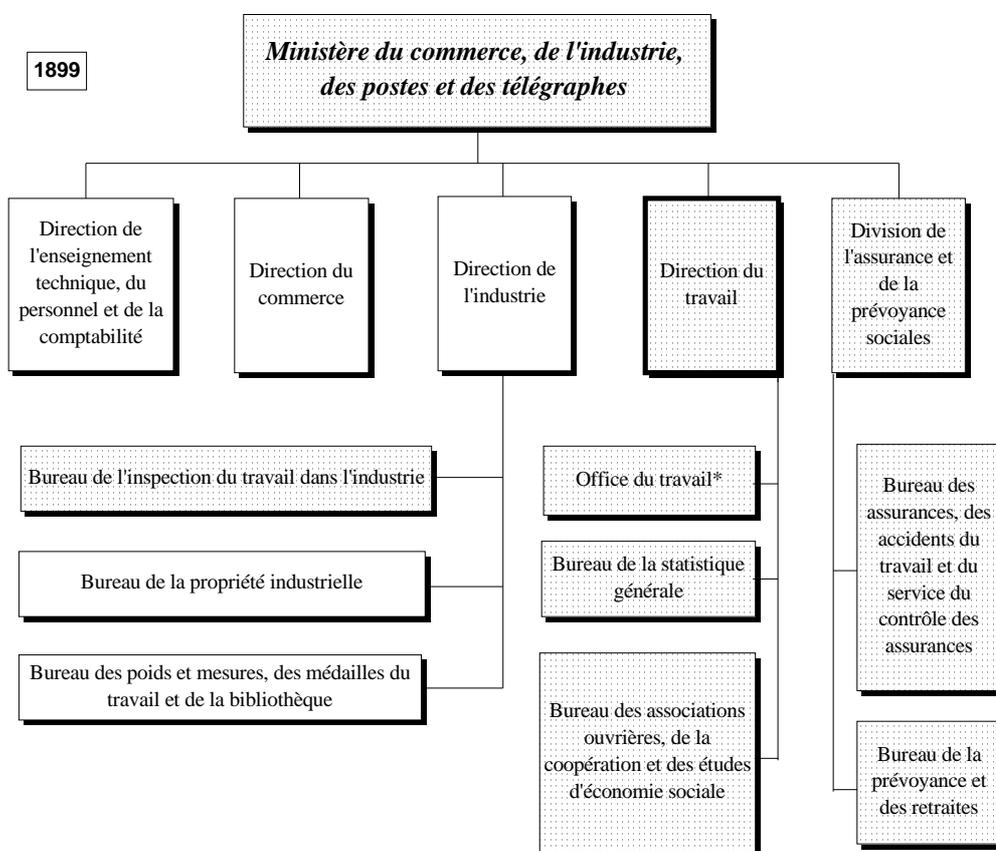
A la même date, l'inspection du travail compte 11 inspecteurs divisionnaires et 97 inspecteurs départementaux, cependant que l'office du travail compte dans ses effectifs 3 délégués permanents, chargés des enquêtes sur le terrain.

¹ S'y ajoutent un certain nombre de dames sténodactylographes. A cette date, elles ne bénéficient pas des avantages des autres agents : elles sont payées à la journée et n'ont pas de congés et de retraites. Elles sont recrutées de façon variée suivant les ministères : le premier concours est organisé en 1901 au ministère du commerce et en 1913, neuf ministères sur douze ont un cadre de dames sténodactylographes. (G. Thuillier in "La Revue administrative", N° 210/211 nov-déc. 1982.)

Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes

(Décret du 1er août 1899)

La direction du travail, avec 2 bureaux, devient distincte de celle de l'industrie et l'office du travail reste confondu avec elle. Une division de l'assurance et de la prévoyance sociales est en même temps créée. L'individualisation du domaine social est presque achevée. Seule l'élaboration de la législation du travail ne relève pas de l'une des deux grandes structures (direction du travail, division de l'assurance et de la prévoyance sociales).



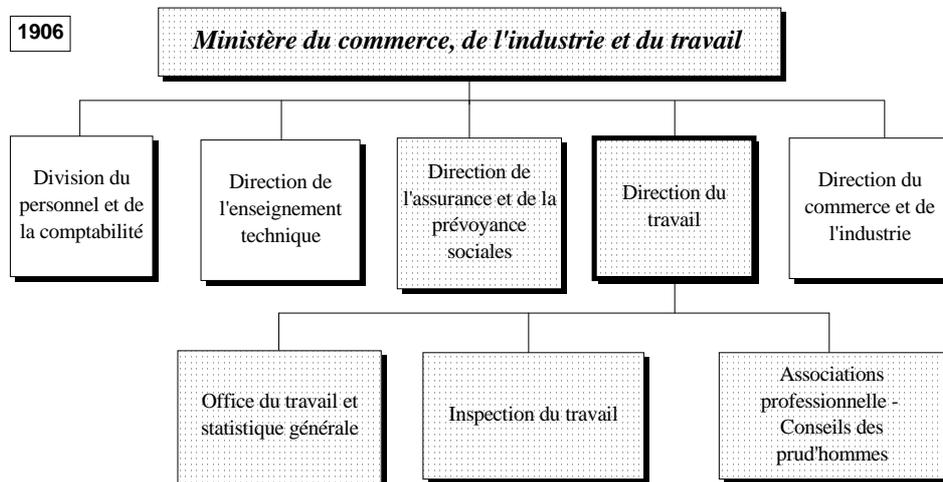
*L'office du travail est sous la responsabilité du directeur

Le regroupement des bureaux compétents dans le domaine du travail s'effectuera le 10 octobre 1900, cependant que la division de l'assurance et de la prévoyance sociales, est élevée au rang de direction.

Le ministère du commerce, de l'industrie et du travail

(Décret du 14 mars 1906)

Pour la première fois, le terme "travail" figure dans l'intitulé d'un département ministériel avec la création du *Ministère du Commerce, de l'industrie et du travail* confié à Gaston Doumergue et qui se présente ainsi :



L'enseignement technique devient une direction séparée, et les dossiers relatifs au commerce et à l'industrie sont traités par une même direction.

La direction du travail comporte 3 bureaux :

1er bureau : l'office du travail. Il est chargé des principales missions suivantes :

- information et statistiques (travail et conditions des travailleurs)
- statistique coopérative et information ouvrière
- législation ouvrière comparée
- bulletin de l'office du travail et conseil supérieur du travail
- conseil supérieur de statistique.

2ème bureau : l'inspection du travail ; Ce bureau, avec 2 sous-chefs de bureau, est chargé de :

- la réglementation du travail
- l'hygiène et la sécurité des travailleurs
- la gestion du personnel et la comptabilité de l'inspection du travail
- les différentes commissions (commission supérieure du travail, lois ouvrières, hygiène industrielle)

3ème bureau : le conseil des prud'hommes en particulier chargé de :

- la réglementation (recherches et contrats de travail)
- le chômage et le placement
- les grèves - la conciliation et l'arbitrage
- les syndicats patronaux, ouvriers ou ceux des employés
- la bourse du travail
- les associations ouvrières
- l'annuaire des syndicats.

La direction de l'assurance et de la prévoyance sociales comporte deux bureaux :

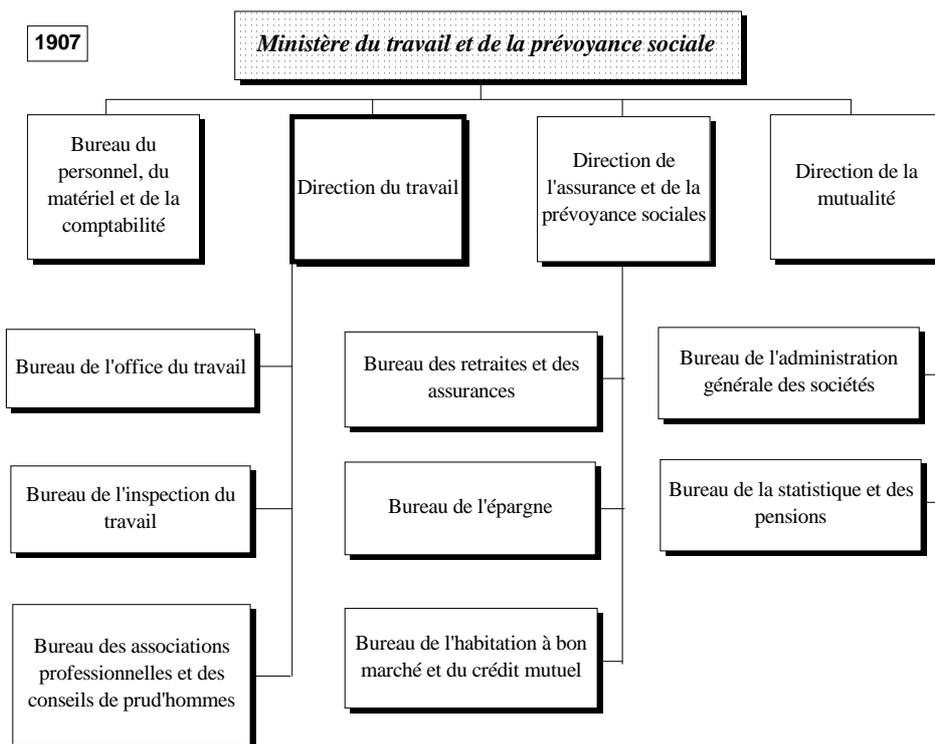
- *1er Bureau : Epargne et habitation à bon marché.*
- *2ème Bureau : Assurances et retraites*

AUTONOMIE DU SECTEUR SOCIAL

Créé par le décret du 25 octobre 1906, le ministère du travail et de la prévoyance sociale est réorganisé peu après par le décret du 20 juillet 1907 :

Ministère du travail et de la prévoyance sociale

(Décret du 20 juillet 1907)



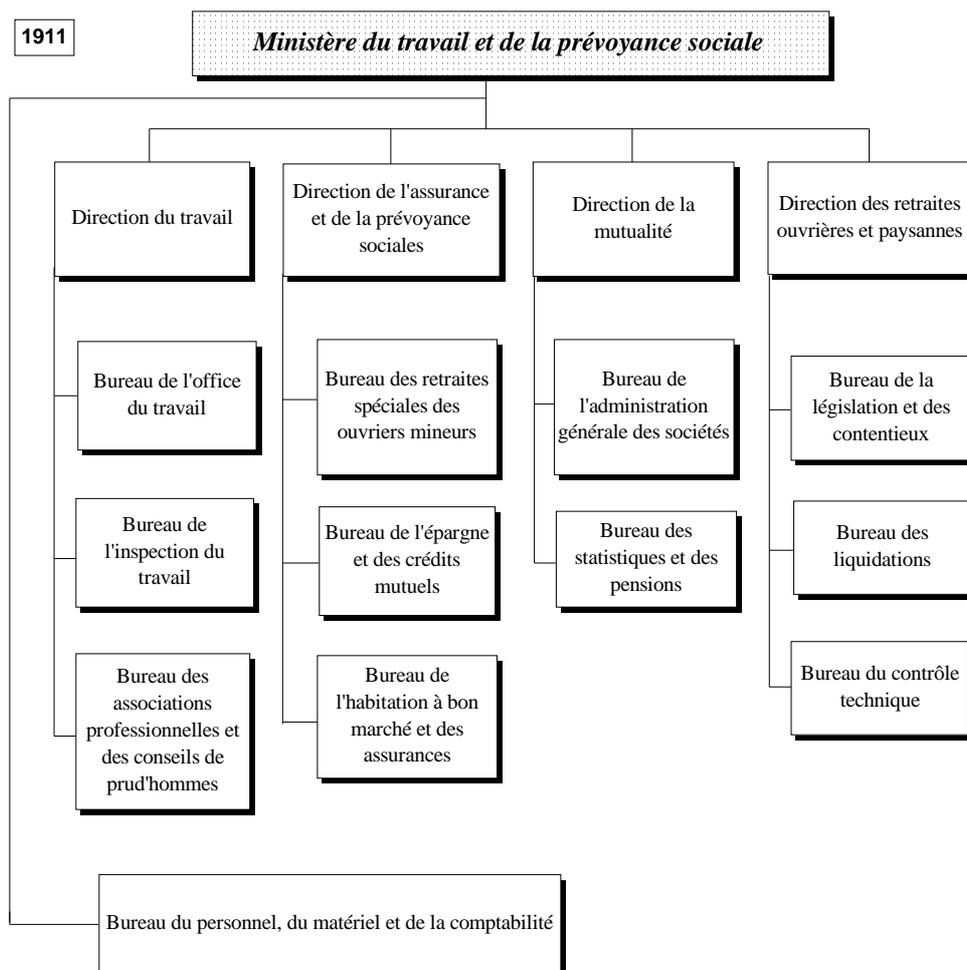
Les effectifs de l'administration centrale sont révisés à plusieurs reprises entre 1906 et 1909, sans que l'organisation du ministère soit modifiée.

Il n'en sera pas de même en 1911 puisqu'une direction des retraites ouvrières et paysannes apparaît alors. (décret du 25 mars). La place de la prévoyance, déjà importante antérieurement, devient alors prépondérante.

Ministère du travail et de la prévoyance sociale

(Décret du 27 novembre 1911)

L'administration centrale comprend désormais - si l'on ne tient pas compte des dames sténodactylographes - 142 agents répartis en 10 bureaux, effectif qui sera porté à 170 par ce décret.



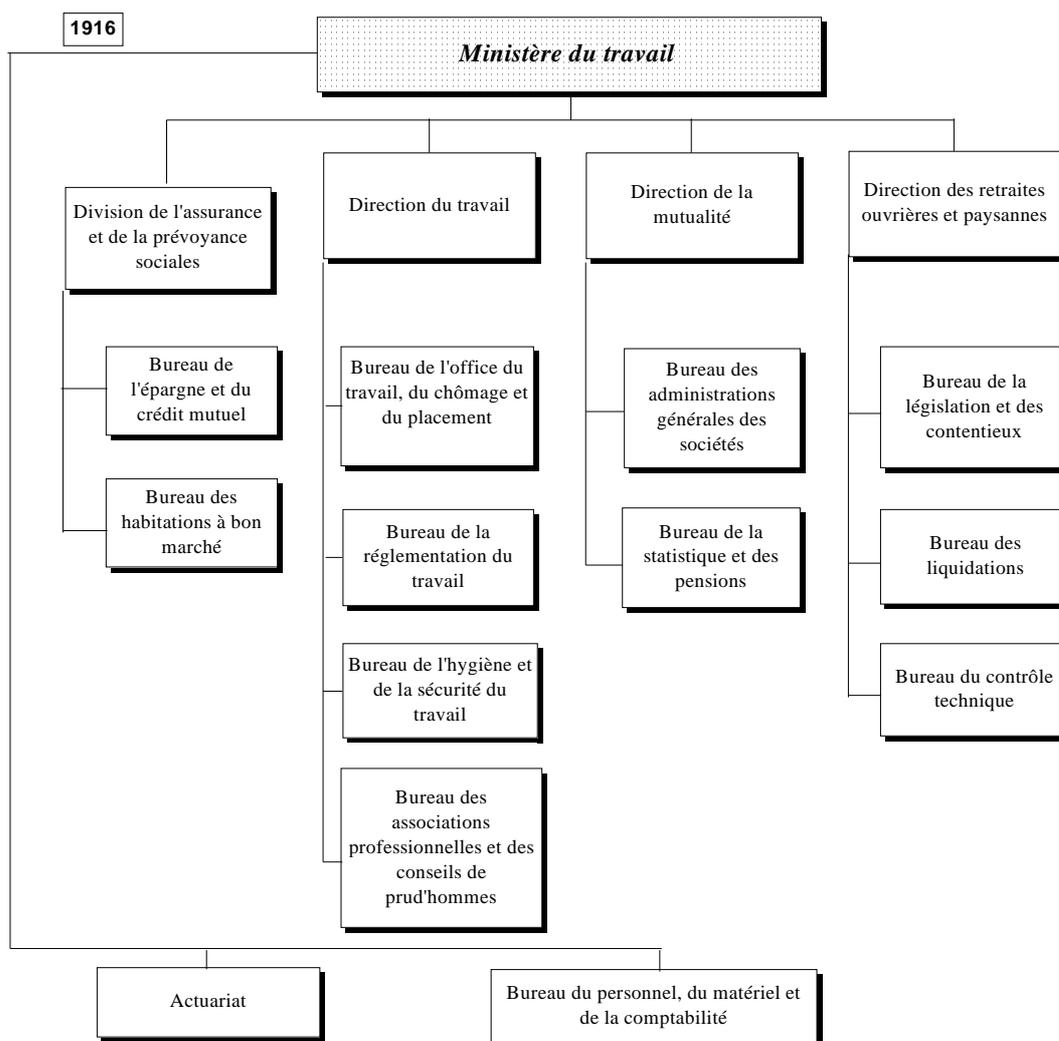
Entre 1911 et 1919, l'organisation générale du ministère n'est guère modifiée. L'institution, le 20 mars 1917, d'un sous-secrétariat d'Etat qui avait dans ses attributions les retraites ouvrières, la mutualité, le contrôle des assurances privées et la Statistique générale de la France n'influe en rien sur l'organisation des services fixée comme suit en 1916 :

(Décret du 21 novembre 1916)

La réorganisation principale porte sur la direction du travail. Le bureau de l'inspection du travail, chargé de l'élaboration de la réglementation, est désormais scindé en deux :

- 1- réglementation proprement dite (emploi des femmes et des enfants, travail de nuit, durée du travail, repos hebdomadaire...);
- 2- hygiène et sécurité du travail.

Par la suite, cette distinction sera toujours conservée.



Au cours de la guerre, Albert-Thomas¹ a été nommé successivement *sous-secrétaire d'Etat à la guerre, chargé de l'artillerie et de l'équipement militaire* (18 mai 1915-11 décembre 1916), et *ministre de l'armement et des fabrications de guerre* (12 décembre 1916-11 septembre 1917). Il se proposa de rassembler toutes les énergies pour la victoire en utilisant les ressources du pays au maximum. A cet effet, il augmenta la mobilisation du potentiel industriel et lui procura la main d'oeuvre indispensable. Aussi, un grand nombre de travailleurs coloniaux ou étrangers furent-ils employés dans les usines aux côtés des femmes dont il favorisa le recrutement. Il a exercé un rôle important dans la détermination des conditions de travail et son oeuvre fut poursuivie par son successeur Loucheur.

¹ Agrégé d'histoire, journaliste à l'humanité et député socialiste, il fut choisi par Viviani pour occuper des fonctions qu'il garde dans les ministères Briand et Ribot.

Unicité ou éclatement de l'administration sociale

Création d'un ministère de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales

La création du ministère du travail avait consacré la reconnaissance du social, mais le domaine de la santé, comme celui de l'assistance, continuait à relever d'un ministère à compétence générale, celui de l'intérieur. Dès 1902, les ouvrages de Filassier et de Strauss réclamaient la création d'un ministère de la santé publique, mais leur écho fut lent car une proposition de loi de Breton du 15 juin de la même année reste dans l'oubli. La terrible épidémie de "grippe espagnole" en 1918 sensibilise les pouvoirs publics et l'opinion, personne ne sachant à quel ministre il incombait de prendre les mesures prophylactiques nécessaires. L'appel, provisoire, au service de la santé militaire ne fut qu'un expédient peu populaire.

Plusieurs propositions échouent encore et c'est finalement par le décret du 21 janvier 1920 que naît le ***ministère de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales***, avec Jules Breton pour premier titulaire. Celui-ci reprend :

* 1) *au ministère du travail*

- la direction de l'assurance et de la prévoyance sociales
- la direction de la mutualité
- les services du contrôle des assurances privées

* 2) *au ministère de l'intérieur*

- la direction de l'assistance et de l'hygiène publique qui devient : *la direction de la santé publique et de l'hygiène sociale*.

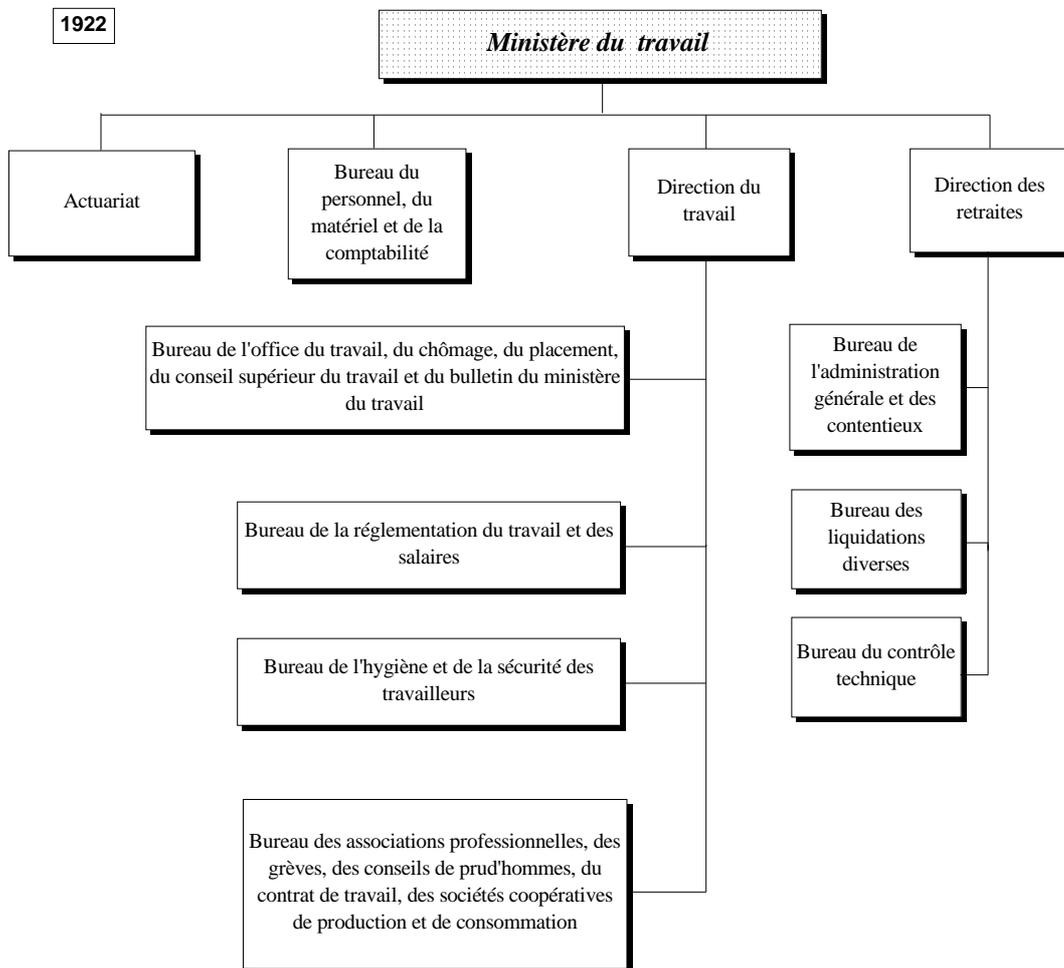
Ministère du travail

(Décret du 7 janvier 1922)

L'ancienne direction de l'assurance et de la prévoyance sociales du ministère du travail se voit scindée en deux : les retraites et les assurances restent au sein du travail et deviennent la direction des retraites ouvrières et paysannes alors que l'Épargne, les HBM et le crédit mutuel relèvent du nouveau ministère de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales.

Cette restructuration aboutit à une diminution sensible du ministère du travail lequel ne comporte plus que 2 directions (au lieu de 4), 8 bureaux (au lieu de 12) et 13 sous-chefs de bureaux (au lieu de 17). La direction du travail conserve exactement la même configuration. La direction des retraites ouvrières et paysannes, un peu modifiée, devient la direction des retraites.

Le ministère est désormais organisé ainsi :



Première réunification des ministères sociaux

Cette partition durera quatre ans,. Dans le troisième ministère Poincaré, Charles Daniel-Vincent se voit confier la responsabilité d'un département regroupant les deux ministères chargés du travail et de la santé sous le nom de ***ministère du travail et de l'hygiène***, dénommé le 14 juin suivant ***ministère du travail, de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales***.

Il s'agissait là d'une première préfiguration du ministère chargé des affaires sociales de 1966 Le regroupement des deux ministères entraîne la fusion des services d'administration générale et leur regroupement avec ceux de la mutualité et de la prévoyance sociale au sein de la direction de l'administration générale, de la mutualité et de la prévoyance sociale.

En application du décret du 7 mai 1924, celle-ci est organisée en 7 bureaux regroupés autour de 3 pôles : administration générale, mutualité, puis prévoyance sociale - logement - épargne :

Direction de l'administration générale, de la mutualité et de la prévoyance sociale

(Décret du 7 mai 1924)

1- Administration générale

**1er bureau : personnel et service intérieur*

**2ème bureau : budget, comptabilité, caisse*

2 - Mutualité

**3ème bureau : administration générale des sociétés de secours mutuel*

**4ème bureau : subventions, pensions et statistiques des sociétés de secours mutuel*

3 - Prévoyance sociale - division des habitations à bon marché et de l'épargne

**5ème bureau : habitations à bon marché*

**6ème bureau : logement*

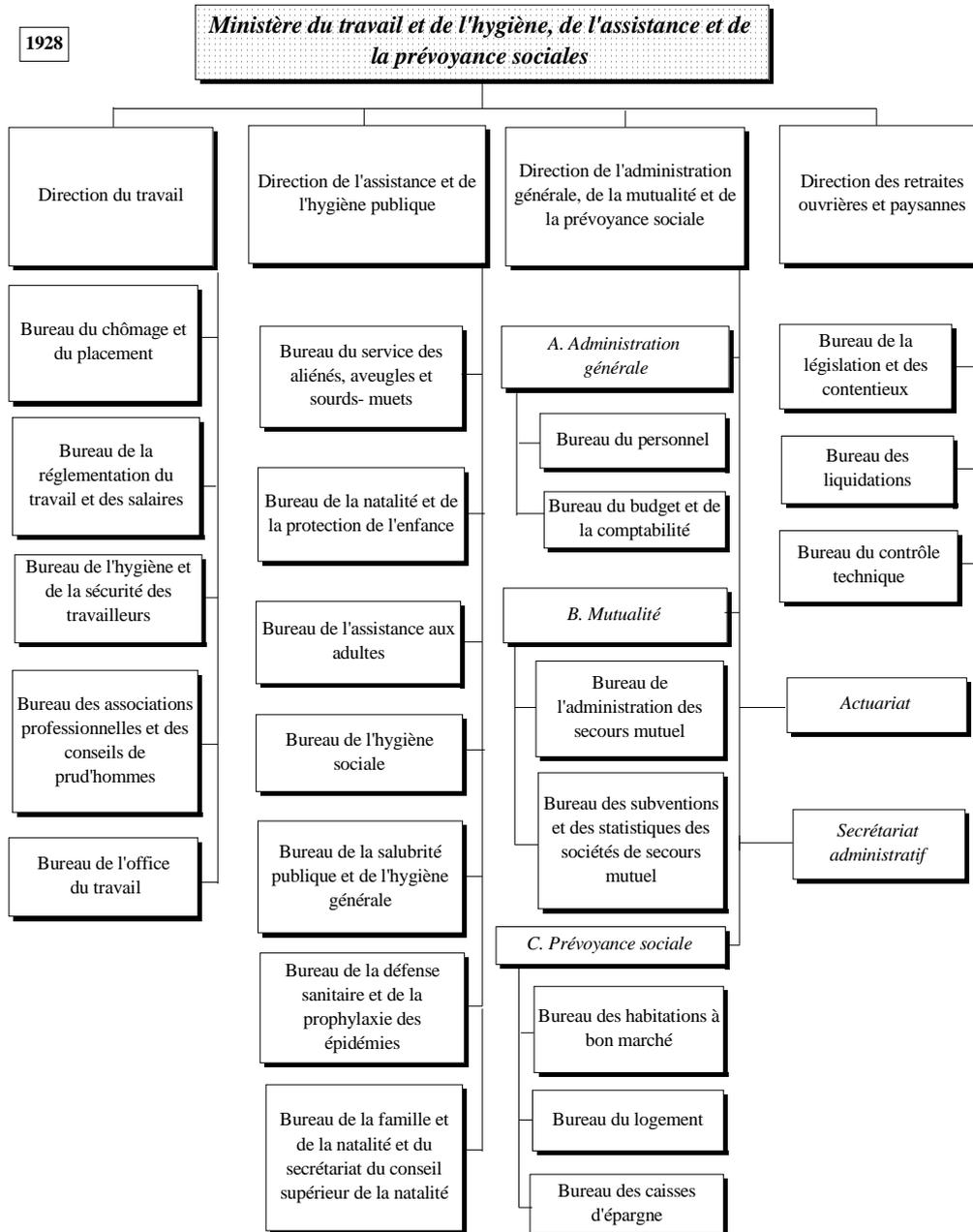
**7ème bureau : caisses d'épargne.*

Seule la création de cette direction constitue une innovation, puisque les autres directions techniques avaient déjà la même structure dans les deux ministères précédents.

Ministère du travail, de l'hygiène et de la prévoyance sociales

(Décret du 5 février 1928)

Le ministère comporte la structure suivante :



Trois services, dotés d'une autonomie que justifie leur technicité, s'ajoutent à ces directions :

- * service extérieur de l'office du travail ;
- * direction du contrôle des assurances privées ;
- * direction de la statistique générale de la France et du service d'observation des prix.

Partition du ministère et émergence du pôle santé

(Loi du 28 mars 1930)

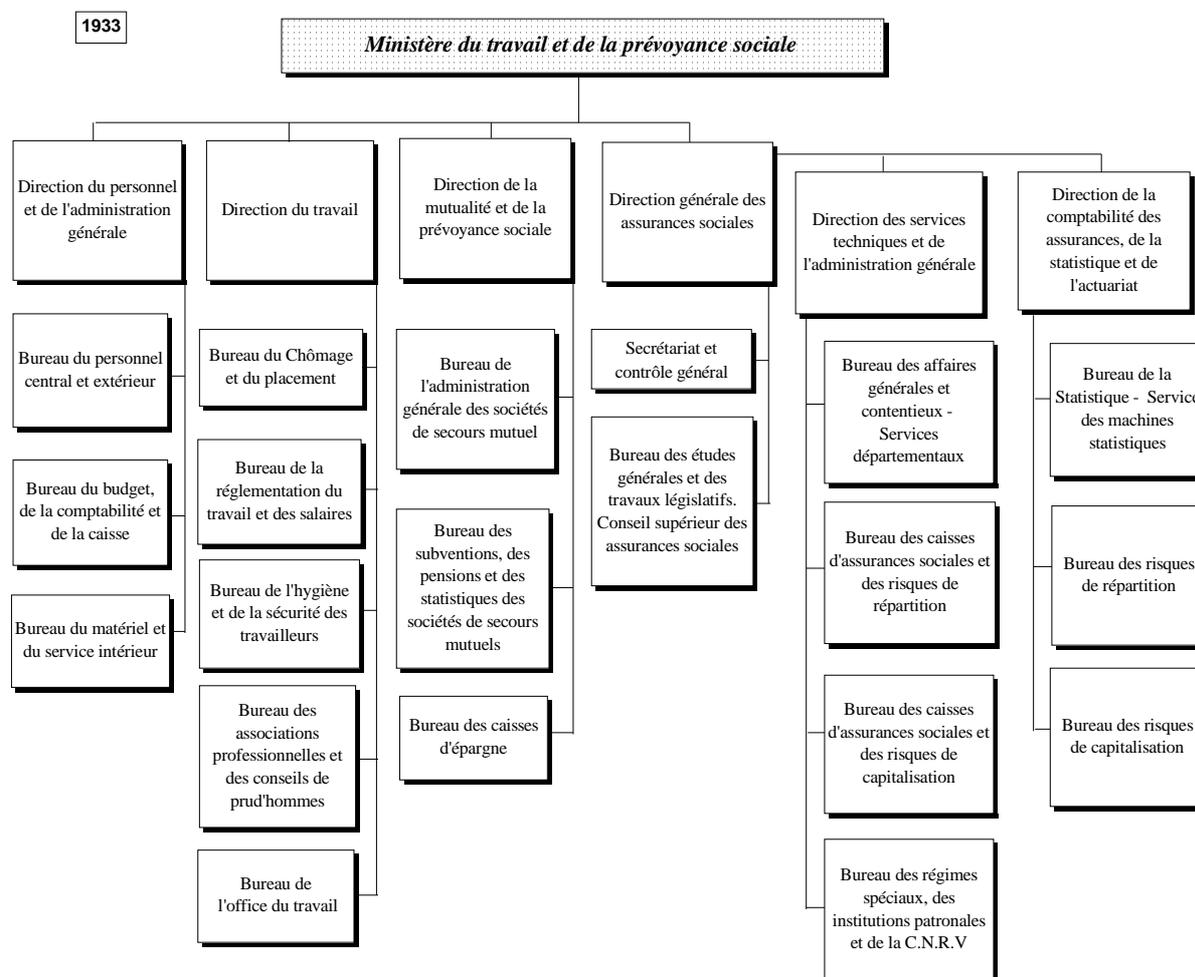
Six années plus tard, le ministère reconstitué est à nouveau éclaté puisque, à la date du 28 mars 1930, la séparation des deux ministères intervient avec la création d'un *ministère de la santé publique*, cette désignation étant plus expressive et surtout plus extensive que celle de ministère de l'hygiène.

Cette loi (28 mars 1930) prévoit :

Le ministre de la Santé publique a sous sa direction les services d'hygiène et d'assistance publique, le service du pari mutuel et le service des habitations à bon marché, précédemment rattachés au ministère du Travail, et l'inspection médicale scolaire, précédemment rattachée au ministère de l'instruction publique.

Cette césure persistera jusqu'en 1966

Avec le décret du 12 avril 1933 l'organigramme du *ministère du travail et de la prévoyance sociale* est fixé comme suit :



LE MINISTÈRE DU TRAVAIL À L'HEURE DES RÉFORMES

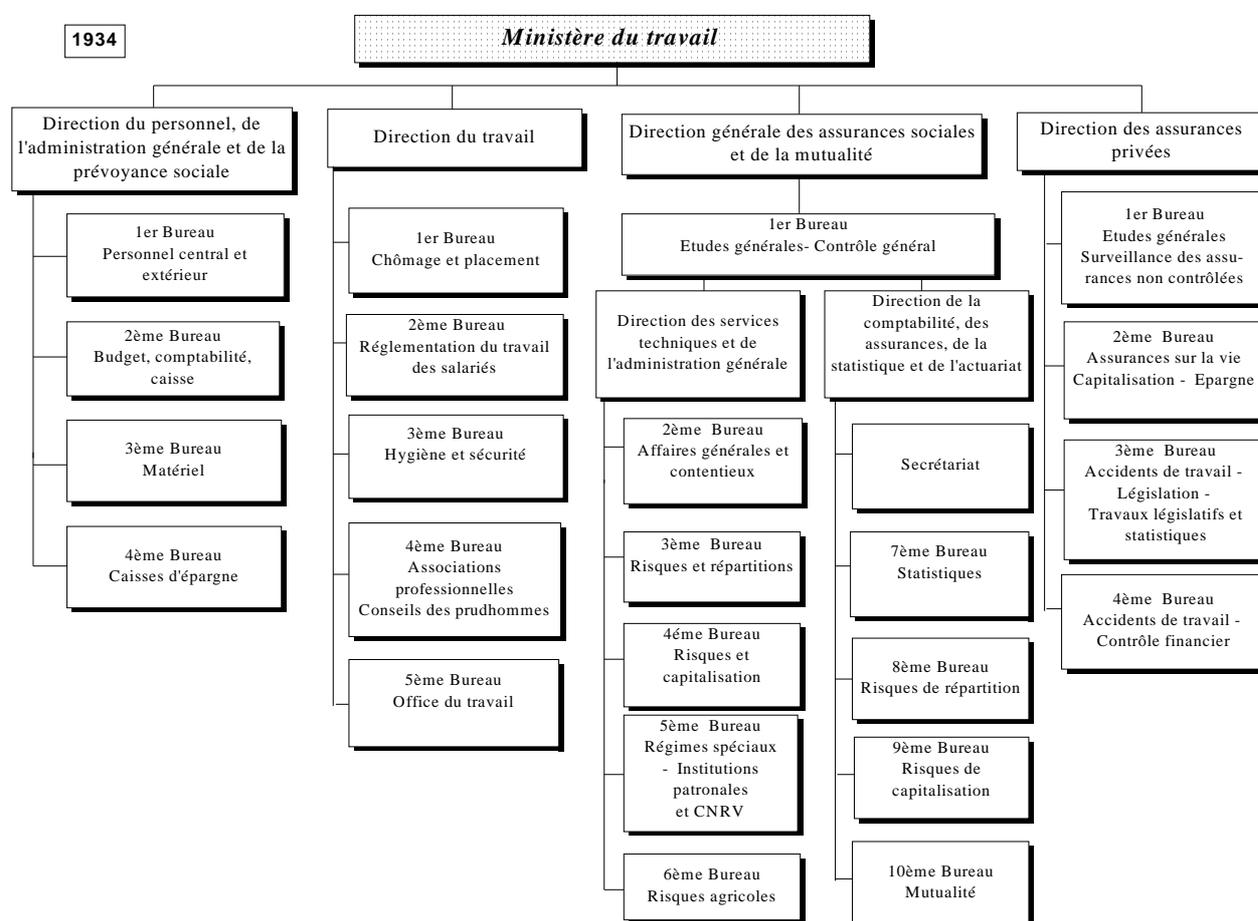
L'ÉVOLUTION DE 1934 À 1939

Avec le décret du 29 juillet 1934, une nouvelle organisation voit le jour dont les grandes lignes ne seront pas modifiées jusqu'à la seconde guerre mondiale.

La direction de la mutualité est dissoute : le bureau des caisses d'épargne est rattachée à la direction du personnel et de l'administration générale, laquelle prend le nom de direction du personnel et de l'administration générale et de la prévoyance sociale ; un bureau de la mutualité est créé au sein de la direction générale des assurances sociales dont la dénomination est modifiée en conséquence.

Une direction des assurances privées est créée au sein du ministère, forte de quatre bureaux et dont dépend le service de contrôle des assurances.

Le nouveau *ministère du travail* se présente ainsi :
(Décret du 29 juillet 1934)



Cet organigramme ne connaîtra que quelques modifications de détail, sauf en ce qui concerne la direction du travail qui prendra le nom de direction générale du travail et de la main d'oeuvre le 14 janvier 1937 et dont le nombre de bureaux passera de cinq à sept en 1937 puis à neuf en 1939.

En 1937, la direction générale du travail et de la main d'oeuvre est réorganisée comme suit, pour tenir compte de l'importance nouvelle prise par certaines des attributions du ministère :

- *1er bureau : *chômage, fonds national de chômage ;*
- *2ème bureau : *main d'oeuvre et placement ;*
- *3ème bureau : *main d'oeuvre étrangère ;*
- *4ème bureau : *relations entre employeurs et employés ;*
- *5ème bureau : *réglementation du travail ;*
- *6ème bureau : *coopération et artisanat ;*
- *7ème bureau : *allocations familiales, congés payés.*

Certains de ces bureaux voient leurs effectifs sensiblement augmenter pour tenir compte de l'évolution de la législation et du rôle nouveau que l'Etat entend assumer dans le domaine des relations professionnelles. c'est en particulier le cas du 4ème bureau.

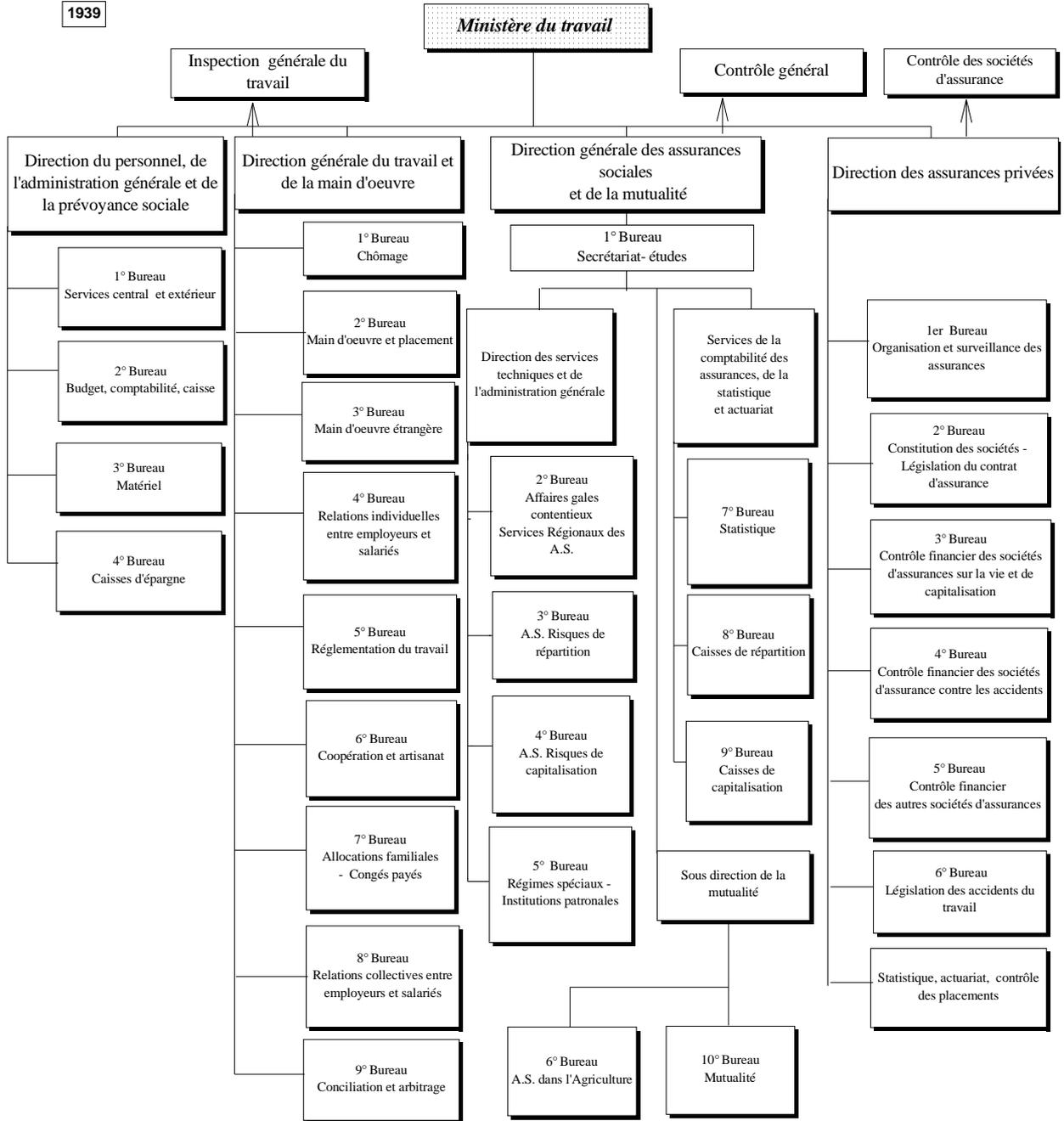
A la direction chargée du personnel et du matériel continue d'être rattaché le bureau des caisses d'épargne, ce qui montre bien à la fois le souci de continuer à intervenir dans l'ensemble du champ social, tel que délimité au début du siècle et la difficulté de définir la logique qui doit présider à l'organisation de l'intervention administrative.

La période 1937-1939 est marquée par l'intervention accrue de l'Etat dans les relations professionnelles et la généralisation des procédures d'arbitrage.

L'organigramme de 1939 consacrera cette évolution : place donnée aux relations individuelles et collectives du travail ; éclipse relative des questions de sécurité et santé au travail ; importance des problèmes de main d'oeuvre ; survivance de la répartition antérieure des compétence entre les ministères (travail, agriculture, finances, industrie et commerce) ou au sein m[^]me du ministère du travail (régime des caisses d'allocations familiales ; coopération et artisanat ; caisses d'épargne)

A la veille de la guerre, l'organigramme du ministère présente la forme ci-après :

1939



LES EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DE 1936 A 1939

Le poids des personnels de conception et de contrôle reste fort. Il atteint 40% à la direction du travail, service où prime l'aspect réglementaire et la rédaction de textes nouveaux. Un septième bureau est créé au sein de cette direction, consacré aux relations collectives du travail entre employés et salariés (8 agents dont un chef de bureau et trois rédacteurs).

Le projet du budget de 1937 justifie ainsi cette création :

L'organisation actuelle de la direction du travail ne satisfait plus aux obligations qu'impose à l'administration l'application des lois relatives à la semaine de 40 heures, aux conventions collectives de travail et aux congés payés.

Il est donc d'une nécessité impérieuse de créer un bureau qui aura dans ses attributions les rapports collectifs entre patrons et salariés et les questions relatives aux syndicats professionnels.

La direction générale des assurances sociales compte une plus grande proportion d'agents spécialisés (10 vérificateurs dont les traitements sont identiques à ceux des rédacteurs ; 3 chefs de section alignés sur les sous-chefs de bureau) et d'agents d'exécution (30 employés d'administration et surtout 92 auxiliaires, en partie affectés au service des machines statistiques). Le personnel d'encadrement ne compte que 49 agents sur 267, soit 18%.

La direction des assurances privées compte un nombre élevé d'agents d'un niveau égal ou supérieur à celui de rédacteur (60%), mais ceux-ci se répartissent également entre rédacteurs (27 sous-chefs de bureau et rédacteurs) et vérificateurs (25 chefs de section et vérificateurs).

Le budget de 1937 prévoit pour les effectifs de l'administration centrale un nombre total de 623 agents auxquels s'ajoutent les effectifs des deux corps de contrôle : contrôle général des assurances sociales, contrôle général des assurances privées.

Ces effectifs sont répartis comme suit :

Effectifs 1937 :

	<i>Direction du travail- Direction adm. générale. -Cabinet</i>	<i>Direction générale des. Assurances sociales .</i>	<i>Direction générale des Assurances privées.</i>
Directeurs généraux - Directeurs	2	3	1
Directeurs adjoints-Chefs de service	1		1
Chefs de bureau	12	11	5
S/ chefs de bureau et assimilés	18	11	9
Rédacteurs	44	18	21
Vérificateurs		10	22
Autre personnels	155	221	38
Total	252	274	97

En 1938 et 1939, les effectifs des trois sous-ensembles évoluent ainsi :

	1938			1939		
	Encadrement	Autres personnels	Total	Encadrement	Autres personnels	Total
Travail, administration générale, cabinet	92	184	276	100	211	311
Assurances sociales	64	227	291	64	227	291
Assurances privées	59	53	112	73	63	136
Total	215	464	679	237	501	738

Comme indiqué plus haut, la direction générale du travail et de la main d'oeuvre comporte désormais neuf bureaux, lorsque l'organisation des deux autres directions générales n'a pas subi de modification.

Entre 1887 et 1939 les effectifs du ministère auront été multipliés, à champ d'intervention constant, par 5,5. Cette croissance est particulièrement rapide dans les dix dernières années traduisant le développement de la législation relative aux assurances sociales et les mutations du droit du travail.

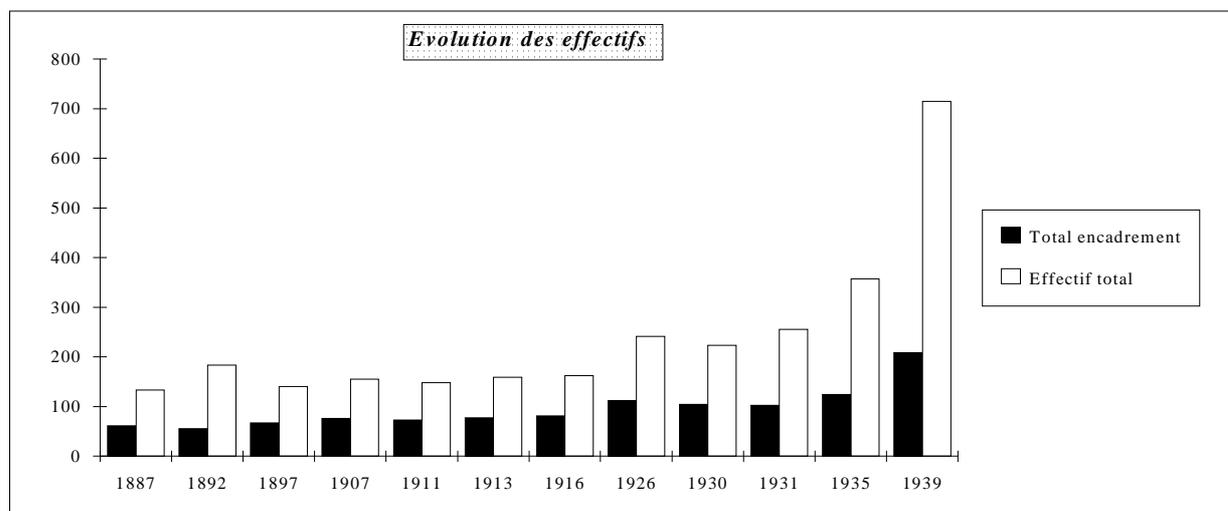
A la même période, les administrations centrales de l'ensemble des départements ministériels comptaient 74 emplois de directeur et 11 chefs de service (rapport accompagnant le décret 48-1834 du 6 septembre 1948).

En 1938 et 1939, les effectifs des trois sous-ensembles évoluent comme suit :

L'évolution des effectifs est représentée sur le tableau ci-dessous.

	Directeurs/ Chefs de div.	Dir. adjt/chefs de service	Sous Directeurs	Chefs de bur/ actuares	S/chefs de bur/ actuares adjts	Rédacteurs/ cadres divers	Total encadrement	Autres agents	Effectif total
1887	4			13	13	32	62	72	134
1892	3			12	11	30	56	128	184
1897	4			14	15	35	68	73	141
1907	4			13	17	43	77	81	156 *
1911	4			13	16	41	74	75	149 *
1913	4			13	18	43	78	82	160 *
1916	4			13	18	47	82	81	163 *
1926	5			20	28	60	113	129	242
1930	3	1		19	26	56	105	119	224
1931	3	1	2	19	22	56	103	153	256
1935	4	1	2	23	25	70	125	233	358
1939	5	1	2	30	37	134	209	506	715

*Il faut ajouter à ces effectifs les dames sténodactylographes



LE BUDGET

LE BUDGET DU MINISTERE DU TRAVAIL

AVANT LA PREMIERE GUERRE MONDIALE

Le premier budget propre au ministère du travail traduit les transferts de compétences et de crédits prévus par le décret du 25 octobre 1906 créant ce nouveau département ministériel.

Il est significatif de constater que les interventions dans le domaine du travail et de l'emploi n'entraînent que des dépenses de très faible niveau, d'autant que le poste principal, hérité du ministère des travaux publics, est représenté par l'indemnisation des délégués mineurs, institués en 1886, dépense recouvrable dans sa quasi totalité.

Les subventions aux caisses de chômage privées et aux organismes non-marchands intervenant sur le marché du travail, dont le rôle est encore marginal, ne représentent que moins de 1% du budget en 1907 et leur niveau ne croîtra pas.

Dès l'origine les subventions économiques (aux sociétés ouvrières de production et à diverses manifestations) pèsent peu.

A partir de 1909, les crédits inscrits pour le développement du logement social (lois de 1908 et 1913) seront importants (en 1914, ils se monteront à 1 903 000 francs, représentant plus de vingt fois le montant des crédits destinés aux organismes de placement et d'indemnisation du chômage).

La part principale est occupée par les subventions à la mutualité et la participation de l'Etat aux caisses de retraites, et d'abord à celles des ouvriers mineurs. Le total représentait, en 1907, 80% du budget (3/4 pour la mutualité, 1/4 pour les retraites).

Après le vote de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, le budget du ministère explose, et entre 1907 et 1914 il est multiplié par 8 (par 7 entre 1910 et 1914), du fait

- de la croissance des subventions à la mutualité (+ 33% en 7 ans) ;
- des interventions en faveur des retraites et pensions multipliées par 36 (et par 32 entre 1910 et 1914).

Les dépenses de fonctionnement sont caractérisées par une croissance relativement forte des crédits de l'administration centrale (y compris l'office du travail) et de l'inspection du travail ¹. Le rattachement de la Statistique Générale de la France au ministère du travail, en 1907, constitue une seconde raison du gonflement de ce poste.

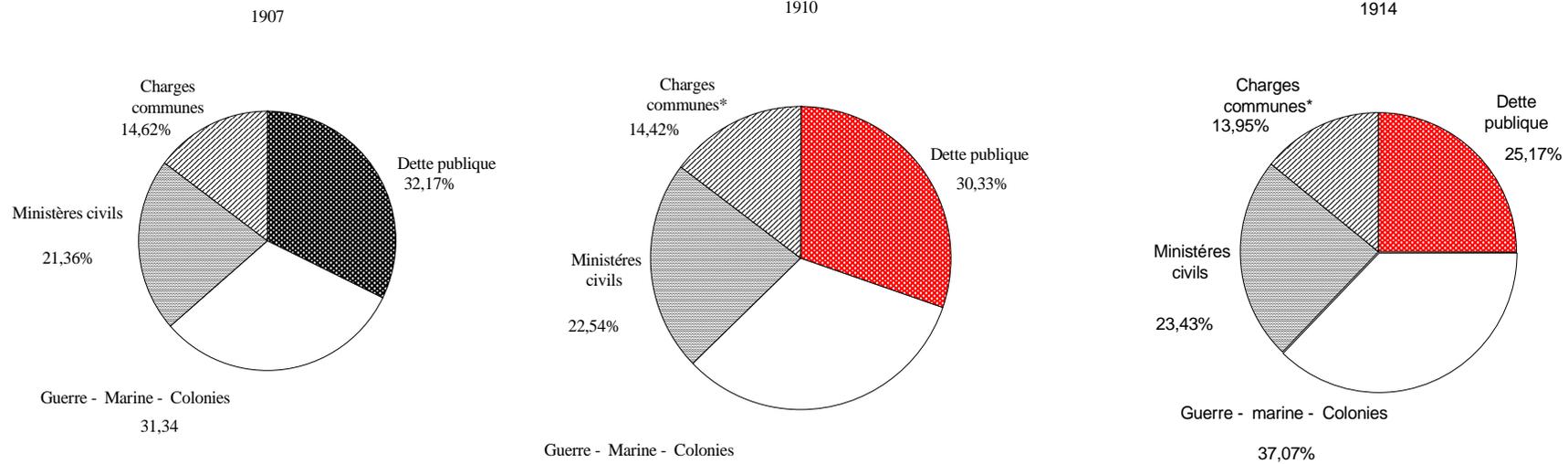
¹ En 1893, première année de fonctionnement de l'inspection du travail rénovée, les crédits affectés à ce service avaient été de 643 000 F, contre 176 000 F en 1892. L'effectif des inspecteurs passe de 102 en 1893 à 122 en 1905 et 142 en 1913.

Budget de l'Etat (1907 - 1910 - 1914)

	1907	%	1910	%	1914	%
Etat	3 833 825 305 F	100%	4 185 382 482 F	100,00%	5 191 643 085 F	100,00%
Dette publique	1 233 528 964 F	32,17%	1 269 367 202 F	30,33%	1 306 585 021 F	25,17%
Guerre/colonies	1 201 629 697 F	31,34%	1 348 765 416 F	32,23%	1 924 294 680 F	37,07%
Ministères civils	818 823 039 F	21,36%	943 584 394 F	22,54%	1 216 359 572 F	23,43%
Charges communes*	560 506 106 F	14,62%	603 638 310 F	14,42%	724 397 074 F	13,95%

Budget 1914 Budget 1907	= 1,35
----------------------------	--------

* Fonctionnement des pouvoirs publics,
frais de poste, de perception des impôts...



BUDGET TRAVAIL - EVOLUTION : 1907 - 1910 - 1914

	<i>Année</i> →	1907		1910		1914	
		<i>12 549 019 F</i>	%	<i>15 587 319 F</i>	%	<i>106 718 809 F</i>	
Fonctionnement	(hors contrôle des organismes de retraite)	1 769 519 F	14,10	1 948 819 F	12,50	2 588 152 F	2,43
	Administration centrale et Office du travail	1 019 519 F	57,62	823 819 F	42,27	1 312 078 F	1,23
	Inspection du travail	750 000 F	42,38	833 000 F	42,74	934 000 F	36,09
	Statistique générale de la France et observatoire des prix			292 000 F	14,98	341 674 F	13,20
Interventions Travail/emploi		561 500 F	4,47	627 000 F	4,02	691 200 F	0,65
	chômage et placement	110 000 F	19,59	110 000 F	17,54	88 000 F	12,73
	indemnisation des délégués mineurs (1)	425 000 F	75,69	480 000 F	76,56	558 200 F	80,76
	autres	26 500 F	4,72	37 000 F	5,90	45 200 F	6,54
Prévoyance sociale, Retraite, Assurance		2 499 000 F	19,91	2 778 000 F	17,82	90 080 187 F	84,41
	contribution à la retraite des ouvriers mineurs	1 000 000 F	40,02	1 500 000 F	54,00	2 000 000 F	2,22
	autres interventions : retraites, pensions, rentes	1 024 000 F	40,98	713 000 F	25,67	83 604 247 F	92,81
	frais de contrôle et autres	475 000 F	19,01	565 000 F	20,34	4 494 710 F	4,99
Mutualité		7 419 000 F	59,12	9 579 000 F	61,45	11 081 500 F	10,38
Autres interventions		300 000 F	2,39	654 500 F (2)	4,20	2 259 000 F (3)	2,12

1) - dépense recouvrables sur les exploitants dans leur quasi totalité

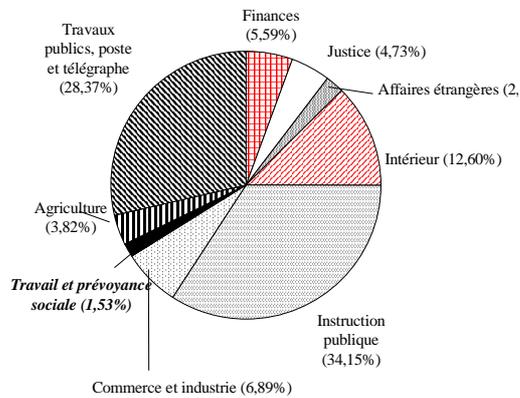
2) - dont 120.000 pour l'exposition de Bruxelles, 350.000 pour les sociétés ouvrières de production et les mutuelles, 184.500 pour le logement social (Loi du 10 avril 1908)

3) - dont 1.903.000 pour le logement social (lois des 10 avril 1908 et 14 juillet 1913)

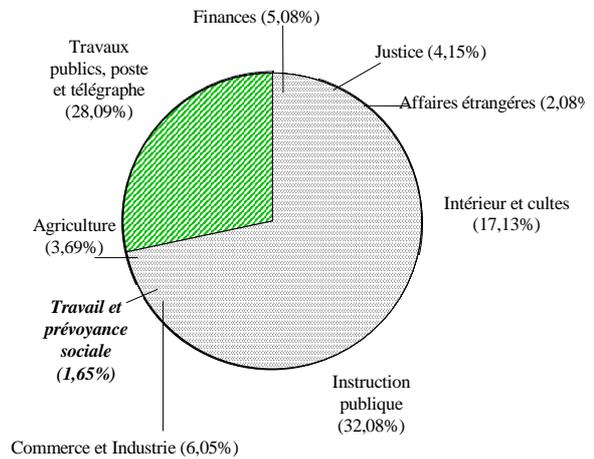
Budget des ministères civils en 1907, 1910 et 1914

	Budget 1907	%	Budget 1910	%	Budget 1914	%
Finances	45 808 599 F	5,59	47 931 505 F	5,08	51 249 340 F	4,21
Justice	38 719 250 F	4,73	39 128 800 F	4,15	60 357 461 F	4,96
Affaires Etrangères	19 045 000 F	2,32	19 630 625 F	2,08	22 331 749 F	1,84
Intérieur	103 196 146 F	12,60	161 600 191 F	17,13	176 949 513 F	14,55
Instruction publique	279 839 200 F	34,15	302 714 027 F	32,08	369 649 564 F	30,39
Commerce et Industrie	56 490 303 F	6,89	57 128 182 F	6,05	21 658 280 F	1,78
Travail et prévoyance sociale	12 549 019 F	1,53	15 587 339 F	1,65	106 718 809 F	8,77
Agriculture	31 263 546 F	3,82	34 819 058 F	3,69	48 499 944 F	3,99
Travaux publics, postes et télégraphes	232 411 975 F	28,37	265 044 667 F	28,09	358 944 912 F	29,51
TOTAL	819 323 038 F	100,00	943 584 394 F	100,00	1 216 359 572 F	100,00

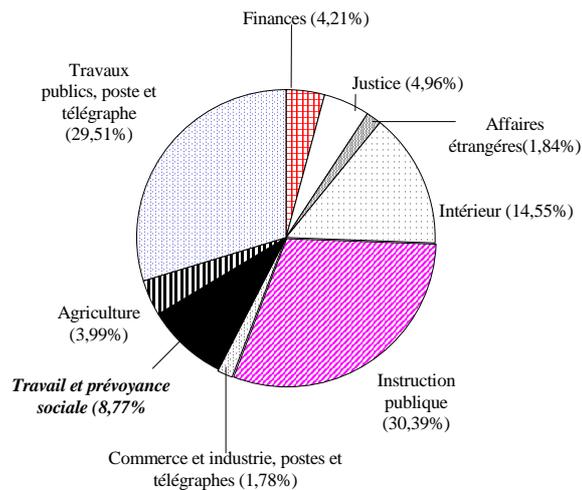
Budget ministères civils - 1907



Budget des ministères civils 1910



Budget des ministères civils - 1914

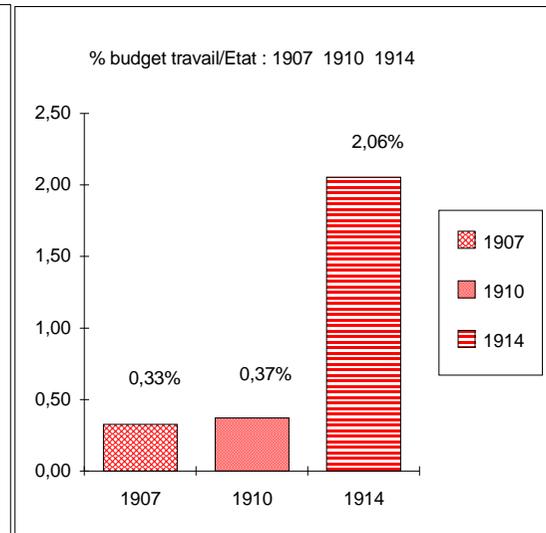
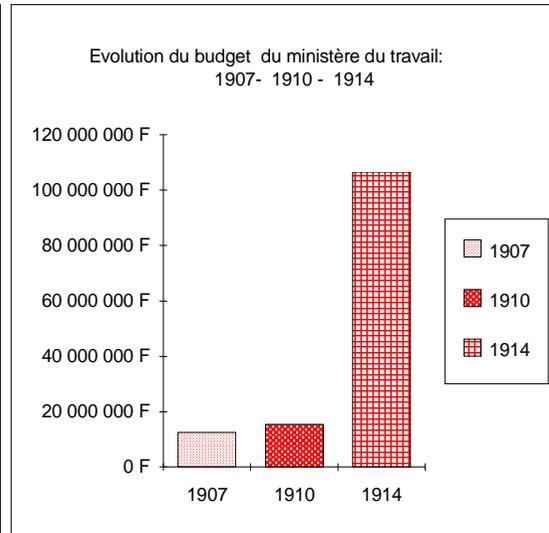
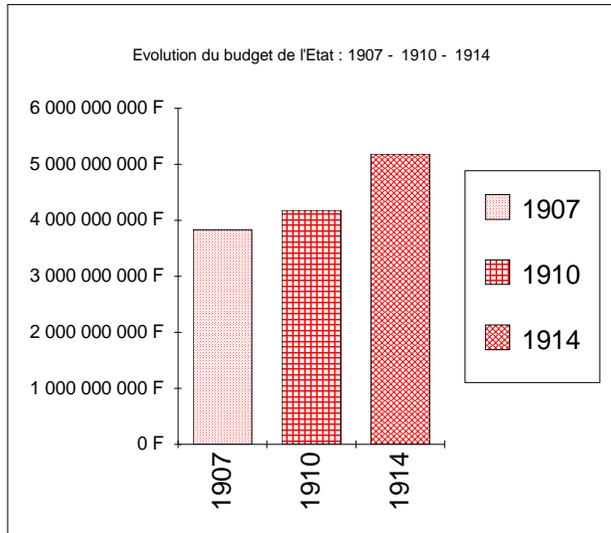


BUDGETS DE L'ETAT ET DU MINISTERE DU TRAVAIL- 1907 - 1910 - 1914

	Budget de l'Etat	Budget du ministère du travail
1907	3 833 825 305 F	12 549 019 F
1910	4 185 382 482 F	15 587 319 F
1914	5 191 643 085 F	106 718 809 F

Evolution	Etat	Travail
1910/1907	9,17	24,21
1914/1910	24,04	584,65

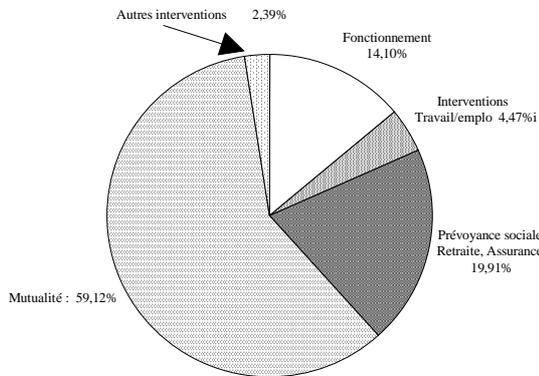
Rapport budget travail/Etat		
1907	1910	1914
0,33	0,37	2,06



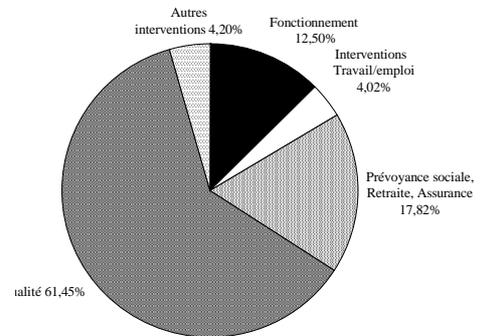
Budget du ministère du travail 1907 - 1910 - 1914

	1907	1907	1910	1910	1914	1914
Budget total :	12 549 019 F	%	15 587 319 F	%	106 718 809 F	%
<i>Fonctionnement</i>	1 769 519 F	14,10	1 948 819 F	12,50	2 588 152 F	2,43
<i>Interventions Travail/emploi</i>	561 500 F	4,47	627 000 F	4,02	691 200 F	0,65
<i>Prévoyance sociale, Retraite, Assurance</i>	2 499 000 F	19,91	2 778 000 F	17,82	90 080 187 F	84,41
<i>Mutualité</i>	7 419 000 F	59,12	9 579 000 F	61,45	11 081 500 F	10,38
<i>Autres interventions</i>	300 000 F	2,39	654500 F	4,20	2 259 000 F	2,12

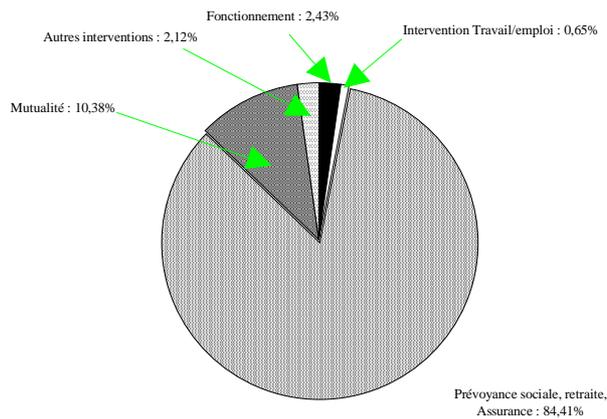
Budget global du travail - 1907 : 12.549.019 F



Budget global du travail - 1910 : 15 587 319 F



Budget global du travail - 1914 : 106 718 809 F



APERCU SUR L'EVOLUTION DU BUDGET (1922 - 1927 - 1939)

Budget du ministère du travail en 1922

A la suite de la création du ministère de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales, le ministère du travail ne conserve que la direction du travail et celle des retraites. Cette dernière avait été, dès les premières mesures d'applications de la loi du 5 avril 1910, distincte de celle de l'assurance et de la prévoyance sociales.

Budget total		16 072 941 F	
Fonctionnement		8 786 990 F	5,40%
	- Inspection du travail	2 775 800 F	
	- Services main d'oeuvre étrangère	978 000 F	
	- Office central et services régionaux de main d'oeuvre	7 666 000 F	
	- SGF et Statistique	1 160 850 F	
Travail/Emploi		93 332 500 F	5,80%
	- Chômage	55 550 000 F	
	- Placement	1 609 000 F	
	- Indemnisation des délégués mineurs	1 880 000 F	
Retraites (Ycompris contrôle)		141 773 751 F	88,20%
Divers (dont sociétés coopératives et mutuelles)		836 000 F	

Budget du ministère du travail en 1927

Un grand ministère, concernant l'ensemble du champ social :

Fonctionnement		
a	Administration centrale	6 607 216 F
	Statistique générale de la France et service d'observation des prix	2154000
b	Service central et services régionaux de main d'oeuvre	971 300 F
	Service main d'oeuvre étrangère	2 825 000 F
	Inspection du travail	3 392 800 F
c	Service retraites ouvrièreset paysannes	7 223 500 F
	Contrôle assurances privées	2 050 700 F
	Assurances sociales	384 000 F
d	Assurance publique santé	1 941 200 F
Total		27 549 716 F
Interventions		
	Travail, emploi, coopération	7 543 500 F
	Natalité, famille, assistance, santé	439 559 800 F
	Mutualité	16 946 000 F
	Logement social	49 743 000 F
	retraites,décès, assurances privées	247 165 000 F
	Assurances sociales (Alsace- lorraine)	3 931 000 F
Total		764 888 300 F
Divers		165 995 484 F
BUDGET TOTAL		958 433 500 F

Budget du ministère du travail en 1939

Fonctionnement		126 856 252 F	6,40%
Interventions			
	Travail,	8 398 700 F	0,40%
	Emploi	1 132 000 000 F	56,80%
	Assurances sociales	612 138 F	30,70%
	Mutualité	112 154 000 F	5,60%
	Autres	498 250 F	p.m.
Total interventions		1 253 164 838 F	
Divers		612 024 112 F	
BUDGET TOTAL		1 992 045 202 F	

**LES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION
CENTRALE DU MINISTERE ET LEUR
RECRUTEMENT**

LES PERSONNELS DU MINISTERE

Le recrutement des fonctionnaires avant 1945

La Déclaration des droits de l'homme stipulait dans son article 6 que *l'admission de tous les français à tous les emplois publics doit s'opérer selon leurs capacités et sans autre distinction que celle de leur vertu ou de leur talent.*

Le recrutement de fonctionnaires par des examens ou concours ainsi que par la formation dans des écoles spécialisées s'est développée dès le XVIIIème siècle pour les grands corps techniques d'ingénieurs civils et militaires ainsi que pour les officiers : notamment l'Ecole du Génie de Mézières créée en 1748 et l'Ecole royale des Ponts et chaussées en 1775 ou l'Ecole royale des mines 1783.

Auparavant, on pourrait citer encore l'Ecole des gardes de la marine de Brest, créée en 1783, ancêtre de l'Ecole navale et l'Ecole royale militaire datant de 1753 et devenue ensuite l'Ecole de guerre.

En 1766, une lettre patente prévoyait le recrutement des docteurs agrégés à la faculté des Arts de Paris (celle des lettres aujourd'hui).

Le premier concours d'agrégation pour le recrutement des professeurs de l'enseignement secondaire est organisé après la Révolution.

Mais ce mode de recrutement continue d'être une exception, le choix restant le moyen normal d'accès à la fonction publique, puisque, outre le recrutement des corps techniques assuré par l'Ecole polytechnique, créée en 1794, existaient les concours d'entrée au Conseil d'Etat (1849), à la Cour des Comptes ou dans le Corps Diplomatique (de 1868 à 1877).

La réalité du *principe méritocratique* continue toutefois d'accomplir son chemin et, au début de la IIIème République, quelques ministères, tels que celui de l'agriculture, de l'intérieur ou des finances étendent la pratique des concours et cette procédure finira par s'affirmer et devenir le mode obligé d'accès au service de l'Etat.

A la fin du 19ème siècle, on trouve pour chacune des administrations centrales des concours distincts de rédacteur ou d'expéditionnaire.

Toutefois, certains ministres continuent d'arrêter librement la liste des agents recrutés et ne nomment pas toujours les candidats reçus.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, les concours se généralisent dans toutes les administrations centrales, mais il n'existe aucune unité : chaque ministère organise librement ses recrutements affirmant ainsi sa singularité. De plus, l'absence de publicité et une périodicité incertaine allaient à l'encontre du but démocratique recherché.

Le regroupement et la généralisation des concours destinés à pourvoir aux postes d'administration centrale va de pair avec la publication d'un statut général des fonctionnaires dont la nécessité était apparue depuis longtemps.

Après plusieurs tentatives avortées, un statut général des fonctionnaires fut promulgué seulement en 1941 (loi du 14 septembre). Un texte sera adopté définitivement le 19 octobre 1946.

La fondation de l'Ecole nationale d'administration par l'ordonnance du 9 octobre 1945, puis la création des corps d'attaché d'administration centrale et la mise en place des Instituts régionaux d'administration ont entraîné la disparition des concours particuliers en ce qui concerne les fonctionnaires de catégorie A des administrations centrales.

Règles statutaires et organisation des ministères

Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, il n'existe pas de texte législatif à caractère général organisant l'administration centrale des ministères.

Seules existent les dispositions particulières concernant le statut de certaines catégories d'agents de l'Etat, civils ou militaires (telle la loi Soult de 1832 relative au statut des officiers), les modalités de recrutement de certains corps, la rémunération des fonctionnaires ou leur droit à la pension.

La loi de finances du 29 décembre 1882 impose une remise en ordre par son article 16, qui restera en vigueur jusqu'à la seconde guerre mondiale et il rédigé comme suit :

« Avant le 1er janvier 1884, l'organisation centrale de chaque ministère sera réglée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration centrale et inséré au Journal Officiel. Aucune modification ne pourra être apportée que dans la même forme et avec la même publicité. »

En fait, jusqu'à la seconde Guerre mondiale, plusieurs textes réglementaires devront être combinés pour avoir une vue d'ensemble des règles régissant l'organisation d'une administration centrale et le statut de ses agents. :

- décrets fixant l'organisation d'une administration centrale et l'affectation des agents titulaires du grade de rédacteur ou d'un grade supérieur ;
- décrets relatifs à la discipline et aux règles de gestion communes aux divers grades et emplois ou concernant le recrutement de corps particuliers.

L'organisation du ministère du travail et de la prévoyance sociale fera ainsi l'objet, à plusieurs reprises, de dispositions réglementaires, les premiers textes étant datés du 20 juin et du 20 juillet 1907.

Le décret du 20 juin traite du recrutement et de l'avancement du personnel, de la discipline et de diverses modalités de gestion des fonctionnaires, celui du 20 juillet fixe le nombre des emplois, leur échelonnement et les traitements des agents

Ces textes feront l'objet de plusieurs modifications jusqu'en 1939, mais leur architecture générale ne sera pas modifiée.

Des décrets de même type seront pris en ce qui concerne les corps n'appartenant pas à l'administration centrale (inspection du travail et service extérieur de l'office du travail).

Nomenclature des emplois du ministère du travail

Les directeurs d'administration centrale sont nommés par décret et choisis discrétionnairement, - la plupart du temps parmi les membres des corps techniques (ingénieurs des mines ou des ponts et chaussées) ou des grands corps (Conseil d'Etat le plus souvent).

Le corps des rédacteurs forme l'ossature du ministère et correspond à l'actuel corps des administrateurs civils dans lequel ils seront intégrés après la seconde guerre mondiale. Non seulement toute la carrière s'effectue dans le même ministère, mais le plus souvent dans la même direction.

Le rédacteur a vocation à être nommé sous chef de bureau, puis chef de bureau et la répartition des emplois est telle que chacun est assuré d'atteindre au moins le premier de ces grades et généralement le second.

Sous réserve de droits conférés aux anciens militaires qui bénéficient de conditions particulières, nul ne peut être recruté, dans un emploi permanent, sans avoir satisfait aux épreuves d'un concours et les candidats admis sont titularisés après un stage d'un an.

Après la guerre de 1914-1918, les règles d'avancement interne sont de mieux en mieux précisées. Les expéditionnaires et les dames sténodactylographes peuvent être nommés commis d'ordre ou de comptabilité ou commis calculateurs. Une liste d'aptitude et un tableau d'avancement au choix, valables pour l'année suivante sont arrêtés par le ministre en décembre.

Les commis calculateurs et les commis expéditionnaires peuvent se présenter au concours de rédacteur.

Les emplois des agents titulaires de l'administration sont ainsi répertoriés :

En 1907 :

Directeur
Chef de bureau
actuaire
sous-chef de bureau
actuaire adjoint
rédacteur ou traducteur
commis calculateur
commis expéditionnaire
agent du service intérieur

Il faut y ajouter les *dames sténodactylographes*.

En 1935, la liste s'est allongée, tant en ce qui concerne les emplois supérieurs que les postes subalternes. L'encadrement de l'administration centrale comporte désormais les emplois suivants :

<i>directeur général</i>	<i>chef de section</i>
<i>directeur</i>	<i>caissier payeur</i>
<i>directeur adjoint</i>	<i>commis d'ordre et de comptabilité</i>
<i>sous-directeur</i>	<i>dame sténodactylographes</i>
<i>chef de bureau</i>	<i>employé d'administration</i>
<i>actuaire contrôleur</i>	<i>chef de service intérieur</i>
<i>actuaire adjoint</i>	<i>agent du service intérieur</i>
<i>sous-chef de bureau</i>	<i>préposé téléphoniste</i>
<i>rédacteur</i>	<i>lingère économ</i>
<i>traducteur</i>	
<i>vérificateur</i>	

Le développement des assurances sociales a entraîné la création d'emplois spécifiques, tels que les contrôleurs, actuaires, actuaires adjoints, vérificateurs.

Dans les années 1930, l'évolution des fonctions du ministère conduit à distinguer :au sein de l'administration centrale :

- * le personnel d'administration centrale à proprement parler ;
- * le personnel de la direction des assurances sociale ;
- * le personnel de la direction des assurances privées.

Chacune de ces directions compte une majorité de fonctionnaires titulaires auxquels s'ajoutent un certain nombre d'auxiliaires, chargés de tâches d'exécution, rémunérés à la journée et ne jouissant pas des avantages des agents titulaires (congés, retraites, indemnisation en cas de maladie).

LES CONCOURS

Pour chaque concours, des arrêtés définissent les conditions d'accès, les épreuves et les dates.
En 1907, comme en 1935, aucun diplôme n'est requis pour les emplois du niveau du CEP ou de celui du brevet élémentaire.
Par contre, le niveau de diplômes exigés pour être admis à postuler un emploi supérieur a sensiblement augmenté.

A - Rédacteurs

Le corps de rédacteur forme la catégorie de fonctionnaire la plus élevée à l'époque, puisque les sous-chefs et chefs de bureau sont choisis parmi eux.

*** Concours de rédacteur (décret du 15 juin 1908)**

Le baccalauréat est exigé en 1907, alors que la licence devient obligatoire après la première Guerre mondiale.

Le concours est d'abord réservé aux hommes. C'est seulement en 1919 que le ministère du commerce va ouvrir aux femmes l'accès au grade de rédacteur. Il s'agit de la première grande étape franchie pour la promotion de la femme fonctionnaire. Plus tard - à partir de 1926 - elles pourront devenir sous-chefs de bureau.

*** Conditions**

En 1908 (décret du 15 juin), les conditions à remplir sont les suivantes :

* baccalauréat ou diplôme supérieur de l'Ecole des hautes études commerciales ou d'une école supérieure de commerce reconnue par l'Etat, ou un certificat authentique constatant qu'il est titulaire du professorat des écoles normales primaires ou des écoles primaires supérieures, ancien élève de l'Ecole normale supérieure d'enseignement primaire de Saint-Cloud, ou professeur titulaire des écoles techniques nationales relevant des Ministères du commerce, des Travaux publics et de l'Agriculture.
Les candidats doivent être français, produire un certificat de moralité dûment légalisé et avoir satisfait à la loi sur le recrutement.

***Epreuves**

Le concours comprend des épreuves écrites et orales.

1 - Ecrit

- Composition sur le droit administratif ou sur l'économie politique et sociale ;
- Rapport sur un sujet se rattachant à la législation du travail ;
- Rapport sur un sujet se rattachant à la législation de la prévoyance sociale.

Epreuves facultatives

- Allemand ou anglais
- Autres langues

2 - Oral

- Droit administratif et droit civil
- Economie politique
- Législation commerciale
- Législation financière
- Législation du travail
- Législation de la prévoyance sociale

Epreuves facultatives :

- Langue étrangère : conversation
- Notions sur l'organisation ouvrière et la législation sociale des principaux pays étrangers.

- * **Concours de rédacteur stagiaire** (arrêté du 28 mars 1935)

En 1935, le concours est ouvert aux hommes et aux femmes.

Désormais, les candidats doivent être titulaires d'une licence ou d'un autre titre universitaire (doctorat en médecine ou en pharmacie, etc...) ou bien d'un diplôme d'une grande école.

Les matières sont sensiblement les mêmes que précédemment.

B - Concours de commis d'ordre et de comptabilité stagiaire

(arrêté du 11 février 1931)

Le concours portant principalement sur des connaissances de bases en rédaction orthographe et calcul, n'exige aucun diplôme particulier.

Le concours, à la fois externe et interne, est ouvert aux hommes ou aux femmes âgés de 20 à 30 ans ; des majorations sont accordées aux candidats ayant été mobilisés ou réformés, aux titulaires d'une pension, ou aux orphelins et veuves de guerre.

Les épreuves se répartissent ainsi :

écrit :

- 1 - rédaction (servant en même temps d'épreuve d'orthographe et d'écriture);
- 2 - copie à main posée et exécution d'un tableau comportant des opérations à effectuer ou un graphique à établir ;
- 3 - épreuve pratique : dépouillement et classement d'un dossier et, si il y a lieu, rédaction de note ou lettre pour la mise en état de ce dossier.

oral :

- 1 - notion élémentaire de droit administratif et de droit constitutionnel ;
- 2 - notion élémentaire de la législation financière et comptabilité publique ;
- 3 - géographie politique, économique et administrative de la France et de ses colonies

C - Autres concours ¹

*** Concours de vérificateur stagiaire**

Le développement des tâches confiées aux directions des assurances sociales et à celles des assurances privées entraîne la création d'emplois spécifiques, tel que celui de *vérificateur*.

Il est ouvert à tous les fonctionnaires (et donc non seulement à ceux du ministère du travail) et à des candidats extérieurs à l'administration. Le concours est également accessible aux femmes sous certaines conditions.

En 1933, les diplômes exigés sont la première partie du baccalauréat ou le diplôme d'études secondaires de jeunes filles, ou bien le brevet simple ou encore un diplôme ou certificat de l'Institut de statistiques de l'Université de Paris ou de l'Institut des finances et des assurances de Paris, ou de l'Institut de sciences financières et d'assurances de l'Université de Lyon. Peuvent également prendre part au concours sans fournir les attestations citées ci-dessus, les agents employés dans une administration relevant du travail, des finances, de la santé publique ou de l'Office général des assurances sociales d'Alsace et de Lorraine.

Le concours comporte les épreuves suivantes :

- A - mathématiques et technique actuarielle ;
- B - assurance, prévoyance et économie sociales ;
- C - notions élémentaires de droit administratif et commercial, de législation financière et de législation d'assistance.

*** Concours de dames sténodactylographes**

L'évolution des techniques a introduit à partir de 1887 les machines à écrire dans l'administration, bien après le secteur privé qui les avait adoptées depuis longtemps et le mouvement s'accéléra à partir des années 1908 et 1910.

Au début, ces dames n'étaient qu'auxiliaires et formaient un personnel facile à commander, plus aisément que les expéditionnaires.

Outre leurs compétences techniques, elles doivent justifier d'une bonne connaissance de l'arithmétique et elles sont choisies de préférence parmi les veuves de fonctionnaires et les orphelines de ceux-ci, encore célibataires.

Mais, les conditions qui sont faites aux dames sténodactylographes ne sont pas très favorables. Au ministère des colonies par exemple, elles perçoivent un salaire à la journée sans aucun droit à la retraite ni aucune garantie d'emploi. Le ministre peut pour des raisons budgétaires les licencier.

Ce fut Millerand qui le premier, en 1901, institua un concours de recrutement de dames sténodactylographes (les titulaires du brevet supérieur ou du baccalauréat ont des majorations de points), alors qu'il était ministre du commerce, et les autres ministères suivirent son exemple². Peu à peu, elles remplacent, au moins en partie, les expéditionnaires, mais leur recrutement se heurte à des dispositions légales favorisant celui des expéditionnaires parmi les anciens militaires. Pourtant la rapidité et l'efficacité de leur travail faisaient beaucoup apprécier ces nouvelles recrues.

Le concours est ouvert aux femmes de nationalité française âgées de 17 à 31 ans.

Les candidates doivent produire un certificat de moralité délivré par le maire de leur lieu de résidence, ainsi qu'une note signée de la candidate faisant état de ses antécédents et des études qu'elle a suivies.

¹ - Voir plus loin ce qui est dit des concours propres au service de la statistique.

² - G. Thuillier : La révolution féminine des bureaux (1900-1940) - La Revue administrative 1982 N° 210/211 : pp 602 à 608.

En 1908, le concours se décompose en deux parties :

- 1°
 - 1 - la dactylographie d'un document
 - 2 - une dictée

- 2°
 - 1 - la sténographie d'un texte lu et traduction d'un texte sténographié ¹
 - 2 - une page d'écriture courante (servant en même temps de dictée) et un tableau reproduisant diverses écritures.
 - 3 - arithmétique : problème simple sur les quatre règles.

Les candidates admissibles à la première partie ne sont autorisées à subir les épreuves de la deuxième partie qu'après avoir subi un examen médical.

¹ Pour l'épreuve de dactylographie, les candidates devaient apporter leur propre machine, ce qui n'était pas simple, étant donné le poids et l'encombrement des dispositifs de l'époque !

LES TRAITEMENTS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE*

	Décret du 21 juillet 1907	Budget 1939
	Traitement annuel minimal/maximal (francs)	
Directeur général ; directeur	16.000/20.000	100.000/125.000
Directeur adjoint ; sous directeur	Dans chaque direction, un chef de bureau peut faire fonction de S/D (traitement majoré de 2000F)	65.000/75.000
Chef de bureau	7.000/10.000	45.000/65.000
Sous chef de bureau	5.000/6.500	33.000/42.000
Rédacteur ; vérificateur	2.500/5000	14.000/30.000
Commis expéditionnaire ; commis d'ordre et de comptabilité	2.100/4.000	10.000/22.500
Employé d'administration		9.500/15.000
Dames sténodactylographes	Personnel non titulaire	9.500/15.000
Huissier gardien de bureau	1.500/2.400	9.000/11.500
Préposé téléphonique		9.500/15.000
Auxiliaire temporaire		25/29F/jour

Comme on le voit, la hiérarchie des traitements n'a guère varié entre 1907 et 1939 : un directeur gagne environ cinq fois plus qu'un commis en fin de carrière, quatre fois plus qu'un rédacteur et deux fois plus qu'un chef de bureau à une date comme à une autre.

Le 1^{er} juillet 1998, la rémunération annuelle des fonctionnaires était la suivantes (traitement budgétaire) :

- Directeur général ou directeur (hors échelle E)	432 345 f
- Sous directeur (hors échelle B)	346 335 f
- Administrateur civil hors classe (hors échelle A)	315 149 f
- Attaché principal (indice brut 966)	256 058 f
- Secrétaire administratif de classe exceptionnelle (indice brut 612)	167 551 f
- Adjoint administratif (indice brut 364)	109 317 f

* *Valeur du franc (source INSEE)*

- 1 franc 1907 équivaut à 19,94 francs actuels* ;
- 1 franc 1934 équivaut à 2,51 francs actuels*.

*Données 1996

L'appareil statistique
du ministère du travail
(1887 - 1940)

L'APPAREIL STATISTIQUE DU MINISTERE DU TRAVAIL

(1887 - 1940)

Si des dénombrements et des recensements s'effectuent en France dès le XVIIIème siècle, le terme statistique apparaît officiellement pour la première fois le 28 mars 1800 (28 pluviôse an VII) quand Lucien Bonaparte, ministre de l'intérieur, crée le *bureau des statistiques*, axé principalement sur le dénombrement de la population pour procéder ultérieurement à des enquêtes démographiques et économiques.

Le bureau de la statistique va être à plusieurs reprises supprimé et remanié jusqu'à ce que Thiers, alors ministre du commerce, transforme en 1833 le bureau de statistiques de son département en *bureau de statistique générale du royaume*.

Sous la troisième République, en 1871, le service de statistique générale va se trouver quelque peu modifié et remanié.

C'est en 1878 que paraît le premier annuaire de la statistique générale de la France.

Le 19 février 1885, le *Conseil supérieur de la statistique* est institué.

*

* *

En 1891, la création de l'Office du travail répond à l'exigence de porter un regard sociologique et économique sur le monde du travail.

En effet, ses travaux tendent à une connaissance exacte et détaillée, non seulement des professions, mais encore des données économiques : nombre, nature et importance des établissements industriels, commerciaux ou agricoles ainsi que leur personnel et leurs équipements.

Dès sa création, il remplit une fonction statistique, concurremment avec le Service de la Statistique générale de la France (SGF) qui relève du même ministère du commerce.

En 1907, l'ensemble de ces services statistiques est intégré au ministère du travail et de la prévoyance sociales mais l'organisation de la SGF fait l'objet d'un décret particulier (14 août 1907), distinct de celui du 20 juillet 1907 portant règlement de l'administration centrale du ministère. Les effectifs de la Statistique générale de la France comprennent alors 5 statisticiens, 32 agents titulaires et 60 auxiliaires, auxquels s'ajoutent les effectifs du bureau spécialisé de la direction du travail (bureau de l'Office du travail) et les enquêteurs, en petit nombre, du service extérieur de l'Office.

Le nouveau Service d'observation des prix, mis en place par décret du 17 octobre 1917, sera fusionné avec la Statistique générale de la France par un autre décret du 18 janvier 1919.

L'organisation, le budget, les effectifs de SGF continueront à faire l'objet de textes particuliers, comme ceux du service extérieur (quelques agents) de l'office du travail.

Le ministère chargé du travail est alors le seul à disposer ainsi d'un observatoire économique.

Au lendemain de la première Guerre mondiale, il continue à en être ainsi. Toutefois, les aspects de gestion - gestion des textes juridiques concernant le droit du travail et celui de la prévoyance et des assurances sociales ; gestion administrative des services chargés des assurances sociales - vont peu à peu dominer, alors qu'en même temps la nécessité d'un service de statistique unique et à compétence générale est de plus en plus ressentie au niveau gouvernemental.

Le relatif désengagement du ministère du travail et l'urgence de créer un service statistique concernant tous les aspects de l'économie conduisent bien logiquement à ce que soit demandé. le rattachement de la Statistique générale de la France à la présidence du conseil, lequel interviendra en 1930.

Créé en 1937, le service d'observation économique sera placé sous l'autorité directe du Président du Conseil. Un an après, un décret instituera la statistique industrielle obligatoire.

Le ministère du travail ne dispose donc plus, dans les années 1930, d'un véritable service d'études et de statistiques, mais les directions (Direction générale des assurances sociales, Direction des assurances privées, Direction générale du travail) tiennent à jour statistiques administratives et comptables.

Le 2ème bureau de la direction générale du travail (chômage et placement) publie chaque semaine (J.O.R.F. du vendredi) une situation du marché du travail arrêtée au vendredi précédent à partir des états et documents établis par les services régionaux de main d'oeuvre puis les inspections divisionnaires du travail et de la main d'oeuvre, auxquels les services sont rattachés par le décret du 30 octobre 1935 (voir en annexe les données publiées au JO du vendredi 8 mai 1938).

En 1937, le service d'observation économique est mis en place sous l'autorité directe du Président du Conseil. Un an après, un décret institue la statistique industrielle obligatoire.

Lucien MARCH : un grand nom de la statistique française

Lucien MARCH fut chef de la SGF de 1913 à 1920 mais il exerçait déjà à l'office du travail depuis 1906. Ancien élève de l'Ecole polytechnique, ce brillant ingénieur fit exécuter l'exploitation de données sur un dispositif inspiré d'un modèle américain et qui consistait à utiliser des cartons perforés sur des machines électriques appropriées. Il fut ainsi l'inventeur du classi-compteur-imprimeur, innovation tout à fait remarquable, ancêtre de nos dispositifs informatiques d'aujourd'hui.

Quelques dates-clés

- * 1833 : - Thiers, ministre du commerce, transforme le bureau de statistique de son département en bureau de Statistique générale du Royaume ;
- * 1840 - établissement par Villermé du Tableau de l'état physique et moral des ouvriers ;
- * 5 juin 1861 : - fondation de la Société statistique de Paris ;
- * 1881 : - le ministère de l'agriculture, nouvellement créé, reçoit la responsabilité de la statistique agricole ;
- * 19/02/1885 : - création du Conseil supérieur de la statistique ;
- * 1907 : - enquête de consommation du ministère du travail auprès de 800 familles ouvrières de Paris ;
- * 31/03/1908 : - création de la commission d'étude des mesures propres à atténuer les chômages industriels ;
- * Octobre 1911: - création du Bulletin trimestriel de la statistique générale de la France
- * 19/07/1914 : - La loi de finances prévoit les crédits nécessaires à la création du Service d'observation des prix au ministère du travail ;
- * 17/10/1917 : - décret fusionnant la Statistique générale et le Service d'observation des prix .
- * 26/07/1922 : - création de l'Institut statistique de l'université de Paris ;
- * 1928 - l'enquête sur les salaires auprès des Conseil des prud'hommes devient annuelle ;
- * 1930 : -la Statistique générale de la France est rattachée à la Présidence du conseil ;
- * 1937 : -création du Service d'observation économique ;
- * 12/11/1938 : - décret-loi relatif à l'Institut de conjoncture ;
- * 13/11/1938 : - décret instituant la statistique industrielle obligatoire.

Le recrutement des statisticiens

Le service général de la statistique, au début du XXème siècle, recrutait son personnel par voie de concours :

- statisticien
- statisticien adjoint
- calculateur
- contrôleur

Les concours sont à peu près les mêmes trente ans plus tard, en 1933 :

- statisticien
- statisticien adjoint
- aide-statisticien
- contrôleur
- dame-classeuse

**** Concours de statisticien adjoint*** (JO du 01/08/1907)

Il est ouvert aux hommes et aux femmes âgés de 20 à 30 ans. Les épreuves sont les suivantes :

- mathématiques (probabilités, etc...),
- statistique théorique,
- économie politique,
- technologie industrielle,
- géographie économique,
- allemand et anglais.

**** Concours de contrôleur et de calculateur au service de la statistique*** (JO du 04/04/1909)

Les candidats peuvent se présenter simultanément pour les deux catégories d'emploi ou pour un seul, mais les femmes ne peuvent postuler que pour le poste de calculateur. Le concours est en partie commun et il comprend :

- technologie industrielle et géographique
- arithmétique
- exécution de travaux numériques

En ce qui concerne les calculateurs, l'épreuve d'arithmétique est renforcée par des épreuves sur la progression, les puissances et les racines, ainsi que les logarithmes et l'usage des tables et instruments de calculs.

* * * *

