

LES CIRCULAIRES MILLERAND DE 1900

(extraits des cahiers du Chatefp n° 5, mai 2001)

Présentation

Les deux « circulaires Millerand » de 1900 que nous publions, ont opéré discrètement, en évitant un débat parlementaire à l'issue incertaine, un tournant fondamental dans les missions de l'inspection du travail.

De 1841 à 1900, celle-ci était restée cantonnée dans le contrôle des quelques lois et décrets protégeant la santé et la sécurité des ouvriers de l'industrie, avant tout les enfants, les jeunes filles et les femmes. Chargée depuis la Restauration de protéger des êtres faibles, mineurs, l'inspection du travail ne reconnaissait pas « la classe ouvrière » en tant que telle et n'avait pas le syndicat ouvrier comme partenaire. D'établissement en établissement l'inspecteur n'avait au cours de ses « tournées » que le chef d'établissement pour interlocuteur. Sa fonction était hygiéniste, sa mission préventive, un peu comme aujourd'hui celle du service prévention des C.R.A.M. ou de l'O.P.P.B.T.P. La République avait bien consacré le droit syndical, mais ce droit d'organisation du travailleur citoyen se faisait sans liaison avec l'inspection du travail. Les relations industrielles n'avaient pas été pensées et, pour la grande majorité des républicains, elles n'avaient pas à l'être, car l'Etat n'avait pas à intervenir dans les relations contractuelles entre le patron et l'ouvrier : L'Etat protégeait la santé de l'ouvrier d'industrie, le syndicat défendait l'intérêt de l'ouvrier face au patron.

Mais en même temps, la classe politique s'inquiétait d'une agitation sociale grandissante, de grèves longues et dures, de l'emprise des courants révolutionnaires, socialistes ou anarchistes, sur les syndicats ouvriers. Les républicains qui devaient, en pleine Affaire Dreyfus, se garder à droite face à des courants nationalistes venant renforcer les courants réactionnaires et cléricaux, devaient aussi se garder à gauche face à une montée de l'extrême-gauche. Dans ce contexte, des républicains d'horizons divers cherchaient des voies d'apaisement social, des formes pacifiques de relations entre patrons et ouvriers. Le long ministère Waldeck-Rousseau (juin 1899-juin 1902) intégra pour la première fois un élu d'extrême-gauche, Alexandre Millerand, à la tête du ministère du commerce dont dépendait alors l'inspection du travail. Dangereux révolutionnaire pour beaucoup, celui-ci était devenu réalité un authentique réformiste qui allait chercher à réformer les relations sociales. L'apaisement va être le fil conducteur de projets mis au point sous son autorité par Arthur Fontaine, directeur du travail, partisan convaincu de « l'intervention de l'Etat dans le contrat de travail », avec l'accord de Waldeck-Rousseau, républicain modéré. Les deux circulaires en forment un volet.

Un décret de 1899 réforme le Conseil supérieur du Travail pour en faire un organisme tripartite composé de représentants patronaux et ouvriers à côté de parlementaires, pour « affermir la collaboration féconde des ouvriers, des patrons et du gouvernement » à « des enquêtes scientifiques suivies de discussions contradictoires ». Dans une même optique, les conseils généraux sont invités à introduire des représentants directs des patrons et des ouvriers dans les commissions départementales du travail associées aux missions de l'inspection du travail. Trente-trois conseils généraux acceptèrent la suggestion de prendre en charge les frais de déplacement des représentants ouvriers. Un décret de 1900 crée des « conseils du travail » réunissant sur un pied d'égalité patrons et ouvriers pour faciliter des « accords syndicaux et les conventions générales entre intéressés » et « fournir en cas de conflits collectifs des médiateurs compétents ». Mais cette tentative d'institutionnaliser la négociation collective rencontre l'hostilité à la fois des patrons et des syndicats. Elles ne voient le jour que dans quelques départements et disparaissent rapidement. Un projet d'arbitrage visant à prévenir et réguler les conflits sociaux rencontre la même hostilité : le patronat y voit un projet de grève obligatoire, les syndicats une atteinte à la spontanéité créatrice de la grève, et le projet est enterré en commissions parlementaires.

Un autre projet vise à généraliser à tous les grands établissements industriels l'institution des délégués à la sécurité existant dans les mines auprès des ingénieurs des mines. Ces délégués ouvriers noteraient sur un registre spécial les circonstances d'accidents ou les faits réprimables. Ils seraient choisis dans chaque établissement industriel par le personnel. Un petit crédit d'heures alloué serait rémunéré par l'employeur. Mais tous les syndicats se déclarent opposés à ce projet, même la prudente Fédération du Livre qui y voit une machine à « enrayer le développement des syndicats » dès lors que les délégués ne sont pas désignés par eux (1). C'est que les syndicats demandaient depuis longtemps une « inspection ouvrière » pour faire inspecter les ateliers par des délégués rémunérés par l'Etat mais désignés par les syndicats. Ce projet rencontrait l'hostilité du patronat et ne pouvait conquérir de majorité dans les deux assemblées. Millerand propose de créer un corps d'inspecteurs-adjoints recrutés parmi des ouvriers désignés par les syndicats. Mais le C.S.T. s'y oppose au nom de l'unicité du concours et du corps. Un compromis est trouvé en 1900 dans une réforme du concours visant à faciliter l'accès des ouvriers. D'autres facilités seront encore introduites en 1907.

Seule administration de l'Etat à être en contact direct avec les chefs d'établissements et les ouvriers, l'inspection du travail est la mieux placée pour se voir confier une mission d'apaisement social et de médiation entre les syndicats et les employeurs. Or, il ressort des réponses à un questionnaire de novembre 1899 que « jusqu'à ce jour le service de l'inspection a été presque complètement privé du concours des travailleurs. L'ouvrier ne se rend pour ainsi dire jamais chez l'inspecteur ; il lui écrit rarement. A l'atelier, pendant la visite, il ne lui adresse presque jamais la parole de lui-même ; quand il est interrogé, il répond souvent d'une manière évasive ; et il arrive fréquemment d'ailleurs que l'inspecteur ne l'interroge pas, dans la crainte des suites que ce dialogue pourrait avoir pour l'ouvrier. »

Les deux circulaires tentent donc d'opérer un tournant fondamental. L'une, qui en réalité est une lettre, est adressée aux organisations syndicales, l'autre aux inspecteurs divisionnaires. Désormais une collaboration étroite devra s'établir entre l'I.T. et les syndicats ouvriers. Le ministre s'engage au nom de tous les inspecteurs du travail : ils feront désormais « tous leurs efforts pour qu'entre eux et les organisations corporatives, bourses du travail, syndicats, s'établissent des relations suivies. » La circulaire aux inspecteurs du travail est plus explicite, plus contraignante. Le ministre prend des dispositions pour que sa volonté ne reste pas lettre morte. Les inspecteurs sont tenus de communiquer aux secrétaires leurs adresses, « leur signaler toutes les infractions aux lois protectrices du travail qu'ils pourraient connaître », les aviser dans un délai de quinze jours « du résultat des visites faites d'après leurs indications ». Et dans le rapport annuel, l'I.T. devra désormais indiquer le nombre de visites provoquées par une plainte de quelque nature que ce soit et « plus particulièrement encore le nombre de visites faites à la suite de communications orales ou écrites émanant de groupements ouvriers, enfin le nombre de ces groupements avec lesquels il se sera trouvé en relation pendant l'année.

Ces deux circulaires, derrière leurs dispositions pratiques, ont une forte inspiration politique explicitée dans le « *Rapport sur la collaboration des ouvriers organisés à l'œuvre de l'inspection du travail* » pour l'Association nationale pour la protection légale des travailleurs que préside A. Millerand et que dirige A. Fontaine (2). Il s'agit de « reconnaître aux organisations ouvrières seules l'aptitude à faire valoir efficacement les droits des salariés », « considérer l'affiliation syndicale comme dénotant chez les syndiqués un sens de la fraternité et une notion de la solidarité qui les élèvent au-dessus de la préoccupation exclusive des avantages individuels matériels immédiats et qui leur donnent, avec l'intelligence de l'intérêt collectif, la conscience d'un idéal à poursuivre ; c'est investir les syndicats d'un rôle éducateur de la responsabilité sociale, c'est-à-dire du sentiment de l'équilibre nécessaire entre les droits et les devoirs ; c'est enfin engager leur activité dans une direction qui répond à leur raison d'être, qui est susceptible de leur attirer des adhérents et de favoriser le développement de l'organisation du monde ouvrier. » Le syndicat ouvrier doit devenir un organisme normal du système républicain et du jeu démocratique. Cela suppose de combattre les pratiques patronale et anarcho-syndicaliste qui se complètent pour le diaboliser et le marginaliser. L'inspection du travail doit s'en charger.

Vincent Viet observe que « peu d'instructions auront marqué aussi profondément le corps des inspecteurs du travail » (3), citant à l'appui des extraits de rapports d'inspecteurs divisionnaires. Pour l'un d'eux, « en 1900 de nouvelles relations se sont établies (...). Jusqu'à ce moment, les corporations ouvrières tenaient l'Inspection en méfiance et ne s'adressaient jamais à elle ; depuis lors, ces préventions ont cessé et (...) la méfiance a disparu. (...) Je le répète, nous ne sommes plus des ennemis pour la population ouvrière. » Un autre note avec enthousiasme que l'année 1900 va « faire époque dans les annales de l'Inspection ». Il observe en effet que « toutes les plaintes, aujourd'hui, passent par les bourses du travail ; les secrétaires les examinent d'abord, puis nous les transmettent. De notre côté, nous ne manquons pas de leur donner notre avis sur la suite de nos démarches. (...) Les ouvriers ne récrimentent plus inutilement. Les renseignements fournis sont plus complets et portent sur les faits contraventionnels. L'inspecteur y trouve l'avantage de ne plus se déplacer pour rien et d'avoir connaissance de faits contraventionnels qu'il ne pourrait pas connaître autrement. »

Le tournant ne fut pas partout facile à réaliser. Le faible nombre d'inspecteurs, la dispersion des syndicats, le peu de permanents syndicaux, la méfiance réciproque et les préjugés, le poids des pratiques anciennes, se conjuguèrent souvent pour freiner les évolutions. A travers des questionnaires de l'Office du travail, le ministère était mis au courant des reproches des syndicats. Soit l'I.T. ne prenait pas contact avec le syndicat, soit il ne donnait pas suite à une plainte, soit il y répondait par une formule évasive toute faite.

L'une des formes de collaboration les plus remarquées fut la tenue de conférences par les inspecteurs du travail devant des ouvriers rassemblés par le secrétaire de la bourse du travail, suivant la volonté d'A. Millerand : « Grâce à ces rapprochements que je désire voir se multiplier, par ces conférences, qu'ils ne devront perdre aucune occasion de faire, les inspecteurs du travail montreront aux ouvriers quel souci ils ont de faire appliquer les lois sur le travail. Ils gagneront ainsi bien vite la confiance due à leurs efforts persévérants et à leur dévouement » (4).

Michel Cointepas.

- (1) Cité par Vincent Viet : *Les voltigeurs de la République, l'Inspection du travail en France jusqu'en 1914*, CNRS Editions, Paris, 1994.
- (2) H.Lorin : « *Rapport...* », F.Alcan, Paris, 1909.
- (3) V.Viet, *op. cit.*, p.330.
- (4) *op. cit.*, p. 323.

CIRCULAIRE MINISTÉRIELLE DU 19 JANVIER 1900

*aux secrétaires des syndicats professionnels et des bourses du travail
concernant les relations de ces groupements corporatifs
avec le service de l'inspection du travail.*

MONSIEUR LE SECRETAIRE, des secrétaires de syndicats et de bourses du travail se sont, à plusieurs reprises, adressés aux inspecteurs du travail pour leur signaler diverses infractions aux lois qu'ils sont chargés de faire appliquer du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels ; loi du 12 juin 1893, concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs; décret-loi du 9 septembre 1848 ? relatif aux heures de travail dans les manufactures et dans les usines. Les relations qui se sont nouées, en ces trop rares circonstances, entre les représentants d'organisations corporatives et les agents de l'Etat ont suffi à montrer tout le fruit que l'on pourrait attendre de cette collaboration si, au lieu de se produire d'une manière intermittente et dans quelques cas isolés, elle était généralisée et organisée.

Vous estimerez, je pense, comme moi, que le service de l'inspection ne peut assurer pleinement l'application des lois de protection ouvrière qu'avec le concours des ouvriers, et que ce concours ne peut lui être assuré tout entier que par l'intermédiaire des groupements corporatifs. Les organisations auxquelles vous appartenez jugeront à propos, je n'en doute pas, de prendre les mesures les plus propres à atteindre ce but. Vous pouvez être assuré que, de leur côté, les inspecteurs du travail feront tous leurs efforts pour qu'entre eux et les organisations corporatives, bourses du travail, syndicats, s'établissent des relations suivies.

C'est avec confiance que je m'adresse à l'esprit d'initiative et à la vigilance des syndicats professionnels en les conviant à accorder leur concours au service de l'inspection. J'attends les plus heureux résultats de leur activité éclairée et du dévouement de leurs membres à l'intérêt général des travailleurs.

CIRCULAIRE MINISTÉRIELLE DU 19 JANVIER 1900

*concernant les relations du service de l'inspection du travail
avec les bourses du travail, syndicats professionnels et unions de syndicats.*

MONSIEUR L'INSPECTEUR DIVISIONNAIRE, des réponses qui ont été faites par les inspecteurs du travail au questionnaire joint à ma circulaire du 28 novembre 1899, il ressort que, jusqu'à ce jour, le service de l'inspection a été presque complètement privé du concours des travailleurs. L'ouvrier ne se rend pour ainsi dire jamais chez l'inspecteur; il lui écrit rarement. A l'atelier, pendant la visite, il ne lui adresse presque jamais la parole de lui-même ; quand il est interrogé, il répond souvent d'une manière évasive ; et il arrive fréquemment d'ailleurs que l'inspecteur ne l'interroge pas, dans la crainte des suites que ce dialogue pourrait avoir pour l'ouvrier.

Cependant, si la découverte des infractions à la loi ne doit pas être abandonnée, pour la plus large part, au hasard de rencontres heureuses ; si elle doit être le résultat d'une préparation méthodique et sûre, ce ne peut être que grâce à l'aide des travailleurs, qui sont à toute heure les témoins de ces infractions. Le service de l'inspection ne peut être en mesure d'assurer pleinement l'application des lois sur le travail que par la collaboration des travailleurs pour qui elles ont été faites.

On obtiendra cette collaboration en s'adressant aux syndicats professionnels d'ouvriers. Ce que l'inspecteur n'aurait pu que difficilement apprendre, à l'atelier, du travailleur isolé, il l'apprendra sans peine au siège du syndicat, de la bouche du secrétaire, instruit par les ouvriers de sa corporation, des abus qui se seront passés sous leurs yeux.

Il importe donc que des relations suivies s'établissent entre les représentants des syndicats, auxquels les ouvriers ont confié la défense de leurs intérêts, et les inspecteurs, à qui l'État a confié, la mission de faire respecter les lois de protection ouvrière.

Dans les circonstances trop rares où des inspecteurs ont reçu la visite de secrétaires de syndicats ou de bourses du travail, ils ont été frappés de l'importance du concours qu'ils pouvaient attendre d'eux ; par la suite, à diverses reprises, ils ont eu recours d'eux-mêmes à ces bourses et à ces syndicats. Il s'agit maintenant de généraliser et d'organiser une façon de procéder dont l'initiative de quelques-uns a montré le prix. Je ne doute pas que les groupements corporatifs auxquels j'ai cru devoir signaler aussi les avantages de cette collaboration ne prennent, de leur côté, les dispositions les mieux appropriées pour permettre aux inspecteurs d'être informés le plus sûrement et le plus vite possible, de tous les faits réprimables dont ils viendront à être instruits.

Les organes qui paraissent le mieux à même d'assurer la centralisation des renseignements sont les bourses du travail et les unions locales de syndicats.

Chaque inspecteur devra d'abord entrer en relations, oralement ou par lettre, avec les secrétaires des bourses du travail et des unions locales de sa section ; il leur donnera son adresse et les priera de lui signaler toutes les infractions aux lois protectrices du travail qu'ils pourraient connaître. Il s'adressera ensuite aux secrétaires des syndicats ne faisant pas partie d'unions locale ou de bourses du travail.

Au fur et à mesure de la création de nouvelles organisations de travailleurs, dont l'apparition lui sera signalée par le *Bulletin de l'office du travail*, il s'efforcera d'entrer en relations avec elles.

L'inspecteur avisera, oralement ou par lettre, dans un délai de quinze jours, les secrétaires des bourses du travail, unions locales ou syndicats, du résultat des visites faites d'après leurs indications. Lorsqu'il ne lui sera pas possible de procéder, dans un délai d'un mois, à la visite d'un établissement signalé, il informera, dans ce délai, de cette impossibilité momentanée le secrétaire qui lui aura écrit, l'invitant

d'ailleurs à lui communiquer, le cas échéant, de nouveaux renseignements propres à élargir le terrain de ses investigations, et à orienter plus complètement ses recherches.

Chaque année, dans votre rapport général, vous voudrez bien, Monsieur l'Inspecteur divisionnaire, faire connaître, pour chaque inspecteur de votre circonscription, non seulement le nombre total de visites effectuées par lui, mais le nombre des visites provoquées par une plainte orale ou écrite de quelque nature que ce soit, et plus particulièrement encore le nombre de visites fait à la suite de communications orales ou écrites émanant de groupements ouvriers, enfin le nombre de ces groupements avec lesquels il se sera trouvé en relations pendant l'année.

Je vous prierai, cette année, de m'adresser, pour le 15 avril, des rapports de tous les inspecteurs de votre circonscription faisant connaître : 1° les Groupements ouvriers de leur section auxquels ils se seront adressés ; 2° ceux qui auront répondu à leur appel et leur auront fait des communications ; 3° les résultats obtenus pendant cette période par cette voie.