

Régulation économique et régulation de branche

Jean SAGLIO*

La branche professionnelle est une institution du système français de relations professionnelles. Dont on affirme souvent le rôle prépondérant dans l'économie d'ensemble du système. Affirmer en sociologue qu'il s'agit d'une institution, c'est poser que l'objet n'existe pas hors du mouvement qui l'utilise. C'est donc reconnaître qu'elle est constamment soumise à un mouvement de construction et de déconstruction.

Dans la seconde moitié du vingtième siècle, on peut considérer que la branche professionnelle se construit à l'articulation entre la régulation économique et la régulation sociale, entre ces deux champs de l'action sociale que l'on nomme plus habituellement les politiques industrielles d'une part et les négociations collectives de l'autre. On va chercher ici à préciser le fonctionnement de cette institution dans le passé pour tenter de mieux saisir les changements auxquels nous assistons aujourd'hui.

Une description canonique de la branche

Comment décrire le fonctionnement de cette articulation entre politique industrielle et politique sociale? On esquissera ici une description rapide à partir, non des pratiques directes, mais d'un exposé programmatique liminaire, tel qu'il est énoncé au moment où cette forme de régulation est pour la première fois imaginée et mise en place. On remonte donc à la Première Guerre mondiale et à la formulation de la politique du Ministère de l'Armement et des Fabrications de Guerre par Albert Thomas.

On a donc bien à ce moment une situation où, dans le cadre du gouvernement d'Union Sacrée, un acteur étatique central gère tout à la fois les marchés du travail et les politiques industrielles. Sur les marchés du travail, la politique menée, du moins avant janvier 1917, est énoncée par la Loi Dalbiez de 1915 sur l'affectation des ouvriers mobilisés dans les usines. Comme on le sait, elle se réfère à la technique de fixation des salaires définie par les Décrets Millerand d'août 1899 et donc elle fait place à la négociation collective en matière de fixation des salaires. Sur les politiques industrielles, il peut être opportun de se référer à la publication régulière du Ministère de l'Armement qu'est le Bulletin des Usines de Guerre. On pourra constater que celui-ci mêle constamment des recommandations techniques, voire des activités de normalisation en la matière et des recommandations concernant le traitement de la main d'œuvre, en matière de formation, de logement, de salaires etc.

La formulation la plus évidente de la politique menée apparaît dès le premier numéro de ce Bulletin qui reprend le discours prononcé par le Ministre lui-même le 1^{er} mai 1916 devant les ouvriers des usines du Creusot. Le moment, comme le lieu sont donc très fortement chargés symboliquement. Il peut être opportun de rappeler également quelques caractéristiques de l'acteur principal : jeune ministre socialiste, proche de Jaurès, il a fait venir

* CNRS, CRISTO, Université Pierre Mendès-France, Grenoble, Jean.Saglio@upmf-grenoble.fr

dans son cabinet nombre des sociologues qui forment la garde rapprochée d'Émile Durkheim¹ tout en conservant de bons techniciens juristes formés par Arthur Fontaine.

La politique à mener est fondée sur une analyse claire dont les deux premiers points sont implicites et les deux suivants explicites dans le discours :

- 1) Les entreprises sont mobilisées pour l'effort de guerre. L'ensemble qu'elle constitue est donc un outil de la politique de l'État. Cette volonté de combat industriel fait donc exister le regroupement qu'est la branche, entité pertinente pour l'action de l'État.
- 2) La modernisation, et donc la productivité des entreprises, indispensables si l'on veut gagner la lutte militaire, sont limitées par deux phénomènes : dans l'ordre économique la concurrence entre les entreprises les conduit à privilégier les comportements de court terme et donc à négliger les investissements matériels et la formation des travailleurs; dans l'ordre social, l'archaïsme des rapports de classe durcit les conflits au lieu de déboucher sur la négociation.
- 3) La proposition explicite de l'État consiste à intervenir pour briser ces deux cercles vicieux complémentaires. Cette intervention devra donc permettre à l'industrie nationale de donner toute sa mesure. Aux patrons qui investissent, embauchent et modernisent leur appareil de production, l'État permet d'échapper aux méfaits de la concurrence notamment en bénéficiant d'engagements contractuels longs voire d'aides ponctuelles à l'investissement et à la conception. Aux syndicats qui négocient, il accorde son soutien en confortant les accords, en poussant à la formation professionnelle et en faisant en sorte notamment que les salaires ouvriers, lorsqu'ils sont conformes aux accords collectifs² soient mis hors concurrence pour les entreprises.
- 4) Cette orientation n'est pas seulement conjoncturelle pour le moment de la guerre. Au contraire, elle doit être le fondement du renouvellement des politiques qui devra être effectif après guerre.

L'échange que propose Albert Thomas est bien un échange politique : contre leur participation à la négociation, les syndicats reçoivent la possibilité d'être considérés dans le jeu politique de gestion de l'économique. Mais ils doivent alors reconnaître la légitimité du patron dans l'entreprise et abandonner la grève générale révolutionnaire.

Modèle ou exception ?

Le mode d'action de l'État ainsi défini par Albert Thomas peut apparaître comme ayant informé l'action économique publique pendant trois quarts de siècle. Celle-ci repose sur deux principes forts. Dans l'ordre économique en premier lieu, l'action publique repose sur des politiques industrielles dont l'État est le maître d'œuvre. Ces politiques industrielles ont pour

¹ L'arrêté du 20 décembre 1916 donne la composition suivante du cabinet du ministre de l'armement et des fabrications de guerre: F. Simiand : chef de cabinet, M. Roques : chef adjoint, W. Oualid : sous chef de cabinet, H. Bourgin : attaché au cabinet, M. Halbwachs : attaché au cabinet, M. Viple : attaché au cabinet A. Quellet : chef du secrétariat particulier

C'est à dire qu'au moins quatre d'entre eux, et non des moindres, appartiennent directement au groupe des durkheimiens. P. Besnard note en outre que deux autres membres de ce groupe (Hubert et Maitre) ont, à un moment différent (?), participé au cabinet d'A.Thomas. Les affinités des membres de ce groupe avec d'autres responsables politiques ayant joué un rôle important dans l'énonciation de la législation du travail en France sont encore attestées par le fait que plusieurs participèrent, dès le début du siècle au groupe de l'unité socialiste fondé par Lucien Herr. Le Conseil d'Administration de la Société nouvelle de librairie et d'édition, organe pivot du groupe comprenait, outre L. Herr lui-même, F.Simiand, H.Bourgin, M. Roques et L. Blum, Cf BESNARD P. : "La formation de l'équipe de l'*Année Sociologique*", In *Revue Française de Sociologie*, Vol. XX, N°1, Janv mars 1979, pp. 7 à 31

² Et donc constituant de " justes salaires " au sens d'économistes comme Gaétan Pirou.

caractéristique constante d'abriter les entreprises industrielles françaises de la concurrence internationale, que ce soit pour l'éviter ou pour s'y préparer. Elles conduisent également l'État à intervenir directement dans l'ordre capitaliste pour structurer le champ industriel et notamment pour y constituer des champions industriels. Les groupes industriels dont l'existence et la permanence ne sont pas directement liées à l'action de l'État resteront ainsi, pendant longtemps, des exceptions dans le paysage industriel français.

Le second principe de l'action publique relève de l'ordre social. Son énoncé de principe est relativement simple : la modernisation de l'économie française passe par le développement d'une politique conventionnelle de branche. C'est donc à ce niveau - et non à celui des métiers - que doit se situer la régulation des marchés du travail lorsqu'elle existe.

On peut aisément trouver trace de cette orientation de l'action publique en continu dans les politiques françaises de la Première Guerre mondiale jusqu'au coup d'arrêt que lui donne le gouvernement de Raymond Barre à la fin des années soixante dix.

Néanmoins, tracer une telle perspective rapide n'interdit pas cependant de développer la thèse inverse selon laquelle le ministère Thomas au cours de la Première Guerre mondiale constitue une exception historique en France. On peut ainsi argumenter que la configuration politique qui voit le Ministère de l'Armement coordonner l'action publique en matière économique et en matière sociale est un moment unique et bref dans l'histoire de la France moderne. Cette configuration ne survivra pas au départ d'Albert Thomas. Jamais plus par la suite, on ne retrouvera ainsi une coordination de l'action publique forte, unifiée et institutionnalisée. Ou du moins les seuls espaces sur lesquels une telle cohérence de l'action politique pourra être observée sont restreints : ce sont certains secteurs nationalisés des transports ou de l'énergie.

Remarquer ainsi le caractère exceptionnel de la période du passage d'Albert Thomas au gouvernement n'empêche cependant pas d'en reconnaître la portée de longue durée. Pour dépasser le paradoxe, il suffit de considérer que ce qui fait la coordination n'est pas une autorité unique, formelle et identifiable. L'institution "branche professionnelles" est d'une autre nature. Ce n'est pas parce qu'ils obéissent à une autorité formelle qui les contrôle que les responsables politiques et administratifs des deux domaines se coordonnent, c'est plutôt, en deçà, parce qu'ils pensent de la même façon. Ce qui fait la coordination, c'est une certaine représentation partagée de la branche, de son existence et de son unité. La coordination des politiques industrielles et des politiques sociales est d'autant plus forte et durable qu'elle est inscrite d'abord dans l'ordre cognitif et symbolique avant même que d'être reconnue dans les organigrammes et les organisations. Elle est donc d'autant plus forte que la cohérence intellectuelle de l'État est forte, elle s'affaiblit voire disparaît en fin de période quand, sous l'action au moins symbolique d'un chef de gouvernement professeur d'économie politique, l'entreprise devient le pôle de la pensée économique.

La rupture barriste

La rupture barriste est ainsi l'entrée dans un autre univers symbolique et cognitif. Derrière l'affirmation première que le protectionnisme ne pouvait plus suffire à définir une politique économique d'avenir, c'est un décentrage des objets économiques centraux pour l'intervention publique qui se réalise. L'entreprise va progressivement occuper la place qui était auparavant dévolue à la branche. Du moins en premier lieu dans l'ordre des politiques économiques. Et ce déplacement va accentuer la déconnexion entre les politiques économiques et les politiques sociales. Même lorsqu'une certaine cohérence de ces deux ordres de politiques apparaîtra de nouveau, notamment avec les diverses phases des politiques d'emploi ou avec la phase des lois sur la réduction du temps de travail, on ne reviendra plus à

la construction initiale et les branches ne seront plus les objets centraux des interventions étatiques.

La rupture barriste est également marquée par un renversement complet de la valorisation accordée à la concurrence. Dans la vision d'Albert Thomas, de ses contemporains et de ses successeurs, ses effets pernicioux et délétères l'emportaient à l'évidence sur ses effets bénéfiques et stimulants. A partir de la fin des années soixante dix, elle devient au contraire le mode de régulation quasi "naturel" de l'activité économique. Ce qui reste de politique industrielle, conformément aux recommandations européennes, ne peut consister qu'en des mesures permettant de préparer les entreprises à y faire face . L'arrêt du Conseil d'État du 30 avril 2003 enjoignant au Ministre du travail de se donner pour priorité de faire respecter "les impératifs de la préservation de la concurrence dans le secteur en cause" vient confirmer le fait que cette nouvelle orientation n'est pas que le fait des responsables de la politique économique mais qu'elle est bien le nouveau paradigme dans lequel penser l'ensemble de l'action publique.

La branche classique, où "l'intérêt collectif de l'ensemble de la profession envisagée dans son ensemble"³ existe puisqu'il peut être défendu par le syndicat et inspire donc les régulations, cette branche industrielle n'existe plus. Dans l'espace politique et intellectuel européen tel qu'il se dessine aujourd'hui, on peut douter qu'elle réapparaisse. Certes, il existe encore des entreprises, et on peut faire des statistiques additionnant des grandeurs dans des ensembles abstraits. Certes, il demeure des acteurs et des structures éclatées, dans l'ordre des structures syndicales ou dans des organisations administratives, qui continuent à se prévaloir d'identités de branche. Ainsi, dans l'ordre salarial, la branche reste une référence et un lieu de régulation. Mais l'outil de coordination des politiques n'existe plus et on assiste même à une mise en accusation des tentatives de le reconstituer, y compris dans le seul ordre intellectuel.

Comment se passe la réorganisation des éléments qui restent des institutions de régulation de branche ? Comment se réorganise la régulation des marchés du travail quand elle n'est plus articulée sur des politiques industrielles ?

Deux types de transformations sont possibles, que l'on peut observer à l'œuvre depuis une vingtaine d'années en France :

Dans une première configuration, les syndicats se trouvent incapables de résister aux tentations opportunistes des patronats. La branche se délite en quelque sorte par le bas, en se recentrant sur son "cœur de métier" et en abandonnant des segments entiers d'activités. Les entreprises se décomposent en segments hiérarchisés par des contrats de sous-traitance grâce auxquels les plus faibles rejoignent les "branches" où les salariés sont moins protégés. On retrouve alors une situation dans laquelle quelques branches fortes côtoient des branches dans lesquelles les garanties des salariés sont minimales⁴.

Un second scénario possible est celui de la dérive professionnelle. C'est la rupture de la solidarité de branche et la constitution de sous ensembles où la fermeture du marché du travail se fait autour de "professions" et non plus dans des "industries". Les phénomènes dualistes bien connus se généralisent alors. L'importance croissante des références aux

³ Selon les termes du célèbre Arrêt de la Cour de Cassation du 5 avril 1913 définissant le rôle du syndicat à la française.

⁴ L'opération de généralisation de la couverture conventionnelle, menée dans la seconde moitié des années quatre vingt a ainsi eu pour résultat paradoxal de faire admettre que la régulation de branche pouvait être minimale

diplômes et aux compétences individuels, plus qu'aux identités collectives, dans les positionnements sociaux peut être un indice fort du développement de scénarios de ce type.