

*Comité d'histoire des administrations chargées du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle*

Cahier N° 4

Septembre 2000

Comité d'histoire des administrations chargées du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle

SOMMAIRE

Il y a 80 ans, « la journée de huit heures », par Michel Cointepas	p. 5
Le point de vue des inspecteurs du travail sur « les huit heures » à la veille de la loi de 1919, par Michel Cointepas	p. 17
La mise en œuvre de la loi des huit heures de 1919, par Michel Cointepas.....	p. 21
Mesures réglementaires prises pour l'application de la loi de huit heures	p. 31
La Formation professionnelle dans le code du travail, par Pierre Fournier.....	p. 35
Politique active de l'emploi et rénovation des services du travail et de main d'œuvre dans les années 1960, par Claude Chetcuti.....	p. 47
Du code civil à un droit spécifique, par Francis Hordern.....	p. 83
Le droit des accidents du travail au XIX ^{ème} siècle, par Francis Hordern	p. 93
Le règlement d'atelier au XIX ^{ème} siècle, par Francis Hordern.	p. 103
Document : Les conventions collectives de travail en France, par Pierre Laroque.....	p. 111
Document : L'inspecteur du travail personnage de comédie, extrait de la pièce de Paul Gavault « Le mannequin » (<i>non reproduit dans la version numérisée :</i> <i>.la copie peut être obtenue auprès du Chatefp</i>).....	p. 123
Publications du Comité.....	p. 135

Il y a 80 ans, « la journée de huit heures »

Michel Cointepas *

Au moment où se mettent en place les 35 heures, jetons un coup d'œil en arrière pour voir pourquoi et comment fut instituée « la journée de huit heures » (c'est-à-dire la semaine de 48 h) par une loi du 23 avril 1919.

Un débat mené tambour battant

A la mi-novembre 1918, dans l'euphorie de la Victoire, rien ne laissait présager le vote de cette loi. Le 24 octobre une proposition de résolution avait été déposée devant la commission du Travail de la Chambre, suscitant le 26 novembre un rapport relatif aux « principes en matière de législation internationale du Travail devant être introduits dans le Traité de Paix » en préparation. Y figurait « *le principe* » de la journée de huit heures « *pour les usines à marche continue et les mines* », pour bien peu de monde donc (et des hommes essentiellement). La commission adopta deux jours après un texte proposant le principe de la journée de dix heures dans l'industrie et de huit heures dans *les usines à feu continu* (on constatait qu'elle se mettait en place dans les verreries mécaniques modernes avec les 3X8h). Trois jours avant était adoptée une résolution de l'Association française pour la protection légale des travailleurs, regroupant le gratin des réformateurs sociaux de tous bords, syndicalistes modérés et patrons modernistes, préventeurs et hygiénistes, hauts fonctionnaires sociaux dont A. Fontaine, directeur du travail, son fondateur, et les inspecteurs du travail les plus attentifs aux réflexions comparatives sur les avancées législatives étrangères. La proposition de l'AFPLT proposait également d'introduire les huit heures « *dans les usines à feu continu* ».

La CGT, de son côté, à la sortie de la guerre, ne faisait plus des huit heures une revendication centrale. La revendication ne figurait plus qu'en cinquième position dans les 14 revendications de son programme minimum. Elle y retrouvera une place centrale le 18 février 1919. La revendication des huit heures avait été introduite tardivement en France avant-guerre. La première journée de manifestation internationale avait été organisée à l'occasion du 1^{er} mai 1890. Le 1^{er} mai 1906 avait été en France une exceptionnelle journée de lutte organisée autour des huit heures par une CGT très combative, animée d'une ferveur révolutionnaire. Durant la guerre, elle s'était beaucoup assagie.

Pourtant, dans les faits les choses changent brusquement. Le 24 novembre 1918, lors d'un meeting remarqué au Cirque d'hiver de Paris, la centrale syndicale fait une importante déclaration en faveur de la journée de huit heures. Les pouvoirs publics dressent l'oreille et froncent les sourcils, car la veille une ordonnance allemande a institué en pleine agitation politique et sociale le régime légal des huit heures. Quelques temps après, la CGT adresse à ses fédérations un questionnaire où l'on peut lire que « *la journée de huit heures est devenue un fait*

(*) *Chargé de mission au comité d'histoire des administrations du travail.*

acquis dans de nombreux pays. (...) Sa nécessité ne se discute pas ». Bientôt les principales fédérations adresseront de concert aux organisations patronales concernées leurs revendications détaillées relatives aux huit heures.

Le ministère du travail réfléchit aussi à la question et il hésite, demandant aux IT fin décembre leurs avis sur trois options possibles pour une réforme de la durée du travail (preuve que la décision politique n'est pas encore prise). Il rappelle d'abord le dispositif réglementaire :

- dans les usines et manufactures n'occupant que des hommes, la durée du travail ne peut dépasser 12 h (72 h par semaine) ;
- dans les établissements industriels occupant dans les mêmes locaux des hommes avec des femmes ou des enfants, la durée du travail ne peut dépasser 10 h (60 h par semaine) ;
- dans les établissements des industries du vêtement, la durée du travail ne peut dépasser 10 h les cinq premiers jours et 4 ou 5 h le samedi (soit 54 ou 55 h par semaine) selon les décrets d'application (parisiens exclusivement) d'un loi de 1917.

Le dispositif est donc archaïque. En 1918, il exclut encore de toute protection les salariés du commerce, des transports, de l'agriculture, et les ouvriers masculins des petits établissements industriels, soit la majorité des salariés. Dans ce domaine comme dans tant d'autres la France accuse un grand retard sur ses principaux voisins dont de plus en plus de Français de toutes classes se rendaient déjà compte avant-guerre. Dans les quelques établissements industriels de l'Etat, les durées du travail tendaient avant-guerre à se rapprocher de 49 h par semaine (1).

Les trois options en discussion au ministère sont les suivantes :

- l'extension à toutes les industries du régime de la semaine anglaise (repos d'une demi-journée en plus du dimanche, le samedi après-midi en principe dans l'industrie), afin de réduire la durée du travail, « tout au moins pour les ouvrières », à 54 ou 55 h (10x5 + 4 ou 5 h) ;
- l'institution de la semaine de 49 h réparties sur les 6 jours de la semaine par accords collectifs entre les intéressés ;
- l'adoption « purement et simplement » de la journée de huit heures.

La 3^{ème} option est la revendication de la CGT ; la 2^{ème} est proche de ce qui sera finalement adopté ; la 1^{ère} est sans doute ce que préparait le ministère avant que les choses s'accélérent. L'Inspection du travail va répondre en janvier. Elle est hostile à la 3^{ème} solution et peu favorable à la 2^{ème}...

C'est Albert Thomas, ancien ministre de l'Armement, leader de l'aile modérée du Parti socialiste, qui modifie les termes de la discussion politique en élaborant en décembre une proposition de loi sur les huit heures déposée début janvier 1919 à la Chambre des députés et immédiatement étudiée par la commission du Travail (2). Pendant ce temps, son ami Arthur Fontaine, directeur du travail, élabore rapidement fin décembre un avant-projet de loi sur les huit heures, pour le compte de Clemenceau, président du Conseil. Il transmet en premier lieu cet avant-projet à Loucheur, ministre de la Reconstruction industrielle, mais aussi, fait intéressant, au bureau confédéral de la CGT qui a collaboré pendant toute la guerre avec les pouvoirs publics dans la gestion sociale de l'économie de guerre, y gagnant estime et considération. La CGT étudie et modifie sensiblement l'avant-projet fin janvier (3).

Le mois de février est consacré à des discussions discrètes organisées par le ministre du Travail Colliard (4), notamment avec quelques grands responsables patronaux. En mars 1919, le ministre demande à une commission tripartite (5) d'examiner la question du « principe » de la journée de huit heures ou de la semaine de 48 heures. La décision politique du gouvernement Clemenceau est prise, mais le contenu est laissé à la négociation à trois sur la base de l'avant-projet Fontaine. Hormis le principe, tout peut être discuté (6). La commission se réunit du 15 mars au 7 avril.

La discussion est vive. La délégation patronale est violemment contre les huit heures. Elle ne veut pas en entendre parler. Les faits économiques semblent lui donner raison : la France, saignée, va manquer de bras d'autant que sa natalité est traditionnellement faible, les régions du Nord sont à reconstruire, la concurrence internationale va être féroce, or les huit heures vont diminuer la production et augmenter le coût de la vie. C'est le moment de retrousser les manches, « *pas de travailler moins* », proteste l'un d'eux. La délégation patronale

finit pourtant par se rallier, contrainte et forcée, la mort dans l'âme, voyant que la décision politique est prise, que la loi sera votée, et que sa participation peut permettre d' « *en atténuer les dangers* ». Elle cherche alors à obtenir « *pendant un certain temps des tempéraments pour ménager la transition* », rencontrant sur ce point le soutien d'A. Fontaine.

Mais Jouhaux hausse le ton : On veut tout de suite et sans condition « *le principe de la journée de huit heures, quitte à en étudier les modalités d'application* » ensuite, sinon, cela ne sert à rien de discuter (7). Dire cela c'est dégager un terrain d'entente : se mettre d'accord rapidement sur « *le principe* », en admettant qu'il faudra discuter dans un deuxième temps « *des tempéraments* », « *délais* » et « *dérogations* ». Picquenard, second d'A. Fontaine, fait admettre par tout le monde cette démarche en deux temps, à charge pour la direction du travail de présenter un avant-projet d'accord (dont de nombreux participants ont déjà une idée depuis plus d'un mois...). Lorsque la 4^{ème} séance de négociation commence le 7 avril, les pouvoirs publics ont un texte et connaissent les points contestés par chacune des deux autres parties. Les patrons acceptent « *le principe des huit heures* » sous réserve de trouver un accord sur quatre conditions : 1° le principe des 8 h doit pouvoir se décliner de toutes les manières possibles : hebdomadaire (48 h), décadaire, mensuelle, annuelle même ; 2° la possibilité de délais et paliers pour l'application dans certaines branches et régions (dévastées notamment) ; 3° doivent être introduites des dérogations permanentes pour certaines tâches à accomplir en dehors de l'horaire général ; 4° des dérogations temporaires pour surcroûts de travail extraordinaires sont à introduire.

En gros tout le monde est d'accord sur la démarche ; reste à discuter les détails. La durée du travail est fixée à huit heures, mais des règlements d'administration publique détermineront dans les branches et régions les délais et modalités de cette « *limitation journalière* » ou d'une « *limitation équivalente basée sur une autre période de temps* »... Cette « *variante*, remarque un participant, *donnera au texte quelque élasticité* ». Jouhaux admet la formule. L'essentiel est fait. On discute encore rapidement de quelques points relatifs aux modalités (la CGT renonce au principe *légal* de la majoration pour les heures supplémentaires, et à celui de l'absence de baisse des salaires lors du passage aux huit heures) et un accord à trois est trouvé au cours de cette quatrième séance, le 7 avril.

Avec l'accord du Conseil des ministres, il est déposé – dès le lendemain ! - sous forme de projet de loi à la Chambre des députés, et immédiatement examiné par la commission du Travail à la place de la proposition socialiste. Le projet à peine amendé est adopté par la Chambre dès le 17 avril et transmis aussitôt au Sénat qui – miracle ! - l'adopte en urgence sans modification et à l'unanimité dès le 23 avril 1919 !

Pourquoi tant de précipitation ?

Sous la Troisième République les lois sociales sont l'occasion de navettes interminables entre les deux assemblées qui peuvent durer plusieurs années jusqu'à ce que le projet soit généralement enterré. Pourquoi donc tant de précipitation et cette double unanimité ? L'immense majorité des parlementaires (les deux tiers au moins du Sénat en particulier) demeure hostile à une intervention de l'Etat limitant la liberté du chef d'entreprise. Pourtant elle se rallie pratiquement sans débat à un projet d'inspiration socialiste, défendu principalement par Albert Thomas dont le parti est sorti officiellement du gouvernement d'Union sacrée et qui avait déposé sa propre proposition. Il en va de même du patronat qui se rallie tout en demeurant vivement hostile à la journée de huit heures.

On évoque la reconnaissance de la Nation au soldat « *qui vient reprendre l'outil pour l'arme* », mais rarement et bien tardivement puisque l'on discutait encore en décembre des huit heures pour les seules mines et usines à feu continu. On évoque le principal dommage qu'il convient de combler, celui des hommes tombés : on n'y parviendra pas si l'ouvrier et l'ouvrière rentrent du travail épuisés. Mais pourquoi tant de précipitation à préparer ce sursaut démographique pluri-décennal, alors que l'armée n'a pas encore démobilisé ? Les raisons sont ailleurs. C'est un mélange de nationalisme et de conservatisme éclairé qui paradoxalement explique ce tournant unanime pour les huit heures.

La Conférence de la Paix s'est ouverte en janvier 1919. On doit y préparer un nouvel ordre mondial fait de paix entre les nations et entre les classes. On souhaite une « Société des Nations », mais aussi une « Organisation internationale du Travail ». La France, grande nation victorieuse, souhaite tenir son rang dans ce concert pacifique des nations. Mais pour cela faut-il encore qu'elle ne soit pas à la traîne dans les thèmes de protection légale des travailleurs qui seront en discussion. Et surtout pas derrière l'Allemagne et l'Autriche ! Or depuis le 23 novembre 1918, il existe une ordonnance allemande instituant le régime des huit heures. La Pologne a emboîté le pas par décret, puis le Luxembourg, l'Autriche et la Tchécoslovaquie... En février des accords de branche régionaux commencent à instituer les huit heures en Italie, tandis que la Conférence syndicale internationale de Berne (5-9 février 1919) adopte un programme de charte internationale demandant que la Société des Nations introduise dans le droit international le principe de la journée de huit heures. Un mouvement international pour les huit heures est lancé et la France n'en est pas, ce qui affaiblit sa position dans les discussions. De plus, la perspective d'une législation internationale sur la journée de huit heures lève l'argument traditionnel du patronat et des libéraux sur la concurrence internationale. Le 8 avril le projet de loi est déposé, le 12 la Conférence de la Paix adopte un projet de clauses ouvrières à inscrire dans le Traité de paix comprenant les huit heures (8). Le 23 la loi est votée en France... La chronologie parle d'elle-même.

Mais une autre raison, plus importante encore, explique simultanément cette soudaine adhésion forcée aux huit heures : la volonté de prévenir une situation révolutionnaire. Trois empires sont tombés. Les bolcheviks ont pris le pouvoir en Russie, chassant des alliés et amis fidèles (notamment d'Albert Thomas). Ce qui apparaît comme une « dictature sanguinaire » à *l'honnête homme* en France, commence à incarner un monde meilleur aux yeux de nombreux jeunes soldats ouvriers et paysans. L'agitation politique et sociale, encore peu développée en France, fait rage outre-Rhin. En janvier le gouvernement allemand doit écraser les groupes spartakistes ; Karl Liebknecht et Rosa Luxemburg sont assassinés. En février des grèves dures se déclarent dans la Ruhr. Début mars a lieu une conférence internationale des minorités révolutionnaires des partis socialistes qui se proclame « 1^{er} congrès » de l'Internationale communiste. Pendant ce temps a lieu une grève générale en Allemagne et la « semaine sanglante » de Berlin. Le 21 est proclamée une « République des conseils » en Hongrie derrière Bela Kun. La CGT réformiste de Jouhaux réclame à cet instant *un vote sans délai* sur les huit heures et annonce une grande journée sur ce thème le 1^{er} mai. A la fin du mois éclate une nouvelle grève générale de la Ruhr. Le 6 avril une manifestation de préparation du 1^{er} mai rassemble 300 000 travailleurs à Paris. C'est une surprise pour tout le monde. Le lendemain tous les désaccords disparaissent au sein de la commission tripartite, l'accord se fait et est transcrit aussitôt en projet de loi par la direction du travail, transmis à la Chambre le surlendemain, tandis qu'en arrière-fond est proclamée la première « République des conseils ouvriers » de Bavière, suivie d'une deuxième tentative le 13 avril.

En France la situation n'est pas révolutionnaire, explosive. Mais la classe politique, en premier lieu Clemenceau, le gouvernement, l'aile modérée du Parti socialiste et la direction de la CGT, craint la contagion et, à terme, l'embrasement. Il faut donc impérativement adopter d'urgence une loi sur « le principe » des huit heures, avant le 1^{er} mai 1919 pour donner *du grain à moudre* à la majorité réformiste de la CGT et couper l'herbe sous le pied de sa minorité révolutionnaire, influente dans la métallurgie et le bâtiment notamment, à Paris en particulier, qui voit dans le 1^{er} mai 1919 le début de la crise révolutionnaire. Il faut anticiper le mouvement revendicatif, l'agitation sociale et le désordre, prévenir par la réforme plutôt que guérir par la répression (9). C'est le vieux Clemenceau qui le souhaite, la bête noire des ouvriers révolutionnaires pour la facilité avec laquelle il n'hésite pas à recourir à la répression pour mâter les grèves, mais aussi « le Tigre » respecté par toutes les composantes de l'Union sacrée et par la grande majorité des français. Albert Thomas va être le plus ardent défenseur du projet de loi gouvernemental.

C'est avec cet argument que le ministre Loucheur convainc les patrons en commission tripartite. En France « *tout est calme tandis que dans d'autres pays règnent l'agitation et le désordre* ». Ici, « *jusqu'à ce jour, elle (la journée de huit heures) n'a pas soulevé de conflit. Mais elle figure au premier rang des revendications ouvrières. Elle nécessite une solution urgente. Il faut rechercher ensemble les moyens d'y parvenir pacifiquement* ». Le rapporteur de la commission du Travail conclut son rapport à la Chambre par une invitation au « *vote rapide* » pour des « *raisons d'actualité pressantes* ». Albert Thomas, chaud partisan de l'intervention armée de la France aux côtés de treize autres pays menée contre la Russie soviétique depuis décembre 1918, est plus explicite : « *Le bolchevisme n'exerce à l'heure actuelle sur (...) les classes ouvrières de tous les pays une*

séduction aussi étrange que parce qu'indépendamment de ses méthodes, il représente, sous la forme la plus extrême de la rêverie slave, quelque chose qui tourmente obscurément toutes les classes ouvrières du monde. Il importe que, par des réformes d'un caractère révolutionnaire, les grandes démocraties comme la France (...) donnent satisfaction à leurs classes ouvrières (...). C'est dans cet esprit, avec cette volonté d'audace, que nous demandons à tous, sans réserve et sans arrière-pensée, de voter la journée de huit heures. » Au Sénat, Faissières ne dit guère autre chose (10).

Les huit heures sont donc un remède préventif nécessaire, mais qu'en est-il de l'aspect économique de la question, cause de l'hostilité patronale ? Cette dimension, paradoxalement, n'est guère prise en compte par les parlementaires. La majorité d'entre eux est composée de libéraux hostiles à cette loi sur le plan économique, d'autant qu'ils estiment comme les journalistes et le patronat que le moment est très mal choisi. Mais cette hostilité économique s'exprime à peine, pour l'essentielle elle demeure silencieuse. Gagnés aux huit heures « *pour des raisons supérieures* », les parlementaires pour la plupart pensent qu'il s'agit d'une hérésie économique nécessaire sur le plan politique.

Seuls les socialistes (avec Albert Thomas), les républicains socialistes (avec Millerand, Briand, le ministre Colliard) et quelques autres parlementaires estiment que les huit heures seront favorables à la reprise économique et à la reconstruction, en imposant la modernisation de l'outillage industriel et la mise en œuvre d'une organisation scientifique du travail à l'américaine, permettant d'améliorer la productivité et d'intensifier le travail, en chassant les gestes inutiles, les gaspillages de temps et les temps morts, les méthodes archaïques et routinières, en doublant voire triplant les équipes (11). Albert Thomas intervient longuement sur le sujet en essayant de se faire pédagogue (expliquant, par exemple, que les dockers français portent les sacs sur leur dos alors que la grue pourrait remplacer comme aux Etats-Unis tant de bras, etc). P. Strauss, rapporteur pour le Sénat, insiste également sur le sujet, citant l'étude de l'inspecteur du travail Marcel Frois *Le rendement de la main d'œuvre et la fatigue professionnelle* tendant à démontrer que l'on peut simultanément diminuer la durée du travail, supprimer le travail de nuit, accroître le rendement et doubler le taux des salaires, si l'on réorganise de manière scientifique le travail (12). Mais en vain, car les adeptes des « *méthodes américaines* » déjà en place dans quelques usines de guerre en France, dont Albert Thomas est le grand prêtre, sont minoritaires dans les deux assemblées, les parlementaires étant la plupart plus proches des petites et moyennes entreprises que de la grande industrie moderne où, pensent-ils, le système Taylor peut seulement s'appliquer. Mais il faut voter la loi et ils la votent.

Le nationalisme (permettre à la France de tenir son rang à la Conférence de la Paix) puis surtout une sorte de conservatisme éclairé (prévenir par la réforme plutôt que guérir par la répression) concourent à ce vote rapide à l'unanimité des deux assemblées, la majorité des élus y voyant un mal économique hélas nécessaire. *Le Temps* du 21 avril 1919 résume bien les choses à sa façon : « *On eût pu trouver inopportun la proposition de réduire davantage la journée de travail à une époque où un redoublement du labeur semblerait plutôt s'imposer dans ce pays décimé par la guerre ; mais des grondements se font entendre auxquels la Chambre pouvait malaisément rester sourde. La politique a des raisons que parfois on n'est pas maître d'écarter.* »

La prévention porte ses fruits. Certes les grèves se font de plus en plus fréquentes à partir de la mi-avril, culminant en juin avec la grande grève de la métallurgie parisienne, et près de la moitié concerne les huit heures ou leur application. Le 1^{er} mai à Paris est imposant et violent. Mais grèves et agitations ne se généralisent pas. D'autant que la reprise des métallos parisiens est une « capitulation sans condition ». Une situation révolutionnaire a été évitée en France. La minorité révolutionnaire de la CGT n'a pas pu entraîner l'ensemble de la classe ouvrière dans l'action. La grève générale attendue n'a pas eu lieu. Il y aura encore la grève des cheminots durement brisée, puis ce sera le reflux suivi d'un calme plat pendant plus d'une décennie.

Un contenu d'une étonnante modernité

La loi des huit heures est d'une étonnante modernité, par son contenu et ses modalités d'application.

La première innovation, fondamentale, révolutionnaire sur le plan juridique, est l'accord tripartite que le projet de loi ne fait que reproduire. C'est d'une extrême habileté. La CGT qui veut une loi des huit heures est invitée à l'écrire. On prolonge ainsi en temps de paix et dans le domaine législatif une collaboration née pendant la guerre, durant laquelle les inspecteurs du travail se sont constamment efforcés de résoudre avec la CGT, par des accords, les différends qui s'élevèrent entre les grands employeurs de l'industrie de guerre et leurs ouvriers (13). Peut-on mieux montrer que le progrès est à attendre de la réforme et de rien d'autre ? Le patronat est contre les huit heures, mais il se convainc qu'il vaut mieux collaborer à la rédaction de la loi pour en limiter les périls. Du coup cette double collaboration réussie sacralise le texte. Ce qui n'était qu'un avant-projet de loi de la direction du travail, devient un accord tripartite (sans signatures...) auquel les parlementaires ne peuvent toucher sous peine de violer la volonté des parties et un dangereux équilibre (14). Il est la preuve de « la volonté commune des patrons et des ouvriers ». En réalité il n'y a pas encore d'organisation patronale interprofessionnelle (Briand lors du débat l'appelle de ses vœux) et seuls quelques dirigeants des principales fédérations patronales ont participé à la négociation. Côté ouvriers, on fait de la direction de la CGT et de ses principales fédérations les représentants légitimes de la volonté ouvrière (les choses bientôt se compliqueront sur le plan juridique et politique avec l'apparition de la CFTC et de la CGTU).

Deuxième élément d'une grande modernité, la loi des huit heures ne fixe en réalité que « le principe » de la journée de huit heures, renvoyant son application à des règlements d'administration publique de branches. Pas de décret, pas de huit heures. Finies les durées du travail uniformes déterminées par la loi. L'initiative des R.A.P. est gouvernementale ; elle peut être exercée unilatéralement ou bien provoquée par la demande d'un syndicat patronal ou ouvrier. Mais dans tous les cas, ces règlements ne peuvent être pris qu'après consultation des organisations patronales et ouvrières intéressées. Cette consultation peut déboucher sur un accord ou sur des propositions séparées. Un accord n'est donc pas obligatoire. Lorsqu'il y a accord, le R.A.P. doit s'y référer sans nécessairement devoir le reproduire. L'administration garde son autonomie, sa maîtrise du temps et du contenu. Là aussi la procédure est habile (machiavélique même) car elle incite les parties à négocier entre elles pour devancer le risque d'un arbitraire ou d'une uniformité maladroite de l'administration. A l'inverse, l'administration n'est pas liée par des dispositions conventionnelles fantaisistes, qui prévoiraient par exemple des journées de 16 h dans certaines situations (15).

Le premier accord est signé dans la métallurgie entre l'UIMM et la fédération des métaux CGT dirigée par l'illustre ancien pacifiste révolutionnaire Merrheim, le 17 avril, avant même le vote définitif de la loi. L'organisation patronale entame ici une pratique qui va devenir chez elle une tradition : devancer « l'arbitraire de la loi » en négociant un accord aménageant au mieux les conditions d'application d'une réforme dont on ne veut pas initialement entendre parler. D'un côté les patrons acceptent le principe des huit heures ; de l'autre, la fédération des métaux convient que « *les travailleurs devront sympathiquement (sic) s'adapter au développement du machinisme et aux méthodes rationnelles de travail.* » Les représentants patronaux affirment que la réduction du temps de travail se fera sans baisse des salaires. L'accord du 17 avril ne fixant que « le principe des huit heures », le 24 mai un nouvel accord UIMM-Métaux CGT limite le recours à la main d'œuvre étrangère, détermine des délais et paliers, les conditions d'application et les dérogations « permanentes » et « temporaires » (tirées du décret de 1910 sur la journée de dix heures). Il servira de modèle pour la rédaction des autres accords nationaux (tannerie, livre, bâtiment, etc).

Le 25 juillet les parties reçoivent un projet de R.A.P. pour la métallurgie. Merrheim demande que l'on s'en tienne aux accords signés prévoyant 100 heures supplémentaires dérogatoires par an et par salarié, mais l'UIMM demande au ministère que l'on porte ces heures à 200 heures dans le décret. Finalement le R.A.P. fixera le volume d'heures à 150 h après un palier à 200 h en 1921 et 1922. Merrheim considèrera que l'administration a violé les accords librement négociés et aboli le principe des huit heures en portant *de facto* la durée moyenne journalière, heures supplémentaires comprises, à 8 h 30.

Ainsi, l'innovation principale de cette loi est d'inciter, par le biais des consultations préalables à l'élaboration des R.A.P., capital et travail à la collaboration. La stratégie n'est pas nouvelle. Elle existe depuis 1900 portée par Arthur Fontaine, directeur du travail, Millerand, ministre du commerce, Viviani, premier ministre du travail, tous deux socialistes indépendants, puis par Albert Thomas, ministre socialiste de l'Armement pendant la guerre. Ce renvoi à des R.A.P. pris après consultation avait été expérimenté pendant la guerre à travers la loi

du 10 juin 1917 sur la semaine anglaise (qui n'a connu d'application que dans l'industrie du vêtement parisienne, faute de R.A.P par manque de consultations fructueuses). Mais elle s'incarne maintenant dans les modalités d'application d'une loi générale importante, à la veille d'une très forte agitation sociale où le pire est à craindre. La loi devient une arme de pacification sociale, en donnant des arguments à la majorité modérée de la CGT. C'est l'apothéose d'A. Fontaine et de ce que l'on appelle parfois aujourd'hui « le millerandisme ».

La loi est moderne à d'autres titres. Elle supprime les différences de traitement entre salariés, fixant une règle uniforme pour toutes les catégories de travailleurs, sans distinction d'âge ou de sexe. C'était une demande du patronat. Puisque l'on atteint les huit heures, la loi n'a plus à protéger plus particulièrement l'enfant ou la fille mineur ou la femme, les accords de branche pouvant d'ailleurs s'en charger. C'est un tournant important : en matière de durée du travail, le droit du travail était jusqu'à là principalement protecteur des faibles ; désormais il enregistre une « conquête ouvrière » unifiant le droit du travailleur sans distinction hygiéniste ou caritative de sexe ou d'âge.

Autre innovation, le champ d'application est très étendu : « tous les établissements industriels *et commerciaux* », sans exclure les petits établissements. C'était une demande de la CGT. Ce champ est celui de la loi de 1906 sur le repos hebdomadaire, mais appliqué à un domaine beaucoup plus complexe. Cette unification est une rupture importante rendue possible par le fait que la loi renvoie son application à des R.A.P. de branches. Cette extension du champ de la durée légale du travail au commerce et aux petits établissements n'est peut être pas sans rapport avec l'irruption pendant la guerre d'une forte mobilisation des femmes travailleuses en faveur de la R.T.T., en particulier en mai 1917. Du 23 septembre au 12 octobre 1918 encore, des milliers de « midinettes » font grève pour la journée de huit heures, durement mais sans succès. Le ministre du travail Colliard et même Clemenceau doivent intervenir (16).

Incroyablement « *moderne* » est son décompte du temps de travail qui peut se faire par jour (8 h), par semaine (48 h), ou par toute autre séquence (décade, quinzaine, mois, année même), pourvu que dans tous les cas, la durée *moyenne* ne soit pas supérieure à huit heures, cette limitation se substituant aux anciennes durées maximales journalières « rigides » (différenciées de surcroît par l'âge, le sexe et le type de secteur d'activité). C'était une demande patronale. Elle fut satisfaite. On admit ici, on admira là, on contesta ailleurs cette incontestable « *souplesse* » : La R.T.T. était l'occasion de substituer les qualités de l'élastique à celles de la roue rigide et lente dans le décompte. C'était pour les patrons, une raison suffisante de négocier l'application des huit heures dans leur branche pour s'affranchir des anciennes réglementations rigides et fragmentaires.

La durée visée est celle du travail *effectif* pendant lequel l'ouvrier est à la disposition du patron. Les employeurs sont donc implicitement invités à repenser l'organisation du travail pour chasser les mille et un petits temps morts ou à les décompter (les pauses par exemples). Un décompte *forfaitaire* est autorisé pour le travail comportant d'importantes pauses (les gardes barrières, les employés du petit commerce, par exemple). Les temps de pauses obligatoires pour les femmes et les enfants au cours de leur journée de *dix* heures sont évidemment supprimés. Avec les huit heures, le travail en deux équipes et surtout trois équipes se trouvent grandement facilités.

Une disposition de la loi introduite par un amendement d'A. Briand, stipule que « *la réduction des heures de travail ne pourra en aucun cas être une cause déterminante de la réduction des salaires. Toute stipulation contraire est nulle et de nul effet* ». L'affichage politique est excellent : les ouvriers ne verront pas leurs salaires réduits à cause de la RTT. Mais les deux assemblées n'ont voté cette disposition que parce qu'elle ne créait rigoureusement *aucune* contrainte, les salaires pouvant baisser pour toute autre raison (difficultés, concurrence, etc), d'autant qu'il suffira d'attendre un peu pour voir les salaires réels rongés par l'inflation, phénomène nouveau apparu pendant la guerre. Seul le patron *écrivait* « je baisse votre salaire à cause des huit heures » verrait sa mesure frappée de nullité. La discussion sur cette question a occupé la moitié du temps à la Chambre qui a abandonné un instant sa belle unanimité pour se diviser en deux parties presque égales, avant qu'A. Briand ne reconstitue sur son nom l'Union sacrée.

Beaucoup de choses importantes sont délibérément laissées aux règlements et donc à la négociation préalable : la répartition des heures dans la semaine, autrement dit le travail sur six ou cinq jours et demi, ou tout autre système (une forte incitation à négocier pour la CGT, car les ouvriers aspirent surtout à la « semaine anglaise »,

c'est-à-dire au repos du samedi après-midi, plus qu'aux huit heures durant six jours) ; les délais de mise en œuvre ; les « *dérogations permanentes* » pour les travaux à réaliser nécessairement en dehors de l'horaire collectif, comme la mise en marche des machines, ou pour certains travaux comportant de grandes pauses (inspirées d'un décret du 28 mars 1902) ; les « *dérogations temporaires* » pour faire face à des *surcroûts temporaire d'activité*, à des impératifs de défense nationale ou à des incidents survenus ou imminents (inondations, pannes électriques, etc) et le plafond annuel d'heures supplémentaires utilisables à ce titre (inspirées des art. 40, 47 et 50 du Livre II du code du travail) et la majoration éventuelle du tarif de ces heures ; les modalités de contrôle et même la procédure de demande de dérogations (sic) ; le champ territorial d'application de l'accord et donc du décret.

* *

Votée dans la précipitation sous la pression de l'actualité, la loi des huit heures est pourtant un petit chef-d'œuvre. Par sa modernité politique d'abord, puisque dans le domaine de la durée du travail elle clôt la période de « protection des plus faibles » ouverte en 1841 et amorce sans ambiguïté celle des « conquêtes ouvrières », annonçant déjà la loi des 40 h de 1936. Par sa modernité juridique ensuite, puisqu'elle abandonne la démarche normative unilatérale pour associer, en amont et en aval, les représentants du capital et du travail à la rédaction de la réglementation qui leur sera applicable, dans un souci à la fois d'efficacité économique et de pacification sociale. C'est une belle victoire pour A. Thomas, A. Fontaine, A. Millerand, le ministère et la direction du travail.

(1) 8 h par jour dans les arsenaux ; le premier établissement ayant expérimenté la journée de huit heures sur six jours était l'atelier des Postes du Bd Brune à Paris près de la Porte d'Orléans.

(2) La proposition ne concerne que les ouvriers de l'industrie, accorde le repos du samedi après-midi en plus des huit heures, prévoit des dérogations pour les besoins du travail, et précise que la RTT ne pourra entraîner aucune diminution de travail.

(3) A. Fontaine voulait exclure du champ les établissements de moins de 50 ouvriers sans machines (et de 25 avec machines) dont la journée serait de 9 h : disposition à supprimer dit la CGT. Elle améliore également une disposition prévoyant que des accords collectifs peuvent prévoir la semaine anglaise en étalant les heures perdues sur les 5 premiers jours de la semaine. Elle propose la suppression d'une disposition remplaçant, dans certaines professions où les salariés ont de longs temps morts, les huit heures par des équivalences en durées de temps de présence (A. Fontaine citait les gardes barrières des chemins de fer, les conducteurs des voitures de place, l'industrie hôtelière, les très petits magasins de vente au détail). A. Fontaine proposait des dérogations temporaires en cas de « nécessités exceptionnelles » : l'employeur pourra sur simple préavis, prolonger de 2 h par jour la durée du travail effectif, le nombre d'heures annuel ne pouvant dépasser 120 h et ces heures supplémentaires étant majorées de 10 %. La CGT propose d'ajouter l'affichage, l'information de l'IT, et de réduire le quota annuel de moitié en proposant des majorations de 50 % pour les heures supplémentaires de jour et 100 % pour celles de nuit. La CGT fait supprimer un palier d'application à 9 h entre la publication de la loi et la signature de la convention internationale sur les 8 h. (in CARAN F/22/401)

(4) républicain socialiste (comme Millerand, Briand, Viviani), sénateur de Lyon, grossiste en bières de son état.

(5) La commission des traités internationaux de travail siégeant au ministère du travail. Elle comprend des hommes politiques (dont Millerand et Loucheur), des hauts fonctionnaires (dont A. Fontaine et Ch. Picquenard, sous-directeur du travail et chef de cabinet), dix représentants ouvriers (dont Jouhaux et Merrheim) et dix représentants patronaux (dont Guérin du Textile et Pascalis des chambres de commerce).

(6) Un projet d'entretien du ministre, accordé à la revue *La vie féminine*, réalisé sans doute par le cabinet à la mi-mars, résume bien les choses : « Je ne puis vous dire si l'on appliquerait la journée de huit heures immédiatement ou si l'on procèdera par étapes, afin de permettre à notre industrie de transformer son outillage. Dans quelle mesure l'application de la réforme serait-elle subordonnée à son internationalisation ? A quels établissements devrait-elle être appliquée ? Concernera-t-elle uniquement les travailleurs de l'industrie ? L'étendra-t-on au commerce ? Y aura-t-il des régimes spéciaux pour les petits établissements industriels et commerciaux ? Enfin, dans quelle mesure devra-t-on admettre des dérogations lorsqu'il s'agira de parer à des surcroûts exceptionnels de travail ? » (in CARAN F/22/404)

(7) Bidegarray, des cheminots CGT, met les points sur les i : « il importe avant tout de faire adopter par les pouvoirs publics le principe de la réduction de la journée de travail à huit heures. Ce principe est une des revendications principales de la classe ouvrière. Elle y attache un grand prix et il est indispensable qu'avant le 1^{er} mai, date fixée par les organisations syndicales pour la solution de la question, une mesure de principe ait été prise. »

(8) « Limitation des heures de travail dans l'industrie sur la base de huit heures par jour ou de quarante-huit heures par semaine, sauf exception pour les pays dans lesquels les conditions climatiques, le développement rudimentaire de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances spéciales déterminent une différence notable dans le rendement du travail. »

(9) « Le projet (...) va donner à la classe ouvrière la journée de huit heures (...) sans grève, dans la paix corporative (...), c'est pourquoi je ne saurais trop insister auprès de la Chambre (...) pour qu'elle vote le projet d'urgence », précise le ministre qui ajoute « c'est pour aboutir plus vite. Ce à quoi le monde ouvrier tient, c'est à des résultats et non à des discours. »

(10) « Par le vote de ce projet de loi, il sera démontré que le Parlement, qui est l'émanation de l'opinion publique elle-même, peut, sous la poussée populaire, aboutir à des résultats effectifs et notables ; il sera établi que, grâce au bulletin de vote, cette arme si pacifique mais si puissante, l'opinion publique pourra obtenir la marche plus vive, plus rapide que le prolétariat peut exiger vers le progrès social. On échappera ainsi à cette formule trop facile (...) qui consistait (...) à faire croire qu'on n'obtiendrait des solutions sociales heureuses (...) qu'à la condition de procéder par la violence. A cette heure où hors de nos frontières un état social nouveau cherche à s'instaurer sur les ruines, sur des massacres (...), il est bon, (...) que nous montrions, nous, que sans aucune espèce de violence nous pouvons arriver à la rénovation sociale par le jeu des lois. »

M. Leclerc de Pulligny, Inspecteur général des Ponts et Chaussées, ancien Secrétaire du Comité consultatif des Arts et Manufactures, résume bien après coup (en 1922) l'atmosphère particulière de ces premiers mois de 1919 : « Il faut reconnaître que le moment choisi pour instituer cette réforme soulevait une grave objection (...). La guerre avait entraîné une destruction inouïe de richesses (...). Il fallait, avant tout, produire, produire et produire (...). M. Clemenceau est un homme à poigne. « Le premier flic de France » est aussi « le dernier homme d'Etat du second Empire », et les obstacles ne l'embarassent pas, car il les ignore. Il a fait cadeau de la journée de huit heures aux poilus, parce qu'ils ont été braves, comme on offre un bouquet à une dame parce qu'elle est jolie. (Car) tout le monde n'était pas très rassuré sur la manière dont les poilus se remettraient à l'ouvrage, après quatre ans de guerre. Le spectre du bolchevisme ne paraissait pas si lointain qu'aujourd'hui. (...) Et puisqu'il a gagné la guerre, N... de D..., de quoi vous plaignez-vous ? » in Robert Veyssié, *Le régime des huit heures en France*, Paris, EMN, 1922.

Dans le même ouvrage, André François-Poncet, administrateur délégué de la Société d'études et d'informations économiques (auteur avec Emile Mireaux, de *La France et les huit heures*, Paris, 1922, bibl. de la SEIE) déclare : « Peut-être, dira-t'on, que le vote de la loi du 23 avril 1919 nous a préservés du pire, je veux dire de la révolution. Je n'en sais rien. Ce qu'on peut affirmer, c'est qu'il ne nous a pas donné la paix sociale. Jamais peut-être, il n'y eut autant de grèves et de menaces de grèves que durant les mois qui suivirent la promulgation de la loi. Il serait plus vrai de dire que nous avons assisté, depuis l'armistice, à un réveil de l'esprit révolutionnaire chez une portion tout au moins de la classe ouvrière organisée. La loi de 1919 voulait être, mais elle n'a pas été, une loi d'apaisement. »

(11) Ainsi, le rapporteur, Justin Godart, particulièrement optimiste : « Le patronat devra aménager autrement tous ses moyens d'action. Préparation, recherche des débouchés, comptabilité, tout devra être animé du même mouvement accéléré que la production proprement dite. Les travailleurs devront s'adapter aux machines multipliées qui sont libératrices de peine et de temps ; loin de redouter qu'elles les supplantent et de ralentir leur rendement, ils étudieront méthodiquement l'allègement légitime qu'ils en peuvent attendre et exigeront le bénéfice des progrès qu'elles réalisent au lieu d'en subir le contrecoup fâcheux. »

(12) Notes et documents de l'Institut Lannelongue d'hygiène sociale.

(13) « Dans la question des huit heures, nous avons employé la même méthode » que dans la résolution de ces différents, précise le rapporteur de la Chambre.

(14) « C'est, déclare le rapporteur de la commission du Travail de la Chambre, l'œuvre des intéressés et, pour ma part, je me considère comme tenu de soutenir ce texte et de veiller à ce qu'on n'y apporte aucune modification. » Quant au ministre, il n'hésite pas à déclarer que le texte (de l'accord et du projet de loi) « n'est pas l'œuvre du Gouvernement ; il est sorti des délibérations d'une commission dans laquelle les grandes organisations patronales et ouvrières étaient représentées par des délégués choisis par elles », ce qui est tout de même passer sous la table le rôle dominant des pouvoirs publics dans la décision de légiférer sur les huit heures, dans l'animation des débats et dans l'élaboration juridique du texte.

(15) Cette petite révolution juridique instituant la collaboration obligatoire des parties n'est pas réalisée inconsciemment. Le rapporteur explique avec emphase qu'« une ère nouvelle s'ouvrira une fois la loi proposée, promulguée. Ce sera l'ère de la collaboration ouvrière et patronale pour la recherche des solutions les meilleures. Ce sera l'obligation de fait pour chaque profession d'avoir ses organisations régionales et nationales, ouvrières et patronales, qui devront être consultées à tout instant, qui, par suite, seront amenées à tenir à jour leur état matériel et moral. Quel progrès que de remettre aux intéressés eux-mêmes les modalités d'application de la loi ! Quelle activité collective bienfaisante cette méthode va développer ! La loi sera constamment modelée sur les situations innombrables et changeantes de l'industrie, du commerce, et ce seront les syndicats qui seront chargés de cette adaptation. »

(16) J.L. Robert : La bataille des « huit heures », in *Le Monde*, du 12.02.2000.

LOI

Du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures ⁽¹⁾.

ARTICLE PREMIER.

Le chapitre II (*Durée du travail*) du titre 1^{er} du livre du livre II du Code du travail et de la prévoyance sociale est modifié comme suit :

CHAPITRE II.

Durée du travail.

« *Art. 6.* – Dans les établissements industriels et commerciaux ou dans leurs dépendances, de quelque nature qu'ils soient, publics ou privés, laïques ou religieux, même s'ils ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance, la durée du travail effectif des ouvriers ou employés de l'un ou de l'autre sexe et de tout âge ne peut excéder soit huit heures par jour, soit quarante-huit heures par semaine, soit une limitation équivalente établie sur une période de temps autre que la semaine.

« *Art. 7.* – Des règlements d'administration publique déterminent par profession, par industrie, par commerce ou par catégorie professionnelle, pour l'ensemble du territoire ou pour une région, les délais et conditions d'application de l'article précédent.

« Ces règlements sont pris, soit d'office, soit à la demande d'une ou plusieurs organisations patronales ou ouvrières, nationales ou régionales intéressées. Dans l'un et l'autre cas, les organisations patronales et ouvrières intéressées devront donner leur avis dans un délai d'un mois. Ils sont révisés dans les mêmes formes.

« Ces règlements devront se référer, dans les cas où il en existera, aux accords intervenus entre les organisations patronales et ouvrières nationales ou régionales intéressées.

« Ils devront être obligatoirement révisés lorsque les délais et conditions qui y seront prévus seront contraires aux stipulations des conventions internationales sur la matière.

« *Art. 8.* – Les règlements d'administration publique prévus à l'article précédent détermineront notamment :

« 1° La répartition des heures de travail dans la semaine de quarante-huit heures afin de permettre le repos de l'après-midi du samedi ou de tout autre modalité équivalente ;

« 2° La répartition des heures de travail dans une période de temps autre que la semaine ;

« 3° Les délais dans lesquels la durée actuellement pratiquée dans la profession, dans l'industrie, le commerce ou la catégorie professionnelle considérée sera ramenée en une ou plusieurs étapes aux limitations fixées à l'article 6 ;

« 4° Les dérogations permanentes qu'il y aura lieu d'admettre pour les travaux préparatoires ou complémentaires qui doivent être nécessairement exécutés en dehors de la limite assignée au travail général de l'établissement ou pour certaines catégories d'agents dont le travail est intermittent ;

« 6° Les mesures de contrôle des heures de travail et de repos et de la durée du travail effectif, ainsi que la procédure suivant laquelle seront accordées ou utilisées les dérogations ;

« 7° La région à laquelle ils sont applicables ».

ART. 2.

La réduction des heures de travail ne pourra, en aucun cas, être une cause déterminante de la réduction des salaires.

Toute stipulation contraire est nulle et de nul effet.

ART. 3.

Les dispositions du chapitre II actuellement en vigueur seront abrogées dans chaque région et pour chaque profession, industrie, commerce ou catégorie professionnelle à partir de la mise en application des règlements d'administration publique intéressant ladite profession, industrie, ledit commerce, ou ladite catégorie professionnelle dans cette région.

ART. 4.

La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies.

(1) *Journal officiel* du 25 avril 1919.

Le point de vue des inspecteurs du travail sur « les huit heures » à la veille de la loi de 1919

Michel Cointepas *

Une demande du ministère précipitée

En décembre 1918, la guerre à peine finie, le ministère du travail réfléchit à une réforme de la réglementation de la durée du travail. Il pense en effet que « *les conditions de protection ouvrière feront l'objet de discussions, soit à l'occasion du traité de paix lui-même, soit dans une conférence internationale qui serait convoquée ultérieurement.* » Parmi ces questions, il y a celle de la réglementation des heures de travail. Trois projets sont à l'étude au ministère. Ils visent à réformer un dispositif des plus archaïques qui ne concerne pas le commerce, les transports et l'agriculture, ni les petits établissements industriels n'occupant que des hommes (la majorité), et qui ne couvre donc qu'une minorité de salariés :

- dans les usines et manufactures n'occupant que des hommes, la durée du travail ne peut dépasser 12 h (72 h par semaine) ;
- dans les établissements industriels occupant dans les mêmes locaux des hommes avec des femmes ou des enfants, la durée du travail ne peut dépasser 10 h (60 h par semaine);
- dans les établissements des industries du vêtement, la durée du travail ne peut dépasser 10 h les 5 premiers jours et 4 ou 5 h le samedi (soit 54 ou 55 h par semaine) selon les décrets d'application (parisiens exclusivement) d'une loi de 1917 ;
- dans les établissements industriels de l'Etat, les durées du travail tendaient avant-guerre à se rapprocher de 49 h par semaine (8 h par jour dans les arsenaux).

Les trois projets à l'étude au ministère sont les suivants :

- 1 – extension à toutes les industries du régime de la semaine anglaise (repos d'une demi-journée en plus du dimanche, le samedi après-midi en principe dans l'industrie), afin de réduire la durée du travail, tout au moins pour les ouvrières, à 54 ou 55 h (10x5 + 4 ou 5) ;
- 2 – institution de la semaine de 49 h réparties sur les 6 jours de la semaine par accords collectifs entre les intéressés ;
- 3 – adoption « purement et simplement » de la journée de 8 h.

Remarquons que la loi des huit heures qui sera prochainement adoptée instituera en réalité le principe de la semaine de 48 h par accords collectifs de branche transposés en règlements d'administration publique, une solution proche du deuxième projet, le dernier étant « purement et simplement » la revendication de la CGT. Le premier est sans doute celui auquel réfléchissait encore la direction du travail fin novembre.

Le ministre demande aux IT une enquête sur les conditions dans lesquelles ces projets pourraient s'appliquer aux établissements industriels et commerciaux (en distinguant les petits et les grands établissements industriels, les petits et les grands magasins). Le ministre, craignant sans doute une levée de boucliers, croit bon de noter : « *vous ne devez pas oublier que les réglementations dont il s'agit pourront faire l'objet d'accords internationaux, qu'elles seront par suite applicables dans tous les pays qui seront placés, à ce point de vue, dans les mêmes conditions sur le marché international.* » Une réponse urgente est demandée, un télégramme de janvier 1919 venant de surcroît demander les réponses par retour du courrier.

(*) *Chargé de mission au comité d'histoire des administrations du travail.*

Les « divisionnaires » ne sont pas favorables aux 8 h

Les « inspecteurs divisionnaires » répondent donc tous avant la fin janvier (1), la plupart se bornant, faute de temps, à exposer leur opinion personnelle, plutôt que les résultats d'enquêtes approfondies auprès des groupements d'employeurs et des unions CGT (jamais consultées) que les inspecteurs n'ont pas eu le temps de réaliser.

Boullisset, « divisionnaire » de Paris, est contre toute extension de la réglementation actuelle, concédant éventuellement la journée de 10 h dans l'industrie avec des heures supplémentaires. La plupart des autres « divisionnaires », tout en reconnaissant que des progrès sont nécessaires et inévitables, formulent des objections, des réserves ou des conditions.

Tous sont favorables explicitement ou non à la journée de 8 h dans les établissements à feu continu ou à marche continue où elle commence déjà parfois à être mise en œuvre, notamment dans la verrerie mécanisée. Dijon y ajoute intelligemment les établissements dangereux et insalubres. Rouen est favorable aux trois modes envisagés pour l'industrie sous réserve d'accords internationaux, et exprime sa préférence pour les 8 h, propices à la vie de famille et à la récupération physique, y compris dans le commerce, à l'exclusion des commerces de détail alimentaires. Toulouse estime les 8 h désirables en application d'accords internationaux, mais note qu'elles favoriseront les nations à forte main d'œuvre pouvant seules généraliser le travail en 2 ou 3 équipes ; pour l'heure, il verrait bien la semaine anglaise s'appliquer à toute l'industrie pour les femmes et la semaine de 49 h dans l'industrie et les magasins. Bordeaux est seul à être favorable sans condition aux 8 h dans l'industrie et le commerce, mais en étant opposé violemment à la semaine anglaise et à la semaine de 49 h sur 5,5 jours. Boulin, du Nord, pense que les industriels seront ici favorables aux 8 h, car n'étant pas prêts pour profiter pleinement de la reprise imminente, ils voient dans cette mesure le moyen de pénaliser les industriels du reste de la France et de permettre à ceux du Nord de gagner du temps...

Les autres « divisionnaires », comme celui de Paris, sont contre les 8 h, renvoyant l'étude de ce projet à une période ultérieure, quand les conditions économiques de la France seront redevenues normales. Ils expriment là une opinion partagée par la quasi-totalité des chefs d'entreprise, des économistes, des universitaires et des journalistes, qui abordent la question sous un angle strictement économique, ignorant complètement ses autres dimensions relevant de la diplomatie ou de la politique intérieure.

La plupart des « divisionnaires », par contre, sont favorables à la semaine anglaise qui est dans l'air du temps en France beaucoup plus que les 8 h. Soit pour la seule industrie, soit pour le commerce également. Par contre, ils se divisent à propos de la semaine de 49 h sur 5,5 jours. Certains y sont favorables dont le Nord, mais la plupart (Paris, Lyon, Nancy, Marseille, Nantes, Bordeaux) s'y opposent. En somme, pour la plupart des « divisionnaires », la priorité est d'accorder à l'industrie la semaine anglaise et la généralisation des 10 h, soit la semaine anglaise de 55 h. Ils semblent exprimer les souhaits, non seulement des employeurs, mais aussi d'une majorité de travailleurs (non syndiqués et travaillant dans le commerce et la petite industrie), préoccupés davantage sans doute par la cherté de la vie que par les 8 h qui vont avoir bientôt la faveur de toute la classe politique à cause des subtilités de la préparation du traité de paix et des grondements de la révolution allemande.

Trois « divisionnaires » souhaitent que la procédure fasse la part belle à la négociation collective. Celui de Nancy, favorable aux 10 h et à la semaine de 55 h, estime que la durée du travail dans les petits établissements industriels est à fixer par conventions collectives, selon la « méthode de la loi du 11 janvier 1917 » (sur la semaine anglaise, qui n'a trouvé à s'appliquer par cette méthode que dans l'industrie du vêtement parisienne). Elle fixe « un principe » dont la mise en œuvre n'est possible que par conventions entre syndicats patronaux et ouvriers rendus obligatoires par décrets. Nantes préconise aussi cette méthode. Boulin de Lille la propose pour la répartition des 49 h entre les 6 jours. Cette méthode sera adoptée et promue à un brillant avenir : la loi fixe un principe (48 h, 40 h en 1936), l'application étant renvoyée à des décrets s'inspirant d'accords de branche réalisés sur le sujet.

Les inspecteurs du travail parisiens sont très partagés sur les 8 h

La consultation a été beaucoup trop rapide pour que les inspecteurs du travail de province aient eu le temps d'enquêter et de rendre compte à leurs divisionnaires. Seuls les rapports de 16 IT de la région parisienne ont été adressés par le « divisionnaire » à la direction du travail. Un peu plus de 50 % (neuf) sont contre les 8 h.

Mme Letellier exprime bien le point de vue majoritaire : *« Je souhaite l'abaissement à 9 h de la journée de travail des femmes (...) par étapes successives, (sans) trop grande perturbation de la production. Mais sauter brusquement d'une journée de 10 h (...) à celle de 8 h ou même de 9 h est inadmissible. (...) Et même si l'on procédait par étapes, est-ce le moment d'une telle réforme ? (...) Le problème est celui qui consiste – tout en assurant aux classes ouvrières et surtout à l'ouvrière dont dépend en partie la race, le bien être auquel donne droit le travail – à favoriser la reprise de l'activité économique du pays et le relèvement de son industrie. Une réglementation quelconque qui tendrait à diminuer en ce moment la durée du travail et, par conséquent la production, irait à l'encontre du but. »*

Lavoisier, prend le contre-pied de cette argumentation strictement économique d'inspiration libérale qui est dominante, en abordant la question sous un angle politique, celui des socialistes indépendants Millerand, Viviani, Briand, et de l'aile modérée de la SFIO derrière Albert Thomas : Les employeurs *« se basent toujours sur la situation présente et n'examinent pas assez les avantages généraux qu'une réforme sociale peut apporter à la collectivité dans l'avenir. Cette réforme présente nécessairement de grands avantages pour la classe ouvrière mais entraînerait forcément une transformation des us et coutumes et l'abandon de méthodes surannées auxquelles on semble tenir par dessus tout. »* Autrement dit, le progrès est le prix de l'ordre que les employeurs ne veulent jamais payer.

Duval complète ce plaidoyer politique par une glorification de l'organisation scientifique du travail américaine très en vogue chez Albert Thomas, les modérés de la SFIO et de la CGT, comme chez les employeurs des industries de guerre : *« Le directeur d'une importante association ouvrière de production me déclarait récemment qu'au cours d'un voyage d'études en Amérique avec un ministre, il avait été frappé de l'assiduité au travail de l'ouvrier américain, commençant à l'heure précise, ne finissant jamais avant le temps et ne s'arrêtant pas sans motif. Le temps consacré au repas n'atteint pas comme en France une heure et demi et davantage. L'ouvrier qui a bien déjeuné le matin prend une légère collation d'une demi-heure ou trois quarts d'heure à midi et reprend le travail sans être gêné par une digestion laborieuse et contraire à l'activité. (...) Les pertes de temps sont moins fréquentes et moins considérables dans les usines bien tenues, presque même luxueuses, que dans celles où les prescriptions d'hygiène sont négligées. (...) Avec des méthodes de travail et un outillage mieux compris (sic), la production pourrait être améliorée de façon notable tout en restreignant la journée de travail. Mais pour cela la collaboration de l'ouvrier et du patron est indispensable. Il faut que l'ouvrier veuille produire, mais il faut que le patron facilite cette production. »* A ces conditions, il n'y aura pas de problème pour introduire la semaine anglaise de 49 h.

Terminons par la réponse de Lemoury, curieux mélange de conservatisme et de futurisme, d'écologie avant la lettre et d'archaïsme, à l'opposé des thèses productivistes et tayloriennes en vogue chez les partisans des 8 h en 1919 : *« La semaine de 49 h (...) conquière le plus de suffrages », car deux jours complets de repos consécutifs avec « quatre jours de 10 h, un jour de 9 h » permet « sport, culture physique, entraînement militaire, séjours à la campagne et maisons secondaires, vie en plein air loin des éclairages artificiels des villes, éclairages qui tendent à être de plus en plus employés même pendant le jour dans les somptueuses installations modernes, bien qu'ils soient de très puissants et très redoutables agents d'anémie ou de perversion physique et morale. » (...) Alors que la journée de 8 heures « favorise le travail au noir, il est admis que la journée de 10 heures n'est pas épuisante pour l'ouvrier quel que soit son âge, quel que soit son sexe. » (...) « L'organisation du travail en deux équipes de 8 h présente des inconvénients qu'il convient d'éviter dans toute la mesure du possible. La première équipe commence à travailler trop tôt le matin, la deuxième équipe cesse de travailler trop tard le soir ; les ouvriers ne disposent pas de transport le matin ; ils doivent habiter à proximité de l'établissement ; les repas ne peuvent être pris aux heures habituelles ou normales ; c'est, en bien des cas, la désorganisation de la vie de famille. L'organisation du travail en trois équipes de 8 h présente les mêmes inconvénients, en les aggravant encore. »*

La durée du travail à Paris en décembre 1918 vue par les inspecteurs du travail

Quelques IT étayent leurs démonstrations d'informations sur la situation existante en matière de durée du travail. Ainsi apprend-t-on qu'à Paris *intra muros* dans l'industrie les 10 h sont la règle générale (60 h par semaine), les 11 h (66 h par semaine) existant encore dans quelques petits établissements, et les 12 h (72 h par semaine) n'étant plus pratiquées. En Seine-et-Marne, aucun établissement industriel ne travaille moins de 10 h (donc moins de 55 h par semaine), On y travaille 11 h en général (66 ou 60 h par semaine), quelque fois 12 h (72 ou 66 h). En région parisienne, outre la couture, quelques professions, telles que le cartonnage et l'imprimerie, pratiquent la semaine anglaise pour les femmes, mais aussi pour les hommes, la tâche des deux sexes y étant intimement liée. Elle est pratiquée également (associée aux 49 h) dans les ateliers de fleurs artificielles, de plumes, de mode et dans la fourrure, sauf pendant la pleine saison où les ouvriers exigeraient, qu'il y ait surcroît de travail ou non, de faire plus de 9 h, chaque heure supplémentaire étant payée « *au 6°* ». Dans la confection existe une grande flexibilité. Quand il y a des commandes, on y travaille jusqu'à 12 h par jour six jours par semaine ; lorsque le travail manque, on y travaille moins de 8 h cinq jours par semaine. A Paris, dans les maisons du grand commerce et dans les banques, la RTT s'accomplit d'elle-même et se généralise peu à peu. Dans les banques la semaine de travail est déjà de 46 h 30, une durée effective inférieure à la future durée légale de 48 h.

La mise en œuvre de la loi des huit heures de 1919

Michel Cointepas *

La réalisation des décrets d'application

La loi des huit heures votée en 1919 n'énonce en réalité qu'un *principe* ne pouvant trouver à s'appliquer que par règlements d'administration publique déterminant par profession ses conditions d'application. Ces règlements sont pris à l'issue d'une procédure précise prévoyant une enquête approfondie. Celle-ci naît à chaque fois d'un avis au Journal officiel ouvrant la procédure de consultation des organisations patronales et ouvrières intéressées. Un avant-projet de décret est élaboré et communiqué aux parties intéressées ainsi qu'aux inspecteurs divisionnaires pour observations. Un projet est ensuite rédigé et soumis à l'examen d'une commission tripartite réunie en vue d'établir un accord sur le texte définitif à transmettre au Conseil d'Etat.

Au début des années 30, 114 décrets sont intervenus pour permettre l'application de la loi dans les diverses branches. En outre, en application des décrets généraux, des décrets spéciaux établissent, suite à des accords conclus entre les organisations patronales et ouvrières intéressées, des régimes uniformes de répartition des heures de travail pour certaines catégories professionnelles, dans diverses villes ou régions. Fin 1930, toutes les industries importantes sont réglementées, tandis que continue lentement la couverture des professions commerciales et tertiaires. Ainsi sont réglementés les salons de coiffure, les pharmacies, les commerces de détail non-alimentaires et les commerces de détail alimentaires.

La direction du travail dispose d'un canevas, d'un modèle type de décret qu'elle adapte en fonction de la branche, de ses caractéristiques techniques, de ses contraintes, des compromis qui se sont établis entre les patrons, grands et petits, du Nord et du Sud, et entre l'organisation patronale et la Fédération CGT concernée. Les patrons réussissent souvent à grignoter quelques avantages, un peu plus de « souplesse » dans la rédaction du décret qu'ils n'avaient pu en obtenir dans la négociation avec la fédération syndicale concernée. C'est notamment le cas, douloureux, dans la métallurgie.

La question la plus brûlante est celle du nombre d'heures supplémentaires par ouvrier que le patron a droit d'utiliser, après consultation de l'organisation syndicale concernée et autorisation de l'inspecteur du travail, à titre dérogatoire pour surcroît exceptionnel d'activité. Au moins la direction du travail demeure-t-elle ferme dans le maintien d'une procédure obligatoire de demandes d'autorisation préalable pour le recours aux heures supplémentaires. Après la crise de 1920, la pression des faits fera craquer ce barrage pacifique sur le terrain. Les inspecteurs en seront les artisans, comme nous allons le voir.

* chargé de mission au comité d'histoire des administrations du travail

La campagne patronale contre les huit heures

A peine votée la loi se trouve attaquée par la presse quotidienne, les revues d'économie et de droit et la presse professionnelle, tandis que les chambres patronales, hostiles aux huit heures, n'en négocient pas moins des accords d'application de branche pour atténuer la nocivité de la loi pour les affaires et orienter favorablement le décret d'application qui les concerne. Dès 1919 des unions patronales demandent l'abrogation de la loi. L'année 1920 connaît son lot quotidien de « motions », « pétitions », « vœux », « propositions », accompagnés d'un torrent d'articles contre les huit heures dans la presse professionnelle et générale. En 1921 la campagne continue. En novembre l'assemblée des présidents des chambres de commerce demande la suspension de la loi. En décembre c'est au tour de la Confédération générale de la production française (ancêtre du CNPF) de faire de même. En 1922 les attaques redoublent. On atteint alors sans doute un sommet. Se multiplient les projets de loi abolitionnistes. Des ouvrages d'économistes et de juristes sont publiés, des thèses de doctorat soutenues, presque tous et toutes contre les huit heures. Deux grands économistes des années vingt, Raffalovich et R.G. Lévy se déclarent contre les huit heures dans la *Revue des deux mondes* de février 1922.

L'inspection et la direction du travail reçoivent une pluie de doléances patronales. Les plus radicales souhaitent l'abrogation pure et simple de la loi. Elles invoquent les désastres causés par la guerre, dans le Nord et l'Est, obligeant à produire non pas moins mais plus, surtout si l'on veut abaisser le coût de la vie, d'autant qu'aucune autre grande nation n'applique réellement la journée de huit heures. D'autres doléances souhaitent l'ajournement de l'application de la loi. Car les grands industriels ont compris depuis le début que l'on ne peut toucher à la loi des huit heures sans heurter de front la classe ouvrière qui la considère comme sienne. Il faut donc obtenir une application qui ne soit pas trop hâtive pour laisser le temps aux industriels d'accomplir les modernisations nécessaires de l'outillage, des méthodes et de l'organisation du travail, d'autant, précisent certains, que rien n'a encore été prévu « pour que l'ouvrier jouisse sainement de la liberté laissée » (il est encore mieux au travail qu'à l'estaminet...). D'autres proposent de modifier la loi pour maintenir le principe des huit heures, mais avec une liberté d'utilisation des heures supplémentaires et des dérogations par accords locaux entre patrons et ouvriers.

Enfin, les plus pragmatiques et réalistes souhaitent la révision des R.A.P. pour y introduire plus de souplesse, en augmentant les heures supplémentaires de telle sorte que la durée du travail soit de 9 heures par jour (54 h par semaine) ou 10 heures en cas de repos le samedi après-midi (55 h par semaine). Pour y introduire aussi une simplification des formalités administratives : les heures supplémentaires devraient être acquises de droit et non subordonnées à une consultation de l'organisation ouvrière. Enfin les jours fériés et congés devraient pouvoir être pris en compte dans un calcul annuel de la journée de huit heures. Autant les inspecteurs du travail peuvent se contenter de prendre note des doléances abolitionnistes, autant il leur est difficile, à la longue, de ne pas être sensibles à celles demandant plus de souplesse d'application, comme on va le voir.

Mais au plan national, rien n'y fait : Millerand, président de la République, les radicaux et les gouvernements successifs sont opposés à l'abrogation, à la suspension ou à la modification de la loi qui comporte à leurs yeux toutes les possibilités de dérogations possibles et imaginables. Les pouvoirs publics savent -les rapports des préfets et des inspecteurs divisionnaires le répètent- que les syndicats ouvriers tiennent à la loi des huit heures. Y toucher serait réveiller la colère ouvrière : « *Un mouvement puissant, capable de refaire l'unité ouvrière, est à envisager en cas de refonte de la loi dans un sens rétrograde* », prévient ainsi un inspecteur en 1922 (1). On peut assouplir peut-être les décrets d'application, mais il ne faut pas toucher à la loi des huit heures. Finalement, les employeurs s'en accommodent, grâce à ses décrets qui autorisent une grande souplesse d'application. Mais ils veulent encore plus de souplesse et moins de formalités administratives. Le Préfet de Limoges dans un rapport de mars 1922 s'en fait l'écho en estimant qu'« *il serait plus utile de simplifier les rouages en transformant les diverses catégories de dérogations en un volant forfaitaire fixé par les organisations intéressées et où le chef d'établissement puiserait, sur simple préavis à l'inspecteur du travail, au fur et à mesure des besoins de sa fabrication.* » L'idée va faire lentement son chemin.

L'application de la loi des huit heures en 1920 et 1921

La direction du travail lance en février 1922 une enquête auprès des inspecteurs du travail sur l'application de la loi des huit heures de 1919 dont les réponses offrent une somme d'informations intéressantes, notamment sur son accueil dans les régions, et son application dans la métallurgie lourde et la transformation des métaux (2).

Partout la loi a été accueillie avec joie par les ouvriers des grands centres industriels. Elle leur est apparue comme *leur* loi, comme une victoire, une conquête ouvrière. Elle a été appliquée souvent immédiatement dans les grands établissements et même dans la petite et moyenne industrie. Car on a cru d'abord que, comme les lois antérieures, elle s'appliquait intégralement à toutes les industries et qu'elle devait se traduire par un abaissement automatique immédiat de la durée du travail qui ne pouvait plus dépasser huit heures. On est passé d'autant plus facilement aux huit heures que l'industrie se trouvait momentanément confrontée à un problème de réorganisation de l'économie, la guerre ayant cessé, et que les syndicats ouvriers se sont beaucoup développés à la fin de la guerre et se sont montrés exigeants quant à la limitation des heures de travail ou à la fixation des salaires : comme le note l'inspecteur divisionnaire de Nancy, « *les industriels devaient compter avec leurs desiderata.* ».

Mais peu à peu cette situation s'est modifiée, au fur et à mesure que les intéressés ont pris connaissance de la portée exacte de la loi et de la subordination de son exécution à la promulgation de règlements d'administration publique. En outre, des modifications se sont produites dans la situation économique, ainsi que dans la mobilisation et les effectifs des organisations ouvrières. Beaucoup de syndicats sur le plan local se désagrégèrent complètement. On revint alors dans de nombreux établissements aux journées de neuf heures (54 h par semaine) et de dix heures (55 h par semaine). La journée de huit heures ne fut plus conservée que dans certaines industries : dans la sidérurgie, les verreries mécanisées, les papeteries et cartonnages et les brasseries dans l'Est, par exemple. Pour les organisations syndicales, on assistait à un détournement de la loi des huit heures, sous couvert de dérogations et de récupérations, pour en revenir dans les faits à la journée de 9 h ou 10 h.

Dans les fiefs syndicaux, on a résisté encore quelques temps. A Saint-Nazaire, par exemple, les tramways amenant les ouvriers d'une usine dépassant les huit heures ont été attaqués à coups de pierres. A Lyon, note l'inspecteur divisionnaire Berthiot, « *sous l'influence de leurs syndicats, les ouvriers ont montré une hostilité intransigeante que n'ont pu vaincre les interventions du service et qui s'est traduite parfois par de véritables atteintes à la liberté du travail, contre toute dérogation qui leur paraissait porter atteinte au dogme des huit heures.* » A Roanne, l'inspecteur du travail avait pu obtenir que « *les ouvriers d'un grand tissage acceptassent de faire des heures supplémentaires régulières. (...) Des papillons (...) ont été apposés à l'intérieur des ateliers menaçant d'actes d'hostilité à la sortie les ouvriers qui continueraient à faire des heures supplémentaires. Effectivement, des bagarres se sont produites, la police a dû intervenir et finalement l'établissement a dû cesser de faire des heures supplémentaires.* » Partout où elles en ont eu les forces, les organisations syndicales ont tenté de lutter contre le recours aux heures supplémentaires dérogatoires et de récupérations dévoyant le principe des huit heures. Mais peu de conflits, finalement, se produisirent, notent les inspecteurs divisionnaires, et « *des accords assez nombreux furent conclus portant adhésion des deux parties au nouveau statut légal du travail.* »

L'application des R.A.P. de branches, grâce à leur promulgation lente et émiettée dans le temps, s'est faite sans grosses difficultés. Le rôle des inspecteurs du travail a été avant tout préventif : « *il fallait, au début, note l'un d'eux, sans heurts, sans bruit, chercher à acclimater la loi nouvelle, déjà attaquée, la faire accepter par les intéressés, en expliquer le mécanisme, faire comprendre la souplesse des R.A.P. rendus pour son exécution. Il fallait chercher à vaincre l'hostilité de certaines organisations ouvrières opposées à toutes dérogations et qui considéraient comme une violation de la loi tout dépassement, quel qu'en soit la cause, de la durée du travail de huit heures.* »

Les quelques difficultés qui se produisirent, ont été aplanies par des interventions auprès des organisations professionnelles intéressées. « *Les infractions constatées furent d'abord l'objet d'avertissement en raison de leur caractère de délits passibles de la juridiction correctionnelle, celle-ci paraissant n'avoir à connaître que*

les cas de récidive ou de mauvais vouloir. Cette méthode et les efforts accomplis furent couronnés de succès. » Dans le Nord de façon systématique, dans la région lyonnaise quelque peu (rarement dans le reste de la France), les inspecteurs du travail sont allés aux réunions patronales de la métallurgie, du textile, du bâtiment, pour expliquer la loi, lever les ambiguïtés, les contresens.

Ce qu'un inspecteur a appelé « *le saucissonnage par profession* » a créé parfois des incompréhensions et des problèmes dans les petites villes de province, lorsque le marché du travail local se partage principalement entre deux branches aux durées du travail différentes. Ainsi, par exemple, à Villeneuve sur Lot la chaussure est à huit heures tandis que la conserve est restée à dix, faute de décret. A Nérac, la mécanique est à huit heures mais la fabrication du bouchon est restée à dix heures en l'absence de décret. En Corrèze, les papeteries sont à huit heures, le reste à dix ou douze heures. Dans les Landes, à part quelques garages notamment, la loi des huit heures ne peut être appliquée, faute d'établissements concernés par un décret, note le divisionnaire.

Au début, les chefs d'établissements importants ont mis de la bonne volonté dans l'application de la loi des huit heures. Mais elle a eu tendance peu à peu à disparaître à mesure qu'a diminué la pression ouvrière, que s'est accru le marasme économique de la crise de 1920 et que s'est développé la campagne de presse contre les huit heures. Cette campagne a créé dans le public, et même dans une partie du monde ouvrier, « *une atmosphère d'antipathie autour de l'œuvre du législateur que l'on déclara génératrice de vie chère* », comme si les huit heures étaient déjà appliquées partout et intégralement. Forts de cette méthode Coué, bien des intéressés se sont persuadés que la loi serait prochainement abrogée ou du moins considérablement modifiée. Prenant leurs désirs pour des réalités, ils se sont abstenus d'appliquer la loi.

D'autre part, à l'occasion de la récession brutale de 1920 de nombreux salariés ont vu leur salaire horaire diminuer. Beaucoup d'ouvriers ont donc eu tendance à accepter, voire à réclamer de faire des heures supplémentaires. En particulier les pères de famille, pour ne pas parler des veuves : « *Dans la petite ou moyenne industrie, des accords tacites paraissent avoir été conclus entre patrons et ouvriers pour augmenter la durée normale du travail* » note un inspecteur. L'inspection du travail, avec la reprise, reçoit une pluie de doléances contre la loi des huit heures. Il a bien fallu tenir compte des plus réalistes et faire preuve de *souplesse* dans l'application des décrets.

La proximité de la frontière belge a permis à certains employeurs du textile, à Douai principalement, d'employer des travailleurs étrangers en leur faisant faire dix heures et plus en ne les payant qu'au tarif de la journée de huit heures des ouvriers français. Chambres patronales et ouvrières ont protesté, la direction du travail a demandé aux inspecteurs du travail « une application uniforme » de la durée du travail, par avertissements puis répression si nécessaire. Un autre phénomène a fait une apparition remarquée à l'occasion de l'application de la journée de huit heures : le développement du travail chez un deuxième employeur de la part d'ouvriers travaillant en équipes postées (cheminots, postiers, ouvriers des chantiers navals, etc).

Pour expliquer le besoin de souplesse, les employeurs ont su utiliser des arguments capables de convaincre les inspecteurs du travail. Prenons un exemple : celui des négociants en primeurs de la vallée de la Garonne. La charge de travail annuelle se partage entre une longue période de basse activité suivie d'une période de trois mois et demi de très forte activité du 1^{er} juillet au 15 octobre, moment où se négocient les prunes vertes et les tomates, puis les raisins de table. Leur décret leur accorde un droit à 100 heures supplémentaires par an et par salarié. C'est insuffisant : ils en veulent 180 et le font savoir. L'inspection du travail s'en fait l'écho auprès de la direction du travail. Et on devine qu'elle fera une application très souple de la réglementation en attendant son éventuelle modification.

Dans la métallurgie lourde, les ouvriers n'ont pas voulu attendre les six mois dont il avait été question dans les accords conclus entre l'UIMM et les métaux CGT dès avril et mai 1919 pour l'application de la loi. La journée de huit heures est mise progressivement en application dès le 1^{er} juin 1919 dans les usines à feu continu. La loi de 1919 a constitué pour les ouvriers de ces établissements un progrès considérable. La métallurgie n'avait pas été touchée par les lois de 1892 et 1900 limitant la durée du travail. L'organisation y restait la même que naguère : deux équipes d'ouvriers de jour et de nuit se relayaient au bout de douze heures de présence. Chaque quinzaine, une équipe devait lors de l'alternance travailler 24 heures, une durée du travail que les maîtres de forges s'accordaient à trouver un peu longue. Les huit heures permettent donc la création d'une troisième

équipe. Toutefois, ce mode de travail n'a pas pu être mis en place partout en raison de la crise économique qui s'est traduite par des arrêts d'établissements et la réduction considérable de la production. Les deux équipes ont donc parfois survécu, la fabrication étant suspendue pendant huit heures, seul le personnel indispensable à l'entretien des feux étant occupé durant l'arrêt de la production.

L'application du décret dans la métallurgie lourde s'est faite sans difficulté. La nouvelle réglementation n'a eu que peu d'influence sur la production. Elle lui a été plutôt favorable en raison de la moindre fatigue. Mais le prix de revient a été augmenté en raison de l'embauchage d'ouvriers pour former la troisième équipe. Ce coût a pu être réduit par une organisation plus rationnelle du travail, l'attribution de primes et une augmentation des moyens mécaniques de fabrication permettant un rendement horaire supérieur à celui d'avant guerre. Pour de nombreux ingénieurs des usines à feu continu, la loi de 1919 est apparue parfaitement adaptée et ne devait pas être modifiée, même si ici ou là a pu naître l'idée que les postes de simple surveillance, de présence responsable, devraient recevoir une équivalence du type 12 h de présence égalent 8 h de travail effectif. Les usines à feu continu de la métallurgie lourde n'ont fait qu'adopter les 3X8 que les verreries mécaniques avaient librement adopté depuis longtemps sans difficulté.

Des maîtres de forges isolés en pleine campagne, loin du regard de leurs confrères et de l'inspecteur du travail, ont résisté un peu partout, en utilisant par exemple deux équipes de 12 h sur cinq jours dans les usines à feu continu, d'autant plus que dans les petits établissements sans présence syndicale, les 12 h x 5 ont la faveur des ouvriers du rang ne voyant qu'avantages à avoir deux jours de repos consécutifs pour travailler le jardin ou autre chose. Bien entendu, chambres patronales et ouvrières se sont rejointes pour demander à l'inspection du travail d'intervenir auprès de ces employeurs afin de faire cesser ces pratiques illégales et déloyales.

L'approche des grands employeurs concernant la durée du travail des ateliers de leur usine ne travaillant qu'une seule équipe, a été différente. Ils souhaitent pour ces ouvriers le retour à la journée de dix heures, ou l'augmentation sans formalité du volume d'heures supplémentaires. Ces ouvriers au début se sont montrés hostiles à une prolongation de la journée de travail de huit heures. Mais, note un inspecteur, *« depuis la désagrégation des syndicats ouvriers, les diminutions de salaires et le chômage, cette opinion s'est lentement modifiée. Tout en restant attachés au principe des huit heures, ils accepteraient de faire des heures supplémentaires. »*

Dans l'industrie de la transformation des métaux, la journée de huit heures a été mise en application dans les principaux établissements dès le 1^{er} juillet 1919, à la suite des accords intervenus entre l'UIMM et les métaux CGT. Peu de difficultés survinrent lors de la promulgation du décret, d'autant que nombre d'entreprises étaient atteintes par la crise et n'étaient pas incitées à prolonger la durée du travail. Dans la Somme, un GIM (groupement des industriels de la métallurgie) particulièrement rebelle s'est empressé de ne pas appliquer le décret, ce qui n'a pas manqué de déclencher des grèves dans tout le département, suscitant l'intervention des inspecteurs du travail. Dans le Valenciennois et à Lille, la puissance syndicale a freiné un temps le recours aux heures supplémentaires, afin que les huit heures ne deviennent pas neuf heures, comme cela a fini par se faire.

Dans certains établissements situés en zones agricoles où les ouvriers sont propriétaires de terrains, patrons et ouvriers se sont mis d'accord pour répartir les 48 h sur cinq jours (soit des journées de presque 10 h), avec liberté d'une journée entière le lundi ou le samedi. D'autres, dans les Ardennes et les Vosges, ont adopté le régime de la quinzaine de 96 h, avec repos d'un samedi ou d'un lundi tous les quinze jours.

C'est dans les petits établissements que la nouvelle réglementation a eu le plus de mal à s'implanter, patrons et ouvriers restant souvent favorables à la journée de 9 h et même de 10 heures avec repos le samedi après-midi. La palme revint aux garages qui, aux quatre coins de la France, ont montré une franche hostilité à la journée de huit heures, invoquant les exigences de la clientèle toujours pressée imposant une très grande variation imprévisible des horaires.

Sauf dans quelques centres industriels, dans les Ardennes par exemple où les ouvriers se sont refusés longtemps à admettre toute augmentation de la durée du travail, les heures supplémentaires dérogatoires et de récupération inscrites au décret ont été en général bien accueillies par les ouvriers, à condition qu'elles soient majorées. Des accords locaux nombreux ont été conclus dans la transformation des métaux, notamment dans tout l'Est de la

France, entre GIM et syndicats ouvriers, et entre patrons et délégués de leur personnel. Dans les Vosges, les ouvriers qui avaient vivement réclamé l'application de la loi en 1919, après avoir obtenu le bénéfice des augmentations de salaires horaires consentis, n'ont pas demandé mieux les années suivantes que de faire des heures supplémentaires, d'autant qu'elles étaient payées avec majorations.

Les dérogations à la loi des huit heures à partir de 1922

Les pouvoirs publics, du président de la République au directeur du travail en passant par les ministres du travail successifs, résistent à la violente campagne patronale. Ils ne sont pas décidés à céder sur « le principe de la journée de huit heures », à modifier la loi de 1919. Ce qui a été voté a été voté : ce principe des huit heures, au demeurant d'application très souple, symbolise l'alliance de la République et de la classe ouvrière. En revanche, il est entendu qu'il convient de lâcher du lest dans la mise en œuvre de la loi et de ses règlements. Il faut donner suite favorablement aux réclamations patronales, bien faire comprendre la loi, se contenter d'abord d'expliquer, de faire des observations orales et écrites sur les infractions constatées, de privilégier le dialogue, la communication.

L'information individuelle est réalisée lors des visites d'établissement et en répondant aux courriers des employeurs qui le plus souvent se plaignent d'une loi qui ne leur est pas encore applicable faute de décret d'application. Dans le Nord et la région lyonnaise, l'information collective se réalise à travers des « conférences » données devant des auditoires rassemblés par les diverses chambres patronales locales ou par des articles dans la presse locale ou professionnelle. Cette démarche préventive d'information et d'« observations » n'est pas nouvelle : elle avait été mise en œuvre à partir de 1900 dans le domaine de la durée du travail notamment, à la suite d'une célèbre circulaire Millerand qui avait révolutionné la pratique des IT.

Mais le ministère invite l'Inspection du travail à mettre en œuvre la pratique nouvelle qu'il a appliquée à l'occasion de la loi des huit heures : la collaboration à *trois* avec les organisations patronales et ouvrières. C'est l'objet d'une importante circulaire (3) courte et précise dont le titre est limpide : « *Collaboration des organisations patronales et ouvrières avec le Service de l'Inspection du travail* ». Elle mérite d'être citée : « *L'expérience qui se poursuit, a montré l'efficacité de la méthode d'action qui consiste à faire appel à la collaboration des organisations patronales et ouvrières en vue d'aboutir à une application plus complète et plus uniforme des dispositions de tout ordre réglementant le travail... J'attire tout particulièrement votre attention sur la part importante que vous pouvez prendre à l'application de cette méthode qui, à l'action purement répressive, tend à substituer la collaboration des patrons et des ouvriers avec le Service de l'Inspection du travail... L'échange de vues auquel il a été procédé lors de la dernière conférence des inspecteurs divisionnaires tenue en décembre dernier, a fait ressortir que, selon les circonstances, la collaboration des organisations patronales et ouvrières peut être recherchée par chacun de vous pour sa propre circonscription sans intervention préalable de l'administration centrale. Cette modalité dans l'application de la méthode préconisée s'impose même lorsqu'on se trouve en présence d'entreprises pour lesquelles la concurrence ne s'exerce que dans un cadre étroit, sans s'étendre à la France entière, en particulier lorsqu'il s'agit d'industries localisées dans une région déterminée. Je serais heureux de voir votre initiative s'exercer en vue de la généralisation d'une méthode qui paraît devoir être fructueuse en résultats.* »

Ce discours sur la méthode nouvelle est clair et précis : il invite à une collaboration à *trois*, celle que le ministre a su mettre en œuvre pour la préparation de la loi des huit heures. Mais les inspecteurs divisionnaires vont s'y refuser. Soit que, comme la plupart, ils ne mettent en œuvre *aucune* collaboration ou tentative de collaboration, soit qu'ils mettent en œuvre une collaboration à *deux*, avec les seules organisations patronales, une méthode relevant, à bien y réfléchir, d'une toute autre philosophie. Cette nouvelle pratique, déviante, consiste à réaliser des accords entre l'Inspection du travail et une chambre patronale locale.

C'est dans le Nord que la pratique apparaît en premier lieu. Dès le 27 septembre 1920 le divisionnaire Boulon (l'un des plus illustres inspecteurs du travail du premier quart de siècle) et le GIM de Maubeuge passe un accord sur les modalités d'application simplifiées du décret du 9 août 1920 d'application de la loi des huit heures. Le

mois suivant c'est au tour du GIM de Jeumont. Puis en 1921, Boulin passe un accord avec le Consortium des industries textiles qui permet aux industriels de Roubaix et Tourcoing de pouvoir allonger d'une heure la durée légale hebdomadaire de travail en compensation des heures de travail perdues du fait des jours fériés pour fêtes légales et fêtes locales (4). Tout industriel qui adopte ce système de récupération forfaitaire des heures perdues lors des jours de fêtes est autorisé à faire pratiquer une heure supplémentaire de travail par semaine, soit 52 h ainsi *lissées* par an. En échange, l'employeur s'interdit de demander à l'inspection du travail la récupération des heures de travail perdues du fait des jours fêtés, soit au total $12 \times 8 \text{ h} = 96 \text{ h}$.

Le bénéfice de cette convention, limité d'abord aux usines de textile, est rapidement étendu à tous les établissements industriels des deux villes à la demande des employeurs. Ceux-ci voient diminuer la perte due au chômage des jours fériés et peuvent établir des horaires plus ou moins fixes pour les transports du personnel et les mises en route d'ateliers. Les ouvriers se voient assurés la régularité des sorties et des entrées au foyer, choses auxquelles sont sensibles ceux et celles qui n'habitent pas à proximité. En décembre 1921 un accord important est signé avec le BTP de Maubeuge pour tenir compte de la saisonnalité de l'activité dans cette région libérée à reconstruire. Le principe de la journée de huit heures se trouve *modulé* sur l'année par périodes de quatre mois durant lesquelles la journée normale est de 8, 9 ou 10 h.

A partir de février 1922, des divisionnaires vont se réclamer de la circulaire pour généraliser cette collaboration *à deux*, sans collaboration aucune avec les organisations ouvrières (5). Il s'agit le plus souvent de lisser sur l'année la récupération des jours fériés. La journée passe alors souvent à 9 h sur cinq jours plus 4,5 h le samedi. Après le Nord, c'est Lyon et sa région qui devient la terre d'élection de cette pratique contractuelle nouvelle. Le textile et la métallurgie sont les deux branches les plus concernées (6). Peu à peu les dispositions des accords vont au-delà de la récupération des jours fériés. Il s'agit alors souvent de prévoir une utilisation forfaitaire d'heures supplémentaires à dérogation permanente (nettoyage des machines, etc) ou temporaire (pour coupures de courant, etc). On globalise toutes ces heures perdues pour diverses raisons et on les répartit sur tous les jours ouvrés de l'année. Par exemple : 80 h pour les fêtes, 20 h pour coupures de courant, 150 h pour surcroît d'activité, soit 250 h au total réparties sur tous les jours ouvrés de l'année, sans autorisation préalable de l'inspecteur du travail, ni consultation du syndicat ouvrier. L'autorisation devient permanente par une sorte de droit de tirage dans la limite du volant annuel d'heures supplémentaires prévu. La durée du travail normale de 48 h se trouve ainsi portée par accord à 53 ou 54 h par semaine. On comprend évidemment que la collaboration de la CGT n'ait pas été recherchée.

Ces accords *à deux* ne prennent pas la forme de conventions en bonne et due forme. Ce sont le plus souvent des procès-verbaux de réunion de la chambre patronale concernée visés par le divisionnaire. Il a souvent participé à ces réunions, les présidant même quelquefois. Il peut s'agir aussi de règlements d'industrie types élaborés par la chambre et visés par le divisionnaire, le visa valant accord des deux parties.

Les rares tentatives de collaboration *à trois* sont l'œuvre d'inspecteurs du travail. Ainsi celui-ci qui réunit en 1922 une commission paritaire avec les organisations intéressées de la fabrication du chapeau de paille de Caussade et Septfonds. Encore la négociation n'aboutit-elle pas car le patronat souhaite un accord sur un forfait global, annuel et collectif d'heures supplémentaires, alors que la CGT s'en tient à des demandes à formuler entreprise par entreprise autant de fois que de besoin.

Pourquoi une telle pratique de l'inspection du travail peut-elle se développer à partir de 1922, à côté, en marge de la stratégie développée par la direction du travail, donnant naissance à une pluie d'« accords » IT-chambres patronales contraires à l'esprit de la loi et des R.A.P fondé sur la collaboration à trois ? C'est que désormais le vent a tourné. La période 17-20 est close. La forte mobilisation de la classe ouvrière s'est résorbée. Le calme est revenu, la division syndicale pèse déjà, les effectifs s'effondrent. Le patronat reprend confiance en lui et en l'avenir. A partir de 1921, se crée *de facto* dans les grandes entreprises, du textile et de la métallurgie notamment, un *lissage* sur l'année des heures à récupérer (pour fêtes chômées, pour interruptions dues aux coupures de courant, etc). Avec l'accord tacite des ouvriers, trop contents eux aussi de pouvoir récupérer *la paie* des heures perdues, sans l'accord bien entendu des syndicats ouvriers. De fait, partout la durée du travail journalière est supérieure à huit heures, sauf dans quelques rares industries. L'inspection du travail en arrive donc ici et là à régulariser ces pratiques empiriques dans des accords avec les chambres patronales concernées pour unifier, accompagner et rendre lisibles, transparentes, ces pratiques (7). Faute de syndicats ouvriers forts,

partenaires incontournables, se rétablit la traditionnelle relation à deux inspection/employeurs où l'inspecteur se fait le protecteur et représentant de l'ouvrier dépourvu de représentant/protecteur propre satisfaisant. Mais l'inspecteur n'a pas un point de vue ouvrier autonome : il est fonctionnaire.

De la reprise qui succède à la crise de 1920 jusqu'à l'arrivée en France en 1931 de la crise de 29, la durée du travail effective des ouvriers, pour ne pas parler de celle des employés du commerce, explose et déborde largement le cadre légal de la journée de huit heures pour retrouver les journées de 9 h ou 10 h (avec repos le samedi après-midi). Tout compte fait, la durée réelle du travail dépend de la situation économique générale, de celle de chaque branche et de chaque entreprise, du chômage dans la profession et la localité, de la puissance syndicale générale et particulière à la branche et à l'entreprise. Et non de la loi des huit heures en elle-même. Du reste, la durée du travail passe sous les 48 h par semaine avec l'arrivée de la grande crise. En février 1932, 56% des travailleurs font moins de 48h alors qu'ils n'étaient que 16% dans ce cas en janvier 31, d'après les statistiques du ministère du travail. Avec la crise, se développent non seulement le chômage, mais aussi le chômage partiel, la baisse de la durée du travail hebdomadaire et le repos hebdomadaire de deux jours consécutifs : des habitudes, un vécu commencent ainsi à imprégner le monde ouvrier au début des années trente, annonçant la semaine de 40 h sur cinq jours et les congés payés de 1936.

La classe politique et le ministère du travail espèrent que la loi des huit heures va développer des œuvres patronales capables d'occuper efficacement l'ouvrier après sa « courte journée » et durant sa demi-journée de repos s'ajoutant au repos hebdomadaire. Les inspecteurs du travail sont chargés de faire remonter à la direction du travail les initiatives patronales. Ils en trouvent, mais ce n'est pas un raz de marée, d'autant qu'il s'agit souvent d'employeurs importants qui avaient déjà mis en place des œuvres avant ou pendant la guerre. Des cours patronaux d'apprentissage et de perfectionnement se développent ici et là. Mais ce sont les jardins ouvriers qui ont le plus de succès. C'est le coup élevé de la vie qui incite les ouvriers à jardiner pour se nourrir, et non l'attraction pour le bon air, les légumes frais, ou « la vie saine » loin de l'estaminet, comme le pensent les droites libérale et catholique. Quelques grands employeurs développent aussi des salles de cinéma et de spectacles, ainsi que des activités « sportives » à travers des sociétés de gymnastique, d'escrime, de tir, de pêche, de chasse, de cyclisme, de natation, et même de « boys-scouts ».

- (1) *in* CARAN F/22/404.
- (2) *Idem*, comme toutes les autres citations de cette partie.
- (3) *circ. du 2 février 1922.*
- (4) *Il y a 13 fêtes chômées à Roubaix et 12 à Tourcoing : outre les 6 fêtes catholiques, le Nouvel an, le 1^{er} mai, le 14 juillet, l'Armistice, à Roubaix la foire du 13 avril, la fête des fabricants du 27 juillet et Ducasse le 7 septembre, et à Tourcoing la foire du 27 juillet et la fête Saint-Louis du 7 septembre.*
- (5) *Ainsi par exemple le divisionnaire Seguin qui écrit le 6 mai 1922 : «Conformément à votre circulaire du 2 février 1922 relative à la collaboration du Service avec les organisations patronales et ouvrières, j'ai le projet d'instituer une collaboration de cette nature avec l'Union patronale du textile de la région castraise en vue d'aboutir à une application plus complète et plus uniforme de la loi du 22 avril 1919. Des pourparlers sont engagés avec le président de cette union, pourparlers qui paraissent devoir aboutir. » (CARAN F/22/404)*
- (6) *Mégisserie de Saint-Jussien, draperie de Vienne, textile de Fourmies, tissage de la Croix-Rousse, teinture de Lyon, tissage mécanique de Lyon, tresses et lacets de Saint-Chamand, textile de Castres, métallurgie de Saint-Etienne, meunerie de Charolles, meunerie du Libournais, ameublement de la Seine, commerce de gros et demi-gros de Chambéry, confection de vêtement de travail de Villefranche sur Saône. (CARAN F/22/404)*
- (7) *Cf. L'Usine, journal de l'industrie et de la métallurgie, n°21 du 27 mai 1922.*

Mesures réglementaires prises pour l'application de la loi des huit heures

La loi du 23 avril 1919, codifiée aux articles 6, 7 et 8 du livre II du code du travail, fut complétée par la loi du 24 juin 1919 relative à la durée du travail dans les mines (articles 9 à 13 du livre II du code du travail) et la loi du 2 août 1919 fixant à huit heures par jour la durée du travail des navigateurs de l'un et l'autre sexe à bord des navires affectés à la navigation maritime (décrets d'application des 24 février 1920 et 31 mars 1925).

Demeuraient exclus de la réglementation sur la durée du travail, outre les agents publics, les salariés occupés dans l'agriculture, les professions libérales, associations et groupements de toute nature ainsi que les employés de maisons.

Du 30 août 1919, date du R.A.P. relatif à la durée du travail dans les industries du livre, au 31 décembre 1926 furent publiés 42 décrets d'application de la loi, leur champ d'application était d'importance fort variable.

A la fin de l'année 1925 étaient couverts la plupart des grandes branches industrielles, la batellerie et la manutention portuaire la banque et les assurances, la coiffure, les commerces de gros et demi-gros puis le décret de 1924 réglementait également le travail dans les bureaux, services administratifs et agences privées.

Par contre en ce qui concerne l'hôtellerie et les métiers de bouche seuls les départements de Seine, Seine et Marne et Seine et Oise étaient couverts, et de façon partielle. A partir de 1927 quelques décrets vont compléter ou modifier les textes déjà publiés, notamment afin d'inclure des professions de faible importance, oubliées dans les consultations initiales, cependant qu'est achevée la couverture des industries élémentaires. Mais les hôtels, cafés, restaurants comme les boulangeries, pâtisseries, boucheries, et charcuteries de détail ne peuvent être réglementées au niveau national, faute d'organisations professionnelles représentatives. Des textes interviendront de façon fragmentaire, et dans des cadres géographiques limités à une ville ou un département, dans la mesure où l'administration locale pourra réunir patrons et ouvriers et les faire s'accorder sur un texte. Plusieurs dizaines de décrets sont ainsi publiés et les trois derniers, le 5 septembre 1935, concernent respectivement les hôtels, cafés, restaurants des Bouches du Rhône, charcuteries de Marseille, les boucheries et charcuteries de Saint Quentin.

Cette approche pragmatique, liée à l'existence de syndicats patronaux et ouvriers disposant d'une audience suffisante, laissait de nombreux « vides ». Les « huit heures » seront réglementées dans les pâtisseries de Seine et Seine et Oise dès 1926, mais ce n'est qu'en 1929 que le seront les boulangeries. Les charcuteries seront visées en 1930, les boucheries en 1933, mais dans le seul département de la Seine.

En province, quelques textes concernent dès 1925 les agglomérations de Lyon et Bordeaux, mais toutes les professions de l'alimentation ne sont pas couvertes.

Les branches de la pâtisserie et de la boulangerie sont inégalement réglementées pour la première de ces professions, qui paraît être celle où la demande était la plus forte, 24 départements sont totalement couverts ainsi que 12 agglomérations situées dans d'autres départements ; dans 8 départements et 7 villes ou agglomérations un décret concerne les boulangeries.

Dans la plupart des départements ruraux, et même dans des zones très urbanisées comme le Pas-de-Calais, aucun texte n'était intervenu pour réglementer ces professions à la veille de 1936.

La législation de 1936 fixant à quarante heures la durée hebdomadaire de travail a le même champ d'application que celle de 1919, mais les 78 décrets d'application furent publiés avant le 31 décembre 1938, tous applicables à l'ensemble du territoire national. L'ensemble des branches étaient visées, le nombre de salariés pouvant varier de quelques centaines à plusieurs centaines de milliers, voire plusieurs millions en 1936 comme en 1919.

Sans doute l'expérience antérieure avait-elle été profitable et, de plus, l'administration avait-elle pu s'appuyer sur une plus forte présence syndicale dans l'ensemble des professions, ce qui explique une mise en place plus rapide des mesures d'applications. Notons aussi qu'entre temps avait été publiée en 1934 une nomenclature des professions permettant une détermination plus précise des branches professionnelles et de leurs sous-branches et donc du champ d'application des décrets.

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LE CODE DU TRAVAIL

Pierre FOURNIER^(*)

Nous poursuivons ici l'analyse des origines historiques des dispositions du Code du travail par celle concernant les questions de formation professionnelle des jeunes et des adultes.

En l'état actuel du Code, les problèmes de formation sont abordés dans :

- le titre Ier du Livre Ier, Contrat d'apprentissage (articles L. 111-1 à L. 119-5) ;
- le Livre neuvième, relative à la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente (articles L. 900-1 à L. 993-5) ;
- accessoirement, en ce qui concerne les actions de réadaptation de la main d'œuvre, au titre II , chapitre II du Livre troisième , concernant le Fonds national de l'emploi (articles L. 322-1 et suivants).

Il importe également de tenir compte de l'article L. 231-3-1 pour ce qui concerne la formation en matière de sécurité et des articles L. 323-9 et suivants sur le reclassement professionnel des travailleurs handicapés. Il faudrait aussi rechercher la trace de certains textes dans le Code de l'enseignement technique. En effet le domaine de la formation professionnelle est "frontalier" entre l'Education nationale et le Travail et a donné lieu à une évolution séculaire. L'intitulé que le ministère en charge du travail et de l'emploi a pris à plusieurs reprises au cours des années récentes (« Travail, emploi et formation professionnelle »), et qui est actuellement celui de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et des directions régionales ou départementales est le résultat d'un processus qui, pour l'essentiel, a duré un demi-siècle.

I - L'émergence de l'enseignement technique et professionnel au dix-neuvième siècle ⁽¹⁾

La Révolution a, dans un premier temps, c'est bien connu, fait table rase de l'organisation corporative des professions qui constituait le cadre de l'apprentissage des jeunes auprès de maîtres qualifiés. Cela n'avait pas empêché le maintien de l'apprentissage dans les faits, et sans règles précises, pendant toute le XIXème siècle. La loi du 22 février 1851 ne modifiera les choses que dans leur principe.

Mais, autant on peut considérer qu'il n'existait rien pour la formation de la main d'œuvre banale et non qualifiée, autant, au contraire, en ce qui concerne les cadres les plus qualifiés de la Nation, les autorités révolutionnaires trouvaient un terrain déjà largement "balisé", et prirent des initiatives importantes.

Les écoles de la Marine royale ont été créées en 1682 en application de l'Ordonnance sur la Marine de 1681 (les écoles d'hydrographies avaient même été créées à Dieppe dès le XVIème siècle). Au XVIIIème siècle, en même temps que l'on crée des corps d'ingénieurs , on organise les écoles destinées à les former et ces institutions ont pour la plupart été maintenues par les assemblées révolutionnaires et subsisté jusqu'à nos jours : Ecoles d'artillerie 1720 ; Ecole des Ponts-et-chaussées 1747 ; Ecole du Génie de Mézières 1748 ; Ecole royale militaire de Paris 1751 ; Académie royale de marine et Ecole des gardes de la Marine 1752 et 1764 ; Ecole des constructeurs de Vaisseaux 1765 ; Ecole des mines 1783 - On crée même en 1780 une école de la boulangerie.

^(*) Inspecteur général honoraire des affaires sociales, ancien directeur au ministère du travail .Voir dans le cahier n°2-3 (page 69 à 133), les articles de l'auteur portant sur le placement et l'embauche des travailleurs et les conventions collectives, le salaire minimum et les conflits collectifs.

⁽¹⁾ pour la période antérieure à 1945 on citera : Guinot (Jean-Pierre), *Formation professionnelle et travailleurs qualifiés depuis 1789*, introduction par Edouard Dolléans, Paris, (1946 Domat, collection d'histoire sociale).

Les assemblées révolutionnaires se sont largement préoccupées des questions de formation et d'enseignement. On citera d'abord les rapports célèbres de Talleyrand en 1791, de Lakanal en 1794, de Fourcroy et de Chaptal en 1795. Deux créations majeures doivent être portées à leur crédit : le Conservatoire national des arts et métiers institué par décret du 19 vendémiaire an III (10 octobre 1794) et l'Ecole polytechnique créée par décret du 15 fructidor an III (1er septembre 1795).

La même inspiration conduisit le gouvernement du Consulat à organiser par un décret du 6 ventôse an XI (25 février 1803) au sein du collège de Compiègne une instruction pour les bons ouvriers et les chefs d'ateliers. C'était la préfiguration des Ecoles d'Arts et métiers créées en 1806 et 1811, multipliées plus tard (et aussi de l'université de technologie de Compiègne d'aujourd'hui !) .

Au cours du siècle, c'est surtout après la révolution de 1830 que se développèrent les initiatives tendant à favoriser l'éducation populaire - La plus notable fut "l'Association polytechnique ", fondée précisément par des élèves de l'Ecole Polytechnique qui avaient participé aux journées de juillet. Il y eut de nombreuses initiatives du même genre et les "cours d'adultes" se multiplièrent.

La deuxième partie du dix-neuvième siècle est marquée par un développement considérable du système d'enseignement dont l'analyse sort de notre sujet. Le domaine de la formation professionnelle a alors fait l'objet de deux types d'initiative appelées à d'importantes suites ultérieures.

En premier lieu, l'Assemblée nationale de la Deuxième République a élaboré la loi du 22 février 1851 sur l'apprentissage . Cette loi, dont on retrouvera les principales dispositions dans le titre Ier du Livre Ier du Code du travail de 1910, créait le contrat d'apprentissage et déterminait les conditions de moralité auxquelles devaient répondre les maîtres. La loi fixait également la durée du travail maximale pour les apprentis à dix heures par jour pour ceux de 12 à 14 ans, et douze heures pour ceux de 14 à 16 ans. Elle prévoyait deux heures par jour pour l'éducation de ceux qui ne savaient ni lire, ni écrire. Ce texte, qui tentait de répondre au développement alors considérable d'un apprentissage jusqu'alors non organisé, fixait des règles adaptées à un apprentissage artisanal et familial. On verra qu'il dut être réformé plus tard.

Le deuxième phénomène est le développement considérable de l'enseignement professionnel sous la Troisième République, parallèle d'ailleurs à celui de l'enseignement général. C'est notamment la Ville de Paris qui fut pionnière en ce domaine. La défaite de 1871 avait provoqué dans ce secteur, comme dans d'autres, un sursaut. Entre 1871 et 1893, furent créées les écoles Dorian, Turgot, Chaptal, Jean-Baptiste Say, Diderot , Boule, Estienne et, pour les filles, Sophie-Germain et Edgar-Quinet . Après 1893, on multiplia les cours techniques. Toutes ces institutions préfiguraient nos lycées professionnels ou technologiques.

Pendant toute cette période les discussions ont été vives pour déterminer à quel département ministériel devaient être rattachées les responsabilités en matière d'enseignement technique. Cela recouvrait un problème de fond : devait-on concevoir une formation proche des entreprises, ce qui conduisait à attribuer ces questions au Ministère du Commerce, alors compétent pour l'Industrie, et le Travail, ou bien s'agissait-il d'une mission englobée dans le contexte plus général de l'éducation, de la responsabilité du Ministère de l'Instruction publique ? . On verra que ce conflit de compétence s'est renouvelé de nos jours à propos de la formation professionnelle des adultes.

Au cours du XIXème siècle, les services des ministères du Commerce et de l'Instruction publique ont pris des initiatives parfois communes ou, au contraire, concurrentes. Il est même arrivé qu'une sorte de "condominium" soit organisé entre les deux départements.

Des textes de 1880, 1886, 1892 et 1900 ont progressivement placé sous la tutelle du Ministère du Commerce les écoles d'apprentissage, puis les écoles pratiques de commerce et d'industrie.

Dès la deuxième moitié du XIXème siècle, le Ministère du Commerce, sous ses diverses configurations comprend un bureau chargé de l'enseignement industriel et commercial puis une direction. En 1894, c'est

la Direction du commerce intérieur et de l'enseignement technique puis en 1900, une Direction de l'enseignement technique ⁽²⁾. Cette situation, qui fut confirmée comme on le verra plus loin par la loi "Astier" de 1919, dura jusqu'en 1920.

II - Les crises et hésitations du premier vingtième siècle.

La période marquée par les deux guerres mondiales et par la crise économique et sociale des années de l'entre-deux guerres a vu intervenir des réformes importantes, retardées ou accélérées par les évènements. Le domaine de la formation professionnelle (l'expression apparaît alors) est aux frontières des deux ministères du travail et de l'instruction publique, ce qui rend complexe la description des politiques suivies. On distinguera plusieurs tendances, en ne donnant pour ce qui concerne l'éducation nationale que les références nécessaires à la compréhension des textes relevant du "Travail".

La consécration du statut de l'enseignement technique

Le foisonnement des créations d'établissements d'enseignement professionnel depuis le XIXème siècle fit apparaître un besoin d'organisation, et, progressivement, la préoccupation d'accorder à l'enseignement technique une place et une dignité égales à celles de l'enseignement général. En 1911, Couyba, ministre du Commerce (ministère désormais distinct de celui du Travail) institue des comités départementaux et cantonaux de l'enseignement technique et crée pour les jeunes des certificats de capacité professionnelle, délivrés après examen à ceux qui justifient de trois ans de pratique. En 1912 est créée l'Ecole normale supérieure de l'enseignement technique.

Le Conseil supérieur de l'Enseignement technique, conjointement ou en concurrence avec le Conseil supérieur du travail, étudie à la fois la réforme de l'apprentissage, l'organisation de l'enseignement technique et la création de cours professionnels. Cela n'aboutira, en raison de la guerre et des retards dus au Sénat, à l'adoption des projets présentés en 1913 par Astier que dans la loi du 25 juillet 1919 (dite précisément "loi Astier", dont il sera encore question plus loin) dont les premiers titres réglementent l'enseignement technique.

La rivalité entre ministères

La loi Astier prévoyait que l'enseignement technique relevait du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Mais dès le 20 janvier 1920, lors de la constitution du ministère Millerand, l'enseignement technique fut définitivement rattaché au Ministère de l'Instruction publique, avec un sous-secrétariat d'état et une direction spécifique (curieusement, Millerand, à l'époque où il avait été ministre du commerce, dont relevait alors le travail, avait soutenu la position inverse !).

Par contre, les questions concernant le contrat d'apprentissage relevaient du ministère du travail.

Les réformes concernant la formation des jeunes

Retardée, comme on l'a dit, par la première guerre mondiale, la loi Astier, promulguée le 25 juillet 1919 marque une étape essentielle. Son titre V instituait une obligation pour tous les jeunes, apprentis ou salariés, garçons ou filles, de moins de dix-huit ans, de suivre des cours professionnels. En même temps était créé le certificat d'aptitude professionnelle, le C.A.P.. On portait remède ainsi au manque d'efficacité du système d'apprentissage résultant de la loi de 1851.

En 1925, étaient créées la taxe d'apprentissage (loi du 13 juillet 1925) et les Chambres de métiers (loi du 26 juillet).

L'apprentissage fut réformé par la loi du 20 mars 1928. Désormais le contrat devait être écrit et l'apprentissage concernait les professions commerciales comme les professions industrielles. La

⁽²⁾ On se référera au *Cahier n° 1* du Comité d'histoire "Evolution et organisation de l'administration centrale du Ministère du travail de 1887 à 1940", pages 31 et suivantes.

formation dispensée devait être "méthodique et complète", alors que la loi de 1851 ne prévoyait qu'un "enseignement pratique de la profession". Sous l'impulsion des conseils supérieurs de l'enseignement technique et du travail, des listes de métiers pouvant donner lieu à apprentissage étaient établies ; un comité central et des comités départementaux de l'enseignement technique contrôlaient le dispositif.

Plus tard intervinrent, une loi du 10 mars 1937 organisant l'apprentissage dans les entreprises artisanales et un décret-loi du 24 mai 1938 sur l'orientation et la formation professionnelles.

L'apparition de la formation professionnelle des adultes

Déjà, pendant la Première guerre mondiale, les besoins en main d'œuvre des industries de l'armement avaient nécessité la mise en œuvre d'actions de formation. Mais dans les années 1930 la crise économique et l'accroissement considérable du chômage conduisirent les gouvernements à engager des actions de grande ampleur. De nombreux textes sur les fonds d'aide aux chômeurs ou sur les programmes de grands travaux, qu'il n'y a pas lieu de développer ici, intervinrent. C'est à partir de 1935 qu'apparaît une nouvelle mission confiée au Ministère du Travail, celle de favoriser la création de centres de formation professionnelle pour les travailleurs adultes en chômage.

C'est alors une novation, puisque le ministère va désormais agir dans un domaine jusqu'alors réservé à de rares institutions relevant de l'Instruction publique. C'est la préfiguration de la F.P.A., alors appelée formation professionnelle accélérée et appliquant des méthodes spécifiques.

Interviennent successivement :

- le décret du 30 octobre 1935 portant ouverture de crédits au Ministère du Travail pour subventions aux centres de formation professionnelle des chômeurs ; ces crédits furent, renouvelés et abondés par un décret du 30 octobre 1936, par la loi de finances du 31 décembre 1937 et par un décret-loi du 12 novembre 1938 ;
- le décret du 4 juin 1937 fixant les conditions d'attribution des subventions aux centres de formation professionnelle pour chômeurs ;
- le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif au reclassement professionnel des chômeurs et à la promotion ouvrière ;
- le décret du 6 mai 1939 portant codification des textes concernant le chômage, dont le titre V s'intitule : « Dispositions spéciales aux institutions de promotion ouvrière et aux centres de reclassement professionnel des chômeurs ».

Ces textes, où l'on trouve tous les éléments de ce qui sera plus tard le statut des centres de F.P.A., sont pour la plupart intervenus en application des pouvoirs spéciaux obtenus par les gouvernements (le régime des "décrets-lois"). Ce fait, si l'on considère en outre que le décret de codification du 6 mai 1939 remplace des dizaines de textes antérieurs, traduit l'ampleur des problèmes nés de la grande crise de chômage et une certaine panique. On y trouve à la fois les préoccupations des gouvernements modérés d'avant 1936, le souci de la promotion ouvrière après le Front populaire et la pression des besoins des industries d'armement à la veille de la guerre.

Les premières créations de centres de formation professionnelle accélérée ont concerné l'industrie métallurgique et les usines d'armement notamment l'industrie aéronautique.

Les conditions de gestion et de contrôle seront renforcées, une fois la guerre déclarée, par un décret du 27 janvier 1940.

III - De la formation professionnelle des adultes à la formation continue

Le demi-siècle qui s'est écoulé depuis la fin de la deuxième guerre mondiale a vu s'effectuer dans le domaine qui nous occupe des transformations considérables. La partie du Code du travail, le Livre

neuvième, intitulé "De la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente " évoque des notions totalement inconnues dans l'ancien code et tous les textes qui le composent sont postérieurs à 1959 .

Pourtant, dès 1945, les besoins de la reconstruction de l'économie justifiaient la mise en place de moyens de formation de la main d'œuvre. Plus tard, les transformations de l'économie et des techniques, l'élévation du niveau général de formation de la population ont fait apparaître des besoins nouveaux et des concepts que résume la formule purement symbolique, introduite par la loi du 3 décembre 1966 et qui figure en tête du Livre neuvième : « La formation permanente continue constitue une obligation nationale » (article L.900-1).

Les actions du ministère du travail

Le ministère du travail a, dès la fin de la guerre, amplifié son action par la création de centres de formation professionnelle accélérée, désignés plus tard comme centres de formation professionnelle des adultes (F.P.A.). La base juridique de ces interventions est le décret du 9 novembre 1946 relatif aux centres de formation professionnelle. Ce décret curieusement n'est pas codifié, bien qu'il soit le fondement de la tutelle exercée par le ministère sur l'A.F.P.A.⁽³⁾.

On n'insiste pas ici sur cette action qui a été décrite récemment à l'occasion du cinquantenaire de l'organisme⁽⁴⁾. Notons simplement qu'à partir de la loi de programme du 3 décembre 1966, l'A.F.P.A., qui avait joué un rôle considérable dans l'après-guerre pour la formation de la main d'œuvre nécessaire à la reconstruction, a bénéficié d'importants crédits d'investissement pour la création de nouveaux centres et la mise en place de nouvelles formations.

Il faut rappeler que les actions du Ministère du Travail, menées par l'intermédiaire de l'A.F.P.A. ou d'autres centres assimilés, ont été en quelque sorte le prototype d'actions généralisées depuis, grâce à ses caractères spécifiques, pédagogie adaptée à des adultes, formations courtes, rémunération des stagiaires.

L'action des pionniers

Le point de départ d'une transformation des idées et de l'émergence de la notion de formation continue est l'initiative de Michel Debré, alors Premier ministre, qui fit voter la loi du 31 juillet 1959 " relative à diverses dispositions tendant à la promotion sociale". Michel Debré n'a pas cessé, même lorsqu'il exerça plus tard d'autres fonctions, de jouer un rôle moteur dans la politique de formation permanente et dans l'élaboration de la législation que l'on résumera plus loin. Il s'appuyait sur l'action déterminée et efficace de pionniers tels que Bertrand Schwartz, ancien directeur de l'Ecole des mines de Nancy, théoricien et concepteur de la formation continue, conseiller écouté, créateur du Centre universitaire de coopération économique et sociale (C.U.C.E.S.,) devenu Institut national de la formation professionnelle (I.N.F.A.) Raymond Vatier qui fut quelques années directeur de la formation continue au Ministère de l'éducation nationale, Jacques Delors dans ses multiples fonctions, et notamment comme secrétaire général de la formation professionnelle auprès du Premier ministre. Beaucoup d'autres hauts fonctionnaires ou responsables professionnels ont apporté leur contribution.

Le reclassement de la main d'oeuvre

⁽³⁾ L'A.F.P.A. (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) succédait en 1966 à l'ancienne A.N.I.F.R.M.O. (Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main d'œuvre). On avait substitué « formation des adultes » à l'expression « formation accélérée », qui paraissait désormais péjorative et le mot « rationnelle », référence à la méthode Carrard, devenue quelque peu dogmatique disparaissait.

⁽⁴⁾ Dänzer-Kantof (Boris) Former pour l'emploi, *L'A.F.P.A. : 50 ans de formation professionnelle des adultes*, AFPA Montreuil , 1999. Voir aussi : Bayard André : *la formation professionnelle des adultes dans les esprits et dans la loi A.F.P.A.* Montreuil 1970.

Les formules qui avaient été esquissées dans les années trente pour faire face à la croissance du chômage ont trouvé une nouvelle forme vingt ans plus tard pour répondre aux mutations que connaissait l'industrie. Le "reclassement" et la "réadaptation" de la main d'œuvre ont fait l'objet de textes et d'ouvertures de crédits donnant au Ministère du travail les moyens d'accompagner les conversions par des actions de formation. Intervinrent successivement :

- le décret n° 54-951 du 14 septembre 1954 qui, entre autres dispositions instituait un Fonds de reclassement de la main d'œuvre géré par le Ministère du Travail et appelé à financer les actions de réadaptation professionnelle des travailleurs licenciés à la suite de cessation, réduction ou conversion d'activité ou de concentration ou spécialisation des entreprises ;

- le décret du 6 décembre 1954 précisait les conditions de ces interventions ;

- le décret n° 55-875 du 30 juin 1955 regroupait les financements dans le Fonds de développement économique et social F.D.E.S.).

Il est à noter que ces textes, qui ont joué un rôle important dans la politique de l'emploi, sont intervenus à l'initiative de Pierre Mendès-France, président du conseil et d'Edgar Faure, ministre des finances, puis président du conseil .

Dans la même ligne, et appelées également à un important développement, les actions de reclassement et de reconversion professionnelle ont été reprises par le Fonds national de l'emploi (F.N.E.) institué par la loi du 18 décembre 1963. Modifié notamment par une ordonnance du 13 juillet 1967, ce texte est toujours en vigueur (articles L.322-4 et suivants du Code).

L'influence des textes européens

Les textes qui précèdent trouvent une part de leur origine dans les dispositions prises au niveau européen pour accompagner les conversions industrielles. Le texte pionnier est le Traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté Européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.). Son article 56 et le paragraphe 23 de la convention annexe concernant les dispositions transitoires permettaient le financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi. Les textes cités au paragraphe précédent organisaient pour partie la contribution proprement française de ces actions. Ils furent appelés à jouer largement pour accompagner les fermetures de mines de fer et de charbon ou la conversion de la sidérurgie.

Des dispositions analogues ont été reprises dans le Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne (C.E.E., comprenant alors, comme la C.E.C.A., six pays) dont l'article 123 institue le Fonds social européen.

Ce fonds contribue au financement des actions de rééducation professionnelle. Il a fait l'objet d'un premier règlement du Conseil européen du 25 août 1960 (Règlement n° 9), profondément réformé par le Règlement du 8 novembre 1971 (n° 2396).

Enfin, la C.E.E. a adopté des Principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle par une décision du Conseil du 2 avril 1963 et des orientations générales pour un programme d'activités en ce domaine par décision du Conseil du 26 juillet 1971.

On s'en tient ici aux références datant de l'époque où la Communauté européenne ne comprenait encore que six pays, mais on souligne la simultanéité des préoccupations nationales et communautaires.

Une "salve" législative de douze ans

A partir de la loi de 1959 due à l'initiative de Michel Debré, la politique de la formation permanente a été définie par une série de lois qui, restent le fondement du dispositif encore en vigueur.

Sont intervenues successivement :

- la loi du 31 juillet 1959 relative à diverses dispositions tendant à la promotion sociale ;
- la loi du 3 décembre 1966, d'orientation et de programme sur la formation professionnelle ;
- la loi du 31 décembre 1968 relative à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle
- les quatre lois du 16 juillet 1971 : n° 71-575 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, n° 71-576 relative à l'apprentissage, n° 71-577 d'orientation sur l'enseignement technologique, ainsi que la loi n° 71-578 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles.

On trouve dans ces textes, actuellement abrogés après avoir été fréquemment modifiés, l'origine de plusieurs réformes importantes, toujours en vigueur. En particulier les actions de F.P.A. du Ministère du Travail sont reconnues comme éléments d'une politique d'ensemble, la loi de 1959 autorise le ministère à engager des formations dite "du second degré", ce qui à l'époque, était une novation importante par rapport aux stages de formation limités aux ouvriers qualifiés et la loi du 3 décembre 1966 ouvre des autorisations de programme portant sur plusieurs années (1967, 1968 et 1969).

La rémunération des stagiaires, jusque là limitée aux stages de F.P.A. du Ministère du Travail et à quelques bourses du ministère de l'Education nationale, fait l'objet de dispositions d'ensemble à la suite notamment du rapport présenté par M. Delors en août 1968, à l'origine de la loi du 31 décembre 1968.

La loi 71-576 sur l'apprentissage apporte une novation en faisant du contrat d'apprentissage un contrat de travail avec ce que cela comporte en matière de respect des conditions de travail et de la rémunération (qui fait l'objet de règles particulières).

Le financement de centres privés de formation est favorisé par la création du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale auprès du Premier ministre. Un conseil de gestion qui sera présidé longtemps par M. Grégoire, Conseiller d'Etat est institué. Les centres subventionnés sont liés par des conventions conclues avec les ministères selon des règles et des conventions-types établies en commun.

Les organisations professionnelles, à la suite notamment des "accords" de 1968, ont engagé des négociations qui aboutissent à la signature de l'Accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnel, puis à l'avenant du 30 avril 1971 concernant les cadres.

Le Ministère du Travail, de son côté, procède à une réorganisation de l'A.F.P.A., dont les rapports avec le ministère sont redéfinis par une circulaire du 6 juin 1966.

Les travaux du Plan abordent désormais les problèmes de la formation professionnelle. Lors de la préparation du 5ème plan puis du 6ème (1966-1970 et 1971-1975) un "intergroupe" s'occupe de ces problèmes.

La notion de congé de formation, apparue dans la loi du 3 décembre 1966, sous une forme qui se révéla difficilement applicable, est définitivement adoptée dans le titre III de la loi du 16 juillet 1971 sur la formation continue. Le financement à la charge des employeurs, en vigueur pour les premières formations depuis 1925 sous la forme de la taxe d'apprentissage, est réformé par la loi du 16 juillet 1971 (n° 71-578) mais une nouvelle " participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue" est instituée par une autre des lois de la même date (loi 71-575, titre V).

Enfin, les ministères, souvent rivaux sont assujettis à une coordination.

la coordination interministérielle

On ne peut pas contester la vocation naturelle du Ministère de l'Education nationale à s'occuper de formation professionnelle, ne serait-ce qu'en raison de l'importance du système de formation initiale (l'enseignement technique). Mais au cours des années le Ministère du Travail avait pris une place spécifique dans le domaine de la formation des adultes, avec les centres de la F.P.A. dont les méthodes et les principes d'organisation ne sont pas les mêmes que ceux de l'éducation nationale. En outre, d'autres ministères, et surtout celui de l'Agriculture, ont développé des institutions particulières. Aussi, lors de la première impulsion donnée par Michel Debré lors de la loi du 31 juillet 1959, c'est un dispositif "neutre"

de coordination, pour ménager les susceptibilités des diverses administrations qui fut institué. Depuis, les choses ont évolué sensiblement.

Plusieurs phases successives peuvent être distingués.

La loi du 31 juillet 1959 institue auprès du Premier ministre un Comité de coordination de la promotion sociale ; puis un délégué à la promotions sociale est nommé auprès du Premier ministre. Ce sera un inspecteur du travail, Jacques Decoust, assisté de fonctionnaires "neutres", venus du Plan, des P.T.T. ou du Commissariat à l'énergie atomique. La loi du 3 décembre 1966 institue une politique coordonnée de la formation professionnelle et de la promotion sociale ; elle est pilotée par un comité interministériel et un groupe permanent de hauts fonctionnaires ; le ministre de l'Education nationale est vice-président, et le Secrétaire général de l'Education nationale est président du groupe permanent, par délégation du Premier ministre. Cette organisation ambiguë ménage les susceptibilités entre ministères. On note que le secrétaire général de l'éducation nationale poste qui n'existera plus après lui, est Pierre Laurent, ancien directeur général du travail et de l'emploi au ministère du travail. C'est son successeur dans ce dernier poste qui représente le ministère du travail (Jacques Legrand).

Par ailleurs, le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, placé également auprès du Premier ministre, a un conseil de gestion présidé par le Conseiller d'Etat Grégoire

La loi du 16 juillet 1971 confirme l'organisation du comité interministériel et du groupe permanent ; elle y ajoute un conseil national (qui ne semble pas avoir existé réellement) et des comités régionaux et départementaux .

Pour animer ces instances, un Secrétaire général à la formation professionnelle a été créé auprès du Premier ministre. Le premier titulaire a été longtemps Jacques Delors qui cumulait cette fonction avec celle de conseiller du Premier ministre (alors Jacques Chaban-Delmas de 1969 à 1972) pour les questions sociales et joua un rôle de pilotage dans la préparation des lois du 16 juillet 1971.

Enfin, dans la répartition des attributions gouvernementales on a observé des transferts contradictoires :

- des secrétaires d'état auprès du Premier ministre sont chargés de la formation professionnelle : MM. Malaud, Dijoud, Poncet, Granet, Soisson, Legendre de 1969 à 1981 .Cependant M. Legendre a été en 1978-1979 rattaché au Ministre du travail ;

- en 1981 dans le premier gouvernement Mauroy, M. Debarge est secrétaire d'Etat rattaché au ministère de l'éducation nationale, puis de juin 1981 à juillet 1984 M.Marcel Rigout est ministre de la formation professionnelle à part entière ;

- à partir du gouvernement Fabius (19 juillet 1984) le ministre du travail devient ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle Un secrétaire d'Etat spécialisé réapparaît avec M. Laignel dans le gouvernement Rocard (1988-1991), mais on retrouve aussi un secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, avec Mme Catala dans le gouvernement Chirac de 1986-1988.

A partir du gouvernement Fabius, dans lequel M.Delebarre était ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, la Délégation à la formation professionnelle (qui a remplacé en 1980 l'ancien secrétariat général auprès du Premier ministre) est rattachée au ministère du travail. En mai 1997 elle est fusionnée avec la Délégation à l'emploi qui devient "Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ".

Ainsi s'achève, pour l'instant, un transfert confus et lent d'attributions au profit du Ministère du travail en matière de formation permanente, qui n'est pas sans rappeler les problèmes du début du siècle concernant l'enseignement technique.

L'imbroglio de la codification

Lorsque la loi du 2 janvier 1973 a promulgué le Code du travail sous sa forme rénovée la plupart des textes sur la formation continue étaient très récents et leur prise en compte tardive dans les travaux préparatoires explique que cette matière n'ait été codifiée qu'un peu plus tard par le décret du 15

novembre 1973. Ce texte ajoutait au Code le livre neuvième et tenait compte des lois du 16 juillet 1971, notamment de celle sur la formation continue. D'autre part, étaient ajoutés au Livre Ier les articles L. 115-1 et suivants sur les contrats d'apprentissage conclus après le 1er juillet 1972. Déjà, la loi du 16 juillet 1971 sur la formation continue avait remplacé les lois de 1959, 1966 et 1968. On relève dans cette période l'intervention à des dates très rapprochées de textes législatifs se remplaçant ou se complétant et cela semble traduire les hésitations des pouvoirs publics dans un domaine où les conceptions et les pratiques étaient encore balbutiantes. Il a fallu aussi réparer des erreurs dues à une improvisation trop hâtive.

Depuis, les interventions législatives n'ont pas cessé d'être très fréquentes, s'accompagnant de modifications dans le numérotage des articles du code, qui rendent inextricable l'analyse historique des textes. On se demande même comment les juristes et les administrateurs évitent de commettre des erreurs.

Il faut se reporter aux éditions récentes pour identifier les dispositions modifiées. Beaucoup de modifications secondaires résultent, comme il est naturel, de lois de finances, ou de lois générales annuelles sur des "dispositions d'ordre social", ou sur le travail et l'emploi, mais on est surpris de voir intervenir, parmi d'innombrables textes, une loi "quinquennale" du 20 décembre 1993 ⁽⁵⁾.

Ainsi, en l'espace de quarante ans à partir d'expériences pionnières parfois anciennes, un chapitre entièrement nouveau de la législation sociale a été bâti et des notions telles que "formation continue", "congé de formation" sont devenues courantes. Les organismes de formation peu nombreux à l'origine se sont multipliés au point de constituer un "marché" et de susciter des actions de contrôle renforcées ⁽⁶⁾.

L'auteur de la présente note qui a exercé des responsabilités dans ce domaine au Ministère du Travail, de 1963 à 1972, est curieux de savoir ce que sont devenus les textes à la rédaction desquels on consacrait des journées nombreuses à cette époque. Et il faut reconnaître qu'il n'est pas toujours facile de s'y retrouver. la prolifération des textes, leur modification continuelle, leur codification en principe destinée à les simplifier, traduisent l'émergence progressive de concepts nouveaux et le développement d'actions mais. aussi les excès dans les hésitations et la complexité. Est-il vraiment sain que des textes soient continuellement modifiés ?

⁽⁵⁾ Nous donnons en annexe quelques indications sur le cheminement à travers les transformations des textes de quelques chapitres essentiels de la législation pour aider à la compréhension des évolutions.

⁽⁶⁾ Dès 1970, il fallut nommer des agents spécialisés pour contrôler les organismes de formation professionnelle. Ils furent, en 1986, constitués en corps des inspecteurs de la formation professionnelle, eux-mêmes, intégrés au corps de l'inspection du travail en 1998. Le contrôle est désormais exercé également par les inspecteurs du travail, selon des modalités spécifiques (loi du 2 juillet 1998).

ANNEXE

Références successives des principaux chapitres de la législation

La formation professionnelle continue

Déjà, la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 constituait une codification des dispositions antérieures. Cette loi a constitué l'essentiel du Livre IX du nouveau code défini par, le décret du 15 novembre 1973. Mais, depuis, il n'est presque aucun article de ce livre qui soit resté sans modification. Cependant on retrouve inchangées certaines dispositions générales : "l'obligation nationale" (art L. 900-1) et la "politique coordonnée" (L. 910-1).

La typologie des formations

Elle est proposée dans le "Rapport Delors" d'août 1968 ; est reprise dans l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968- devient l'article 10 de la loi 71-575 du 16 juillet 1971 qui abroge la précédente ;

- est codifiée en 1973 à l'article L 940-2 ;
- est transportée par la loi du 17 juillet 1978 à l'article L 900-2.

Le congé de formation

- est créé une première fois par la loi du 3 décembre 1966, article 11 ;
- est redéfini par le Titre III de la loi 71-575 du 16 juillet 1971
- est codifié en 1973 aux articles L 930-1, L. 930-1-1 à L. 930-1-6 et L. 930-2 ;
- est complété par une série d'articles L. 930-1-7 à L. 930-1-12 par la loi du 17 juillet 1978 ;
- est enfin recodifié par des lois de 1984, 1990 et 1991 aux articles L. 931-1 à L. 931-29.

La participation des employeurs au financement

- instituée par la loi 71-575 du 16 juillet 1971, articles 13 à 22 (pour les formations continues, à ne pas confondre avec la participation aux premières formations qui est une transformation de la taxe d'apprentissage, et fait l'objet de la loi 71-578, de la même date !)
- est codifiée en 1973 aux articles L 950-1 à L 950-10.

La loi du 31 décembre 1991 a changé la numérotation et elle a transféré ces articles, devenus L. 951-1 à L. 951-13, complétés ensuite jusqu'à L. 954 ;

Ce titre cinq a été depuis 1973 modifié de manière plus ou moins importante par une quinzaine de lois.

La protection sociale des stagiaires

- est prévue initialement par la loi du 31 décembre 1968 article 13 ;
- est réinstituée par la loi du 16 juillet 1971, article 36 ;
- est codifiée en 1973 aux articles L 980-1 à L. 980-7.

Ces dispositions sont remaniées par la loi du 31 décembre 1974.

La loi du 24 février 1984 les transfère aux articles L. 962-1 à L. 962-7 (la place a été prise aux articles L. 980-1 et suivants par les formations en alternance !).

Contrats d'apprentissage conclus avant le 1er juillet 1972

- loi du 22 février 1851, articles 1er à 18 ;
- loi de codification du 28 décembre 1910, articles 1er à 18 du Livre Ier, titre Ier du Code du travail;
- loi du 20 mars 1928 : modifie les articles 1,2 et 3 et ajoute les articles 7a, 7b et 11a.

L'ancien code comportait aussi , aux articles 29, 54 et 75 du Livre II des dispositions concernant les apprentis. Par ailleurs, l'article 31vc du Livre Ier sur les clauses devant figurer dans les conventions collectives soumises à extension, introduit par la loi du 24 juin 1936, prévoyait "l'organisation de l'apprentissage".

- loi de codification du 2 janvier 1973 : le texte est codifié au Livre Ier, Titre Ier du nouveau Code, chapitres I à IV : "Dispositions applicables aux contrats conclus avant le 1er juillet 1972 articles L.111-1 à L.114-1 et R.111-1 à R.113-2 .

Ces articles, non abrogés, sont en fait devenus sans objet .

Contrats d'apprentissage conclus après le 1er juillet 1972

- loi n° 71-576 du 16 juillet 1971, articles 1 à 39;

- décret de codification du 15 novembre 1973 : art L. 115-1 à L.119-4 du Code, constituant les chapitres V à IX du Titre Ier du Livre Ier.

Ces dispositions ont été complétées depuis par des lois du 30 juin 1975, du 12 juillet 1977 qui introduit des articles L.117 bis-1 à L.117 bis-7, du 23 juillet 1987, du 17 juillet 1992 du 20 décembre 1993, du 6 mai 1996 et du 16 octobre 1997.

Fonds National de l'emploi

Les aides à la conversion sous la forme d'actions de formation faisant l'objet de conventions du F.N.E., prévues par la loi du 18 décembre 1963 sont codifiées depuis 1973 aux articles L.322-1 à L.322-6 qui ont subi de nombreuses modifications depuis.

En particulier, les conventions de formation prévues par l'article 3 de la loi de 1963, et codifiées à l'article L.322-4 du Code en 1973, sont aujourd'hui régies par l'article L. 322-4-1.

Réadaptation et reclassement de la main d'œuvre

Les aides instituées par les décrets du 14 septembre 1954 (articles 5 à 9) et du 6 décembre 1954 ont été abrogées par la loi du 3 décembre 1966 qui les a transférées au Fonds national de l'emploi, en complétant les articles 1er et 2 de la loi du 18 décembre 1963 créant le F.N.E.

Ces dispositions ont été codifiées en 1973 avec les articles concernant le F.N.E. (voir paragraphe précédent). Mais les aides concernant le transfert de domicile et les primes de réinstallation l'ont été aux articles R.322-25 et -26, abrogés depuis lors.

Quelques clauses de la loi de 1851 qui subsistaient jusqu'en 1973 dans le Code du travail :

Art. 5 du livre 1^{er} : Aucun maître, s'il est célibataire ou en état de veuvage ou divorcé, ne peut loger comme apprenties, des jeunes filles mineures.

Art. 8 du livre 1^{er} : Le maître doit se conduire envers l'apprenti en bon père de famille, surveiller sa conduite et ses mœurs soit dans la maison, soit au dehors, et avertir ses parents ou leurs représentants des fautes graves qu'il pourrait commettre ou des penchants vicieux qu'il pourrait manifester.

Art. 9 du livre 1^{er} Si l'apprenti, âgé de moins de seize ans ne sait pas lire écrire et compter, ou s'il n'a pas encore terminé sa première éducation religieuse, le maître est tenu de lui laisser prendre, sur sa journée de travail le temps et la liberté nécessaires pour son instruction. Néanmoins, ce temps ne peut excéder deux heures par jour.

Art. 11 du livre 1^{er} : L'apprenti doit à son maître fidélité, obéissance et respect ; il doit l'aider, par son travail, dans la mesure de son aptitude et de ses forces

Toutes ces dispositions vertueuses ne suffirent sans doute pas, puisque la loi du 20 mars 1928 ajouta un article 7a : *Lorsque l'apprenti témoignera d'une mauvaise volonté tenace et habituelle ou d'une incapacité notoire le conseil de prud'hommes ou, à défaut le juge de paix peut résilier le contrat .*

POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI ET RÉNOVATION DES SERVICES DU TRAVAIL ET DE LA MAIN D'ŒUVRE DANS LES ANNEES 1960

par Claude CHETCUTI^(*)

Après l'intense activité législative et réglementaire qui marque la Libération, la quinzaine d'années qui suivirent 1947 peuvent être considérées comme une période de stabilisation tant en ce qui concerne la législation du travail que l'organisation de l'administration centrale ou celle des services extérieurs du travail et de la main d'œuvre.

Après quelques hésitations, il est mis fin à l'existence de la direction générale du travail et de la main d'œuvre ; jusqu'en 1957 ses deux composantes, direction du travail et direction de la main d'œuvre, seront autonomes⁽¹⁾. L'œuvre législative connaît une pause et un équilibre économique et social paraît trouvé. Ce n'est qu'à la fin de la décennie 50 qu'apparaissent les premières difficultés liées à la nécessaire reconversion de certaines zones de vieille industrialisation en même temps que le souci d'un meilleur équilibre dans l'aménagement du territoire se fait jour, dans la littérature économique (*Paris et le désert français*) mais également au sein des organes gouvernementaux (administrations centrales, commissariat du Plan) ou chez les acteurs locaux (naissance des comités d'expansion).

L'organisation des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre subit le contre-coup des mesures prises par le gouvernement de Vichy qui avait mis en place de fortes structures régionales par la loi du 31 octobre 1941. Cette dernière, ainsi que l'ordonnance du 3 juillet 1944, qui en prolongeait les dispositions, sont profondément modifiées par la loi du 26 mars 1946 qui supprime les directions régionales du travail et de la main d'œuvre. Le département redevient le cadre exclusif de l'action administrative. C'est dans celui-ci que sont organisés les services extérieurs du travail et de la main d'œuvre par le décret du 27 avril 1946.

La totalité des agents des services du travail et de la main d'œuvre se trouve ainsi affectée dans les directions départementales et placée sous l'autorité des directeurs départementaux, qu'il s'agisse des sections d'inspection du travail ou des services départementaux de la main d'œuvre et des bureaux de main d'œuvre.

Sauf dans les circonscriptions de Paris et de Lille où ils assurent les fonctions de directeur du département de résidence, les inspecteurs divisionnaires ne disposent plus que d'un secrétariat à l'effectif réduit. N'étant plus chargés que d'une mission de contrôle et de coordination générale des directions départementales de leur circonscription, leurs attributions sont plus réduites que celles qu'ils exerçaient avant la dernière guerre, puisque le décret du 31 octobre 1935 leur avait rattaché les personnels des offices régionaux et confié les attributions exercées jusqu'alors par ces offices dans le domaine du placement (contrôle des offices départementaux ou municipaux, statistiques).

Cette départementalisation poussée à l'extrême devait rapidement trouver ses limites car elle ne répondait pas aux besoins nouvellement apparus. La conception de la gestion de la main-d'œuvre, que sous-tendait l'ordonnance du 24 mai 1945 relative au contrôle de l'emploi, ne correspondait pas plus aux aspirations individuelles des salariés soucieux de promotion professionnelle et sociale que le dispositif administratif

^(*) Inspecteur Général honoraire des affaires sociales.

⁽¹⁾ Voir en ce qui concerne l'organisation centrale du ministère *Cahiers du Comité d'histoire n° 2-3*, pages 199 et suivantes.

d'ensemble ne permettait une action efficace dans des zones connaissant de grandes difficultés économiques.

Le ministère du travail avait donc à répondre à un double défi : définir les buts auxquels devait répondre une politique active de l'emploi et en dégager les moyens, rénover les services de l'emploi qui paraissaient fort inefficaces, quantitativement et qualitativement, aux observateurs français (partenaires sociaux, experts) aussi bien qu'étrangers (BIT, OCDE).

La mise en place du Fonds national de l'emploi (FNE) par la loi du 18 décembre 1963 répondait au premier objectif, l'expérimentation de nouvelles structures des services régionaux du travail au second.

Nous ne nous étendrons pas sur le FNE, car le développement des interventions du ministère est dans tous les esprits. Par contre il n'en va pas de même des tentatives, plus ou moins abouties, de rénover les services locaux du ministère du travail. De l'avis de tous, le taux de pénétrations des services de main d'œuvre sur le marché du travail est extrêmement médiocre, environ trois fois plus faible que celui des services allemands. En outre l'intervention des services dans le placement des travailleurs est très variable d'une région à l'autre. Satisfaisante dans le Nord-Pas-de-Calais ou en Alsace, elle ne joue quasiment aucun rôle dans d'autres, notamment la région parisienne ou la plupart des départements du centre, du sud ouest ou du pourtour méditerranéen. Il est vrai que la densité des bureaux de main d'œuvre est très inégale : un ou deux dans la plupart des départements, souvent d'un effectif ridiculement insuffisant (dans le Puy de Dôme, 5 ou 6 agents à Clermont-Ferrand, 1 à Thiers en 1958-1962). Seuls les départements d'Alsace-Moselle et du Nord-Pas-de-Calais connaissent une implantation plus importante. Dans le département du Nord on compte 20 bureaux de main d'œuvres (B.M.O), 12 dans celui du Pas-de-Calais. Les besoins d'une vieille industrialisation, les traditions politiques qui ont favorisé l'implantation d'offices municipaux du travail dès avant et surtout après la première guerre mondiale, les conséquences des deux occupations allemandes (en 1940-44, les départements du Nord et du Pas de Calais, rattachés à la Komandatura de Bruxelles connaissent un régime administratif particulier) expliquent cette situation.

Mais, même lorsque leur activité dans le domaine du placement est satisfaisante, les services de main d'œuvre ne peuvent répondre aux besoins d'information et de conseil professionnel, alors que le Bureau international du travail met en lumière après 1950 l'importance que doit revêtir cette tâche pour favoriser la promotion professionnelle et une meilleure adéquation de l'offre et de la demande d'emploi (recommandations 83 et 87 de l'OIT).

Le nouveau directeur général du travail et de la main-d'œuvre, M. Pierre Laurent nommé en 1957, est bien conscient de la nécessaire adaptation des services. Il estime toutefois que les agents alors en fonction dans les services de main-d'œuvre ne sont pas en mesure de s'adapter à ces tâches.

Les chefs de services départementaux de main d'œuvre sont dans plus de 90% des cas des agents de catégories B, comme le prévoit d'ailleurs l'article 3 du décret du 20 avril 1946 relatif à l'organisation de ces services. Il sont issus de recrutements fort variés : agents des services régionaux et départementaux de main d'œuvre intégrés en application de l'ordonnance de juillet 1944, agents contractuels titularisés après la guerre, contrôleurs du travail reçus aux divers concours organisés entre 1941 et 1952.

Les chefs des BMO ont le même profil, quand ils ne sont pas, dans les plus petites unités, d'un grade inférieur.

Les locaux des services extérieurs ne paraissent pas non plus convenir à la mise en place des nouveaux services, qui devraient être fréquentés, du moins c'est le but souhaité, non seulement par des chômeurs, mais également et surtout des jeunes à la recherche d'un emploi qualifié ou souhaitant avoir une information de qualité et des salariés à la recherche d'un meilleur emploi.

Une seule solution paraît répondre à ces exigences : mettre en place de nouveaux services, dotés d'un personnel capable de répondre aux nouveaux besoins. Pour les diriger, il faut aussi des fonctionnaires capables d'innover. Justement, depuis 1956 sont arrivés dans les services extérieurs du travail de jeunes

inspecteurs, issus du centre de formation des inspecteurs du travail et de la main d'œuvre, ouvert en 1955 après 9 ans d'interruption dans le recrutement des inspecteurs. Leur profil et la formation reçue les différencient, pas seulement par leur âge, des autres agents d'encadrement des services.

En 1961, Gabriel Ducray, major de la première promotion des nouveaux inspecteurs⁽¹⁾, est chargé d'expérimenter cette nouvelle formule. Il est en poste à Nancy, où à la même époque Bertrand Schwartz vient de créer le CUCES, organe de formation permanente original. Ainsi naît le premier Echelon régional de l'emploi : sous la direction d'un inspecteur du travail, une équipe d'une dizaine de personnes, contrôleurs du travail, chargés d'études, conseillers professionnels, secrétaires documentalistes est constituée avec trois objectifs, l'analyse des caractéristiques de l'emploi régional, l'étude des métiers en devenir, le conseil professionnel des salariés. Chargés d'études, secrétaire documentaliste sont contractuels mais bénéficient de grilles de rémunération spéciales, distinctes de celles des contractuels alors en poste. Il en sera de même bientôt pour les conseillers professionnels car, très vite, en fin 1962, il apparaîtra qu'il faut renoncer à l'affectation de psychotechnicien de l'ANIFRMO (les futurs psychologues du travail de l'AFPA), ne serait-ce que pour des questions statutaires et de rémunération.

Après Nancy, deux autres ERE sont créés en 1962 à Nantes et Lille. Suivront à partir de 1964, Marseille, puis, jusqu'en 1967, Bordeaux, Dijon, Lyon, Paris, Rennes, Toulouse. Chacun de ces ERE, dépendant hiérarchiquement de l'inspecteur divisionnaire du travail du lieu d'implantation est compétent pour plusieurs circonscriptions (plusieurs régions à partir de 1966, lorsque les 15 circonscriptions d'inspections divisionnaire donnent naissance aux 21 directions régionales). Dans les régions rattachées, une antenne de l'ERE est implantée mais reste sous l'autorité de l'inspecteur en charge du service.

Aucune instruction ministérielle n'est publiée concernant la réorganisation envisagée des services extérieurs du travail et de l'emploi ou le rôle des échelons régionaux de l'emploi⁽²⁾. Le décret 63-696 du 20 juillet 1963 précise toutefois le rôle des inspecteurs divisionnaires du travail. Au premier alinéa de l'article 5 des décret du 27 avril 1946 réorganisant les services extérieurs du travail et de la main d'œuvre est ajouté un deuxième alinéa : « Ils ont également pour mission d'assurer l'application des directives arrêter au plan national en matière d'emploi, d'accès au travail des jeunes, de relations professionnelles, de salaires et de règlement des conflits du travail et peuvent être chargés à cet effet, par arrêté ministériel, pour les problèmes communs à l'ensemble de la circonscription, de la gestion de services à compétence territoriale régionale. »

L'arrêté du 16 décembre 1965, définissant l'organisation de la Direction générale du travail et de l'emploi⁽³⁾ montre bien qu'elles étaient les intentions du ministre Gilbert Granval. Au chef de service adjoint au directeur général sont rattachés non seulement des bureaux chargés des affaires générales, mais d'une part, ceux traitant les affaires communes (jeunes travailleurs, travail féminin, travailleurs âgés, département d'outremer), d'autre part le service du fond national de l'emploi. Celui-ci est articulé en deux bureaux, chargés l'un des interventions, qui ne seront déconcentrées qu'à la fin des années 70, l'autre des études et prévisions sur l'emploi (générales, sectorielles ou régionales) ainsi que de l'animation et du contrôle des conseils professionnel.

Si la démarche est prudente et progressive, une ligne de force se dégage donc avec netteté. Mise en place d'un fonds d'intervention et rénovation des services locaux de l'emploi apparaissent intimement liées et rassemblées dans la même main.

⁽¹⁾ Après avoir été en 1964 chef du service des statistiques du ministère de l'éducation nationale, G. Ducray sera directeur du CEREQ de sa création en 1968 à 1980, puis le premier délégué à la formation professionnelle en 1980-1981.

⁽²⁾ Les documents budgétaires font état, à partir du 1961, de la création de postes d'inspecteurs du travail d'une part, de chargés d'études, conseillers professionnels et secrétaires-documentalistes d'autre part. L'existence des ERE est évoquée dans l'article 5 du décret du 16.09.1970 (voir infra, page 51, note 1). Le décret du 24 novembre 1977 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail cite l'échelon régional de l'emploi et du travail, service d'étude de la direction régionale.

⁽³⁾ cf. *Cahiers du Comité* n° 2-3, p 217.

La fusion des ministères du travail et de la santé en janvier 1966 et la réorganisation de l'administration centrale qui s'ensuit réduit les attributions de la DGTE, puisque celle-ci perd ses compétences en matière de relations internationales et d'études. Mais cette réorganisation est dans l'immédiat sans conséquence pour les services extérieurs. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la mise en place des échelons régionaux de l'emploi se poursuit au rythme prévu antérieurement et sera terminée en 1967.

Durant cette période, les E.R.E. les plus anciens engagent des études portant sur l'évolution professionnelle des jeunes ouvriers, comme à Lille⁽¹⁾ ou les structures d'une branche professionnelle, comme à Toulouse⁽²⁾, mais leurs travaux traitent d'abord de la situation locale de l'emploi et de l'accès des demandeurs d'emploi au système public de placement ou de formation. C'est alors également qu'est entamée, normalement en liaison avec les directions régionales de l'INSEE, mais avec un succès inégal, la délimitation de zones d'emploi infra-régionales, préfiguration des bassins d'emploi des années 80.

Dans la suite des essais de bourse de l'emploi, initiés à Marseille en 1963 au bénéfice des rapatriés d'Afrique du Nord sous l'impulsion de M. Gabriel Oheix⁽³⁾, la compensation des offres et demandes d'emploi fait l'objet d'études et d'expérimentation, notamment à Lille. Robert Bailet, inspecteur divisionnaire du Nord-Pas-de-Calais, y crée en 1965 un centre mécanographique chargé d'établir les statistiques de mouvement de main d'œuvre et de diffuser les offres et demande d'emploi dans un cadre régional, puis inter-régional. En 1967 les quinze départements du Nord-Pas-de-Calais, de Picardie, de Lorraine, de Champagne-Ardenne et d'Alsace ont été progressivement couverts par cette bourse régionale de l'emploi et la création d'une bourse nationale en région parisienne est décidée.

Mais dans le même temps des réformes plus radicales sont décidées, sur le rapport présenté en avril 1967 par François-Xavier Ortolí, commissaire au Plan. L'ordonnance du 13 juillet 1967 crée l'Agence nationale pour l'emploi, à laquelle sont désormais confiées toutes les attributions de conseil professionnel et de placement des travailleurs assurées par les S.E.T.E.

L'atelier mécanographique de Lille sera très vite transféré à l'ANPE, à laquelle seront également affectés les conseillers professionnels des ERE et la plupart des agents de tous grades des services départementaux de main d'œuvre et des BMO. Parmi les cadres supérieurs de l'agence ou comptera, dès 1968 ou ultérieurement, bon nombre d'anciens des ERE, inspecteurs ou chargés d'études.

En 1968 la création du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) va entraîner de fait une nouvelle remise en question des ERE puisque les études sur l'évolution des métiers et des qualifications sont de la compétence du nouvel établissement public, qui va mettre peu à peu en place un réseau de correspondants ne faisant guère de place aux services régionaux du travail.

Les ERE et leurs antennes, plus encore que par le passé, recentrent leur activité sur l'analyse régionale et locale de l'emploi. Mais le tournant de 1965, année qui voit l'entrée en vigueur des décrets du 14 mars 1964 relatifs à la régionalisation, n'a pas été pris ou l'a été trop tardivement. La mise en place des missions régionales au 1^{er} janvier de cette année se fait sans le ministère chargé du travail et ses services régionaux. Les ministères techniques, agriculture, équipement, qui vont renforcer leurs services régionaux et départementaux par de profondes réformes de structure⁽⁴⁾ sont présents dans les missions, comme le sont le corps préfectoral, le corps des mines, les administrateurs de l'INSEE. Sur les 100 chargés de missions nommés le 1^{er} janvier 1965 auprès des 20 préfets de région (la région parisienne connaît un régime particulier et la Corse est rattaché à Provence-Alpes-Côte d'Azur), on ne compte qu'un seul

⁽¹⁾ Etude portant sur le devenir professionnel des jeunes candidats à un CAP ou un CFPA de la région Nord-Pas-de-Calais (Lille 1966).

⁽²⁾ Etude sur les métiers de la construction aéronautique (Toulouse 1968).

⁽³⁾ M. Gabriel Oheix, entré à l'inspection générale de la sécurité sociale à sa sortie de l'ENA, sera secrétaire général (1966) puis directeur général de l'AFPA (1971), directeur général du travail et de l'emploi (1973), délégué à l'emploi de 1975 à 1979.

⁽⁴⁾ Agriculture en 1964 et 65, Equipement en 1967. Dans les deux cas M. Edgar Pisani est le ministre en charge du département concerné.

inspecteur du travail (et aucun autre fonctionnaire du ministère). Dès lors, dans la plupart des régions, les analyses relatives au développement économique mais aussi à l'emploi seront conduites par d'autres que les responsables des services du travail.

De même, alors que les premiers textes concernant la formation professionnelle et la promotion sociale faisaient une place privilégiée au groupe régional permanent rassemblant essentiellement éducation nationale (DAFCO), travail (ERE), agronomie et au sein de celui-ci à l'inspecteur chargé de l'ERE ⁽¹⁾, très vite les textes issus de la loi du 16 juillet 1971 réduisent le rôle des services du travail à celui d'un service instructeur parmi d'autres, d'autant qu'après quelques hésitations, aucun rôle ne leur est donné dans le contrôle du financement de la formation continue par les employeurs.

Dans le même temps les directions régionales du travail héritent de tâches nouvelles et de nombreux agents contractuels leur sont affectés pour assurer l'instruction des dossiers (participation, Fonds national de l'emploi) et apporter un appui technique aux services déconcentrés (économistes, ingénieurs de prévention recrutés après l'intervention de la loi du 6 décembre 1976).

Dès 1973, une note de l'inspection générale (IGAS 3/73) réduit le rôle des échelons régionaux de l'emploi tout en étendant leur compétence aux études concernant le travail. Le décret du 27 novembre 1977 consacrera cette évolution. Mais les nouveaux ERET ne sont plus composés que d'un ou deux chargés d'études dans la plupart des régions et leur spécificité n'est plus guère reconnue. Les directeurs adjoints nommés dans les directions régionales en application du nouveau statut de l'inspection du travail de 1975 ne répondent pas toujours aux critères qui avaient présidé au choix des inspecteurs chargés des échelons et le partage des tâches n'est pas toujours facile avec les attachés de l'INSEE affectés dans les services régionaux du travail et de l'emploi conformément aux mesures prises dans le cadre du VIIe plan.

Dans la décennie 80 on ne parlera plus des ERET et la réorganisation de 1994 (décret du 28 décembre 1994 relatif aux services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) ne fera que consacrer une disparition effective depuis longtemps.

L'abandon des ambitions initiales ne doit pas faire oublier que les initiatives prises ont été riches d'enseignement malgré les lacunes et faiblesses soulignées et qu'elles ont permis à de jeunes fonctionnaires, titulaires ou contractuels, de faire leurs preuves et de jouer par la suite un rôle de premier plan dans les services du travail ou certains des organismes nouvellement institués. Brouillon inachevé et abandonné ou creuset de nouvelles pratiques administratives : l'une ou l'autre de ces formules peut être retenue pour qualifier les expériences menées dans les années soixante.

⁽¹⁾ cf. article 5 du décret du 16.09.1970 :

« Il est institué un secrétariat commun du groupe régional permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale et du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. Le secrétaire du groupe et du comité est désigné par le préfet de région et assisté par l'inspecteur principal de l'enseignement technique chargé de l'échelon régional de l'éducation professionnelle et par l'inspecteur du travail chargé de l'échelon régional de l'emploi. »

Ce texte, devenu en 1973 l'article D.910-6 du code du travail, subsistera jusqu'à la publication du décret du 19 septembre 1983, consacrant l'existence, au sein du secrétariat général aux affaires régionales, du délégué régional à la formation continue. Il y avait toutefois longtemps que les dispositions de 1970 avaient cessé d'être effectivement appliquées.

Le lecteur trouvera ci-après quatre textes caractéristiques de la période 1962 – 1967 :

- une note inédite concernant les deux premières années d'activité de l'ERE de Nancy ;
- l'article consacré à l'action du FNE à Saint-Nazaire publié par la *Revue française du travail* en 1964 (avril-Juin) ;
- l'intervention de Claude Thomas au colloque « La mobilité facteur de plein emploi » (Lille, 16 et 17 mai 1967) ;
- l'article consacré au centre mécanographique de Lille par *Notre formation*, revue de l'AFPA (n°54,1967).

Note à Monsieur le Directeur Général
relative à l'activité de
l'Echelon régional de l'Emploi de NANCY et
perspectives de développement (s)

C.D. — 6/12/1963

A la suite d'études et propositions présentées par mon prédécesseur dès l'année 1960, parallèlement à d'autres travaux, l'Echelon régional de l'Emploi de Nancy a été administrativement créé, en même temps que les services identiques de Lille et Lyon, au mois de février 1962, par la désignation de l'Inspecteur du Travail qui en est actuellement chargé.

Décidée à l'occasion de l'application des recommandations internationales N° 83 et 87 relatives aux Conseils Professionnels, cette mesure s'inscrivait dans une perspective plus générale de réforme des services de l'Emploi, les préoccupations soumises à l'expérience visent à définir les méthodes et les moyens permettant de :

- 1°) acquérir une connaissance directe et actuelle des conditions quantitatives et qualitatives de l'emploi et de leurs perspectives d'évolution;
- 2°) engager des actions complémentaires pour favoriser et améliorer l'adaptation des travailleurs aux emplois disponibles ou à venir, — la priorité étant donnée à la définition d'un service public de Conseils Professionnels ;
- 3°) articuler les Services sur les réalités économiques et géographiques et leur fournir au niveau des circonscriptions d'action régionale un support et un relais commun, tout en sauvegardant l'originalité de leurs préoccupations et le degré d'autonomie nécessaire à leurs actions.

L'effort particulièrement demandé à Nancy était de donner à l'essai toutes ses dimensions possibles dans le cadre de la compétence du Ministère du Travail en matière d'emploi en ayant uniquement recours à l'autorité qui découle de nos attributions dans ce domaine, Il fut en outre engagé avec le souci permanent d'éviter la création d'un organisme spécialisé parallèle, sans action directe sur les objectifs et les techniques habituels de travail des Services.

Les constatations de portée générale permises dans la phase de développement atteinte aujourd'hui peuvent constituer des éléments utiles pour éclairer de nouvelles décisions concernant la mission des Echelons régionaux et leur généralisation. En toute état de cause, la seule prorogation de l'expérience de Nancy implique désormais des options suffisamment importantes pour retenir l'attention.

'Cette note était destinée au nouveau directeur général du travail et de l'emploi, Jacques Chapelle, qui venait de succéder à monsieur Laurent, nommé Secrétaire Général du ministère de l'Education nationale.les initiales figurant en tête du texte, par Gabriel Ducray. Celui ci rejoindra peu après Pierre Laurent pour diriger le Service national des statistiques nouvellement créé.

C'est pourquoi, en réponse à votre demande, j'ai l'honneur de vous rendre compte du contenu et de la forme qui caractérisent l'expérience de Nancy avant de soumettre à votre examen les diverses questions à résoudre dans l'hypothèse de son développement.(1)

1 - Les caractéristiques essentielles de l'Echelon régional de l'Emploi de Nancy -

Des objectifs donnés à l'occasion d'instructions générales ou particulières ont résulté des activités diverses à l'occasion desquelles une structure et des méthodes de travail ont dû être progressivement définies.

*

A - Les travaux et les tâches assumés par l'Echelon régional de l'Emploi -

Ils correspondent aux trois préoccupations fondamentales rappelées comme étant à l'origine de l'expérience.

1°) Etude des conditions régionales de l'emploi.

Partant de la triple constatation selon laquelle

- la composition de la population active d'une part, le niveau d'industrialisation ou de développement économique d'autre part, constituaient les données de l'adaptation de l'une à l'autre par les Services de l'Emploi dans une économie libérale ;
- la connaissance de ces éléments de base par le Ministère du Travail n'était que superficielle et quantitative ;
- alors que leur analyse et leur observation permanentes ne peuvent être que le fait des services habituellement et officiellement en contact avec les professions et les entreprises,

Tout progrès supposait la recherche d'une méthode de traduction en termes d'emploi des phénomènes techniques, économiques et démographiques, à partir d'une analyse de la structure des entreprises, considérées comme les seuls "centres" réels d'emplois, pratiquement et objectivement observables.

Dans cette recherche, trois directions rigoureusement complémentaires ont été proposées et approuvées pour aboutir à des résultats utilisables dans un délai convenable (1).

Il s'agit

- a) du point de vue statistique, d'un projet d'enquête expérimentale sur la représentation des activités individuelles dans l'industrie et le commerce de l'agglomération urbaine de Reims, dont les conditions exactes, arrêtées par un groupe de travail constitué sur place, vous seront soumises avant le 15 décembre prochain ;
- b) du point de vue technique, d' « analyses d'emplois » destinées à faire apparaître, par l'observation directe de postes de travail, des critères simples et objectifs de qualification professionnelle, ceux-ci du fait des erreurs que comporte la référence habituelle aux catégories socioprofessionnelles, indicatives de normes de rémunération plus que de définitions d'emplois, sont en effet l'instrument indispensable de toute classification ou comparaison des emplois. Une usine sidérurgique de Meurthe -et- Moselle doit sur ce point nous apporter prochainement un concours particulier.
- c) enfin, pour répondre plus particulièrement aux besoins des Conseils Professionnels, d'un programme de description synthétiques des métiers d'avenir, complété par un recensement systématique des moyens de formations ou de perfectionnement accessibles aux adultes.

Les résultats qui en sont attendus ne pourront évidemment être suivis que d'applications progressives, nécessitent chaque fois des décisions particulières. Différentes par leur nature sont les tâches demandées à l'Echelon Régional à l'égard des services déjà en place.

2 - Renforcement et soutien de l'action des services pour l'adaptation des travailleurs à la situation de l'emploi -

Du fait de l'évolution permanente de cette situation, l'efficacité des Services de l'Emploi nécessite incontestablement une unité, une souplesse et une mobilité accrues dans le choix et la conduite des interventions. Celles-ci ont donc commencé à être complétées et coordonnées de la manière suivante :

- a) la création d'un service de Conseils Professionnels répondant à un besoin réel, - que d'autres organismes se proposaient de satisfaire si le Ministère du Travail n'en avait pas pris l'initiative - , conformément aux instructions reçues, a fait l'objet d'un effort particulier. Le travail théorique et pratique fourni par l'Echelon régional de Nancy est marqué par :

N.B. (1) Cf. le programme de travail pour l'année 1963 de la Commission régionale Consultative de la Main-d'Oeuvre, reproduit en annexe et lettre de Monsieur le Directeur Général du Travail et de la Main-d'Oeuvre l'approuvant.

- une participation active à la détermination des objectifs des Conseils Professionnels et des conditions de leur expérimentation;
- l'élaboration et l'essai de méthodes et instruments de travail;
- la collaboration avec les autorités militaires de six unités de l'Est désignées pendant l'hiver 1962-1963 pour un essai de préparation des jeunes du *contingent* à la vie professionnelle.

Ouvert au public en avril 1963, - l'installation matérielle et le recrutement du personnel ayant exigé un an et demi -, le Centre de Nancy a enrichi l'expérience d'environ 600 consultations, faites aussi bien dans les locaux de l'Avenue de Strasbourg, que dans une permanence régulièrement tenue à Strasbourg à l'intention des militaires des Forces Françaises d'Allemagne, auprès desquelles j'ai personnellement assuré en avril- mai 1963 un cycle de conférence d'information.

b) pour coordonner l'activité des Services de l'Emploi, je rappelle les deux initiatives que j'ai prises et qui consistent en une régionalisations

- du fonctionnement et du recrutement des Centres de Formation Professionnelle des Adultes de ma Circonscription, décrite dans ma note à Monsieur le Ministre en date du 8 novembre 1963.

- Suivant un procédé identique, des opérations de placement intéressant des travailleurs très qualifiés et les emplois supérieurs, dont il vous sera prochainement rendu compte.

Ainsi, par les éléments d'information qu'il élabore ou rassemble autant que par les interventions qu'il peut suivre ou engager, l'Echelon régional de l'emploi constitue naturellement le support de la représentation régionale de nos Services.

3 - Représentation et intervention des Services de l'Emploi auprès des organismes régionaux -

De ce point de vue l'Echelon régional constitue un véritable bureau spécialisé qui accomplit pour son compte, vis-à-vis de nos propres services ou des organismes extérieurs publics ou privés, diverses tâches administratives ou techniques, dont le poids est accru du fait de la division de ma Circonscription en deux régions d'action régionale.

- a) vis-à-vis de nos propres services, l'Echelon régional est chargé de rassembler et d'exploiter les informations concernant l'emploi habituellement fournies par les Directions départementales, mais dont la synthèse régionale était nécessaire. A ce titre, il élabore chaque trimestre le rapport sur la situation de l'Emploi, qui vous est régulièrement adressé.

b) à l'égard des organismes consultatifs qui siègent sous sa présidence pour l'étude des questions de l'emploi, l'Echelon régional est en merle temps un secrétariat et un bureau d'études permanents.

il permet notamment le fonctionnement normal de :

- - la Commission Régionale Consultative de la Main-d'Oeuvre, des Commissions spécialisées de l'Emploi de Lorraine et de Champagne ainsi que des groupes techniques de Travail qui s'y rapportent .A ce titre l'Echelon Régional a préparé deux études distinctes de celles déjà citées : l'une, sur le reclassement professionnel du personnel licencié par une usine textile de Meurthe-et-Moselle; l'autre, sur le contenu des offres et demandes d'emploi détenues par les Bureaux de Main-d'Oeuvre de la Circonscription ;

-du groupe de Travail chargé d'examiner les demandes d'aides financières du Fonds de Développement économique et social ;

- - de la Commission régionale Consultative d'Emploi et de Reclassement des Travailleurs handicapés, qui a tenu une importante séance de doctrine le 28 juin 1963.

c) auprès des organismes régionaux et extérieurs à notre Ministère, l'Echelon régional supporte mes interventions ou se représente parfois dans des réunions d'étude technique.

Sur ce point, j'ai particulièrement recherché à faire connaître l'autorité et la compétence de nos services auprès de la Conférence départementale de Champagne-Ardenne et de son groupe de synthèse, suivant les termes de ma lettre I.D. EHE N° 585, qui vous e été adressée le 23 octobre 1963. Mais l'Echelon régional est également en relation quasi permanente avec le Comité régional d'expansion de Lorraine ; des institutions spécialisées de recherche ou de promotion sociale telles que : le Centre Universitaire de Coopération Economique et Sociale, le Centre de Recherches et d'Etudes Démographiques Economiques et Sociales de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Nancy...

La diversité et la multiplicité des travaux et des tâches da l'Echelon régional exigeaient de ce Service une structure et des méthodes de travail, qui le rendent différent d'un service de gestion, assurent une mission distincte et plus ou moins détachée de mes attributions.

B - le structure et les méthodes de travail de l'Echelon régional de l'emplr 1 - la structure

L'Échelon régional de l'Emploi est un service de l'Inspection Divisionnaire, placé sous mon autorité et dont j'assume la gestion, conformément aux prescriptions du décret du 10 juillet 1963, - occasionnées par sa mise en place.

Son unité est assurée par l'Inspecteur du Travail qui en est chargé assisté d'un Chef de Centre, et qui exerce ses fonctions en relation directe avec moi-même.

Il comprend actuellement deux sections qui sont

- La section des Conseils Professionnels ;
- La section d'études sur l'Emploi.

Mais le personnel affecté à l'une et à l'autre participe aux tâches communes, regroupées autour de l'Inspecteur du Travail, suivant la compétence ou la spécialité de chacun.

Un développement de son activité peut provoquer une division du travail plus poussée. La distinction de sections spécialisées dans la compensation régionale des offres et demandes d'emploi, l'accès au travail des jeunes a par exemple été prévue si les tâches administratives correspondantes devraient atteindre un degré suffisant d'autonomie

.- les méthodes de travail

Elles résultent du caractère expérimental et fonctionnel de l'Echelon régional.

- a) l'Echelon régional demeure expérimental par le choix de ses interventions qui tendent à explorer un nombre limité de questions sur les points précis où elles se posent pratiquement, sans souci d'organisation systématique, mais avec le seul objectif de préciser ou de définir une fonction nouvelle, de l'assurer au besoin provisoirement avant qu'elle soit introduite dans l'activité normale des Services..
- b) alors apparaît son rôle fonctionnel, qui est de soutenir l'activité des échelons départementaux et locaux par la prestation de services complémentaires, la transmission d'informations tirées des études, ou de directives communes à la circonscription.

Mais en aucun cas, dans l'exécution de la politique de l'emploi à l'égard des travailleurs, des entreprises ou des organismes fonctionnant dans le cadre des départements, l'Echelon régional ne substitue aux pouvoirs des Echelons départementaux une autorité qui ne pourrait être que de destruction. Le fait qu'il ne constitue pas en définitive une institution en soi, obéissant à des règles particulières, ne fait que rendre plus déterminante pour le succès de la réforme entreprise l'affirmation d'une doctrine concernant à la fois son rôle et ses moyens d'action dans le cadre de la mission générale confiée aux services publics de l'Emploi.

Les questions posées par une hypothèse de généralisation des Echelons régionaux et de développement de leur activité.

Sans avoir à préjuger des solutions à retenir, les questions posées à l'occasion de l'expérience conduite à l'Echelon régional de Nancy doivent être néanmoins énumérées dans des termes aussi exacts et précis que possible. Les caractéristiques du nouveau service ayant été suffisamment détaillées, cette énumération peut être limitée aux problèmes les plus importants.

A - En ce qui concerne le rôle de l'Echelon régional de l'Emploi -

1 - L'étude des conditions de l'Emploi et de leurs perspectives l'évolution -

a) les deux directives principales définies (cf.p.3) cherchent à connaître la répartition des activités professionnelles de salariés dans les diverses branches de l'économie et plus particulièrement dans l'industrie et le commerce, en ménageant la possibilité de comparaison de branche en branche et de regroupement par niveaux de qualification. Il s'agirait en somme d'aboutir à une structure de l'emploi par unités géographiques et par branches, à partir d'une observation directe dans les entreprises, faites en étroite collaboration avec celles-ci et les responsables des professions.

Il semble bien que cette analyse structurelle soit le point de départ nécessaire, et dans tous les pays, de toute politique active de l'emploi aussi bien que de toute prévision objective. Mais elle ne peut être efficacement poursuivie qu'à certaines conditions.

- Si son intérêt est reconnu, elle doit être organisée au niveau le plus haut, et poursuivie dans toutes ses dimensions, avec une répartition de tâches aux différents étages, les échelons régionaux ayant vraisemblablement un rôle déterminant à tenir, s'il est mieux harmonisé et situé dans une ligne continue allant des services centraux aux services locaux.
- L'importance et les incidences au travail à entreprendre sont telles qu'elles posent la question des attributions du Ministère du Travail dans l'élaboration des prévisions en matière d'emploi notamment du point de vue qualitatif. L'expérience tentée en Champagne, par exemple, conduit à la limite à remettre à nos services, en relations étroites avec les organisations professionnelles, les autres administrations et les autorités de coordination, la part la plus importante des études indispensables à une régionalisation du Ve Plan en matière d'emploi.

- les données à rassembler en permanence, selon des techniques à améliorer constamment, exigent en définitive que votre division statistique soit relayée par un centre d'observation statistique régional, que peut constituer l'Echelon régional. Il devrait alors en recevoir la mission officielle. Les conditions d'établissement de l'enquête trimestrielle sur les conditions de travail, dite "de l'Inspection du Travail" seraient à réviser en conséquence. En particulier, des échantillons régionaux pourraient être choisis sur lesquels des observations particulières et directes pourraient être faites par les services départementaux, à partir de postes témoins.

2 - Le soutien et le renforcement de l'action des Services pour l'adaptation des travailleurs à la situation de l'Emploi.

Une telle action étant éclairée par une meilleure organisation des études qui en conditionnent le réalisme et l'efficacité, il resterait à préciser le mode de collaboration de l'Echelon régional aux activités des échelons départementaux.

La mise en place du service des Conseils Professionnels fournit sur ce point un bon exemple :

- a) En effet, les objectifs, les techniques et instruments de travail étant précisés à l'Echelon régional, il convient désormais de faciliter l'accès des travailleurs aux Conseils Professionnels. Leur décentralisation doit donc être envisagée. Elle ne peut à mon avis se faire que par une diffusion des Conseils Professionnels au moins jusqu'aux échelons départementaux. L'Echelon régional aurait alors à donner à ceux-ci les moyens de cette action nouvelle, c'est-à-dire à former le personnel nécessaire, aux méthodes adoptées, lui fournir de la documentation, tout en conservant un personnel particulièrement qualifié, capable d'animer et de contrôler l'ensemble ou de traiter les cas difficiles. (2ème degré)
Une expérience sera tentée prochainement en ce sens par l'organisation d'une permanence à Metz, régulièrement assurée par un agent directement rattaché à l'Echelon régional.
- b) D'autre part, dans la mesure où les aides financières individuelles prévues dans la création du Fonds National de l'Emploi apparaîtraient comme l'une des conclusions possibles d'une opération de conseils professionnels, il semblerait souhaitable que dans l'instruction des dossiers constitués à ce sujet, l'Echelon régional soit le correspondant permanent des autorités du Fonds, comme il est déjà pratiquement celui du Fonds de Développement Economique et Social pour les subventions accordées aux entreprises.

3 – Représentation et intervention des Services de l'Emploi auprès des organismes régionaux –

Le développement de l'activité de l'Echelon régional pose en fait la question de la nature de nos fonctions vis-à-vis de ces mêmes organismes l'Echelon régional n'ayant pas d'existence propre à leur égard. Deux mesures paraissent ici s'imposer :

- a) la première consisterait dans le cadre de la réforme administrative en cours à accréditer officiellement l'Inspecteur Divisionnaire auprès des autorités régionales et plus particulièrement des Préfets coordonnateurs pour toutes les questions relevant de la compétence de votre Direction Générale, et plus particulièrement pour celles se rapportant à l'emploi; la Commission régionale Consultative de la main-d'Oeuvre demeurant bien le seul organisme consultatif de l'Administration dans ce domaine.

De nombreuses et regrettables ambiguïtés seraient ainsi dissipées, qui pourraient conduire à une véritable annexion de vos services par d'autres administrations ou organismes, qui se déclarent aisément compétente, mais dont les travaux ne sont bien souvent alimentés que par nos propres informations. La mission des Comités régionaux d'expansion, des Comités régionaux de la Promotion Sociale par exemple, en serait de ce fait plus clairement limitée.

- b) la seconde devrait comporter une définition exacte des cas et des modalités de la tutelle à exercer par nos Services à l'égard des institutions concessionnaires d'actions relatives à l'Emploi. Les réalisations qui peuvent par exemple être confiées à l'avenir aux ASSEDIC impliquent ces définitions préalables, pour que soit sauvegardée l'unité de la politique de votre Direction.

o

B – En ce qui concerne les directives et les moyens d'action à donner aux échelons régionaux --

1) L'articulation de l'Echelon régional sur des directives d'ensemble.

Pendant la phase expérimentale, l'Echelon régional de l'Emploi a pu procéder à une exploration des questions posées, dans des conditions que je me suis efforcé de rendre aussi favorable que possible.

- a) Mais son efficacité exige désormais une coordination parfaite de son activité avec celle des autres échelons régionaux, l'une et l'autre devant désormais se compléter dans tous les domaines.
- b) En outre les sollicitations dont les échelons régionaux seront inévitablement l'objet, soit de la part des services départementaux, soit des autorités régionales, impliquent une continuité parfaite entre les options de la Direction Générale et les études ou les actions des régions.

A défaut de cette orientation unique, non seulement le travail, mais les structures mêmes des échelons régionaux pourraient être mises en cause.

2) Les moyens nécessaires.

Les difficultés rencontrées par l'Echelon régional de NANCY pour s'installer dans des locaux adaptés, recruter un personnel compétent, obtenir des dotations en matériel et machines, sont de nature à elles seules à compromettre le développement de la réforme. La question des moyens doit donc être évoquée comme condition de succès.

a) En ce qui concerne le personnel

La collaboration de fonctionnaires et d'agents contractuels spécialisés en économie, démographique ou psycho-sociologie, semble fructueuse à la condition qu'une véritable équipe homogène puisse se constituer.

L'amélioration des possibilités de carrière des agents contractuels serait évidemment de nature à accroître leur valeur et leur stabilité.^o

En ce qui concerne le personnel administratif, il semblerait que la fonction actuellement tenue par un Inspecteur du Travail soit de nature à justifier l'affectation d'un Directeur Départemental dans les cas d'un développement d'activité, du fait des responsabilités directement engagées pt des relations internes et externes à assurer. L'affectation de Chefs de Centre dans les Echelons régionaux est également à encourager.

Mais en tout état de cause, les Echelons régionaux auront toujours besoin de l'appui technique extérieur dont ils n'ont pas pu bénéficier jusque là, de la part du Centre d'Etudes et de Recherches Psychotechniques par exemple.

b) En ce qui concerne le matériel et le financement

De toute évidence les échelons régionaux exigent un financement particulièrement du fait de la nature de leurs actions et du matériel qu'elles requièrent.

Ainsi l'enquête de REIMS ne pourra t elle être réalisée que dans la mesure où des crédits spéciaux seront dégagés, autorisant par exemple le traitement mécanographique des informations recueillies.

^o question qui pourrait être réglée en partie par la définition d'un 2^o degré de cP, laissée à la charge de l'ERE., en liaison avec un personnel de psychologues communs.^o

Seules les constatations les plus marquantes, posant des problèmes d'orientation ont été retenues dans cette note à partir de l'expérience de l'Echelon régional de Nancy. Sur des points particuliers des précisions complémentaires pourront vous être ultérieurement données.

En outre, bien que la compétence de l'Echelon régional ne concerne que le secteur de l'Emploi, de nombreuses observations faites à son sujet sont également valables, au moins quant aux structures et aux méthodes, pour une application plus complète du décret du 10 juillet 1963 relatif à la mission des Inspecteurs Divisionnaires.

L'Echelon régional représente en effet le moyen d'assurer une unité et une continuité plus parfaites dans les actions relevant de votre autorité, puisqu'il peut être un point de jonction entre vos Services centraux et extérieurs.

Il représente en même temps un équipement à partir duquel peut mieux se définir et s'exercer la fonction que l'Inspection du Travail doit être en état de tenir dans le pays à l'égard des problèmes et du milieu qui relèvent traditionnellement de sa compétence.

Nancy, le 6 décembre 1963
L'INSPECTEUR DIVISIONNAIRE

A.MIGNOT

L'ACTION DU FONDS NATIONAL DE L'EMPLOI DANS LA CRISE DE L'EMPLOI SURVENUE À SAINT-NAZAIRE⁽¹⁾

On sait que la crise qui frappe le secteur de la construction navale en France conséquence de la dépression mondiale ressentie par ce marché a particulièrement affecté la région de Saint-Nazaire, dont toute l'activité économique se trouve, de longue date, sous la dépendance des chantiers navals.

Cette crise a débuté à Saint-Nazaire avec les licenciements opérés en décembre 1963 chez les sous-traitants des Chantiers de l'Atlantique ainsi qu'aux Fonderies de Saint-Nazaire. Très rapidement ces licenciements ont atteint des chiffres suffisamment importants pour qu'une émotion considérable se développe dans cette région qui n'a bénéficié jusqu'à ce jour d'aucune grande implantation d'industries nouvelles. Dix huit entreprises appartenant au secteur secondaire, essentiellement métallurgie, ont été touchées : baisses d'horaires, réduction d'effectifs touchant 1.500 salariés dont 450 aux Chantiers de l'Atlantique.

Créé le 18 décembre 1963, le Fonds national de l'emploi a vu ses premiers textes d'application sortir le 23 février 1964 et il s'est trouvé confronté immédiatement avec les problèmes de Saint-Nazaire.

Il n'est pas question ici de dresser un bilan de l'action du Fonds national de l'emploi mais d'exposer simplement comment s'est située son action dans le cadre de la politique gouvernementale et comment ont été mis en œuvre les moyens dont il dispose. Dans des crises de cette importance qui tiennent à des causes économiques : vieillissement des structures, concurrence internationale ou difficultés financières, l'analyse des causes et l'examen des moyens d'intervention requièrent la compétence de plusieurs ministères et non pas seulement du ministère du Travail.

Dès le mois de janvier 1964 fut créé à l'initiative du Premier ministre un groupe de travail chargé de l'étude des problèmes de Saint-Nazaire et de Nantes, groupe de travail qui réunissait notamment l'Aménagement du territoire, les Travaux publics, la Marine marchande, l'Industrie les Armées, le ministère du Travail. Ce fut un des rôles importants du Fonds national de l'emploi d'assurer une liaison étroite et constante entre les services locaux du ministère du Travail, le groupe de travail interministériel et les directions des Chantiers :

c'est grâce aux liaisons directes au niveau des départements ministériels, grâce à l'action concomitante de l'inspection du Travail auprès des entreprises que des résultats non négligeables ont pu être obtenus rapidement pour assurer le reclassement de près de 700 salariés entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} mai 1964.

Les renseignements recueillis par le Fonds national de l'emploi sur la structure socio-économique de la zone de Saint-Nazaire et sur la qualification des demandeurs d'emploi ont pu orienter le Gouvernement dans le choix des mesures destinées à pallier cette, crise économique difficile : commandes nouvelles pour les chantiers de construction navale, travaux d'infrastructure recherches de nouvelles industries différentes de la construction navale...

Enfin le Fonds national de l'emploi a suscité de nombreuses réunions avec les organisations syndicales et avec les directeurs des chantiers pour mettre au point des dispositions favorables en faveur des

⁽¹⁾ *Revue française du travail*, Avril-Juin 1964, pages 71 à 75.

salariés licenciés. Ces dispositions prises dans le cadre de conventions entre les chantiers et le Fonds national de l'emploi ont permis de mettre en œuvre les moyens nouveaux créés par la loi du 18 décembre 1963.

A ne considérer que les moyens d'intervention à effet immédiat et en se plaçant du seul point de vue de leur mécanisme de mise en œuvre ceux-ci peuvent être classés en deux groupes : d'une part, ceux d'application générale qui ressortent de la seule, initiative clés bénéficiaires éventuels, d'autre part, ceux qui, subordonnés à la définition d'une aire géographique, impliquent la conclusion préalable de conventions.

Les premiers comprennent les allocations de conversion professionnelle et les allocations de transfert prévues à l'article 2 de la loi du 18 décembre 1963 et ont pour objet de faciliter la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre. Il convient de noter ici que ces dispositions, étant donné l'âge et la qualification des ouvriers licenciés, n'ont eu jusqu'à présent que peu d'effet (une dizaine de demandes de transfert de domicile).

Les seconds, institués par son article 3, les allocations temporaires et les allocations spéciales correspondent plus spécifiquement à des objectifs sociaux.

C'est surtout de la mise en œuvre de cette seconde catégorie de moyens, les seuls à propos desquels on possède présentement des éléments d'information suffisamment précis, qu'il sera question ici. La zone de Saint-Nazaire ayant été classée «zone de déséquilibre d'emploi par décision du ministre du Travail en date du 29 avril 1964, prise après avis émis par le Comité, supérieur de l'emploi au cours de sa réunion du 28 avril 1964, il devenait possible d'envisager la conclusion de conventions de coopération.

L'effort a porté en premier lieu sur la conclusion de conventions visant à l'octroi des allocations spéciales aux travailleurs licenciés, âgés de 60 à 65 ans, considéré, comme non susceptibles d'un reclassement effectif. Une convention a été conclue, deux autres sont en cours de négociation. Lorsque ces trois conventions seront en vigueur 800 travailleurs environ des Chantiers de l'Atlantique, des Fonderies de Saint-Nazaire et des ateliers et chantiers de Nantes bénéficieront des allocations spéciales.

L'analyse de ces conventions ou projets de conventions permet de dégager les principes directeurs qui ont présidé à leur élaboration, ainsi que les dispositions essentielles qui y figurent. Le souci s'y fait jour d'assurer au travailleur licencié une garantie de ressources équivalentes à un certain pourcentage du salaire personnel qu'il percevait précédemment, sur la base d'un horaire de travail hebdomadaire de 40 heures par semaine.

Le taux de ce pourcentage peut naturellement varier dans chaque cas d'espèce, selon l'importance de l'effort financier que l'entreprise est en mesure de fournir et aussi par catégorie professionnelle, ce taux peut ainsi s'étager entre 70 et 95%.

Une autre préoccupation essentielle de ces conventions est de permettre à ses bénéficiaires de continuer à acquérir des droits au titre d'un régime de retraite complémentaire. Les institutions de retraites complémentaires pressenties à ce sujet se sont montrées favorable à l'insertion dans les conventions d'une clause à ce sujet, sous réserve du versement des cotisations correspondantes. (l'article énumère alors les quatre éléments composant les ressources garanties aux allocataires : allocation spéciale versée par l'A.S.S.E.D.I.C., allocation légale de chômage, contribution du FNE qui se présente généralement sous la forme d'un barème de taux fixe pour chacune des catégories professionnelles du personnel, part contribution de l'entreprise supportée soit directement, soit par l'intermédiaire d'un fonds de garantie).

L'ensemble de ces quatre éléments forme ce qu'on est convenu d'appeler l'allocation spéciale de l'article 3 de la loi du 18 décembre 1963, laquelle se trouve donc composée de quatre éléments, dont deux sont imputés sur fonds publics : l'allocation légale de chômage et l'allocation du Fonds national de l'emploi.

S'il est encore prématuré de procéder sur le plan financier à une évaluation de la part respective que représente dans le total de l'allocation spéciale chacun des éléments dont elle se compose, on peut néanmoins, dans une première approximation basée sur les exemples existants, considérer que la part spécifique à la charge du Fonds national de l'emploi, y compris la cotisation ouvrière à un régime de retraite complémentaire de chômage d'Etat constitue à peu près 40 % du total des ressources garanties.

En ce qui concerne l'attribution éventuelle des allocations temporaires dégressives, également prévues par l'article 3 de la loi du 18 décembre 1963, en faveur des licenciés reclassés dans des emplois comportant une rémunération inférieure de plus de 10 % à celle qu'ils percevaient antérieurement, des négociations sont actuellement en cours en vue de la conclusion de conventions de ce type, toujours basées sur le principe d'une participation financière de l'entreprise qui a procédé aux licenciements; les précautions à prendre en ces circonstances concernent le niveau des salaires des ouvriers. Actuellement une étude est menée pour recenser le nombre d'ouvriers, parmi les 700 qui ont été reclassés, susceptibles de bénéficier de cette allocation.

Il n'est pas possible actuellement d'apprécier dans quelle mesure il a été ou sera fait appel, soit aux allocations de conversion professionnelle dont peuvent se prévaloir les travailleurs licenciés admis en stage de formation professionnelle, soit aux allocations de transfert par les salariés amenés à changer de domicile pour trouver un nouvel emploi. On peut toutefois présumer que les premières n'interviendront guère dans le cas d'espèce considéré compte tenu du nombre de personnes déjà reclassées, de l'âge et de la qualification des salariés licenciés.

Ainsi la première, convention parue dans le cadre du Fonds national de l'emploi a permis d'assurer à des travailleurs âgés de plus de 60 ans dont le reclassement n'était pas possible des ressources suffisantes pour atteindre l'âge de 65 ans. Si cette convention répond bien à l'un des objectifs de cette loi, il ne faut pas se dissimuler les risques d'exemplarité qu'elle comporte.

Il est à craindre en effet que sous la double pression des organisations syndicales et du patronat, le Fonds national de l'emploi soit de plus en plus sollicité, d'agir pour mettre en préretraite des travailleurs de plus de 60 ans.

Or une telle politique, si elle n'était pas strictement limitée, soit à des régions qui souffrent de déséquilibre de l'emploi, soit à certaines professions en difficultés graves, irait à l'encontre de la politique définie par le Gouvernement pour l'emploi des personnes âgées et surtout ferait courir à l'économie des risques certains : au cours de ces prochaines années les charges qui vont peser sur la population active du fait notamment de l'augmentation de la charge vieillesse et de la prolongation de la scolarité ne peuvent permettre un abaissement de l'âge de la retraite qui diminuerait encore le nombre des personnes actives.

C'est en raison des particularités propres à la situation de l'emploi dans la zone de Saint-Nazaire que le Fonds national de l'emploi a pris par sa convention de pré-retraite un aspect plutôt négatif. Mais il ne faut pas oublier que le Fonds national de l'emploi est avant tout un système d'aide et d'incitation pour la formation et l'adaptation aux emplois, pour la mobilité géographique et professionnelle. C'est pourquoi malgré tout l'intérêt social de cette première convention, le Fonds national de l'emploi entend poursuivre son action vers d'autres conventions pour favoriser le reclassement des travailleurs ou pour assurer leur formation.

Cependant il convient de retenir de cette première expérience douloureuse qu'en dehors de ses moyens d'action réguliers le Fonds national de l'emploi peut agir par ses liaisons directes avec les services locaux et par ses relations fonctionnelles avec les autres départements ministériels compétents. Grâce au système conventionnel qui est à la base de sa conception, le Fonds national de l'emploi est le lieu de rencontre des organisations syndicales, des organisations interprofessionnelles et des directions d'entreprises pour mettre en œuvre les mesures destinées à pallier Du code civil à un droit spécifique

LE FONDS NATIONAL DE L'EMPLOI

Par M. Claude Thomas^(*)

Chef du Service de l'emploi,

Chargé de la gestion du Fond National de l'Emploi au Ministère des Affaires Sociales

1 - Comment est né le fonds national de l'emploi ?

L'Ordonnance du 24 mai 1945 sur le contrôle de l'emploi soumet à l'autorisation des Inspecteurs du Travail et Directeurs départementaux les demandes de licenciement collectif émanant des établissements industriels et commerciaux. La procédure en est fixée par les articles 3 et 5 du décret du 23 août 1945 (dans un délai de sept jours l'Inspecteur du Travail est tenu de faire connaître soit qu'il refuse les résiliations du contrat de travail, soit qu'il demande un délai pour procéder à des vérifications. L'absence de réponse dans un délai de sept jours tient lieu d'acceptation).

Ces textes constituent la base juridique de l'intervention des services du Ministère des Affaires Sociales en matière d'emploi ; il s'agit essentiellement de vérifier la réalité des motifs économiques invoqués par le chef d'entreprise pour justifier le licenciement et de veiller à l'observation des procédures de consultation et de contrôle telles qu'elles ont été fixées par la loi, les conventions collectives ou les accords d'établissement, (consultation des comités d'entreprise, critères appliqués pour l'établissement des listes de licenciement, examen des cas sociaux).

Dans leur décision, les services doivent prendre en considération la situation de l'emploi dans les villes ou la région et les possibilités de reclassement.

Depuis plus de vingt ans, un fossé s'est creusé entre les pouvoirs qui sont légalement reconnus à l'Administration des Affaires Sociales et ceux qu'elle détient réellement. Cette législation reposait, en effet, sur une conception extrêmement dirigiste toute une partie de cette réglementation est tombée en désuétude sauf dans quelques régions où l'implantation des services de l'emploi est solide, peu d'entreprises demandent encore l'autorisation d'embauchage.

Dès 1957, au moment où les premières difficultés nées de la concurrence internationale se sont fait sentir, les pouvoirs de l'administration se sont révélés peu adaptés à l'évolution de la situation économique. Ces pouvoirs sont en effet répressifs et comportent un aspect très négatif : il s'agit d'autoriser ou de refuser un licenciement. Choissant par nature et par principe de protéger les salariés et (le leur garantir l'emploi, les services de l'emploi pouvaient prendre des positions anti-économiques et, par des refus justifiés sur le plan social, compromettre définitivement une entreprise.

L'administration des Affaires Sociales, ne pouvant que dire oui ou non, était en fait désarmée : elle n'avait aucun moyen d'intervention active.

Il existait bien le Fonds de Reclassement de la Main-d'œuvre créé par le décret du 14 septembre 1954, mais ses interventions, bien que la lettre du texte eût été fort large, ont été limitées en fait aux entreprises qui se décentralisaient de la région parisienne sous forme de participation aux charges

^(*) Intervention au colloque "la mobilité facteur de plein emploi" organisé les 16 et 17 mai 1967 par l'Ecole des hautes études commerciales de LILLE.

de formation ou de réadaptation engagées par ces entreprises pour faire face aux problèmes d'implantations nouvelles dans des zones non industrielles.

Mais, à aucun moment, ces décrets et ces moyens financiers n'ont été utilisés pour pallier les conséquences sociales des licenciements collectifs importants.

En 1963, apparaissaient les premières difficultés sociales importantes dont l'origine n'était pas liée seulement à une crise conjoncturelle mais aux nécessités de réorganisation et de modernisation des grandes entreprises françaises pour leur permettre de lutter contre la concurrence internationale.

C'est à cette date que le Ministre du Travail fit partager au gouvernement son sentiment sur l'ampleur des problèmes de mutations que subissait et que subirait l'industrie française et sur l'insuffisance des moyens administratifs et financiers mis à la disposition des pouvoirs publics pour pallier les conséquences sociales de ces transformations sans gêner pour autant le progrès et la compétitivité des entreprises françaises.

En effet, il était indéniable que les évolutions constatées entre 1954 et 1962, dates des deux derniers recensements, allaient s'accroître au cours des prochaines années ; déjà notre économie avait subi des transformations importantes entre 1954-1962.

Agriculture : réduction des effectifs de 25 % en 8 ans, soit en moyenne 150 000 départs par an,
Mines : réduction de 21,6 du personnel ;

Les industries de transformation voyaient au contraire leurs effectifs croître de 4,9 % La construction électrique de 47,9, les industries textiles étaient en diminution de 18 %.

Ces changements se sont produits sans crise grave, parfois même insensiblement et sans que l'opinion ne s'en rende compte. A ces phénomènes s'ajoute l'incidence de l'expansion démographique. La population est passée de 42 885 000 du 1.1.1954 à 49 650 000 au 1.1.1967.

Les moins de 20 ans représentent 34.1 % de la population totale en 1966 au lieu de 30.7 % en 1954. Alors qu'en moyenne, chaque année, entre 1955 et 1960, on pouvait chiffrer à environ 250 000 le nombre des jeunes garçons de moins de 25 ans qui entraient dans la vie professionnelle, c'est environ 350 000 par an qui entrent dans le monde du travail depuis 1962, tandis que s'accroît le nombre de jeunes filles qui doivent trouver un emploi. C'est plus de 600 000 jeunes de moins de 25 ans qui entrent sur le marché de l'emploi chaque année.

Si la population active n'avait pratiquement pas varié de 1950 à 1961, elle progresse depuis 1963. De 1965 à 1970, l'augmentation annuelle oscille entre 100 000 et 130 000. Enfin, les effets de la concurrence internationale se font sentir aussi bien dans le cadre du Marché Commun que le commerce mondial. Il n'existera plus de secteur protégé en dehors du secteur du Bâtiment et du secteur des Services. Les conséquences sont nombreuses : depuis quelques années les concentrations, fusions, accords de spécialisation se multiplient pour permettre aux industries françaises d'affronter leurs concurrents étrangers.

Les conséquences sur l'emploi en sont multiples.

Les personnels manuels et les cadres sont souvent particulièrement touchés par les opérations de concentration. L'automation implique des réductions d'effectifs dans certaines catégories (manœuvres, ouvriers spécialisés) mais rend nécessaire des embauches de professionnels et de techniciens dans la technique nouvelle (gestion automation, informatique).

En dehors de ces aspects techniques qui marquent profondément la situation de l'économie française, la société française est devenue sensible à tout ce qui touche à l'emploi : il y a en quelque sorte une prise de conscience des problèmes sociaux, notamment lorsque sont effectués

d'importants licenciements : intervention des syndicats, des autorités ecclésiastiques, de la grande presse...

On peut rappeler l'ampleur qu'ont pris au plan national les licenciements de St-NAZAIRE-NANTES 1964/1965 et PORT-DE-BOUC, par exemple.

Ce phénomène apparaît dans une économie qui, depuis 1945, connaît, à part quelques ralentissements en 1952, 1958 et 1964, une expansion continue.

L'enquête qu'a menée l'I.N.E.D, en février 1966 est significative : en 1965, 58 % de la population enquêtée craignait une crise de l'emploi, contre 45 % en 1956. Notre pays n'a cependant pas connu le chômage comme les U.S.A. Il comptait en 1963 1 million de chômeurs, soit 5.9 % de la population active et en 1966, 4 % de la population active.

II - Analyse de la Loi du 18 décembre 1963

L'article 1er de la loi du 18 décembre 1963 rappelle d'abord l'objectif poursuivi : «Faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et favoriser, à cette fin, en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production, l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux salariés de l'industrie ou du commerce. »

L'artisan de cette politique est le Ministre du Travail (aujourd'hui le ministre des Affaires Sociales et le Secrétaire d'État aux Affaires Sociales chargé des problèmes de l'emploi). Le Ministre est assisté d'un « Comité supérieur de l'emploi à caractère consultatif », dont la composition est tripartite :

- Représentants des Administrations intéressées (Économie et Finances - Industrie - Agriculture - Plan - Aménagement du Territoire),
- Représentants des organisations patronales, représentatives au plan national,
- Représentants des syndicats de travailleurs, représentatifs au plan national.

Quels sont les moyens dont dispose le ministère des affaires sociales pour agir lorsque la situation de l'emploi devient difficile ?

En dehors des aides législatives ou conventionnelles d'aide aux travailleurs sans emploi (allocations d'aide publique, assurance de l'UNEDIC) ces moyens sont de deux sortes :

- les uns s'adressent directement aux salariés : ce sont les aides individuelles à la mobilité géographique et professionnelle,
- les autres impliquent des conventions avec les entreprises : ce sont les conventions de préretraite et d'allocation dégressive, et les conventions de formation ou de réadaptation.

A - Aides individuelles

Il s'agit essentiellement des aides à la mobilité géographique et professionnelle. Ces aides supposent les unes et les autres un certain nombre de conditions pour qu'elles soient efficaces. Elles font en effet partie d'un ensemble que l'on peut appeler la politique active de l'emploi.

Toute aide à la mobilité suppose en effet que les services de l'emploi soient dotés de moyens nouveaux pour assurer, d'une part, la prospection et la collecte des offres d'emploi auprès des entreprises, d'autre part, la diffusion et l'information, sur tout le territoire, des offres d'emploi disponibles, enfin le conseil auprès des jeunes et des demandeurs d'emploi, car la méconnaissance des divers métiers, l'ignorance sur les possibilités d'emploi sont générales, surtout parmi la population jeune.

Aide à la mobilité professionnelle

- Allocation de 80 à 90 % du salaire antérieur pour les salariés privés d'emploi lorsqu'ils suivent un stage de formation dans un centre de *F.P.A.* La Loi du 3 décembre 1966 a permis l'octroi d'une allocation forfaitaire en faveur des femmes veuves, divorcées, séparées ou ayant élevé trois enfants. L'ordonnance 67 579 du 13 juillet 1967 permet d'indemniser les salariés qui acceptent de suivre un stage même lorsqu'ils ne sont pas privés d'emploi.

- Allocation d'hébergement pour les stagiaires des centres de *F.P.A.* qui ne disposent pas de moyens d'hébergement. Cette formule peut, d'autre part, être très intéressante pour faciliter la conversion de salariés adultes ou âgés qui hésitent à quitter leur foyer pendant quelques mois pour vivre dans les hébergements des centres de formation.

Aide à la mobilité géographique

D'une part, les aides pour les transferts de domicile ont été très améliorées depuis le décret du 24 février 1967 et les arrêtés d'application : les taux de ces primes varient de 1 640 F à 4 920 F (de 820 à 2 460 F antérieurement).

D'autre part de nouvelles aides ont été instituées

- des bons de transports gratuits sont accordés pour faciliter les déplacements des travailleurs privés d'emploi, convoqués par les services publics de l'emploi ou adressés à des entreprises, en vue de leur reclassement ;

- le travailleur privé d'emploi et son conjoint ont désormais la possibilité d'obtenir une indemnité pour recherche d'emploi, correspondant au montant des frais de transport et au remboursement de leurs frais d'hôtel et de restaurant pendant une durée maximum de deux jours. (Le but de cette indemnité est de permettre une information directe sur les conditions de travail offertes, et secondairement, sur les possibilités de résoudre les problèmes par le logement, le travail éventuel du conjoint et la scolarité des enfants).

- une indemnité de « double résidence » est accordée aux travailleurs qui, à la suite d'un licenciement, ont obtenu un emploi dans une autre région mais n'ont pas eu la possibilité de se faire accompagner dans l'immédiat par leur famille (travail de la femme, scolarité des enfants, manque de logement disponible au lieu du nouvel emploi).

B - Aides conventionnelles

La grande innovation apportée par le F.N.E. a été d'engager une politique de coopération entre l'État et les entreprises au profit des travailleurs. L'entreprise engage sa responsabilité vis-à-vis des salariés qu'elle est contrainte de licencier soit pour des réformes de structure soit pour des raisons qui tiennent aux modifications du marché. L'intervention de l'État apportant certains avantages lui permet de discuter avec les entreprises les modalités d'un licenciement, non plus comme autrefois sous forme d'une action négative, (accord ou refus, de licenciement) mais activement, en imposant certaines conditions : délai d'information, étalement, mesures particulières d'indemnisation, maintien en activité de salariés difficilement reclassables.

1) Convention dite de pré-retraite

Dans les secteurs géographiques ou professionnels où des licenciements compromettent gravement la situation de l'emploi, le Fonds National de l'Emploi peut intervenir sous forme de conventions avec l'entreprise qui doit licencier : il s'agit d'accorder aux salariés de plus de 60 ans dont le reclassement, étant donné la situation de l'emploi, est impossible, une allocation qui leur permet d'atteindre 65 ans sans faire liquider avec abattement leur retraite. Cette allocation se compose de :

- l'allocation ASSEDIC (35 % du salaire réel) - l'Allocation du chômage de l'État

- l'allocation du F.N.E.

- une allocation de l'employeur qui permet d'atteindre 80 à 90 % du salaire antérieur base 40 h. selon le montant de la garantie inscrit dans la convention. En outre les cotisations aux régimes de retraite complémentaires sont versées tant par l'employeur que par le Fonds National de l'Emploi pour la cotisation des salariés.

En moyenne, pour une garantie de 80 % base 40 h. :

- l'allocation de l'ASSEDIC et du Chômage représente 60 %

- l'allocation du Fonds National de l'Emploi 5 à 7 %
- l'allocation de l'employeur 10 à 15 %

Le bilan des conventions est le suivant :

Années	Nombre de conventions	Nombre de bénéficiaires
1964	11	1023
1965	20	968
1966	42	3086
1 ^{er} semestre 1967	49	4926

2) Convention d'allocation dégressive

Ce type de convention a pour objet de faciliter, pour les salariés, le changement d'emploi lorsqu'il comporte, et c'est le cas fréquent, des diminutions de rémunération (absence d'ancienneté, stage). Il s'agit pendant un certain délai de garantir un niveau de ressources : 90 % du salaire antérieur base 40 h. pendant 6 mois, et 75 % du salaire antérieur base 40 h. pendant 6 mois également.

Cette convention comporte également une participation très faible, cette fois, de l'employeur qui licencie (25 % de l'allocation). Elle est cependant d'un maniement difficile et très lourd : ceci nécessite un décompte individuel et donc un taux variable dans chaque cas.

3) Convention de formation ou de réadaptation

Cette formule, qui n'était qu'esquissée dans le texte de la loi du Fonds National de l'Emploi, connaît un grand développement et répond à des exigences nouvelles de l'économie. Le Ve Plan a prévu le développement d'une infrastructure importante des centres de formation d'adultes en fonction des besoins de l'industrie et des nécessités de conversion.

C'est pourquoi, il a été prévu dans toutes les régions une infrastructure suffisante de centres fixes de formation des adultes répondant aux besoins prévisibles de formation des entreprises ou du secteur tertiaire. Mais, en marge de cette action, le Fonds National de l'emploi s'est engagé dans une politique de création de sections temporaires à l'intérieur des entreprises elles-mêmes, en fonction des besoins de conversion interne ou des besoins des entreprises voisines qui connaissent des besoins de main-d'œuvre qualifiée.

Les avantages de cette formule sont :

- la souplesse, les sections répondant exactement aux besoins des entreprises (formation de professionnels ou adaptation d'O.S.)

- la rapidité, cette formule n'implique aucun investissement lourd puisque les entreprises s'engagent à fournir des locaux,
- le faible coût : machines et la section est fermée dès que les besoins sont satisfaits,
- les salariés peuvent suivre ces formations sans être dépayés et sans avoir à quitter leur famille, pour un centre de F.P.A. éloigné.

Cette formule est particulièrement bonne lorsqu'il s'agit de salariés adultes chargés de famille.

Enfin, des actions de préformation peuvent être montées pour permettre aux salariés de suivre avec fruit le stage nouveau de formation.

Quelques chiffres

En 1964, 7 conventions permettant l'ouverture de 19 sections de 12 à 15 stagiaires,
 En 1965, 14 conventions permettant l'ouverture de 23 sections ;
 En 1966, 19 conventions permettant l'ouverture de 58 sections ;
 En 1967, 38 conventions en cours.

Les principaux points d'application sont :

Mines de fer et sidérurgie (19 sections)
 Construction navale (11 sections)
 Industrie mécanique (19 sections)

Il faut noter dans ce cadre une expérience importante qui devrait prendre plus d'ampleur : il s'agit de la conversion professionnelle de cadres non diplômés grâce à une convention passée avec le Centre Interentreprises de formation de PARIS, LYON et ARRAS.

Enfin, le Fonds National de l'emploi a repris les moyens d'action prévus par le Fonds de Développement Économique et Social (F.D. E.S.) pour la formation et la réadaptation du personnel dans les entreprises.

Les décrets des 14 septembre et 6 décembre 1954 avaient institué un « Fonds de reclassement de la Main-d'œuvre » dans le cadre du Fonds de Développement Économique et Social. Les résultats obtenus par le « F.D.E.S. » sont loin d'être négligeables sur le plan social, encore que l'objectif poursuivi ait été principalement d'ordre économique : aider la modernisation et la conversion des entreprises, favoriser la décentralisation de la région parisienne et l'implantation d'industries nouvelles dans les régions de sous-développement industriel.

Parmi ces objectifs, la part faite à la décentralisation et au développement régional devint rapidement prépondérante : les subventions aux entreprises effectuant avec leurs propres moyens des opérations de formation et de réadaptation professionnelles étaient accordées, dans le cadre de la décentralisation et du développement régional, moins en fonction de la formation apportée aux travailleurs de l'entreprise qu'en fonction du souci de donner aux entreprises, par le biais de cette subvention, un encouragement supplémentaire, s'ajoutant aux aides industrielles.

Pendant un certain nombre de mois, les actions du F.D.E.S. et celles du F.N.E. se poursuivirent parallèlement, mais la nécessité d'une unification était évidente. Cette unification fut réalisée par l'article 17 de la loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle (3 décembre 1966).

Cette prise en charge par le F.N.E. des interventions du F.D.E.S. en matière de réadaptation *I.* professionnelle et de reclassement des travailleurs élargit le champ d'action du F.N.E. conformément aux objectifs généraux inscrits à l'article 1er de la Loi du 18 décembre 1963.

L'ensemble des interventions permet une politique harmonieuse de l'emploi : favoriser la conversion des activités industrielles dans les régions en grave déséquilibre d'emploi, mais aussi contribuer au développement des régions de sous-emploi en aidant à la formation et à l'adaptation aux postes de travail de la main-d'œuvre disponible jeunes ou éléments venant de l'agriculture.

Le nombre des ouvriers formés ou réadaptés dans le cadre des opérations précédemment prises en charge par le F.D.E.S. est respectivement

en 1964 de 16.909

en 1965 de 15.818

en 1966 de 16.825

Conclusion

Politique d'intervention et politique conventionnelle

Avant d'examiner l'influence de ces conventions sur la politique des branches industrielles et des entreprises en matière d'emploi, il faut indiquer comment sont conduites les interventions du Fonds National de l'Emploi.

Pour mener des opérations de conversion qui sont toujours difficiles et douloureuses pour les salariés, deux facteurs sont indispensables: le facteur temps et le facteur confiance.

Le temps : car une conversion ne s'improvise pas du jour au lendemain. Elle implique souvent une recherche des disponibilités d'emploi dans la région ou, chose plus difficile, la recherche d'entreprises nouvelles qui assureront le relais des emplois.

La confiance : il s'agit, ici, d'une double confiance : l'une, des chefs d'entreprise qui s'engagent avec l'aide des pouvoirs publics dans une politique de conversion, l'autre, celle des salariés qui doivent accepter le changement et la rupture d'un passé professionnel souvent très long. Mais cette acceptation ne peut être acquise que si des solutions raisonnables sont apportées. Il faut assurer, en quelque sorte, des passerelles entre l'ancien emploi et celui qui sera proposé, soit immédiatement, soit après une formation. C'est pourquoi, le maintien d'un contrat de travail, l'octroi d'allocation aussi proche que possible de l'ancien salaire sont indispensables pour que le salarié fasse cet effort très dur de reprendre le chemin de l'école à un âge déjà avancé,

Toute mesure de licenciement implique donc des études préliminaires pour cerner le problème, en mesurer l'ampleur et surtout pour prévoir les mesures indispensables pour atténuer les conséquences sociales. Elles permettent, sur le plan technique, l'examen par le Ministère de tutelle des problèmes particuliers. Enfin, cette procédure permet une consultation du comité d'entreprise sur un dossier technique et social étoffé.

Cette politique conventionnelle, qui a débuté au niveau de l'entreprise, prend une ampleur nouvelle lorsque toute une branche professionnelle est touchée par des problèmes de modernisation et de conversion : c'est le cas de la Sidérurgie et des Mines de Fer.

Dans le cas de la sidérurgie, l'octroi des prêts de l'État a été subordonné à un engagement de la profession dans le domaine social.

Cet engagement peut se résumer dans les points suivants :1

- programmation des mouvements des effectifs et des réductions,
- délai de prévenance de 3 à 6 mois pour les réductions d'effectifs,
- octroi de certains avantages sociaux,
- convention de préretraite et convention de formation,
- octroi d'un pécule pour les salariés qui suivent des stages de formation.

Ainsi, une politique nouvelle tend à se développer : d'une part, l'État, par ses moyens d'intervention (aides financières, primes d'équipement), impose aux chefs d'entreprises et aux branches professionnelles des contrats ou des conventions qui prévoient un certain nombre de mesures sociales et de garanties dans le domaine de l'emploi. Mais cette action conduit également les syndicats ouvriers et les organisations patronales à une politique contractuelle de l'emploi.

Peu de conventions collectives avaient traité au cours de ces dernières années les problèmes de l'emploi. Seules quelques-unes avaient abordé les questions de formation.

L'impulsion dans ce domaine vient de l'Administration qui, à l'occasion de problèmes de conversions, a exigé des entreprises une programmation des réductions d'effectifs et un délai de prévenance : les conventions du Fonds National de l'Emploi amorçaient cette politique puisqu'une des conditions mises pour conclure était la recherche avec les chefs d'entreprises des possibilités de réemploi des salariés.

Dans le cadre de la politique d'adaptation industrielle qu'entend mener le gouvernement pour permettre à l'économie française d'affronter la concurrence internationale sans conséquences sociales préjudiciables aux travailleurs, le F.N.E. apparaît comme un élément important de cette politique à côté des actions permanentes de Formation Professionnelle et des réponses qui seront apportées par l'Agence Nationale pour l'emploi dans le domaine du placement et de l'information professionnelle.

L'ELECTRONIQUE AU SERVICE DE L'EMPLOI : le centre régional de mécanographie de Lille^(*)

La satisfaction quantitative des besoins de l'économie en main-d'œuvre a pu constituer, longtemps, l'essentiel de l'activité des services de l'emploi, sans exiger de modifications profondes des techniques utilisées à cet effet. Le bureau de main-d'œuvre étant, sur le plan local, le lieu géométrique de rencontre des offres et des demandes d'emploi, il suffisait, pour satisfaire à la fois employeurs et travailleurs, de confronter les listes d'offres et de demandes et de mettre en rapport les intéressés. Mais un ensemble de facteurs socio-économiques et techniques, la masse même des offres et des demandes, se conjuguent, aujourd'hui, pour imposer un réexamen profond des méthodes des services qui ont pour mission de concourir à la réalisation de l'équilibre de l'emploi, entraînant une réforme des structures et des moyens mis en œuvre.

Les transformations d'ordre économique et démographique, les modifications exigées par l'accélération des progrès techniques, certains problèmes nationaux ou locaux de reconversion imposent, en particulier, des efforts en vue d'adapter la main-d'œuvre aux postes disponibles et d'intensifier la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs.

Dans la politique active de l'emploi adoptée par le Ministère des Affaires sociales, les tâches de placement incombant aux directions départementales et aux bureaux du travail et de la main-d'œuvre ne pouvaient échapper à ces impératifs. Elles devaient, elles aussi, être redéfinies, en tenant compte des conditions nouvelles, des orientations différentes, et de la nécessité de doter les services de mécanismes appropriés.

Une initiative régionale

Dès l'année 1964, les services de l'emploi de la région de Lille, en accord avec la Direction Générale du Travail et d'Emploi, et sous l'impulsion de M. Robert Ballet, alors Inspecteur divisionnaire du travail et de l'emploi de la 5^{ème} circonscription, concevaient un système régional de compensation des offres et des demandes d'emploi, reposant, dans un premier temps, sur une exploitation mécanographique des fiches d'offres d'emploi, au niveau de la région. Un centre de mécanographie, installé dans les services de l'Echelon Régional, devenait son principal instrument d'action.

Comme tout système destiné à améliorer la fluidité de la main-d'œuvre, celui de Lille rencontrait certaines difficultés telles que la résistance de la main-d'œuvre au déplacement, la lenteur des procédés de diffusion des offres et la limitation de cette diffusion.

Afin de surmonter ces diverses inerties et atteindre sa pleine efficacité l'organisation adoptée visait, essentiellement, à connaître parfaitement les différentes zones soumises à son contrôle ("bassins de main-d'œuvre"), et à pratiquer une sélection rigoureuse ainsi qu'une diffusion régulière et surtout très rapide des offres soumises à compensation. A ces objectifs primordiaux s'ajoutent, aujourd'hui, la réalisation d'études particulières et l'établissement de statistiques.

Au cours des années suivantes, peu à peu, le système recouvrait cinq régions de programme : Nord, Picardie, Champagne, Lorraine et Alsace. Il s'adresse aujourd'hui à près de deux millions neuf cent mille travailleurs, soit 20 % de la population salariée française.

Le centre mécanographique de Lille constitue le premier exemple de rénovation des services spécialisés dans le placement des travailleurs. Par son organisation, son fonctionnement et ses moyens, il constitue, à son échelle, une ébauche de la Bourse Nationale de l'Emploi qui doit, dans un très proche avenir, intéresser progressivement la totalité des travailleurs de la métropole.

^(*) article paru dans *Notre formation*, Revue de l'AFPA, n° 54, 1967.

C'est à ce titre qu'il nous a été présenté par M. Caplain, Directeur régional du Travail et de la main-d'œuvre et M. Chetcuti, Inspecteur du travail, chargé de l'échelon régional de l'emploi et du centre de mécanographie.

Premier objectif : Les jeunes et l'emploi

L'activité moyenne mensuelle des services de l'emploi du Nord et de l'Est de la France peut se résumer en quelques chiffres : 15 000 placements effectués et près de 20 000 offres d'emploi reçues, par 115 bureaux de main-d'œuvre dépendant de 15 directions départementales, travaillant en liaison avec cinq directions régionales et disposant des deux échelons inter-régionaux de l'emploi de Lille et de Nancy.

Cependant, et malgré l'importance des tâches normalement dévolues à ces services, C'est à partir d'un problème particulier mais essentiel, tant pour l'avenir de la région du Nord que pour l'action du Ministère des Affaires Sociales, celui de la mise au travail des jeunes, qu'il a d'abord été envisagé de faire appel à la technique mécanographique.

Très tôt, en effet, à la demande de la direction générale du travail et de l'emploi étaient mises en place des sections spécialisées pour le placement des jeunes travailleurs. Toutefois, pour être véritablement efficace, une politique d'emploi des jeunes ne peut être restreinte à ces seules opérations et doit envisager des perspectives plus générales, la définition exacte des caractéristiques de la population juvénile d'une part, celles des emplois et des métiers pouvant être offerts d'autre part, devient indispensable.

De par l'effectif élevé des jeunes qui fréquentent les bureaux de main-d'œuvre du Nord et du Pas-de-Calais (environ 40 000 jeunes, chaque année s'y font inscrire pour la première fois), seule, une exploitation mécanographique des renseignements recueillis à l'échelon local, pouvait permettre d'établir une synthèse valable, susceptible d'orienter l'action de ces bureaux et de la rendre efficace.

Telle est la raison première de l'installation, dans les services de l'échelon régional de l'emploi de Lille, du centre de mécanographie. Néanmoins, très vite, les activités du centre débordèrent le secteur pour lequel il était créé et, dès l'origine il apparut que de plus vastes objectifs lui seraient assignés. Les nouveaux documents mis en service, après de nombreux essais techniques (fiche analytique d'emploi par exemple), exigeant une précision trop souvent négligée antérieurement, permettaient de collecter de nombreux renseignements qui, grâce aux machines, devenaient facilement et rapidement exploitables. Doté d'un personnel compétent et de machines adéquates (tabulatrice, trieuse, inter-classeuse, perforatrice, vérificatrice) le centre, peu à peu assumait des tâches plus importantes, prenait le relai des services locaux, secondait ou renforçait l'action de l'échelon régional de l'emploi.

De nombreux résultats s'inscrivent à son actif. A chacun des grands objectifs fixés par l'administration centrale aux services de l'emploi, correspondent des réalisations effectives que nous allons, plus en détail, examiner. Ainsi, pourrions-nous mieux situer l'action de ce centre qui se voulait, au départ, régional et qui constitue aujourd'hui un des rouages essentiels du mécanisme de la Bourse Nationale de l'Emploi ⁽¹⁾.

Une meilleure connaissance du marché de l'emploi

Le retard de la région du Nord dans le domaine de la scolarisation ainsi que le grand nombre de jeunes de 14 à 25 ans sollicitant un emploi dans les services de main-d'œuvre rendait urgente une action d'information et de formation professionnelle en faveur de cette catégorie de travailleurs.

⁽¹⁾ Une bourse Nationale, installée dans la région parisienne disposera progressivement de moyens importants au cours de l'année 1967. De nécessaires aménagements seront alors apportés au fonctionnement du système de Lille.

En 1965, d'abord, puis en 1966 une analyse précise des « jeunes demandeurs d'emploi », par sexe, âge, niveau de formation scolaire, était effectuée. Elle mettait en lumière le faible niveau de formation générale et professionnelle des sujets ainsi que les différences quantitatives existant entre offre et demande d'emploi. Mais, là encore, une politique active de l'emploi ne s'arrête pas à l'analyse de la demande; elle s'appuie également sur la connaissance de l'offre, qui permet de mieux mesurer l'action des services, d'orienter la main-d'œuvre et de définir les besoins en moyens de formation professionnelle. Cette connaissance ne peut être que très approximative si l'analyse est menée sans moyens mécanographiques : les statistiques classiques ne portent en effet que sur les offres non satisfaites, réparties suivant quelques critères très simples. Depuis juillet 1965, la région du Nord effectue une analyse des postes disponibles par activité économique détaillée, métier individuel, niveau de qualification éventuellement niveau de salaires et, en tout cas, par catégorie d'établissements (nature et taille des établissements) Les premiers travaux réalisés dès la fin de l'année 1965 étaient utilisés, en particulier, pour l'établissement du programme d'investissement de la F.P.A. pour la durée du V' Plan.

En outre l'expérience acquise lors de ces premières études favorisait l'extension du système mécanographique à de nouveaux départements pour l'ensemble du circuit des opérations courantes : offres, demandes, placements.

Améliorer la fluidité du marché de l'emploi

Effectuée selon les processus classiques la circulation des informations recueillies par les sections locales, reste dans la plupart des cas, imparfaite, parfois arbitraire, souvent peu efficace. Une grande partie de ces informations n'est, en outre, que partiellement utilisée.

Or, si l'on veut favoriser le déplacement des travailleurs à l'intérieur d'une région, en vue d'équilibrer le marché de l'emploi, il est nécessaire de diffuser l'information reçue, là où elle est susceptible de trouver un écho. Ceci implique d'abord le choix de l'aire de diffusion appropriée auquel s'ajouteront la rapidité de l'exécution et une coordination méthodique en vue de l'enregistrement des résultats.

Depuis le printemps 1965 la diffusion systématique des offres d'emploi est assurée dans la région du Nord par un bulletin quotidien adressé à tous les bureaux de main-d'œuvre; un bulletin de compensation hebdomadaire récapitulatif complète et corrige les bulletins journaliers, et annule les précédents.

Les régions du Nord et de l'Est sont partagées en dix secteurs de diffusion, chaque secteur étant couvert par un bulletin différent; dix bulletins sont donc adressés chaque jour à plus de cent bureaux.

Dès le lendemain du jour où elle a été formulée, une offre déposée dans un quelconque bureau de main-d'œuvre, de Champagne ou de Lorraine par exemple, est exploitée. Le surlendemain de son dépôt, l'ensemble des bureaux de main-d'œuvre de la région de programme concernée reçoit le bulletin de compensation où elle figure.

Dans la région du Nord, environ 32 % des offres déposées par les employeurs ont donné lieu à une diffusion. En 15 mois, environ 1 800 opérations de compensation ont pu être ainsi effectuées, et s'ajoutent à celles traditionnellement réalisées entre bureaux voisins (près de 12 % des placements sont faits sans qu'il soit fait appel au bulletin de compensation). Les 1 800 placements correspondent donc effectivement à des opérations qui n'ont été rendues possibles que par l'utilisation du nouveau mode de diffusion.

En janvier 1967, le système national commençant à fonctionner, le centre de Lille procédait à quelques aménagements de détail, pour tenir compte de l'expérience acquise et de certaines nécessités nouvelles.

La France était partagée en deux zones A et B, la seconde étant constituée par les régions du Nord et de l'Est. Outre le niveau inter-local (secteur de diffusion), une diffusion inter-régionale est aujourd'hui organisée, à laquelle sont soumises d'une part, certaines offres émanant de la zone B, d'autre part, les offres de la zone A adressées aux centres régionaux de compensation de Lille et de Nancy.

Normalement, le choix des offres à diffuser est fait par le chef du bureau de main-d'œuvre. Celui du niveau de diffusion (inter-local ou inter-régional) s'effectuera toujours au niveau de l'échelon régional ⁽²⁾.

Doivent être diffusées à l'intérieur du secteur de diffusion choisi :

- toutes les offres assorties de logement, sans exception, quel que soit le poste offert;
- les offres pour cadres, ingénieurs, techniciens, dessinateurs et agents de maîtrise;
- les offres relatives à des métiers et emplois qualifiés et hautement qualifiés, l'absence de logement ne devant pas être un obstacle formel, le salaire, la nature et l'attrait de l'emploi étant, au contraire, des critères déterminants, même si les emplois offerts imposent des déplacements;
- les offres d'emploi susceptibles de convenir à des salariés habitués à travailler en déplacement, sans changement de résidence de leur famille : chantiers du bâtiment et des travaux publics, travaux saisonniers de l'agriculture, de l'hôtellerie, des industries alimentaires (sucrieries, chocolateries, conserveries);
- les offres qui soulèvent des difficultés de recrutement sur le plan local du fait du nombre d'emplois offerts.

Études et statistiques

L'exploitation des états souscrits par les employeurs dans le cadre de la législation sur l'emploi des mutilés et handicapés physiques, permettait une étude systématique des effectifs occupés par les entreprises de plus de 10 salariés. Grâce aux fiches établies en 1964, on a pu déjà ainsi recenser la main-d'œuvre occupée par sexe, activités économiques, zone d'études démographiques et d'emploi, bureaux de main-d'œuvre. En outre, on a tiré de cette étude des listages servant de bases de comparaison et d'unification des fichiers régionaux, départementaux et locaux. Cette réexploitation doit se renouveler chaque année, dans la mesure du possible.

Parmi les travaux particuliers réalisés on peut citer une enquête réalisée en 1964-1965 sur le devenir professionnel des jeunes, ouvriers qualifiés, l'analyse de la main-d'œuvre occupée à Roubaix, Tourcoing, Halluin (150000 salariés), une étude sur le reclassement des mineurs de fer qui ont donné lieu à un traitement mécanographique.

D'ores et déjà l'ensemble des statistiques portant sur les offres (enregistrées ou non satisfaites) et les placements est intégralement établi par l'atelier de Lille. L'ensemble des informations peut être diffusé par télex à l'administration centrale dans les délais les plus courts. L'atelier doit assumer toutes les tâches statistiques jusqu'alors confiées aux services locaux et s'efforcer de réduire au minimum leurs tâches administratives. Toutes les opérations courantes (offres, demandes, placements) entraîneront l'établissement simultané d'un document traité mécanographiquement.

Les fichiers et répertoires antérieurement prévus seront réduits au minimum indispensable à l'agent chargé d'accueillir le public et d'assurer la prospection des offres. Une partie d'entre eux (fichier des établissements de plus de 10 salariés) est d'ailleurs mise à jour par l'atelier mécanographique. De même la Direction Départementale sera déchargée du soin de collecter et de mettre en forme les éléments statistiques nécessaires, tant dans le domaine économique et social que sur le plan administratif.

⁽²⁾ Rappelons toutefois que l'existence du centre de mécanographie ne supprime pas les placements direct, effectués à l'intérieur d'un bureau de main-d'œuvre ou dans un ensemble de bureaux, généralement voisins, entre lesquels les échanges sont fréquents.

L'information sera traitée au niveau inter-régional et redistribuée au niveau régional départemental ou local.

Dès que la demande d'emploi pourra, elle aussi, être traitée de façon systématique, les tâches des services locaux et départementaux seront profondément transformées. Les premiers pourront se consacrer à l'accueil du public et à la prospection. Les seconds ne se préoccupent plus que de l'exploitation des éléments statistiques. C'est à partir des documents établis par l'atelier de mécanographie que le directeur départemental déterminera l'action des services locaux et contrôlera le fonctionnement administratif des sections.

Après de tels résultats, la généralisation du système mécanographique à l'ensemble des opérations courantes (offres, placement, demandes), son application à de nouvelles études s'imposaient.

Dans ce but, l'équipement de l'atelier devra, à terme, être revu, étoffé ou même modifié, par l'abandon du matériel classique au profit d'un ordinateur de petite taille. La voie dans laquelle sont engagés les services du Nord paraît irréversible. L'expérience de Lille bénéfique pour les régions déjà concernées, le sera bientôt pour la France entière en facilitant une mise en place plus rapide de la Bourse Nationale.

Dans la « civilisation du travail », qui est actuellement la nôtre, le sort des hommes est directement fonction des possibilités de travail qu'offrent les structures et les systèmes permettant de réaliser un équilibre suffisant ou satisfaisant de l'emploi. Des services de l'emploi, conçus sur ce type nouveau constituant, sans aucun doute, un des éléments qui permettront d'atteindre cet objectif.

Suzanne Vuillemin.

Du Code civil à un droit spécifique

Francis Hordern *

Les critiques du code civil

Pendant la première moitié du XIX^e siècle un certain nombre de voix s'élèvent pour critiquer le code civil qui n'a rien prévu pour les ouvriers (1). On lui reproche surtout l'inégalité des cocontractants dans le contrat de louage de services. Dès 1829, Bazard dans la « *Doctrine de Saint-Simon* » critique l'absence de réglementation et le caractère inégalitaire du contrat : « *Cette transaction est-elle libre de la part de l'ouvrier ? Elle ne l'est pas puisqu'il est obligé de l'accepter sous peine de la vie, réduit comme il l'est à n'attendre sa nourriture de chaque jour que de son travail de la veille... l'ouvrier se présente comme le descendant direct de l'esclave ou du serf... Dans cet asservissement légal, il ne peut subsister qu'aux conditions qui lui sont imposées par une classe peu nombreuse, celle des hommes qu'une législation, fille du droit de conquête, investit du monopole des richesses, c'est-à-dire du droit de disposer à son gré, et même dans l'oisiveté, des instruments de travail* » (2).

A partir de 1830 des libéraux réclament la révision du code civil pour y inclure une législation du travail (3). La critique est plus vive chez les écrivains socialistes. Buret dans « *Misère des classes laborieuses* », Louis Blanc dans « *L'organisation du travail* », Pecqueur dans « *Des intérêts du commerce, de l'industrie et de l'agriculture* ». Puis sous la Monarchie de juillet, les socialistes et le parti républicain et démocrate réclament des réformes en faveur des ouvriers : Armand Marrast, Ledru-Rollin, Lamartine et d'autres encore.

Sous le Second Empire, en 1854, Renouard, doyen de la faculté de droit de Paris, dans un rapport à l'Académie des sciences morales et politiques déplore l'abstention du code civil en matière de louage de services. Les républicains s'attaquent également au code civil. Dès 1866 un comité se fonde pour étudier et préparer la refonte du code civil (4). Vacherot, dans « *La démocratie* » écrit en 1860, parle déjà de droit social : « *Le droit social n'a d'autre objet que le respect et le développement du droit de l'individu* » (5).

La question est reprise sous la Troisième République à partir des années 1880. Glasson, doyen de la faculté de droit de Paris, présente à l'Académie des sciences morales et politiques un mémoire sur le code civil et les questions ouvrières (6). Il y démontre le besoin d'une législation en cette matière et provoque une discussion au sein de cette assemblée, mais au-delà également. En 1888, Eugène Bouland, élève de Glasson soutient une thèse sur le louage de services. Une discussion s'engage entre économistes et juristes, Arthur Desjardin répond à Glatard dans la *Revue des deux mondes* du 15 mars 1888 (7). Il estime qu'il ne faut pas sortir du statu quo. Il ne faut pas se mêler de définir le louage de services, car il a beaucoup de faces diverses. Il est très difficile de

* Texte extrait avec l'autorisation de l'auteur, des cahiers n°3 de l'Institut régional du travail, Université Aix – Marseille II, 1991, Aix-en-Provence.

toucher aux rapports du capital et du travail. Les textes actuels suffisent et la cour de cassation a une jurisprudence établie en la matière.

Un décret du 24 juillet 1889 introduit en troisième année de licence en droit un cours semestriel à option de législation industrielle (8). Cela va faire naître quelques années plus tard des manuels destinés aux étudiants dont les deux principaux sont de Paul Pic, professeur à Lyon et de Georges Bry, professeur à Aix-en-Provence (9).

Mais l'attention des juristes est surtout portée, jusqu'à la fin du siècle sur le problème du risque professionnel qui débouche sur la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et sur la réforme de l'article 1780 du code civil et la rupture du contrat qui débouche sur la loi du 9 avril 1890.

En 1904, aux fêtes organisées à l'occasion du centenaire du code civil, la nécessité de réglementer la question ouvrière dans le code civil n'est plus contestée par personne (10). Les divergences ne portent que sur l'opportunité d'une révision d'ensemble qui est énergiquement défendue par Larnaude, Tissier, Cauwès, Ambroise Colin, Paul Pic, etc... Les adversaires de la révision insistent surtout sur le fait que la législation ouvrière est une dépendance du droit public et qu'il est donc logique d'en consigner les prescriptions dans un code spécial. On estime alors qu'il y a dans la législation du travail deux choses bien différentes, la réglementation du contrat de travail qui est un problème de pur droit civil (11), et la réglementation du travail, intervention directe de l'autorité publique dans les entreprises industrielles en vertu de son droit de police (12).

Le contrat de travail a sa place dans le code civil, pas la réglementation du travail. C'est ce que dit Paul Pic : *« en tant qu'elle organise une sorte de tutelle administrative des travailleurs, la législation ouvrière ressortit au droit public mais elle se rattache au contraire au droit privé lorsqu'elle légifère sur les contrats industriels. Si donc il peut y avoir un avantage à inscrire dans un code ouvrier, distinct du code civil, une réglementation complète et détaillée du contrat de travail, du moins convient-il de poser dans le code civil les principes directeurs dont le législateur du XXe siècle entend désormais s'inspirer »* (13).

Vers un droit nouveau

C'est Paul Pic, professeur à Lyon qui, en 1894, exprime le mieux les raisons et les limites de l'intervention de l'Etat pour la création d'un droit nouveau (14). La législation industrielle, écrit-il, est *« une législation du juste milieu »* qui, *« modérément interventionniste »* a un double but : *« maintenir l'égalité entre les deux principaux facteurs de la production, capital et travail, et résoudre pacifiquement les conflits qui naissent de leur contact »*... *« Dans la grande industrie la distance est immense entre le patron et la multitude des salariés... Dans une telle organisation l'antagonisme entre le capital et le travail risque de s'accroître, de s'envenimer et d'aboutir à des grèves, parfois à des violences sanglantes qui auraient pu être évitées, si une législation prévoyante avait eu soin d'interposer entre les deux forces rivales un pouvoir conciliateur et arbitral, et de favoriser, voire même de provoquer la création de rouages propres à améliorer la condition de l'ouvrier, fût-ce au prix de certains sacrifices consentis par les patrons, ou même imposés à ceux-ci par la loi »*... *« Il nous semble possible, grâce à une législation rationnelle d'éviter ces luttes, d'échapper à cet essai de socialisme qui ne pourrait s'établir que par une révolution violente, suivie bientôt d'une réaction nécessaire. Le meilleur moyen d'y échapper est à notre avis... de s'appliquer à délimiter avec précision les attributions normales de l'Etat, et de dégager, par une étude attentive de l'organisation industrielle moderne, les principes permettant d'assurer à l'Etat son véritable rôle, et d'apprécier à leur juste valeur les lois ou projets de lois ouvrières élaborés avec tant d'ardeur par la plupart des Parlements (européens). L'Etat doit aider... au développement de la richesse générale. .. il doit... dans l'intérêt de l'ordre social, non pas sans doute intervenir directement dans les contrats individuels, mais tout au moins surveiller à ce que les contractants soient vraiment libres, réprimer l'exploitation abusive du salarié par le chef d'industrie, et imposer dans ce but aux industriels tout un ensemble de mesures destinées à protéger la vie, la santé, la moralité du travailleur »*. L'Etat a donc *« une double mission*

à remplir : une mission de police et une mission de tutelle... La mission supérieure de l'Etat est de faire régner l'ordre et la justice entre les citoyens, mais « Toute intervention de l'Etat dans le contrat de travail qui ne serait pas justifiée par une raison d'ordre public manifeste est... abusive et condamnable ».

Pour marquer la naissance d'un droit nouveau, en suivre l'évolution et participer à son élaboration, Paul Pic aidé d'une équipe de juristes crée en 1900 une revue : « *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale* » (15). Elle a pour objet de rendre compte de l'évolution du développement des lois protectrices du travail industriel. Elle se veut « *revue populaire de législation ouvrière et d'économie sociale pour vulgariser et mettre au point les notions indispensables* ». Mensuelle, elle publie des articles sur la réglementation du travail, la législation des syndicats professionnels, les grèves, la jurisprudence, les assurances ouvrières, l'hygiène des ateliers. Elle étudie les projets de loi, parle d'économie sociale, des institutions de prévoyance, la mutualité, la coopération, le crédit populaire, le patronage et l'assistance sociale. Il y a des informations sur l'étranger et tout ce qui concerne la classe ouvrière. D'autres revues présentent également l'évolution de la nouvelle législation industrielle. On y retrouve les mêmes signatures, Pic, Jay, Cauwès, etc, professeurs des facultés de droit : La *Revue politique et parlementaire* créée en 1895, la *Revue de l'Office du Travail*, revue de l'administration du travail. Il faut signaler également la *Revue socialiste* créée en 1885 par Benoît Malon et qui suit l'actualité du droit social naissant.

L'émergence du «contrat de travail» à la fin du XIXème siècle

Pendant une grande partie du XIXème siècle la doctrine civiliste fait du louage de service, lorsque l'acte accompli est purement mécanique et matériel, une œuvre servile (16). Elle réserve le mandat pour les actes intellectuels plus que matériels, tels ceux accomplis par les professions libérales (17). Le vocabulaire de la rémunération marque la différence, le louage de service est appréciable en argent sous forme de salaire, tandis que pour le mandat il s'agit d'une rétribution appelée honoraires. Les professions libérales ne peuvent recevoir un salaire, qui est vil, et ne peuvent faire l'objet d'un louage de service.

Duvergier est d'un tout autre avis, et c'est ce qui va prévaloir à la fin du XIXème siècle. Il pense que la stipulation d'un véritable salaire n'est pas incompatible avec l'essence du mandat sous l'empire du code civil (art 1986) et que la distinction des arts mécaniques et libéraux ne se conçoit pas. Il montre que d'ailleurs elle n'est pas aussi nette qu'on le croirait au premier abord. L'intelligence peut jouer un grand rôle dans un travail manuel. En sens inverse, l'article 1986 du code civil permet au mandat d'être salarié et donc anéantit la distinction entre le salaire et les honoraires. Dans les deux contrats on trouve une obligation de faire moyennant un prix.

La distinction entre contrat de louage et mandat n'est pas simple. Un contremaître chargé de la direction d'un atelier agit bien au nom d'un mandant et comme son représentant, et pourtant on ne dit pas qu'il est mandataire, mais salarié. De même un chef de gare n'est pas là pour représenter la compagnie mais pour veiller à l'exploitation, à l'exécution du service. C'est un employé supérieur, mais non pas un mandataire. Le choix du contrat de travail plutôt que du mandat est l'objet d'enjeu par rapport à la responsabilité de l'employeur (18). Ainsi peu à peu l'idée que le louage de service peut s'appliquer à des employés supérieurs et pas seulement à de simples ouvriers fait son chemin. Tout travail peut être loué, comme le dit Duvergier. On est alors mûr pour un contrat nouveau qui n'est plus seulement limité aux conditions les plus basses de la société.

Les auteurs d'ouvrages sur le contrat de travail à la fin du XIXème siècle écrivent que ce sont les économistes qui les premiers utilisent l'expression de contrat de travail (19). Elle est introduite dans les débats parlementaires où elle a beaucoup de succès (20). Elle devient courante dans les délibérations et les travaux des commissions et des sociétés savantes qui étudient et prévoient les conséquences de ce contrat.

En 1893, Paul Cauwès dans son Cours d'économie politique étudie les problèmes de la législation ouvrière (21). Il parle des salaires, et consacre quelques pages au louage de services, mais ne parle nulle part du contrat de

travail. Sur le louage de services le problème essentiel pour lui est celui de la rupture du contrat, question très débattue à ce moment là et qui a fait l'objet de la loi du 27 décembre 1890.

En 1893, Glatard, dans une thèse de droit, écrit que le contrat de travail est une expression récente qui n'est pas employée dans nos lois et n'a pas reçu de la doctrine une consécration définitive. On l'emploie pour désigner « *une situation spéciale* » qui sort peu à peu du louage d'ouvrage venu du moule antique et peu en rapport avec la société moderne. Il n'y a pas encore d'auteurs qui la définissent ou la délimitent. Ce contrat provient des changements de l'industrie et de la société dus « *aux progrès de la science, à l'invention des machines, l'émancipation de la classe ouvrière, ses réclamations et son organisation* ». Dans les Tables de la jurisprudence générale Dalloz, « contrat de travail » apparaît pour la première fois dans la table 1897-1907, mais renvoie à louage d'ouvrage et d'industrie. Paul Pic écrit en 1900 : « *Nous tenons pour acquise la dénomination de contrat de travail qui tend de plus en plus à passer dans le langage courant, et que plusieurs législations étrangères ont consacré* » (22).

Le législateur a employé l'expression contrat de travail pour la première fois dans la loi du 18 juin 1901 sur le service militaire. Elle garantit aux réservistes et territoriaux leur travail et leur emploi lorsqu'ils sont appelés à faire leurs périodes militaires (23). Enfin le code du travail dans le titre II du livre 1^{er}, paru en 1910, a consacré l'expression. Ce titre regroupe toutes les dispositions légales concernant le louage de services, le louage d'ouvrage et le marchandage.

Pourtant quelques auteurs, tel Planiol, dans son Manuel de droit civil, ont prétendu que « contrat de travail » était une expression « vide de sens et injustifiable ». Ce n'est pour eux qu'une variété de louage et il n'y a pas plus de raison de dire contrat de travail que de loyer ou de maison pour désigner le louage de choses. La seule dénomination qui aurait valeur scientifique serait louage de travail ou encore louage de services. « *La chose louée est la force de travail qui réside en chaque personne et peut être utilisée par autrui, comme celle d'une machine ou d'un cheval. Cette force peut être mise en location et c'est justement ce qui arrive dans ce contrat* » (24). Henri Capitant estime que l'article 1779 du code civil consacré au louage des gens de travail provient du droit romain pour qui le louage de choses et d'ouvrages est une variété du louage. Cela se comprenait à une époque où le nombre de contrats était limité et qu'il fallait en élargir le cadre. L'esclavage prédisposait les romains à assimiler un individu à une chose. Aujourd'hui on n'a plus de raison de conserver cela. Entre le louage de choses et le contrat par lequel un ouvrier s'engage à travailler pour le compte d'autrui, il existe une différence essentielle. Dans le premier il s'agit de remettre une chose matérielle à titre de jouissance, dans le deuxième, l'objet c'est la personne même du contractant. Il est artificiel de séparer la force de travail de la personne. On loue une capacité de travail pour un résultat. Et de plus aucun effet juridique n'est le même qu'avec le louage. Il ne faut pas chercher non plus à faire rentrer le contrat dans le cadre des autres contrats du code civil : vente, échange, société. Le contrat de travail a son individualité personnelle distinct de tous les autres du droit privé et il faut le traiter comme tel. C'est pour cela qu'il convient de lui donner un nom spécial qui le distingue des autres conventions. Contrat de travail c'est bien choisi, clair et expressif.

En 1907, à propos du projet de loi de 1906 sur le contrat de travail, la commission de travail de la Chambre se pose la question : « *Convenait-il d'adopter cette épithète nouvelle en droit civil de « contrat de travail » ou de conserver l'ancienne de « louage de services » ? Le mot louage de services qui exclut d'ailleurs les employés contient une idée de dépendance, de subordination qui s'accorde mal avec la conception que l'on se fait du contrat aujourd'hui, et avec les tendances du projet actuel. Il fallait choisir un mot qui pose, en principe, l'égalité des parties contractantes et l'expression plus large de contrat de travail, qui est passée déjà dans l'usage courant et dans la loi elle-même (loi du 18 juin 1901) répond admirablement à cette préoccupation* » (25).

Toute la réflexion des années 1890 à 1914 porte donc sur une dénomination nouvelle « contrat de travail » pour bien marquer le type nouveau de travail qu'est l'industrie. Le louage de service, expression surannée ne devrait plus servir qu'au travail agricole et domestique. Peut être aussi ne veut-on plus parler de louage, ce qui est trop expressif et brutal. On veut masquer cette relation qui choque. (26)

Comment définir ce nouveau contrat ?

Sauzet, en 1890 définit le contrat de travail comme « *un contrat par lequel l'une des parties acquiert, moyennant un prix convenu, le droit d'employer, d'une manière continue et exclusive l'activité de l'autre partie* ». Ses caractères essentiels sont : une certaine subordination de l'ouvrier au patron dans l'exécution du travail promis et la mise à la charge du patron des risques de l'entreprise. Et la définition proposée par Didion dans sa thèse en 1897 : « *Le contrat de travail ou louage d'ouvrage industriel, est la convention que font entre eux un patron ou un employeur qui s'engage à payer un salaire fixe, à un ouvrier ou un employé en échange de services que celui-ci doit lui rendre, ou d'un ouvrage qu'il doit exécuter* » (27). Dans cette définition, il n'y a pas de référence à la subordination. Par contre Perreau en 1907 dira : « *Pour qu'il y ait contrat de travail, il faut qu'il existe entre les parties, sinon un rapport de dépendance et autorité, tout au moins une certaine continuité de rapports, d'où résulte que l'un est au service de l'autre* »(28).

Pour Henri Capitant : « *Dans la pratique industrielle l'accord ne se fait expressément que sur un point, le chiffre du salaire qui sera payé à l'ouvrier* » (29). Aucun écrit n'est passé, aucun des effets du contrat n'est expressément prévu. Les obligations de l'ouvrier sont énoncées dans le règlement d'atelier, œuvre exclusive du patron, et affiché dans l'atelier. Pascaud, conseiller à la cour de Chambéry, précise qu'il suffit de mettre « *son activité au service de l'employeur qui le rémunère* » pour qu'il y ait contrat de travail (30). La plupart des thèses de droit de l'époque définissent le contrat de travail de cette manière (31). La notion de subordination va apparaître pour permettre l'application de la loi sur les accidents du travail.

Mais au-delà de la simple dénomination, nombre de juristes voudraient voir naître une législation réglementant le contrat de travail comme cela s'est déjà fait en Belgique (32). Daniel Massé écrit en 1909 : « *Les critiques des juristes, des sociologues, de tous les hommes soucieux de l'ordre et de l'harmonie, et aussi les ébranlements profonds des masses ouvrières, les conflits, les grèves, les mouvements de révolte tournant à l'émeute, démontrent surabondamment l'impérieuse nécessité de pourvoir le monde du travail d'un statut légal, d'une loi adéquate avec les données de la vie économique au vingtième siècle, d'un contrat de travail, pour tout dire, qui règle un acte à qui les conditions de l'état de choses contemporain font une place prépondérante* » (33).

Henri Capitant estime que l'assimilation traditionnelle au louage a répandu et vulgarisé l'idée que la liberté des parties doit y être souveraine, maîtresse, comme dans la vente, le louage et les autres contrats usuels, et que le législateur ne doit pas la limiter par des dispositions impératives ou prohibitives (34). Cette fausse conception dit-il a certainement contribué à arrêter jusqu'à ce jour l'intervention législative en vue de protéger l'ouvrier contre l'emploi de certaines clauses qui lui sont préjudiciables.

L'échec de la réglementation du contrat de travail

Le 2 juillet 1906 Gaston Doumergue, ministre du commerce, de l'industrie et du travail dans le cabinet Sarrien, présente un projet de loi consacré au contrat de travail (35). Il s'agit d'établir le cadre juridique du contrat individuel, de légiférer sur les règlements d'atelier qui sont devenus en fait de véritables contrats de travail et de les contrôler, enfin de légiférer sur le contrat collectif, puisque l'expérience montre qu'il y a moins d'inégalité lorsque le patron traite avec une collectivité organisée (36). Ce projet s'inspire notamment du travail élaboré par la Société des Etudes législatives qui cherche à modifier le code civil (37). Massé, dans un commentaire du projet donne les raisons du dépôt de ce projet de loi : « *Les critiques des juristes, des sociologues, de tous les hommes soucieux de l'ordre et de l'harmonie, et aussi les ébranlements profonds des masses ouvrières, les conflits, les grèves, les mouvements de révolte tournant à l'émeute démontrent surabondamment l'impérieuse nécessité de pourvoir le monde du travail d'un statut légal* » (38). Le projet a cinq titres et cinquante six articles :

I - Formation du contrat, II – Conventions collectives, III – Règlements d'atelier, IV – Effets des obligations, V – Résolution du contrat.

Le projet définit d'abord le contrat de travail comme « *un contrat par lequel une personne s'oblige à travailler pour une autre qui s'oblige à lui payer un salaire calculé, soit à raison de la durée du travail, soit à proportion de la qualité ou de la quantité de l'ouvrage accompli, soit d'après toute autre base arrêtée par l'employeur et l'employé* ». Elle adopte donc l'expression de contrat de travail, ne fait plus la distinction ancienne entre louage de service ou d'ouvrage, ne s'attache pas à la nature du travail et ne fait aucune différence entre les travaux manuels et les travaux intellectuels (39).

Ce contrat est soumis aux règles du droit commun pour sa formation. Il est conclu verbalement ou par écrit, à temps ou pour une entreprise déterminée, ou pour une durée indéterminée. La preuve du contrat peut toujours se faire par témoin, même à défaut d'écrit et quelle que soit la valeur du litige. Le contrat est régi pour toutes les conditions non prévues au contrat, par les usages des lieux et de la profession. « *Doit être considéré comme illicite toute clause du contrat par laquelle l'une des parties a abusé du besoin, de la légèreté ou de l'inexpérience de l'autre pour lui imposer des conditions en désaccord flagrant, soit avec les conditions habituelles de la profession ou de la région, soit avec la valeur ou l'importance des services engagés* ».

Le règlement d'atelier doit indiquer la manière dont le salaire est déterminé et notamment si l'ouvrier est rémunéré à l'heure, à la journée, à la tâche ou à l'entreprise ; les époques de paiement des salaires. Il doit de plus préciser les droits et devoirs du personnel de surveillance, le recours ouvert aux ouvriers en cas de plaintes ou difficultés relatives audit personnel, les fournitures qui sont faites à l'employé (à charge d'imputation sur le salaire), la durée du délai-congé, la nature des pénalités, le taux des amendes et leur emploi. Le règlement doit être porté à la connaissance des employés, être affiché pendant huit jours au moins avant son application. Les salariés peuvent faire des observations sur ce règlement.

Les effets du contrat sont ceux déterminés par la convention des parties à condition de ne pas être contraire à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Des conventions collectives peuvent être conclues entre un ou plusieurs employeurs et un syndicat ou un groupement d'employés. Elles déterminent certaines conditions auxquelles doivent satisfaire les contrats individuels à conclure entre les personnes qui peuvent exiger l'application des clauses de ces conventions. Les employeurs peuvent s'engager à appliquer la convention pendant sa durée de validité, soit à des catégories déterminées de leur personnel, soit seulement aux employés ayant pris part à la négociation, directement ou par mandataire. La convention doit durer cinq ans au plus, mais peut être prolongée de plein droit au-delà.

Au moment de la rupture du contrat, le délai-congé est obligatoire, sous peine de dommages et intérêts. On généralise le droit de deux heures au moins de liberté par jour pour l'ouvrier pendant la période de délai-congé pour trouver une autre place, La grève devient un cas de suspension du contrat. Enfin le refus de recourir à la conciliation ou à l'arbitrage est considéré comme une rupture du contrat de travail.

Ce projet pour Massé « *constituerait un progrès immense, capable de réaliser et satisfaire les espérances de tous les esprits soucieux de l'ordre économique et de la justice sociale. Par le jeu normal de ses dispositions, il deviendrait tôt un instrument d'émancipation entre les mains des travailleurs ; il serait un palliatif incontestable aux différends d'ordre individuel et collectif, en matière de travail, et permettrait de régler avec sûreté et précision ceux qui viendraient à éclater, malgré lui. Il est empreint d'un large esprit démocratique et d'un désir ardent de justice* » (40). En effet ce projet résume assez bien les propositions de réformes sociales faites par les différents courants réformateurs radicaux ou chrétiens sociaux.

Viviani, nouveau ministre du travail, après la constitution du Ministère Clemenceau en octobre 1906, s'engage dans son discours du 8 novembre 1906 à soutenir le projet Doumergue. Mais tout le Ministère Clemenceau se passera sans que jamais on n'en parle à la Chambre (41). Pourtant la Commission du travail de la Chambre, à partir du projet Doumergue, a élaboré un projet qui lui paraissait plus réaliste et donc susceptible d'aboutir avant la fin de la législature (42). La commission présidée par Millerand propose de ne pas aborder le problème des conventions collectives ni celui du règlement d'atelier. Ce n'est qu'après avoir fait voter la loi sur les retraites que Viviani, le 11 juillet 1910, au début d'une nouvelle législature va déposer un projet de loi sur les conventions collectives (43). Il veut faire rentrer la convention collective dans le droit général des contrats et en faire un « répertoire des règles générales » auxquelles devront satisfaire les contrats de travail conclus par les

parties. Mais la convention ne lie que les groupements signataires et leurs adhérents. Et même ceux-ci peuvent s'y dérober en démissionnant lors de la conclusion de la convention, en cours d'exécution, après un préavis d'un mois, lorsqu'elle est à durée indéterminée. Ce texte servira de base, neuf ans plus tard, pour le vote de la loi du 25 mars 1919 instaurant des conventions collectives.

De la codification à la compilation

La question de codification des lois ouvrières est posée pour la première fois en France devant le Parlement par le député socialiste Groussier, qui dépose le 14 avril 1896 une proposition de résolution chargeant la commission du travail de rassembler et réviser toutes les lois concernant la défense des intérêts des travailleurs et réglant leurs rapports avec leurs employeurs pour en faire un code du travail (44). Groussier reprend l'idée dans la législature suivante et dépose le 13 juin 1898, une proposition sur le code du travail où il a procédé lui-même à la codification (45). En 1900, pour remédier aux lenteurs de l'élaboration d'une législation du travail, le groupe socialiste de la Chambre propose la création d'un Ministère du travail et la mise à l'étude immédiate d'un code ouvrier, synthèse méthodique de toutes les lois votées. En janvier 1903 le projet socialiste de code du travail est présenté à nouveau au Parlement par le député Dejeante (46).

Le 26 mars 1901, Julien Goujon dépose un projet de loi codifiant les lois industrielles et ouvrières pour en faire un code du travail. Le Ministre du commerce, Alexandre Millerand à la suite d'une autre proposition par Charles Benoist invitant le gouvernement à préparer un code du travail, institue une commission extra-parlementaire, chargée de la codification des lois du travail, mais il interdit à la commission d'introduire dans la législation une seule disposition nouvelle (47) : son mandat unique est de codifier les lois en vigueur (48). Elle va travailler et aboutir à un projet d'ensemble divisé en six livres, dont elle présente les cinq premiers en avril 1904.

En 1899 la ville de Paris a conclu une convention avec le concessionnaire du métro qui est alors considérée comme le modèle d'un véritable code du travail (49). Il fixe un salaire minimum, la journée maximum à dix heures, le repos hebdomadaire d'une journée, le droit pour chaque ouvrier à un congé annuel de dix jours sans retenue de salaire, le paiement intégral du salaire assuré pendant les périodes militaires, l'exclusion du personnel étranger, l'assurance de tous les ouvriers et employés contre les risques d'accidents ou de maladie, aux frais de la compagnie (50), l'assurance de tout le personnel ouvrier à la Caisse nationale de retraite (51).

En février 1905, le gouvernement s'approprie, sans changement, le texte préparé par la commission extra-parlementaire, et dépose sur le bureau de la chambre, un projet englobant les livres I à V (52). La chambre l'a voté sans débat le 4 avril 1905 sur le rapport de Charles Benoist. Le Sénat a été saisi, mais a limité son examen au 1^{er} livre malgré le rapport d'ensemble qui lui a été présenté par Strauss le 6 mars 1906 (53).

Le Conseil supérieur du travail, dans sa session de novembre 1905, a également préparé un projet de code du travail (54). Il donne des précisions sur les conventions libres et contient des clauses impératives qui créent ou renforcent diverses prescriptions légales au profit de salariés. Sous le ministère Sarrien, Doumergue en détache, le 2 juillet 1906, un projet de loi en cinq titres ayant pour objet de préciser le mode de formation, les effets et le mode de résolution du contrat de travail (55).

En 1905 également, dans le cadre de l'effort entrepris pour la révision du code civil, la Société d'études législatives, composée de juristes, met à son ordre du jour un projet de loi sur le contrat de travail. Camille Perreau, Henri Truchy, Lucien Brocard et Depitre y font des rapports approfondis. Le projet se limite aux dispositions du droit civil, de caractère général et applicables à tous les salariés. Il rejette dans un code du travail toutes les réglementations concernant les groupes particuliers de travailleurs ou d'activités professionnelles. L'ensemble du projet est interventionniste et comprend de nombreuses dispositions impératives. Raoul Jay et Alexandre Millerand, membres de la commission y sont très favorables. Ce projet entraîne de longues

discussions, mais devant l'opposition des libéraux il n'ira pas plus loin. La troisième sous-commission de révision du code civil s'occupe spécialement du contrat de travail.

La commission du travail de la Chambre des députés, soucieuse d'aboutir rapidement et de faciliter l'insertion dans le code civil de ces dispositions nouvelles, en détache les parties les plus importantes pour en faire un projet de loi, mais cela n'aboutit pas. La Chambre vote la compilation des textes existants appelée code du travail.

Le Sénat fait traîner son étude du texte transmis après le vote de la Chambre ; il disjoint les livres, fait des changements de détail et finalement vote le 7 juin 1910. La Chambre saisie à nouveau, conformément au rapport Groussier, pour accélérer le processus, vote le texte sénatorial qui devient la loi du 28 décembre 1910 qui sera complétée par un décret du 12 janvier 1911. Le livre I du code du travail rentre en vigueur le jour même de la publication du décret, soit le 18 janvier 1911. Ce livre contient 106 articles qui remplacent seize lois. Mais c'est un travail incomplet, promulgué hâtivement, qui ne change rien à la législation existante.

1. TISSIER (A). *Le code civil et les classes ouvrières*. in *Le code civil. 1804-1901. Livre du centenaire, t 1*. Paris, 1904, p. 71 à 94.
2. *Doctrines de Saint-Simon*, 1, p. 75.
3. Rossi en 1837, Renouard en 1854 écrivent des mémoires pour l'Académie des sciences morales et politiques.
4. Jules Simon, Jules Ferry, Vacheroi, Joseph Garnier, Courcelle-Seneuil, Floquet, Clamageran, Acellas, etc... Voir Acolas. *Manuel de droit civil*, 2e éd. Introduction, p. LXXX.
5. p. 233.
6. *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1886, t. 25, p. 843 à 895 et t. 26, p. 129 à 165 (discussion du mémoire).
7. p. 350 à 386.
8. *Au milieu d'autres options nouvelles : droit maritime, législation commerciale comparée, législation coloniale, législation financière*.
9. PIC (P). *Traité élémentaire de législation industrielle*. Paris, 1e éd. 1894 ; BRY (G). *Cours élémentaire de législation industrielle*, Paris, 1e éd. 1895.
10. TISSIER (A). *Le code civil et les classes ouvrières*. Art. cit.
11. *Formation du contrat, preuve, capacité, obligations réciproques, rupture*.
12. GERMAIN (L). *La jurisprudence et la réglementation légale du contrat de travail*. Thèse de droit, Paris, 1906.
13. PIC (P). *Le centenaire du code civil et le droit social de demain*. *Questions pratiques de législation ouvrière*, 1904, p. 474 et suiv.
14. PIC (P). *Traité élémentaire de législation industrielle*. Paris, 1e éd. 1894, Introduction.
15. *La revue paraît jusqu'en 1929. Elle fusionne ensuite avec le Recueil de droit commercial et paraît jusqu'en 1933 sous le titre « Recueil de droit commercial et de droit social dont la partie sociale est dirigée par Paul Pic*.
16. Pothier, Merlin, Troplong, Championnière, Rigaud.
17. BOULARD (E). *Du louage de services*. Thèse de droit, Paris, 1888. GLATARD (M) *Du louage romain, du contrat de travail français*. Thèse, Grenoble, 1893.
18. *L'arrêt de la cour de cassation du 24 janvier 1882 qui écarte le mandat au profit du louage de service oblige ledit employé à prouver la faute de l'employeur lorsqu'il y a eu accident*, Sirey 1882-1.209. Voir GLASSON. *Le code civil et la question ouvrière*, art. cit. p. 853 note 1.
19. *Pourtant la consultation du journal des économistes et de la revue d'économie politique est vaine à ce sujet. Leroy-Beaulieu parle de contrat de salaire. Voir Deichtal (E) : les contrats de travail et leur application légale. Revue politique et parlementaire, avril-juin 1908, p. 521 à 531. Paul Cauwes dans la 3^{ème} édition en 1893, de son cours d'économie politique ne parle que de louage de services (tome III, p. 119 à 122)*.
20. Germain (L) : *la jurisprudence et la réglementation légale du contrat de travail*, thèse de droit, Paris, 1906.
21. CAUWES (P). *Cours d'économie politique, contenant avec l'exposé des principes l'analyse des questions de législation économique (4 tomes)*. Paris, t. III, 3^e éd. 1893. C'est l'un des premiers exposés de législation du Travail. Cauwès, professeur à la faculté de droit de Paris, est catholique social, président de la société d'économie politique, président de l'association nationale pour la protection légale des travailleurs. Paul Pic en fait « le représentant le plus autorisé de l'école interventionniste éclectique ». PIC (P). *Traité élémentaire de législation industrielle*. Paris, 3^e éd. 1908 pp. 31 à 50.
22. *Les lois ouvrières*. Paris, 1900, p. 615.
23. *art 25 du code du Travail de 1910*.
24. T 2. 1e éd. 1899.
25. Chambon. *Le projet de loi sur le contrat de travail. Rapport présenté le 27 décembre 1907 à la commission de travail de la Chambre ... Voir Questions pratiques...* 1908, p. 174 à 206.
26. CAPITANT (H), *Cours de législation industrielle*, 1912. P. 131 et suiv.
27. DIDION (C). *Du contrat de travail*. Thèse de droit, Nancy, 1897.
28. *Exposé juridique devant l'Association pour la protection légale des travailleurs. 18 janvier 1907. Perreau est professeur à la faculté de droit de Paris*.
29. CAPITANT (H). *Cours de législation industrielle*, Paris, 1912, p. 149.
30. PASCAUD (H). *Le contrat de travail au point de vue économique et juridique et l'utilité de sa réglementation législative*, Paris, 2^e éd 1903.
31. BOULARD (E). *Du louage de services*, op. cit. ; GLATARD (M). *Du louage d'ouvrage...* op. cit. ; DIDION (C). *Du contrat de travail*, op. cit. ; HUBERT-VALLEROUX (P). *Le contrat de travail*, thèse de droit, Paris, 1895. RAUX (G). *Du louage de service en droit romain et en droit français*, thèse de droit, Lille, 1893 VETILLARD (J). *Du contrat de travail*, thèse de droit, Rennes, 1898.
32. *Loi générale du travail du 10 mars 1900 réglementant le contrat de travail*.

33. MASSE (D). *Législation du travail*. Paris, 2^e éd., 1909, Appendice : législation de 1904 à 1909, p. 1. C'est à propos du projet de loi concernant le contrat de travail.
34. CAPITANT (H). *Cours de législation industrielle*. Op. cit., p. 134.
35. Voir dans *Questions pratiques de législations ouvrières de 1906 divers articles sur ce projet*.
Projet de loi sur le contrat de travail », composé de 56 articles. C12. Doc. parl. 1906. N° 158, p.716.
36. MASSE (D). *Législation du travail et lois ouvrières*, Paris, 2^e éd., 1909, Appendice ; législation de 1904 à 1909, p. 2 à ; Ch. Doc. Parl., n° 158, p. 716.
37. *Bulletin de la Société d'Etudes Législatives*, 1905, n° 6 ; 1906 n° 2, 3 et 5 ; Voir note Saleilles dans le *Bulletin* n° 3 de 1906 p. 209 et le rapport Brocart dans le n° 5 de 1906, p. 358.
38. MASSE (D). *Législation du travail et lois ouvrières*, Appendice, op. cit., p. 1.
39. Alors que la loi belge s'applique seulement à l'ouvrier.
40. MASSE (D). *La législation du travail...* Appendice, op. cit., p. 8.
41. Il faut remarquer que l'agitation sociale continuelle, la révolte des vigneron du midi, l'action syndicaliste révolutionnaire et la mort de 3 ouvriers à Draveil, enfin l'agitation des fonctionnaires des Postes et des instituteurs n'a pas été favorable à un travail législatif sur les questions sociales.
42. *Qui dure de 1906 à 1910*.
43. TOURNERIE (JA). *Le Ministère du travail (Origine et premiers développements)*, Paris, Cujas, 1971, p. 290 à 292.
44. *Bulletin de l'Office du travail*. 1904, p 522 à 527 ; GERMAIN (L). *La jurisprudence de la réglementation du travail*, thèse de droit, Paris, 1906, p. 58 à 60.
45. *Chambre. Doc. parl. 1898 n° 33*.
46. *Chambre. 15 janvier 1903. Doc. parl. N° 649, p 18*.
47. PIC (P). *Questions pratiques de législation ouvrière*, 1901, p. 399. Il s'agit d'introduire de l'ordre, de rassembler et de coordonner les textes existant. Voir aussi TOURNERIE (JA). *Le Ministère du Travail*, op. cit.
48. Dans la commission il y a notamment Georges Bourguin, Arthur Fontaine, Groussier, Jay, deux conseillers à la cour de cassation.
49. MARGAIRAZ (M). *Histoire de la RATP*. Paris, Albin Michel, 1989, p. 19 à 31 ; GUERRAND (RH). *L'aventure du métropolitain*. Paris, La Découverte, 1996, p. 72 à 76.
50. *Les jours de maladie sont payés jusqu'à un an, après constat par un médecin délégué*.
51. *3 % de retenue sur le salaire, 5 % payés par la compagnie*.
52. PIC (P). *Traité élémentaire de législation ouvrière*. Paris, 4^e éd. 1912, p. 103 et suiv.
53. *Sur les cinq livres déjà votés par la Chambre, niais aussi sur le VIe*.
54. LEVASSEUR : *Questions ouvrières et industrielles en France sous la 3^e République*. Paris, 1907, p. 451 à 461.
55. *Voir plus haut*.

Le droit des accidents du travail au XIXe siècle

*F. Hordern **

Aux alentours de 1880, la concentration industrielle, le machinisme et le développement du travail au rendement augmentent le nombre d'accidents du travail. Un débat très large est alors engagé à la chambre des députés et, pendant dix huit ans on va présenter, discuter, voter des projets qui seront toujours modifiés et rejetés par le Sénat pour enfin aboutir à une loi en 1898 (1). Mais dans tout le cours du XIXe siècle, les accidents du travail posent aux juristes de difficiles problèmes, car il s'agit d'événements involontaires et imprévisibles, se confondant avec le cas fortuit ou la force majeure, mais qui résultent de l'activité humaine et se produisent dans un milieu créé par l'homme et qu'il peut modifier. Ils apparaissent donc comme son fait et appellent réparation (2). La jurisprudence des tribunaux civils est obligée de trouver des solutions aux problèmes posés. Elle doit se prononcer sur ce qu'est un accident, sa nature, ses causes, son caractère fatal ou condamnable, irrésistible ou délictuel et sur la nature des relations et des obligations qui liaient patrons et ouvriers avant son apparition.

La théorie contractuelle

La jurisprudence va évoluer dans des sens contradictoires au cours du XIXe siècle. Entre 1836 et 1839 des cours d'appel refusent réparation lors d'accidents du travail au motif que le contrat de louage de services se résume dans le seul échange d'un salaire contre un service. Il n'y a pas d'autre obligation juridique entre patron et salarié et l'existence du contrat suspend l'applicabilité des règles de la responsabilité civile de droit commun dans leurs rapports (3). Cela prive l'ouvrier victime d'un accident de tout recours juridique contre son patron, mais c'est dans la ligne des grands principes juridiques du code civil. Le contrat de louage de services comme tout contrat engage deux personnes également libres qui sont supposées avoir contracté librement. S'étant engagées en connaissance de cause, elles sont censées assumer les risques de leurs engagements. Par le contrat l'ouvrier a « accepté les chances de danger que le travail peut comporter (4) et le « maître s'est affranchi par le salaire promis des chances de travail » que les salariés ont acceptées (5). Cette interprétation du contrat de louage de services réduit au seul échange d'un salaire contre un service, restera celle des tribunaux jusqu'à la fin du XIXe siècle. « Entre les hommes libres, égaux en droit, le contrat de louage d'ouvrage et d'industrie porte exclusivement sur la quantité, la qualité, la rémunération, à effectuer »(6).

On ne peut pas fonder un droit d'indemnisation des ouvriers victimes d'accidents du travail sur le contrat de louage. De plus, cette interprétation fonde une doctrine de l'accident qu'on peut appeler du « risque

** texte extrait, avec l'autorisation de l'auteur, des cahiers n° 3 de l'Institut régional du travail de l'Université d'Aix-Marseille II, 1991, Aix-en-Provence.*

contractuel », première version de la théorie du risque individuel qui sera soutenue tout au long du XIXe siècle par les économistes et publicistes libéraux. Ils l'opposent à ceux qui, dans les années 1880, voudront inscrire

dans le contrat de louage de services une clause selon laquelle le patron s'engagerait à garantir ses ouvriers contre les accidents pouvant leur survenir à l'occasion du travail. Le patron n'a pas promis à l'ouvrier la sécurité, « l'ouvrier se soumet au contraire à toutes les chances d'accidents inséparables du travail auquel il est astreint. Le risque qu'il court est un élément même du service qu'il va rendre » écrit Desjardin en 1888, tandis qu'Hubert Valleroux en 1895 écrit : « le patron doit à l'ouvrier l'équivalent de son travail et non autre chose »(7). Aussi en cas d'accident, l'ouvrier n'a pas de recours contre son patron. L'indemnisation de l'ouvrier accidenté doit alors se faire selon le droit positif et il n'y a pas de problème spécifique des accidents du travail.

La théorie de la faute

Le 21 juin 1841, la cour de cassation change de jurisprudence et décide que l'ouvrier, en cas d'accident du travail, a bien un recours juridique contre son patron, non pas en raison du contrat, mais par application de l'article 1382 du code civil. La jurisprudence est alors fixée jusqu'à la loi du 9 avril 1898 (8). L'employeur a une obligation de sécurité à l'égard des salariés qui est d'ordre public. Il n'y a donc pas seulement un rapport salarial dans le contrat de louage de services. Le patron doit à l'ouvrier plus que son salaire. C'est cette obligation supplémentaire qui va fonder le droit du travail par l'instauration d'un nouveau contrat qu'on appellera contrat de travail à la fin du siècle. L'ouvrier a un recours juridique contre son patron et les tribunaux reçoivent donc un certain droit de regard sur l'usine qui va ainsi rentrer dans le droit commun de la sécurité. Cette obligation découle des articles 1382 et 1383 du code civil, qui sont d'ordre public.

Mais la théorie de la faute de l'article 1382 laisse sans réparation tout ce qui est le fait du hasard : la force majeure, le cas fortuit, la cause inconnue (9). La jurisprudence de la Cour de cassation déclare que la responsabilité du patron est purement délictuelle, c'est-à-dire qu'elle a pour base, non pas le contrat de louage de services, mais uniquement le délit ou le quasi-délit, imputable au patron selon l'article 1382 (10). Dans ce système le fardeau de la preuve appartient à l'ouvrier demandeur en indemnité. Celui-ci doit être débouté de son action s'il ne parvient pas à fournir la preuve complète et directe de la faute alléguée. Or dans le plus grand nombre d'accidents on ne trouve pas de faute comme cause directe ou perceptible. Le rapport présenté à la Chambre par Duché le 28 décembre 1887 adopte 68 % de cas sans faute et celui de Maruejols en 1898, 55 % des cas. D'après P.J. Hesse, sur 662 cas répertoriés à la Préfecture de Nantes de 1880 à 1894, plus des trois quarts sont qualifiés « accidentels », c'est-à-dire sans responsable désigné (11). Aussi dans la plupart des cas l'ouvrier blessé, invalide ou sa famille lorsqu'il meurt, se retrouve sans ressource parce qu'on n'a pas trouvé de faute à l'origine du dommage. Si on y ajoute les cas où la victime était en faute, même légère et les cas où la famille n'ose pas entamer une procédure par peur du tribunal, il y a probablement quatre vingt dix pour cent des accidentés qui ne touchent aucune réparation.

C'est pourquoi la jurisprudence doit beaucoup composer avec la notion de faute si elle veut assurer une certaine couverture des dommages dont les ouvriers sont victimes (12). Nous manquons d'études précises sur l'évolution de la jurisprudence. Il y a des différences selon les régions et les degrés de juridiction, mais il semble que les juges cherchent à qualifier largement les fautes pour pouvoir indemniser les victimes. Cela ne donne satisfaction ni aux employeurs ni aux salariés et permet trop d'interprétations contradictoires. Si la preuve de la faute patronale est faite, il y a réparation intégrale, mais appréciée souverainement par les tribunaux et les décisions sont variables et contradictoires. Il faut aussi que le patron soit solvable. Heureusement beaucoup de patrons sont assurés, mais alors la compagnie d'assurance prend la place du patron. Elle traite l'accident comme une affaire et cherche le plus possible la transaction. La réparation est donc très incomplète.

Retour à la théorie contractuelle

Contre cette thèse de la responsabilité délictuelle se développe à nouveau celle de la responsabilité contractuelle. Le patron est débiteur contractuel de sécurité et il doit pouvoir « restituer l'ouvrier, le rendre à lui-même valide comme il l'a reçu ». Si le patron ne rend pas l'ouvrier sain et sauf, il manque à ses obligations, à moins qu'il ne prouve qu'aucune faute ne lui est imputable (13). Mais ce système n'est pas satisfaisant non plus car la responsabilité contractuelle laisse l'ouvrier sans indemnité toutes les fois que l'accident est dû à un cas fortuit ou à une imprudence de sa part. La réforme est alors illusoire si elle consiste à déplacer seulement le fardeau de la preuve. C'est l'exemple belge et suisse. Le système allemand lui, tend à substituer à la responsabilité un principe nouveau, celui du risque professionnel. C'est le seul qui permette de garantir efficacement l'ouvrier contre le risque d'accident.

La thèse de l'obligation contractuelle ne peut être tirée ni du code civil, ni de l'intention exprimée des parties (14). En effet ou bien on fait du contrat de louage un contrat spécial qui échappe au droit commun de l'article 1134 du code civil et il faut alors qu'il contienne en lui-même des dispositions impératives telle que l'obligation de sécurité : ou bien on fait de l'ouvrier une chose privée de volonté et on assimile le louage de services au louage de choses ou au transport de marchandise, mais de cela on ne veut pas.

Responsabilité pénale de l'employeur

De 1890 à 1899 le nombre d'affaires pénales traitées par les tribunaux et liées aux accidents du travail augmente fortement par suite de poursuites engagées pour homicides ou coups et blessures volontaires (15). Le code pénal sanctionne celui qui aura été la cause volontaire d'homicide ou de blessures, même par machine interposée. Mais il faut la preuve d'une maladresse, imprudence, négligence ou inobservation des règlements (16). De nombreux textes au cours du XIXe siècle ont permis des inculpations pour l'inobservation des règlements en matière d'hygiène, sécurité, emploi des femmes et des enfants, durée du travail, mais aussi catastrophes minières, accidents de chemin de fer et textes sur les employés d'Etat (17). Les victimes, les ayants droit, le ministère public et les compagnies d'assurances poursuivent. La voie pénale peut faire gagner du temps sur la voie civile qui est plus lente et le ministère public peut aider à l'enquête sur les lieux de travail et sur les circonstances de l'accident. Enfin, la menace d'une plainte correctionnelle aide souvent pour amener le patron à négocier et échapper ainsi à un procès pénal qui est considéré comme un déshonneur. Entre 1880 et 1889 les patrons sont 2 % des poursuivis et 55 % de 1890 à 1899. On poursuit également des cadres et agents de maîtrise, des ouvriers, et même des tiers extérieurs à l'entreprise. Mais les sanctions sont faibles, en général, pour les coupables, le plus souvent réduites à des amendes. Il y a aussi une minoration systématique de la responsabilité pénale par les tribunaux lorsque le responsable est un patron. Si bien que les condamnations sont le plus souvent un moyen de satisfaire une opinion publique choquée par les catastrophes, en trouvant des responsables dans le petit personnel, qu'une arme susceptible de pousser le patron à une organisation plus sérieuse de la sécurité dans les usines et sur les chantiers.

La loi de 1898 sur les accidents du travail va arrêter brusquement tous les recours pénaux en la matière, par son article 2 : « Les ouvriers et employés désignés à l'article précédant ne peuvent se prévaloir, à raison des accidents dont ils sont victimes dans leur travail, d'aucune disposition autre que celles de la présente loi ». Tout de suite les tribunaux en tirent la conséquence que l'ouvrier ne peut agir directement contre le patron devant le tribunal correctionnel en qualité de partie civile ni se joindre à l'action exercée par le ministère public. Le principe de la réparation forfaitaire arrête tout examen de l'aspect délictuel du comportement patronal. A partir de là le nombre d'affaires pénales diminue considérablement pour devenir presque inexistant. En matière de sécurité du travail l'arme pénale disparaît pour faire place à la seule indemnisation forfaitaire et relativement rapide du droit civil modifié par la nouvelle loi,

L'élaboration d'une loi nouvelle

Dans les années 1880 les accidents du travail viennent sur le devant de la scène publique pour deux raisons, d'après P.J. Hesse (18). D'abord le développement de la « question sociale » et les solutions violentes prônées par certains socialistes obligent à prévoir des soupapes de sécurité pour sauvegarder l'essentiel et le blessé, l'invalidé, le mort professionnel attirent la compassion et le soutien financier, sans remettre en cause le fonctionnement de l'entreprise (19). Ensuite le développement de l'industrie entraîne un accroissement du risque accidents du travail et rend le problème plus sensible. Le côté spectaculaire de l'accident touche l'opinion publique. Aussi voit-on apparaître des propositions de lois pour résoudre ce problème et le travail parlementaire va se poursuivre pendant dix huit ans. Les discussions sont ponctuées d'accidents spectaculaires. En mars 1883, lorsque la chambre des députés discute pour la première fois des accidents du travail, elle est sous le coup de l'émotion produite par l'explosion d'une cartoucherie au Mont Valérien. La catastrophe de Bessières et Terre Noire produite au moment des discussions finales emporte les dernières hésitations du Sénat. Le mythe de la machine mangeuse d'hommes se développe et certaines statistiques semblent le confirmer.

Tout le travail parlementaire part d'une proposition de loi du député ouvrier Martin Nadaud en 1880, avant la fin de la session parlementaire (20). Il renverse la charge de la preuve en matière d'accident du travail. C'est au patron de démontrer que l'accident est dû à la faute de la victime, sinon il en est responsable (21). Nadaud reprend sa proposition au début de la nouvelle législature en 1881 et c'est là que démarre le débat parlementaire (22). La commission de la Chambre est saisie d'une floraison d'amendements et de contre-projets qui aboutissent après de nombreuses séances à un texte de compromis assez complexe qui est finalement adopté par la Chambre le 23 octobre 1884. Le projet est transmis au Sénat, mais on sait que compte tenu du calendrier chargé des députés il ne pourra bénéficier d'une seconde lecture avant la fin de la législature. En 1885, Rouvier, ministre du commerce, présente un nouveau projet de loi s'inspirant des travaux d'une commission extra-parlementaire présidée par l'ex-ouvrier Tolain. A la suite de longs débats en 1888 la chambre consacre le principe du risque professionnel dans les établissements à moteur mécanique et celui de la fixation forfaitaire graduée selon les cas ou d'une indemnité en cas de mort. Ce texte est profondément remanié par le Sénat, puis à nouveau par la chambre, mais s'arrête là. D'autres projets suivent et le débat s'ouvre à nouveau à la chambre en 1893 et les députés votent un texte sur la double base de la reconnaissance du risque professionnel et de l'assurance obligatoire. Le texte revient au Sénat en 1895. Deux courants opposés et sensiblement égaux s'y affrontent alors, l'un est favorable à l'assurance obligatoire, l'autre lui est hostile. C'est finalement le second qui l'emporte et le Sénat apporte alors de grandes modifications au texte voté par la chambre. On élabore un nouveau projet qui consacre bien le risque professionnel, mais avec certaines réserves. Le Sénat supprime l'obligation d'assurance et la garantie pour risque d'insolvabilité.

En 1897, le projet très modifié par le Sénat revient à la Chambre. La commission du travail le déclare inacceptable et lui substitue un texte proche de celui que la chambre a déjà voté, notamment en rétablissant l'obligation d'assurance. La Chambre le vote et il est renvoyé au Sénat. Celui-ci est aussitôt saisi en 1898 et sa commission élabore un texte transactionnel. La délibération s'ouvre en mars 1898 et après deux séances le Sénat adopte avec quelques retouches le nouveau texte le 19 mars 1898. Le texte est ensuite voté le 9 avril 1898, sans débat et à l'unanimité d'une Chambre pressée par l'échéance de la fin de la session parlementaire.

Le rôle des différents acteurs

Pendant toute la durée de l'élaboration de la loi les ouvriers, les syndicats et les socialistes n'ont pas ou très peu participé au débat technique. Ils sont seulement favorables à une réponse simple : les patrons doivent être responsables des accidents (23). Ce sont les radicaux les vrais moteurs du projet.

Dès le projet Nadaud le grand patronat se mobilise. Il veut repousser la contrainte de l'assurance obligatoire et de la responsabilité patronale. En 1883, naît à l'initiative des industriels parisiens et mulhousiens l'Association des Industriels de France pour préserver les ouvriers des accidents du travail. Elle diffuse dans les entreprises une réglementation et une information sur les procédés nouveaux de prévention et cherche à y associer les petites entreprises. La stratégie parlementaire du patronat passe par le retardement continu des projets, surtout par l'intermédiaire du Sénat. Elle cherche aussi à conserver les intérêts essentiels du patronat, sauvegarder son indépendance contre toute ingérence extérieure et obliger l'État à tenir compte de ses volontés.

Le discours scientifique du moment, chiffres à l'appui, prouve que l'essentiel des accidents du travail est dû au machinisme. On va alors, à partir de 1888 s'orienter vers la théorie du risque professionnel dans laquelle il n'y a pas de responsabilité pénale. Peu à peu, au fil des années, on affine cette notion et on propose de limiter la responsabilité patronale aux entreprises reconnues dangereuses, ce qui soulagera les petits patrons. Puis on va développer l'idée d'assurance contre les accidents, ce qui permettra de faire rentrer les cotisations dans les frais généraux des entreprises. On aboutit peu à peu à un système de responsabilité sans faute, pour risque professionnel et à une réparation automatique et forfaitaire, alors que la réparation pour responsabilité civile est intégrale.

Tous les juristes du moment interviennent dans le débat, discutent, critiquent, font des propositions. C'est l'époque d'une profonde crise du droit, où l'école historique lutte contre l'école de l'exégèse attachée au texte du code civil et à son interprétation (24). La nouvelle école est attentive aux transformations sociales et veut que la législation et la jurisprudence s'y adaptent. Duguit, Hauriou, Gény et Saleilles fondent une sociologie du droit, base d'un nouvel ordre juridique. Saleilles analyse la réduction du rôle de la responsabilité dans le droit social naissant (25), tandis que Josserand étudie la responsabilité du fait des choses inanimées (26). Ce qui compte alors ce n'est plus de déterminer qui a commis la faute, mais à qui le dommage devra être imputé, qui devra supporter la perte causée par le dommage (27). L'on tend vers une socialisation des dommages.

Le contenu de la loi

Après dix-huit ans de discussions et cinq ans de navettes incessantes entre la Chambre et le Sénat une "loi concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail" est donc finalement votée (28). Progrès considérable sur la législation antérieure dira Paul Pic dans son commentaire de la loi, mais seulement pierre d'attente car elle est incomplète et risque de soulever beaucoup de problèmes d'application. La question des garanties de paiement reste entière et il n'y a pas d'obligation d'assurance.

L'accident pris en compte est l'atteinte au corps humain, provenant de l'action soudaine et violente d'une cause extérieure. La maladie professionnelle est exclue, à cause des difficultés de savoir si elle a bien été contractée dans le travail. L'accident doit être survenu par le fait et à l'occasion du travail professionnel, sur les lieux de travail ou ses dépendances et pendant le temps de travail. La loi vise les exploitants industriels.

La loi prévoit une indemnisation forfaitaire, fixée à l'avance suivant le degré d'incapacité du travail causé par l'accident. Cela permet aux patrons de calculer exactement l'importance des charges que leur impose le risque accidents du travail qui rentre dans leurs frais généraux. Le salarié ne craint plus une fixation trop basse. Les deux ne sont plus soumis à l'arbitraire du juge. La conséquence est l'élaboration d'une tarification légale des indemnités correspondant à chaque nature d'accident.

Les frais médicaux, pharmaceutiques sont payés à partir du jour de l'accident jusqu'au moment où l'état de la victime est définitif : guérison, consolidation de la blessure ou décès. La victime peut accepter de se faire

soigner par le médecin attaché à l'entreprise ou choisir son médecin et son pharmacien, mais alors l'employeur désigne un médecin pour contrôler le traitement médical et l'état de la victime.

Pendant l'arrêt de travail l'ouvrier reçoit un demi-salaire quotidien s'il s'agit d'une incapacité temporaire. Les petits accidents, de moins de cinq jours d'arrêt ne sont pas indemnisés. En cas d'incapacité absolue et permanente, il reçoit les deux tiers de son dernier salaire annuel comme rente. En cas d'incapacité partielle et permanente, il reçoit la moitié de la réduction que l'accident aura fait subir à son salaire. Enfin, en cas d'accident mortel une pension est versée au conjoint survivant et aux enfants légitimes et naturels jusqu'à 16 ans.

Enfin il faut que l'accident n'ait pas été intentionnellement provoqué. En cas de faute inexcusable de l'ouvrier le taux de l'indemnité est diminué, tandis que la faute inexcusable du patron la fait majorer.

Le juge de paix procède à une enquête si c'est nécessaire. Il juge les contestations relatives aux frais funéraires et médicaux et aux indemnités temporaires. Les autres litiges sont confiés au tribunal civil. On n'a pas voulu confier ce nouveau contentieux très technique aux conseils de prud'hommes.

L'application de la loi

L'application de la loi du 9 avril 1898 a soulevé de nombreuses difficultés et a fait l'objet de critiques variées, le patronat craignant beaucoup les charges nouvelles que cela allait lui apporter (29). Mais après le vote de la loi beaucoup d'employeurs ont cru que c'était une loi de réclame électorale, votée hâtivement en fin de session parlementaire et qui n'était pratiquement pas applicable. Aussi quand paraissent en mars 1899 les décrets d'application et qu'on fixe l'entrée en vigueur de la loi au 1er juillet 1899, il y a une forte effervescence patronale : meetings, rédaction d'adresses, ordres du jour pour déclarer la loi inapplicable. Mais après de nombreuses assurances du gouvernement le mouvement se calme et l'application se fait lentement. Les patrons, les compagnies d'assurances et les médecins payés par elles vont alors chercher à minimiser autant que possible les conséquences financières de la loi.

Cependant l'objectif recherché par les patrons pendant l'élaboration de la loi est atteint puisque dès que l'accident se produit, son traitement se fait hors de l'entreprise. L'accidenté est seulement confronté à des médecins, des compagnies d'assurances et des tribunaux. La complexité du système donne naissance à un contentieux important, mais qui est traité par les tribunaux ordinaires que sont les juges de paix et les tribunaux civils. Les prud'hommes ne sont pas concernés par les nombreux procès qui se nouent à cette occasion.

Après la déclaration par le patron de l'accident à la mairie, le juge de paix est saisi en conciliation et doit déterminer le demi-salaire à verser. Le salarié est seul le plus souvent tandis que l'employeur ou la compagnie d'assurance est représenté par un avocat spécialisé. L'ouvrier se sent en situation d'infériorité. En cas d'infirmité le juge de paix fait une enquête, choisit des médecins experts et décide du degré d'incapacité. Les frères Bonneff accusent les juges de vouloir trop souvent concilier dans l'intérêt des patrons (30). Ils proposent aux ouvriers des transactions qui leur sont défavorables mais que, le plus souvent, ils ne peuvent ou ne savent refuser. Les compagnies d'assurance s'entremettent entre les patrons et les salariés. Les médecins soignants ou experts sont indispensables et en tirent des revenus importants. Lorsqu'ils sont payés par les assurances c'est pour minimiser autant que possible les conséquences financières de l'accident. Les compagnies d'assurances connaissent grâce à cette loi un essor considérable et les accidents du travail deviennent pour elles une très grande activité. En 1907 les primes encaissées représentent 98,4 millions de francs et les dépenses couvertes pour sinistres, frais médicaux et pharmaceutiques s'élèvent à 85,7 millions de francs (31).

La loi de 1898 a été accueillie par certains comme une véritable hérésie à la fois juridique et économique. Aussi pour venir à bout des oppositions, il fallut lors des débats et du vote de la loi, la présenter comme ayant un

caractère exceptionnel. C'est pourquoi l'article 1er de la loi délimite étroitement son domaine aux ouvriers des industries. Ce n'est que peu à peu qu'on étendra son champ d'application. Ainsi une loi du 30 juin 1899 étend le champ d'application de la loi aux accidents agricoles ayant un caractère industriel, résultant de l'emploi des machines mues par un moteur animé. La loi du 12 avril 1906 l'étend aux ateliers commerciaux, car il y est fait quelquefois usage de machines, tandis que la loi du 19 juillet 1907 permet aux employeurs non assurés obligatoirement d'adhérer à la loi s'ils le veulent. Enfin une loi du 15 juillet 1914 étend la protection des accidents du travail aux exploitations forestières, car les accidents de l'abattage du bois sont très nombreux. Si la plupart des employeurs des grandes sociétés s'assurent auprès des compagnies d'assurances, les petits employeurs s'y refusent et les accidentés se retrouvent souvent désarmés devant les débiteurs insolvables. C'est pourquoi une loi du 31 mars 1905 institue un fonds de garantie alimenté par des cotisations qui se substituera à l'employeur défaillant. Lorsqu'il y a assurance cette loi substitue l'assureur au chef d'entreprise dans ses obligations à l'égard de la victime.

La loi de 1898 a donc été conçue comme une loi expérimentale que l'on peut modifier, étendre, transformer. Elle donne un statut juridique au salarié. Ce qui importe ce n'est pas l'application de principes universels, mais de mettre fin à des conflits, à des procès, à un antagonisme de classe. C'est donc une loi « sociale » qui inaugure un droit nouveau, protecteur des ouvriers, facteur de paix sociale.

Malgré ses imperfections, la loi est ressentie par les ouvriers et par les syndicats comme un progrès sur la situation antérieure. Son application va les entraîner à s'intéresser au droit pour en obtenir l'application. Peu à peu les syndicats s'organisent, constituant des conseils juridiques ouvriers dans les bourses du travail pour informer les salariés (32). Ils éditent un manuel des droits des salariés et finalement, après la guerre de quatorze, la CGT crée en 1920 une revue « le droit ouvrier » qui sera pratiquement spécialisée dans les problèmes d'accidents du travail jusqu'aux années trente. L'avant-propos du premier numéro présente la revue comme notamment « destinée à soutenir les victimes d'accidents du travail contre la rapacité des assureurs et la mauvaise foi des experts... ».

Pour l'application de la loi, on va être obligé de définir l'ouvrier bénéficiaire. On ne peut plus accepter la définition du contrat comme une simple location de capacité de travail contre un salaire. L'ouvrier ne peut être radicalement libre comme la théorie contractuelle veut le faire croire. Il gagne sa vie grâce à sa seule capacité de travail ; s'il la perd, il est complètement démuné et sans ressources. Or il ne peut se défendre lui-même dans son travail, il doit être protégé. Labbé le dit clairement en 1884 : « L'ouvrier abandonne sa volonté, son initiative dans l'exercice de sa profession et renonce à se protéger lui-même contre les dangers de l'exploitation » (33). Et c'est pour permettre l'application de la loi que les tribunaux vont peu à peu dégager la notion de rapport de subordination comme critère du contrat de travail. Le législateur a donc finalement consacré la thèse contractuelle, mais autrement. Le contrat de travail est la source d'un régime social autonome d'obligations et donc d'un droit nouveau.

1. *Les accidents du travail ont donné lieu à de nombreuses études et publications dans les années soixante-dix et notamment à la parution d'une revue : Histoire des accidents du travail, publiée sous la direction de P.J. Hesse, par la Faculté de droit et des sciences politiques de l'université de Nantes, à partir de 1975. Vingt fascicules sont parus depuis et constituent une contribution très importante à l'histoire des accidents du travail. A côté des recherches d'historiens, il faut signaler l'ouvrage considérable de François Ewald, L'Etat providence, Paris, Grasset, 1988 ; et Jacques Donzelot, L'invention du social, Paris, Fayard, 1984 : deux essais qui traitent du problème de la naissance du droit social à la fin du XIXe siècle.*
2. *Le problème est traité simultanément dans tous les pays industrialisés : Allemagne, Suisse, Autriche, Angleterre, Russie, Italie, Etats-Unis, etc... L'expérience allemande instituée par une loi de 1884 va jouer un rôle décisif de référence dans tous les débats.*
3. EWALD (F) : *Formation de la notion d'accident du travail ; Sociologie du travail, 1981, p ; 3 à 13.*
4. SIREY, 1838, p. 70.
5. SIREY, 1839, p. 432.
6. SIREY, 1893, II, p. 148 ; SIREY, 1894, II, p. 250 et suiv.
7. DESJARDIN (A) : *Le code civil et les ouvriers, Revue des Deux Mondes, mars 1888, p. 364 ; HUBERT-VALLEROUX, Le contrat de travail, Paris, 1895, p. 177.*
8. SIREY, 1861, p. 477.
9. HESSE (PJ) : *Les accidents du travail et l'idée de responsabilité civile au XIXe siècle. Histoire des accidents du travail. CRHES, n° 6, 1979.*
10. EWALD (F) : *Formation de la notion d'accident! du travail. art cil. p 12.*
11. HESSE (JP) : *Les accidents du travail et l'idée de responsabilité civile... art. cit. également. BOISSARD : La loi du 9 avril 1898, quelques résultats des six premiers mois d'application, Revue d'économie politique, 1900.*
12. PIC (P) : *La question des accidents du travail et le parlement français, revue politique et parlementaire, 1895.*
13. *Voir les études de Sainclettes, Labbé, Classon, Sauzet.*
14. EWALD (F) : *L'Etat providence, op. cit., p. 280.*
15. HESSE (PJ) : *Les accidents du travail et la responsabilité pénale au XIXe siècle, Histoire des accidents du travail, Rev. cit., n° 8, 1980, p. 61 à 102. Nous suivons ce très intéressant article dans nos développements sur les sanctions pénales.*
16. *Articles 319 et 320 du code pénal. L'article 1382 du code civil est plus large car il parle de « Tout fait quelconque ... »*
17. *Lois des 11 avril 1831 et 9 juin 1853 sur les pensions civiles et militaires.*
18. HESSE (PJ) : *Les accidents du travail et l'idée de responsabilité civile..., art. cit.*
19. *D'où un certain nombre de mesures prises assez rapidement par le patronat: caisses de secours, contrats d'assurances, associations pour la prévention des accidents, etc.*
20. AMINOT (J.P.) : *Martin Nadaud et les accidents du travail. Histoire des accidents du travail, n° 5, 1978.*
21. *« Lorsqu'un homme louant son travail à un autre homme s'est blessé ou tué à son service, l'employeur sera de plein droit responsable, à moins qu'il ne prouve que l'accident a été le résultat d'une faute commise par la victime ». Ce projet est la reprise d'une proposition de J. Fabre en 1868.*
22. *Sur les débats parlementaires pendant les 18 années d'élaboration de la loi voir : TARBOURIECH (E), La responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, Paris, 1896 ; BRUMEAUX (V), La question des accidents du travail à la fin du XIXe siècle, Mémoire de maîtrise, Université Paris X-Nanterre, 1979 ; LE GALL (Y), La loi de 1898 sur les accidents du travail, Histoire des accidents du travail, n°10, 1er semestre 1981 et n°11, 2e semestre 1981.*
23. BANCE (P) : *Les fondateurs de la CGT à l'épreuve du droit, op. cit. p. 118 à 122.*

24. *Sur l'évolution de la pensée juridique du XIXe au XXe siècle* ; BONECASE (J) : *La notion de droit en France au XIXe siècle*, Paris, 1919 ; SALEILLES (R) : préface à GENY (F), *Méthode d'interprétation et sources du droit privé positif*, Paris, 1932, t.1, p. XXV. BONNECASE (J), *La pensée juridique française, de 1804 à l'heure présente*, Paris, 1932 ; ARNAUD (A.J.), *Les juristes et la société, du XIXe siècle à nos jours*, Paris, PUF, 1975.
25. SALEILLES (B) : *Les accidents du travail et la responsabilité civile. Essai d'une théorie objective de la responsabilité délictuelle*, Paris, 1897.
26. JOSSERAND (L) : *Les accidents du travail et la responsabilité civile*, Paris, 1897.
27. EWALD (F) : *L'Etat providence*, op. cit., p. 351.
28. *La Revue politique et parlementaire de 1898 publie plusieurs études sur la loi.* PIC (P) : *Etude critique de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail*, p.497 à 521; GIDE (C) : *La nouvelle loi sur les accidents du travail*, p.552 à 554 ; PINON (H) : *La responsabilité des accidents du travail*, p.827 à 856.
29. Pour un commentaire à chaud : BELLOM (M), *La loi sur les accidents du travail et les difficultés présentes*, *Revue politique et parlementaire*, juillet-septembre 1899, p. 59 à 91 ; BOISSARD, *La loi du 9 avril 1898, Quelques résultats des six premiers mois d'application.* *Revue d'économie politique*, 1900, p. 265 à 295. Voir également : SACHET (A), *Traité théorique et pratique de la législation sur les accident du travail*, Paris, 1899; LOUBAT, *Traité du risque Professionnel*, Paris, 1899 ; CABOUAT (J.), *Traité des accidents du travail*. Paris, 1901, 2 vol. ; BRY (G), *Cours élémentaire de législation industrielle*, Paris, 3e éd., 1908, p. 201 à 270 ; PIC (P), *Traité élémentaire de législation industrielle, Les lois ouvrières*, Paris, 4^e éd. 1912, p. 863 à 969.
30. BONNEFF (L et M) : *La classe ouvrière*, Paris, 1911 (un chapitre sur les blessés après la loi de 1898 ; OLL IVIER (Dr G) : *La loi sur les accidents du travail*, *La Revue socialiste*, 1906, p. 513 à 533.
31. LALEUF (A) : *L'Assurance*, in *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, tome 3, sous la direction d'Alfred Sauvy, Paris, 1972, p. 234 à 265.
32. MASSE (D). *La législation du travail et les lois ouvrières*, Paris, 2e éd., 1909, *Appendice*, p. 7 et 8.
33. *Argumentation inverse à celle sur la liberté de rupture de contrat par l'employeur.*

Le règlement d'atelier au XIX^{ème} siècle

Francis Hordern *

Dans les grandes entreprises où les règles des métiers n'ont pas cours, le patron a pris l'habitude, dès le XVIII^e siècle d'établir un règlement qui s'applique à tous les ouvriers. Au XIX^e siècle on l'appelle très souvent règlement d'atelier, mais l'on trouve aussi règlement de police et souvent tout simplement le mot règlement. Le texte en est affiché dans les ateliers et souvent contresigné par le maire. Pourtant il est dû à la seule initiative du patron et n'a pas à être contrôlé par l'administration qui refuse d'ailleurs de le faire (1). Le patron y précise les conditions d'exécution du contrat de travail, la période d'essai, le délai-congé, la durée du contrat et ses causes de résolution (rupture), la discipline de l'atelier, et parfois la rémunération. Il est très difficile aujourd'hui de connaître les règlements d'atelier, car aucune disposition légale n'obligeant les chefs d'entreprise à les déposer auprès d'un agent de l'Etat, les archives publiques en sont très pauvres (2). Ce n'est qu'avec le développement de l'histoire des usines et des entreprises que l'on pourra mieux les connaître (3).

Le contenu des règlements

L'étude des quelques règlements connus permet de faire un certain nombre de constatations (4). La première préoccupation semble être d'assurer l'intégration de la force de travail au processus productif et d'en garantir la stabilité (5). Aussi y trouve-t-on des règles qui cherchent à discipliner des ouvriers d'origine rurale et à les soumettre au rythme régulier de la production industrielle. On réglemente d'abord l'entrée des ouvriers, on sanctionne les retards et les absences par des pertes de salaire, des amendes ou le renvoi. L'habitude ouvrière de fêter le Saint Lundi est punie avec une grande sévérité. On s'occupe également du rendement de la force de travail. On punit le manque d'application, la mauvaise exécution du travail, ainsi que tout ce qui nuit à la conservation et au bon usage des machines et de l'outillage technique. On est très rigoureux sur la sauvegarde des instruments de travail. On rend les ouvriers responsables de leurs outils et des dégâts aux machines. On cherche à discipliner rigidelement la vie interne du groupe ouvrier, en éliminant toute une série de comportements déviants que l'on sanctionne car ils troublent et bouleversent l'ordre de l'entreprise : bagarres, disputes, propos obscènes, ivresse, tabagisme. Enfin le respect et l'obéissance aux chefs doivent être immédiats et totaux. On peut distinguer deux types de clauses : des prescriptions relatives à l'exécution du travail dans l'usine, ordre, mesures de sécurité, hygiène et police, et des dispositions relatives aux conditions d'emploi et de licenciement : paiement des salaires, conditions de rupture du contrat, durée du délai-congé (6). Cela montre bien que le

* Texte extrait, avec l'autorisation de l'auteur, du cahier n°3 de l'Institut régional du travail de l'Université d'Aix-Marseille II. 1991

règlement tient lieu de contrat et en fixe les conditions (7). Les patrons entendent que le règlement soit établi par eux seuls et imposé sans discussion, ce qui en fait un acte d'autorité, mais la jurisprudence estime qu'il oblige les ouvriers qui sont présumés l'avoir accepté et c'est ce qui en fait un contrat, ou tout au moins un élément du contrat.

Nouvelle jurisprudence

Jusqu'au Second Empire pour les prud'hommes le patron n'est pas un tribunal, ni le seul juge de l'ordre industriel et ses sanctions sont souvent désavouées par eux (8). Et cela se fait sans protestation patronale, sans doute parce que les prud'hommes sont entre leurs mains et peuvent jouer un rôle de pacification sociale. Avec les réformes des prud'hommes et l'arrivée de salariés syndicalistes dans les conseils, les employeurs n'ont plus confiance dans cette juridiction et vont chercher à combattre leurs décisions.

Les règlements d'ateliers sont semble-t-il peu nombreux jusqu'à la fin du Second Empire (9). Souvent ils font leur apparition au cours de conflits entre prud'hommes et patronat local. Ce sont des manufacturiers mécontents de la jurisprudence des conseils qui tentent d'imposer des règles plus sévères en leur donnant le statut juridique de contrat. Mais le plus souvent les prud'hommes font la guerre à ces règlements, soit à la suite de protestations ouvrières, soit pour les prévenir. Certains conseils ignorent ces règlements, d'autres exigent leur dépôt préalable souvent avec discussion et agrément ou rejet de certaines clauses, d'autres n'acceptent que ce qui leur paraît équitable. Ainsi entre 1830 et 1840 le conseil de prud'hommes de Nancy fait établir « des règlements consentis par les maîtres et les principaux ouvriers en assemblée générale ».

Un arrêt célèbre dit des « sabots », rendu par la cour de cassation le 14 février 1866 veut changer cela. Il désavoue un jugement des prud'hommes d'Aubusson de 1865 à propos de l'application d'un règlement d'atelier (10). C'est le début d'une jurisprudence nouvelle qui marque la fin de l'autonomie judiciaire des conseils de prud'hommes. A partir de là les appels se multiplient auprès des tribunaux de commerce, des cours d'appel et de la cour de cassation (11). La jurisprudence qui s'élabore est très restrictive et accueille de plus en plus favorablement les recours des patrons contre les décisions prud'homales prises au nom de l'équité. Elle est la conséquence sans doute de la loi du 1er juin 1853 qui donne dans les conseils -une place égale aux ouvriers et aux patrons, tout en conservant un président et un vice-président désignés par le pouvoir (12).

En 1864 une ouvrière est frappée d'une amende de dix francs pour être entrée en sabots dans son atelier, alors que le règlement affiché à la porte l'interdit sous peine d'amende. Le conseil de prud'hommes d'Aubusson reconnaît le caractère conventionnel et obligatoire du règlement, mais réduit l'amende à cinquante centimes, la considérant comme exagérée. Il fait application de l'article 1321 du code civil qui permet au juge de modifier la peine lorsque l'obligation principale a été exécutée en partie. Il administre également une semonce aux patrons contre les règlements abusifs et contre la fiction d'un libre consentement aux conditions affichées dans le règlement (13). Le 14 février 1866, la cour de cassation, estimant que l'ouvrière a adhéré au règlement, déclare l'article 1321 inapplicable puisqu'elle n'a pas exécuté en partie l'obligation principale, mais y a contrevenu pour la totalité (14). Aux termes des articles 1134 et 1152 du code civil dit la cour de cassation, les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Lorsque la convention porte que celui qui n'exécutera pas paiera une certaine somme à titre de dommages-intérêts, il ne peut être alloué à l'autre partie une somme ni plus forte ni moindre. La cour casse le jugement prud'homal en précisant qu'un règlement affiché à la porte de l'atelier est réputé accepté par les ouvriers qui y adhèrent du fait de leur admission. L'amende est assimilable à une stipulation de dommages-intérêts, le patron peut s'en attribuer le seul bénéfice.

Une autre décision de la cour de cassation du 7 août 1877 confirme cette jurisprudence. Le règlement d'une fabrique de chaudronnerie précise que les ouvriers seront payés les samedis suivant les 1er et 15 de chaque mois. Les ouvriers congédiés dans l'intervalle reçoivent immédiatement leur compte, mais doivent attendre le jour fixé pour toucher leur paye. Un ouvrier sorti volontairement veut alors être payé le jour même et le conseil de prud'hommes de Paris lui donne raison, considérant comme illicite et nul le règlement patronal. La cour de

cassation casse le jugement et déclare la clause du règlement d'atelier valable et donc obligatoire. Elle forme une convention entre les intéressés qui n'est pas contraire à l'ordre public.

D'autres décisions suivront dans le même sens, notamment en 1895 et 1898, car les conseils de prud'hommes résistent fortement. La cour de cassation a donc, après appel de patrons, développé à partir de la fin du Second Empire une jurisprudence qui fait du règlement affiché dans l'atelier la convention des parties. Peu importe que l'ouvrier n'ait pas pu le discuter lui-même ou par ses représentants. Son adhésion se présume et l'amende qui le frappe s'il ne le respecte pas est une clause pénale qu'il a consentie et que le patron, à la fois législateur et juge, a le pouvoir de s'attribuer.

Cette nouvelle jurisprudence de la cour de cassation est, pour Alain Cottureau, « un tournant capital dans l'histoire des prud'hommes », elle conduit à accepter toutes les clauses de règlement intérieur, même si elles sont manifestement contraires à l'intérêt des ouvriers et font de l'employeur le juge du bon ordre industriel.

Crise disciplinaire et crise du paternalisme

La manufacture créée au XVIIIe siècle près des sources d'énergie, à la campagne où le terrain n'est pas cher et où l'on trouve également la main d'œuvre nécessaire, cède peu à peu la place au cours du XIXe siècle à l'usine mécanisée dont l'exemple-type est l'usine textile. Elle est modelée par la discipline et la technique. Fermée sur elle-même, à l'ordonnance simple et rigide, soumise à des horaires rigoureux, elle a engendré les règlements-types d'atelier. Au cours du XIXe siècle on veut appliquer cette discipline textile aux petites fabriques métallurgiques qui ont longtemps gardé une importante part de liberté pour les ouvriers, et aux grands établissements métallurgiques (15). C'est alors que naît la « crise disciplinaire ». On aménage les usines de façon plus rationnelle, on privilégie la production, on réduit les bras inutiles, notamment les manutentionnaires, on réorganise les flux, l'espace, et on installe la discipline au travers des règlements d'atelier. « L'usine prend le relais du pouvoir du prince » écrit Michèle Perrot (16). Elle est contrainte pour l'ouvrier qui la qualifie de « bagne industriel » où triment des forçats (17). L'ouvrier la fuit autant qu'il le peut. D'où l'importance du turn-over et les efforts des patrons pour fixer la main d'œuvre : logement, oeuvres sociales, mais aussi sanctions inscrites dans le règlement d'atelier (18).

Les rapports entre ouvriers et patrons depuis la fin de l'Ancien Régime et pendant une grande partie du XIXe siècle sont dominés, à la fois par la police et par le patronage qui tisse des liens semblables à ceux de la société agraire dominante. Le terme de paternalisme apparaît vers 1880-1890, au moment où, après les changements politiques et sociaux du début de la IIIe République, le patronage est en crise (19). Le paternalisme pour Le Play, Cheysson, Charles Robert, est une forme nouvelle de rapports entre ouvriers et patrons qui doit remplacer le patronage qu'ils critiquent. Mais les socialistes et les syndicalistes qui refusent la bienfaisance patronale qui endort les ouvriers et étouffe les revendications, utilisent aussi l'expression de paternalisme pour combattre la stratégie patronale. La fin du XIXe siècle est le passage du patronage au paternalisme.

En effet on constate le développement d'une crise des modes de gestion, une contestation du pouvoir patronal qui culmine au moment des grèves souvent violentes. Le paternalisme est une réponse qui prend en compte les difficultés qu'a le patronat à se procurer la main d'œuvre nécessaire. Il va l'attirer par des avantages sociaux tels que le logement, la retraite, la caisse de maladie, etc (20).

Mais il va aussi utiliser d'autres solutions partielles à d'autres endroits. Les grèves massives, fermement réprimées amènent dans certaines régions ou certains secteurs dans lesquels les syndicats sont puissants comme dans le Nord, les débuts d'une politique contractuelle. La convention de 1891 dans les Charbonnages du Nord en est un exemple. Il s'agit de négocier un cadre, un statut dans lequel vont s'insérer les rapports ouvriers-patrons et qui servira de guide pour les contrats de travail.

Contestation des règlements

Dès la fin du Second Empire on trouve des protestations syndicales soulignant l'injustice des sanctions prévues par les règlements intérieurs (21). Dans les années 80, le programme électoral minimum des guesdistes réclame la suppression des sanctions.

A la fin du XIXe siècle la discipline d'usine est contestée. C'est particulièrement vrai dans les régions textiles (22). Des grèves spécifiques, cris de colère, protestations violentes en résultent surtout dans les zones industrielles du Nord (23). Les points principaux de frictions sont les règlements, les amendes et les conflits avec les cadres. Les articles incriminés dans les grèves sont le renvoi sans préavis, les horaires de fermeture des portes, mais aussi les amendes variées qui pèsent lourdement sur les salariés. D'après l'enquête de l'Office du travail leur usage est très répandu en province, alors qu'il est très réduit à Paris (24). Il s'agit de plier une main d'œuvre d'origine rurale ou artisanale à la loi de l'usine, à ses horaires stricts, à sa discipline de production. Mais cela ne se fait pas sans heurt et sans protestation. Les années 1893 et 1901 sont particulièrement remplies de grèves de ce type.

Jean-Paul de Gaudemar remarque que les règlements connus font apparaître presque à chaque ligne les mots d'obéissance, respect, soumission, ce qui va totalement à l'encontre de la théorie échangiste du contrat de travail que l'on soutient en même temps et qui définit ce contrat comme un simple échange de travail contre un salaire (25). La subordination comme élément clé du contrat de travail n'étant introduite que beaucoup plus tard dans sa définition (26). Le rôle du règlement est donc d'affirmer que d'un côté il y a commandement et de l'autre soumission. Il énonce avant tout ce qui est interdit, et l'on trouve à travers ces énoncés à la fois la figure de l'ouvrier rebelle qui arrive en retard, ne travaille pas le lundi, chante, siffle ou boit dans les ateliers, qui se querelle avec son contremaître et injurie la hiérarchie, travaille mal ou bien, mais pas dans l'intérêt de l'entreprise et la figure de l'ouvrier rêvé, ponctuel, discipliné, uniquement préoccupé de son travail, soigneux dans l'usage du matériel, etc (27). On trouve donc dans ces règlements à la fois la marque du despotisme patronal et celle de la résistance ouvrière.

Le problème des sanctions infligées à l'ouvrier par le patron dans le règlement intérieur illustre l'évolution de la question au XIXe siècle et surtout de l'acceptation de l'autorité patronale, qui devient de moins en moins naturelle et évidente. Les sanctions patronales, quand elles ne sont pas morales (avertissement, réprimande), remettent en cause le contrat de travail soit en le rompant temporairement par la mise à pied ou définitivement par le renvoi, soit en le modifiant dans sa rémunération par les amendes. Il en résulte que l'ouvrier ne loue pas seulement sa force de travail mais aussi sa soumission à des normes de comportement. Les amendes sont des clauses pénales que l'ouvrier a tacitement reconnues par sa seule acceptation du contrat de travail (28). Mais elles ne sont pas toujours revendiquées par les caisses patronales et ne peuvent donc pas alors être considérées comme la réparation d'un dommage. De plus dans de nombreux cas on paye une amende fixe en plus d'une réparation précise, ce qui est contraire aux conditions normales et légales d'un contrat puisqu'en droit, on ne peut, dans le cas des clauses pénales, exiger à la fois la peine et le principal. Donc ces prétendues clauses pénales sont de véritables châtiments (29). D'ailleurs la liste des fautes entraînant une amende montre qu'il s'agit de la sanction de comportements moraux sans rapport avec le caractère économique et commercial du contrat de travail.

Le modèle paternaliste précédent semble dépassé au début du XXe siècle. Il faut donc trouver un autre type de rapports sociaux qui soient fondés sur la reconnaissance du caractère commercial du contrat de travail. Il faut trouver de nouvelles formes de discipline où l'autorité patronale s'exercera autrement, ce qui permettra à l'industrie d'atteindre de nouvelles normes de productivité et de diminuer la tension sociale qui est entretenue par les nombreux conflits relatifs au problème disciplinaire. Il est temps de renoncer au patronage qui fait du patronat le tuteur naturel des hommes qu'il fait vivre par les salaires distribués, qui instaure entre patrons et ouvriers des rapports moraux, pour renoncer à ce modèle et reconnaître une dissociation fondamentale entre propriété et pouvoir, entre propriété et autorité (30). L'autorité et le pouvoir corrélatif peuvent être posés comme des fonctions, des attributs totalement ou partiellement transférables partageables. Certains juristes soulignent alors que c'est bien ce qui se passe en fait par les lois qui imposent des normes de protection des salariés, la limitation des heures de travail, la réglementation des industries insalubres, du travail des femmes et des enfants,

des accidents du travail, de la surveillance par un corps d'inspecteurs du travail, etc. De plus la cohésion ouvrière, telle qu'elle résulte du mouvement ouvrier entraîne une certaine dépossession des patrons de prérogatives et fonctions attribuées à l'autorité, ou en limite l'étendue. La loi ne reconnaît en principe au patron, par le contrat de travail que le pouvoir d'acheter une certaine force de travail. Le pouvoir de direction et de police ne peut venir d'un contrat (31). Par contre cela pourrait bien être le cas à travers les contrats collectifs signés par les syndicats ouvriers et les patrons.

C'est le grand débat du tournant du siècle à propos du pouvoir patronal et des délégations d'autorité alors socialement admissibles. L'enjeu c'est l'émergence d'une discipline spécifiquement industrielle dont il faudrait élaborer le droit au travers d'un Code.

De la proposition Feroul de 1890 sur le règlement d'atelier à la loi du 7 décembre 1909 sur le paiement des salaires

En 1890 les premiers parlementaires socialistes, par l'intermédiaire de Feroul, déposent à la Chambre une « proposition de loi sur les règlements d'atelier » (32). L'exposé des motifs dénonce les employeurs qui font de véritables lois dans les ateliers, sous le nom de règlements. ils ont institué des codes pénaux à l'usage de leurs ouvriers frappés d'amendes, de mise à pied et autres pénalités. La Révolution de 1789 a supprimé les justices seigneuriales, il faut également faire disparaître les justices patronales (33). Le patron ne fait pas seulement la loi, il l'applique lui-même, car il édicte, fixe, prononce et prélève lui-même l'amende sous forme de retenue sur salaires. « Le projet de loi... a pour but de mettre fin à ce scandaleux état de choses, qui substitue une féodalité nouvelle, la féodalité capitaliste, à la féodalité terrienne et nobiliaire détruite à la fin du siècle dernier ». Suit un projet préconisant l'interdiction des amendes infligées par les patrons à leurs ouvriers ainsi que l'obligation d'instituer dans tous les centres industriels une commission mixte de délégués ouvriers et patronaux ayant pour rôle d'élaborer des règlements d'atelier et de contrôler leur application.

Cette proposition radicale va être fortement édulcorée par la commission du travail de la chambre qui va supprimer le caractère obligatoire du règlement et la participation des ouvriers à sa rédaction pour ne laisser subsister que l'obligation d'homologation par le conseil de prud'hommes ou le juge de paix avant l'application du règlement intérieur uniquement rédigé par le patron. Les amendes ne sont pas supprimées, mais réglementées. Enfin la commission y ajoute de nouvelles dispositions sur le délai-congé et le paiement des salaires.

En 1892 le ministre du commerce fait faire une enquête auprès des inspecteurs du travail et des conseils de prud'hommes. Le résultat en est soumis au conseil supérieur du travail créé l'année précédente qui est chargé d'étudier la question du règlement d'atelier (34). Keufer y fait un rapport montrant que les relations entre patrons et ouvriers se sont détériorées (35). L'application du règlement d'atelier est devenue une source de difficultés et de mécontentements, en raison de clauses abusives et parfois contraires à la loi. Les intéressés ne peuvent que les accepter ou quitter l'atelier. D'après l'enquête ordonnée par le ministre du commerce la plupart des inspecteurs du travail sont pour une législation spéciale qui fixerait un maximum d'amendes proportionnelles au taux de salaire, qu'on ferait verser à des caisses de secours, retraite ou bienfaisance. Les conseils de prud'hommes sont eux, partisans de l'approbation préalable des règlements, la limitation des amendes et leur versement à des œuvres en faveur de l'ouvrier. Keufer insiste sur l'utilité d'une telle loi, car il estime que dans beaucoup d'usines les règlements permettent aux patrons de donner congé immédiatement malgré l'article 1780 du code civil complété par la loi du 27 décembre 1790. Les amendes sont nombreuses et fortes. Le conseil supérieur du travail, émet le 1er juillet 1892 un simple vœu pour amener à une législation dans ce domaine, qui fixerait les conditions d'élaboration des règlements, soumis aux conseils de prud'hommes et aux intéressés. Mais il refuse de réglementer les amendes (36).

En novembre 1892 la chambre adopte le texte proposé par la commission du travail mais remplace la réglementation des amendes par une interdiction absolue. Quand le texte arrive au Sénat, la commission lui substitue un contre-projet présenté par Lecomte et intitulé « loi sur le paiement des salaires ». Le rapporteur

désigné est également Lecomte qui ne dépose son rapport qu'en juillet 1893. Il y ajoute un rapport supplémentaire en mars 1894. Le Sénat vote alors ce texte qui ne comporte plus l'homologation par les prud'hommes (37), rétablit les amendes en les réglementant, précise comment doivent être payés les salariés. Le Sénat comme la commission pense qu'il faut respecter la liberté des contrats et donc que l'acceptation par le salarié du contrat individuel ou du règlement sont suffisants. Il n'est donc pas nécessaire de légiférer sur ces questions.

Le nouveau texte voté par le Sénat est alors renvoyé à la Chambre. Devant les changements apportés par le Sénat, la commission du travail renonce à faire une loi sur le règlement d'atelier qui risque, avec l'opposition du Sénat, de ne pas aboutir, mais résiste sur le problème des amendes, le dépôt des règlements au secrétariat du conseil de prud'hommes et les sanctions pénales pour la non-application de la loi. La discussion a lieu à la chambre les 6 et 7 décembre 1898. Le texte proposé par la commission est adopté puis renvoyé au Sénat le 12 décembre 1898. Lecomte est à nouveau chargé d'écrire le rapport qu'il dépose trois ans plus tard, le 24 décembre 1901. Il rétablit les amendes et toutes les formes de sanctions qui lui paraissent indispensables, mais il suit la chambre sur tous les autres points sauf les pénalités. Après le dépôt de son rapport, Lecomte demande et obtient plusieurs ajournements de la discussion au cours de l'année 1902, et enfin un ajournement sine die le 2 avril 1903. La question est donc enterrée et ne reparaitra qu'en 1908, sans doute à la demande du nouveau ministre du travail Viviani (38).

La commission du travail du Sénat propose le 10 décembre 1908 une nouvelle rédaction dans laquelle il maintient le principe des retenues sur salaire. Les amendes ne seront autorisées qu'en application du règlement d'atelier et leur montant ne pourra excéder le quart du montant du salaire journalier. Leur produit devra être versé à une caisse de secours du personnel et elles devront être inscrites sur un registre tenu à la disposition de l'inspecteur du travail. Malgré l'intervention au Sénat de Viviani le nouveau ministre du travail, celui-ci maintient les amendes sous la pression patronale. Pour éviter de prolonger indéfiniment le différend, Viviani et la chambre acceptent le texte du Sénat. Ils acceptent donc d'exclure l'article litigieux et de ne voter que les dispositions antérieurement approuvées. Aussi, après son troisième passage devant le Sénat, la proposition est définitivement adoptée le 1er juillet 1909 et devient la loi du 7 décembre 1909.

Il aura fallu dix neuf ans pour qu'une proposition concernant la réglementation du règlement intérieur et l'interdiction des amendes devienne une loi sur le paiement des salaires. Si elle laisse entier le problème du règlement d'atelier et donc toute liberté aux patrons pour l'élaborer ; elle empêche trois abus graves dans le paiement des salariés. Elle oblige les patrons à payer leurs ouvriers ou employés en « monnaie fiduciaire ayant cours légal » ce qui condamne la pratique des paiements en denrées ou jetons (39). Elle exige également que les ouvriers du commerce et de l'industrie (mais pas les ouvriers agricoles) soient payés « au moins deux fois par mois à seize jours au plus d'intervalle » et les employés « au moins une fois par mois ». La loi reconnaît donc le caractère alimentaire de la créance de salaire et oblige les employeurs à ne pas retarder sans raison le paiement de leur salaire. Enfin la loi interdit les paiements dans les débits de boisson et les économats où les ouvriers risquent de se voir retenir immédiatement une part importante de leurs gains pour éteindre une dette contractée dans ces établissements.

Il aura fallu dix neuf ans de va et vient entre la Chambre et le Sénat pour qu'une proposition visant les règlements d'atelier et cherchant à limiter le pouvoir patronal en la matière, ne se transforme en une loi réglementant le paiement des salaires. Le patronat a réussi à conserver le droit de réglementer sans limite la présence des salariés dans l'entreprise. Longue mais efficace bataille parlementaire. Victoire de la fiction contractuelle pour justifier du pouvoir du patron.

1. En août 1842, le maire de Bühl (Haut Rhin) envoie au préfet le règlement d'atelier Beuck et Cie pour approbation. Le préfet le lui renvoie avec cette précision : « aucune loi n'ayant soumis les règlements de l'espèce au contrôle de l'administration je n'ai pas à m'occuper de l'examen de celui que vous m'avez transmis ». A plusieurs reprises on retrouve dans les archives les mêmes arguments. Archives départementales du Bas-Rhin. Voir HORDERN (F) : *L'évolution de la condition des travailleurs en Alsace au XIX^e siècle*, op. cit., p. 213.
2. Pour l'Alsace au XIX^e siècle nous n'en avons retrouvé que quatre entre 1826 et 1858 et nous les avons publiés : HORDERN (F), *L'évolution de la condition...* op. cit., t. II, p. 43 à 58. IMBERT (P), *Des rapports entre patrons et ouvriers dans la grande industrie*, Paris, 1902, p. 69 à 79, étudie quatre règlements entre 1886 et 1896 ; DELIGN Y (O) : *Le règlement de travail*, thèse droit, 1907, p. 79 à 94. On y trouve des extraits de quelques règlements. Desroys du Roure au début du XX^e siècle écrit qu'il est très difficile de se procurer des textes de règlements d'atelier car les patrons se défient de toute enquête et refusent le plus souvent de les communiquer. Et les ouvriers ne savent pas ou n'osent pas les copier. Voir : *Le règlement d'atelier et le contrat de travail (l'autorité dans l'atelier)*, thèse droit, Paris, 1910.
3. L'intérêt des historiens pour l'usine date des années quatre vingt. Voir notamment : *Le Mouvement social*, n° spécial, octobre- décembre 1983. Présentation par Michèle Perrot. *Par contre l'histoire des entreprises est plus ancienne.*
4. MELUCCI (A). *Action patronale, pouvoir, organisation, Règlements d'usine et contrôle de la main d'œuvre au XIX^e siècle*, *Le Mouvement social*, octobre-décembre 1976. GAUDEMAR (J.P. de). *L'ordre et la production. Naissance et formes de la discipline d'usine*. Paris, Dunod, 1982.
5. MELUCCI (A). *Action patronale*, art. cit., p. 145 à 153.
6. GAUDEMAR (J.P. de). *L'ordre et la production*, op. cit., p. 80.
7. DESROYS du ROURE. *Le règlement d'atelier et le contrat de travail*, op. cit. p. 17.
8. COTTEREAU (A), *Justice et injustice ordinaire...* art. cit., p. 57.
9. Pour tout ce développement nous suivons la remarquable et très nouvelle étude de Cottreau, *Le Mouvement social*, oct.-déc. 1987, p. 57. Voir également OLSZAK (N) : *Les conseils de prud'hommes, un archétype judiciaire pour le mouvement ouvrier ?* Art. cit., p. 116-117.
10. Cass. civ., 14 février 1866, Dalloz, 1866-1-84.
11. D'après nos calculs faits à partir des chiffres du compte général de l'administration de la justice civile (édition annuelle à partir de 1831), il y avait en 1851 sur les décisions prud'homales susceptibles d'appel, 9,2% ayant fait l'objet d'un appel, en 1872 20,9 %, en 1881 18 % et en 1891 cela monte à 25 %.
12. Kieffer (M) : *La législation prud'homale de 1806 à 1907*, *Le Mouvement social*, oct.- déc. 1987, p. 16-17.
13. Rec. Dalloz, 1866-1 p. 84 ; CAILLEUX (E) : *La question des règlements d'atelier en France*, *Revue d'économie politique*, 1901, p. 890 à 904 et 985 à 1000 ; IMBERT (P) : *Des rapports entre ouvriers dans la grande industrie*, thèse de droit, Paris, 1902.
14. CHATEL (J.M.) : *La question des règlements d'atelier*, thèse de droit, Paris, 1908, p. 20 à 43.
15. NOIRIEL (O) : *Espace de production et luttes sociales : l'exemple des usines sidérurgiques lorraines (1860-1930)* ; HARDY-HEMERY (O) : *Une nébuleuse en expansion au XIX^e-XX^e siècle, l'espace de l'usine sidérurgique de Denain*, in : *L'espace de l'usine*, *Le Mouvement social*, op. cit.
16. Présentation par Michèle Perrot du n° spécial du *Mouvement social*. *L'espace de l'usine*, oct.-déc. 1983.
17. PERROT (M), *Les ouvriers en grève. 1871-1891*, Paris, Mouton, 1974, t.1, p. 295 à 299.
18. Et notamment le "délai de prévenance" pour chercher à fixer les ouvriers.
19. *Le paternalisme est un thème de recherche renouvelé depuis les années quatre vingt* : SCHWARTZ (Y), *Pratiques paternalistes et travail industriel à Mulhouse au XIX^e siècle*, *Technologie, idéologie, pratique*, octobre-décembre 1979, PINCON (M) et RENDU (M). *Un patronat paternel*, *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, juin 1985 ; KOTT (S), *Enjeux et Significations d'une politique sociale : la Société industrielle de Mulhouse (1827-1870)*, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, octobre-décembre 1987 ; NOIRIEL (O) : *Du patronage au paternalisme : la restructuration des formes de domination de la main d'œuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française*, n° 11, 1987 ; *Paternalisme d'hier et d'aujourd'hui*. Sous la dir. de Marianne Debouzy. *Le Mouvement social*, Juillet-septembre 1988 ; BARRERE-MAURISSON (M.A.), *Economies et sociétés*.
20. *Dans les bassins industriels c'est la prise en charge totale des ouvriers et de leur famille de la naissance jusqu'à la mort.*
21. BANCE (P) : *Les fondateurs de la CGT à l'épreuve du droit*, op. cit., p. 159 et 223.
22. PERROT (M) : *Les ouvriers en grève, France 1871-1890*, Paris, Mouton, 1974, (t. 1, p.195 à 299).
23. *On les rencontre beaucoup moins à Paris et Lyon.*
24. Salaire et durée du Travail...t. IV. Cité par Michèle Perrot, op. cit. p. 298. En province on trouve des amendes dans 22 % des établissements enquêtés, ayant 47 % des ouvriers enquêtés, alors qu'à Paris seulement dans 6 % des établissements, ayant 13 % des ouvriers enquêtés.
25. GAUDEMAR (J.P. de) : *L'ordre de la production*, op. cit., p. 82-83.

26. *Après la guerre de 14.*
27. GAUDEMAR (J.P. de) : *L'ordre de la production, op. cit. p. 88-89.*
28. LALLE : *La question des règlements d'atelier. Thèse de droit, Paris, 1904, p. 154 et suiv.*
29. DESROYS du ROURE : *Le règlement d'atelier... op. cit. p. 116.*
30. GAUDEMAR (J.P. de) : *L'ordre et la production, op. cit., p. 95 et 96* ; NOIRIEL (G) : *Du Patronage au paternalisme, la restructuration des formes de domination de la main d'oeuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française. Le Mouvement social juillet-septembre 1988* ; DEBOUZY (N.I.) : *Permanence du paternalisme, Le Mouvement social, art. cit.*
31. DESROYS du ROURE : *Le règlement d'atelier, op. cit., p. 143-144.*
32. *J.O. Chambre, 1890, Doc. Parl., p. 870 col. 3. Sur les travaux parlementaires qui suivent voir : LALLE (H), La question des règlements d'atelier, thèse de droit, Paris, 1904, p. 90 à 112 ; CHATEL (J.M.) : La question des règlements d'atelier (critique du projet de loi du 2 juin 1906), thèse droit, Paris, 1908, p. 44 à 65 ; DESROYS DU ROURE (H) : Le règlement d'atelier et le contrat de travail, op. cit., p. 155 à 192 ; CAILLEUX (E) : La question des règlements d'atelier en France, Revue d'économie politique, 1901 ; TOURNERIE (J.A.) : Le ministère du travail, op. cit., p. 273 à 275 ; GAUDEMAR (J.P. de) : L'ordre et la production, op. cit., p. 77 à 79 et 111 à 117.*
33. *On vient de fêter le centenaire de la Révolution de 1789 et les républicains voudraient achever la Révolution, faire aboutir ce qui ne l'a pas été.*
34. *Le conseil supérieur du travail créé par le décret du 22 janvier 1891 doit servir à informer le ministre sur les questions qu'il veut lui soumettre concernant les ouvriers. Il est composé de parlementaires, de syndicalistes ouvriers et d'employeurs. TOURNERIE (J.A.) : Le ministère du travail, op. cit., p. 87 à 95 ; LUCIANI (J) et SALAIS : Matériaux pour la naissance d'une institution, L'Office du Travail (1890-1906). Genèses 2. Décembre 1990.*
35. *Auguste Keufer (1851-1924). Ouvrier typographe, secrétaire général de la Fédération des travailleurs du Livre. Socialiste positiviste et réformiste, il a eu un grand rayonnement. MAITRON (J). Dictionnaire biographique du Mouvement ouvrier français. Paris, éd. Ouvrières, t. 13, 1975.*
36. *Les amendes font l'objet de vives discussions. Les patrons soutiennent qu'elles sont une pénalité indispensable au maintien de l'ordre dans l'atelier Les ouvriers protestent contre son caractère vexatoire.*
37. *Les chambres de commerce s'y opposent.*
38. *Le ministère du travail a été créé en 1906 et Viviani est le premier ministre du Travail (TOURNERIE (J.A.), Le ministère du travail op. cit. p. 171 et suiv.).*
39. *En monnaie de Cayenne disent les ouvriers. Zévaes le 4 juin 1907, à la chambre, lors de la discussion sur la suppression des économats, cite le cas des ouvriers de la verrerie de Tourouvre (Orne) qui sont payés en jetons de fer blanc. Les commerçants les acceptent en échange de marchandises, mais ils n'ont pas cours légal. Un jeton d'1 F équivaut à 85 centimes car la verrerie rembourse les jetons avec une retenue de 10 % et les commerçants prélèvent un bénéfice de 5 %.*

Les conventions collectives de travail en France

par Pierre Laroque

En novembre 1934, Pierre Laroque, jeune auditeur au Conseil d'Etat (et futur fondateur après-guerre de la Sécurité sociale), présente devant le Conseil national économique (ancêtre du Conseil économique et social) un rapport sur la faiblesse du droit conventionnel du travail et des organisations syndicales. Nous en présentons ici un résumé publié par la Revue internationale du travail du B.I.T. (n°5 de mai 1935). On y constatera l'ancienneté de certaines pesanteurs.

Le Conseil national économique français a procédé récemment à une vaste enquête sur les conventions collectives de travail. Sa commission permanente, après avoir entendu M. Picquenard, directeur du travail au ministère du Travail, a consulté, pour cette étude, la Confédération générale de la production française, les grandes organisations agricoles, les fédérations d'industries de la Confédération générale du travail, la Confédération des travailleurs chrétiens, la Confédération des travailleurs intellectuels, la Confédération patronale et les syndicats ouvriers d'Alsace et de Lorraine. Elle a recueilli, en outre, l'avis des professeurs Capitant, Oualid et Pic. Les résultats de cette enquête ont fait l'objet d'un rapport (1), qui, adopté par le Conseil dans sa Session du 30 novembre 1934, brosse un tableau vivant du régime et de la pratique des conventions collectives en France. Nous en résumerons dans les pages qui suivent les chapitres les plus intéressants.

L'évolution qui tend à la régularisation des relations collectives du travail étant moins avancée en France que dans d'autres pays, le rapport cherche à déterminer les causes de cette situation et les moyens susceptibles d'y remédier en examinant successivement l'organisation syndicale et l'organisation même des relations collectives du travail.

L'ORGANISATION SYNDICALE

Après avoir rappelé le statut légal des organisations syndicales(2), il analyse la structure de ces organisations et indique quels sont leurs effectifs.

Organisations patronales

Le rapport distingue deux types d'organisations patronales, les chambres syndicales et les unions ou fédérations de chambres syndicales, soit pour des industries ou branches d'industries déterminées, soit pour plusieurs industries. Dans le cadre national, la Confédération générale de la production française groupe l'ensemble des intérêts de l'industrie et du commerce français.

Bien qu'on ne dispose pas de renseignements précis sur les effectifs de la plupart des groupements patronaux, le rapport arrive à une double constatation : « D'une part, les syndicats patronaux groupent des entreprises qui, dans l'ensemble, emploient une proportion très importante des salariés de l'industrie ou du commerce français ; d'autre part, il existe un grand nombre de petites entreprises n'occupant que peu de salariés et non syndiquées. »

Les syndicats patronaux ont avant tout, souvent même exclusivement, pour rôle l'étude des questions économiques, sociales, fiscales intéressant l'ensemble des industriels du groupe et la représentation des intérêts de ces industriels dans les rapports avec les pouvoirs publics. En général, ils n'ont à aucun titre un rôle de gestion et d'organisation.

Étant donné l'individualisme foncier des patrons français, les syndicats ne disposent d'aucune autorité sur leurs membres ; ce sont des organismes d'étude et non de décision, de représentation et non d'organisation.

« Par voie de conséquence, conclut le rapport, ces groupements ne seront guère portés à conclure des conventions collectives de travail qui impliquent des engagements liant leurs membres. D'une manière tout à fait générale, les statuts des organisations patronales ne leur permettent pas de conclure de telles conventions : une telle mission excède le cadre de leur compétence normale, et certains statuts interdisent même formellement au syndicat d'intervenir en ce domaine. Aussi, en pratique, lorsque des conventions collectives sont conclues, le sont-elles soit avec des employeurs individuellement considérés, soit avec des syndicats habilités à cette fin par une délibération spéciale de leur assemblée générale, délibération qui ne lie pas les opposants. A plus forte raison, ne peut-il être question en général pour une fédération de chambres syndicales de traiter avec des groupements ouvriers : elle n'a, sauf exception, aucune qualité pour le faire, ni aucune autorité à cet égard sur les chambres syndicales qu'elle groupe. D'après les réponses de la Confédération générale de la production, une seule fédération exerce un certain contrôle sur les conventions collectives passées par les chambres syndicales : la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics dispose d'une action de coordination, se limitant à l'obligation pour les groupements régionaux et les chambres syndicales de la consulter avant de conclure une convention collective contenant des clauses intéressant l'industrie nationale.

« Ainsi l'organisation actuelle des syndicats patronaux et surtout l'esprit dans lequel est aménagée leur activité sont aussi peu favorables que possible à l'établissement de conventions collectives de travail. Le développement de ces conventions exigerait une réforme profonde de cette organisation. »

Organisations ouvrières

La structure des organisations ouvrières est relativement uniforme et fortement centralisée. A la base, les syndicats locaux forment les cellules élémentaires de l'organisation. Leur nombre est actuellement très élevé ; il est de l'ordre de 6.000. Ces syndicats sont, d'une manière générale, groupés d'une part, dans le cadre départemental ou régional, en unions interprofessionnelles, d'autre part, dans le cadre national, en fédérations de métiers ou d'industries.

La très grande majorité des syndicats et fédérations sont groupés, suivant leur tendance, en trois confédérations : « La Confédération générale du travail, s'efforçant à la fois d'obtenir progressivement par des réformes législatives l'amélioration du sort des travailleurs et d'accroître le rôle des syndicats dans la vie économique et sociale ; la Confédération française des syndicats chrétiens, qui trouve la base de sa doctrine dans l'Encyclique *Rerum novarum* ; la Confédération générale du travail unitaire, de tendance révolutionnaire, et rattachée plus ou moins directement au Parti communiste. »

Le chiffre exact des effectifs syndicaux n'est pas connu. La C.G.T. groupe environ 900.000 syndiqués. Les industries des transports maritimes, de la manutention dans les ports, des mines et du livre, puis celles des cuirs et peaux, comptent les organisations les plus fortes. La C.F.T.C. a indiqué le chiffre de 154.950 membres ; les employés forment plus du quart de l'effectif total. Quant à la Confédération générale du travail unitaire, le rapporteur déclare en ignorer les effectifs exacts.

Voici en quels termes est décrite la situation actuelle du syndicalisme ouvrier français :

« Dans l'ensemble, les salariés français ne sont syndiqués que dans une faible proportion, qui, au total, ne doit pas excéder 10 à 12 pour cent, proportion dans laquelle sont d'ailleurs compris les fonctionnaires. »

« Cette proportion même varie sensiblement suivant les régions. Les effectifs syndicaux sont relativement élevés dans le Nord de la France, dans les départements recouverts d'Alsace et de Lorraine, dans les principaux ports, dans certains centres industriels éparpillés sur le territoire ; ils sont encore importants dans la région parisienne. Par contre, ils sont faibles dans l'Ouest, et même très faibles dans l'Est, dans le Centre et dans tout le Midi, à l'exception de quelques ports et centres industriels. »

L'autorité réelle des organisations ouvrières ne dépend pas uniquement ni peut-être même principalement de leurs effectifs. « Nombreux sont les travailleurs qui, tout en suivant les directives syndicales, ne se soucient pas de verser une cotisation ; parfois même l'attitude de quelques employeurs peu favorables aux ouvriers syndiqués peut les engager à ne pas adhérer aux groupements syndicaux pour éviter la perte de leur emploi : peut-être y a-t-il là une explication de la faiblesse relative des organisations ouvrières dans les grands centres industriels de l'Est. L'autorité du syndicat dépend surtout de la personnalité de ses dirigeants, qui, par leur ascendant personnel, peuvent arriver à exercer une action effective sur tous les travailleurs de la profession, alors même que peu d'entre eux auraient expressément adhéré au syndicat.

« D'autre part, et c'est un deuxième élément dont il convient de tenir compte dans la détermination du rôle réel des organisations ouvrières dans les relations du travail, les organisations centrales exercent une autorité réelle sur les syndicats locaux. A la différence des organisations patronales, dans lesquelles les groupements locaux jouissent d'une entière indépendance, les organisations ouvrières sont fortement centralisées ; les fédérations nationales d'industrie impriment la direction à suivre à tous les syndicats qui leur sont rattachés et qui, sauf pour les questions purement locales, ne sont que des organismes d'exécution. Les fédérations nationales ont ainsi qualité pour conclure des conventions collectives de travail qui lient l'ensemble des syndicats de la corporation ; elles constituent même, en raison de la structure donnée aux organisations ouvrières, les organes normalement chargés de la négociation et de la conclusion de telles conventions. »

Mais tous les groupements ouvriers n'ont pas adopté la même attitude à l'égard des conventions collectives. La C.G.T.U. est, en fait, hostile aux conventions collectives. La C.G.T. qui, surtout dans la période antérieure à

1914, avait montré une réserve méfiante à l'égard des conventions collectives, demande aujourd'hui leur généralisation. Suivant ses déclarations, « un régime de droit doit être substitué à un régime de force dans le domaine des relations entre employeurs et employés ». La C.F.T.C. enfin, s'est toujours montrée favorable aux conventions collectives.

«Ainsi, poursuit le rapport, les organisations ouvrières, dans leur majorité, sont aujourd'hui favorables aux conventions collectives, réclament la généralisation de ces conventions. Il subsiste toutefois, du fait même de ces organisations, des éléments qui vont à l'encontre de ce résultat : tout d'abord, si la C.G.T.U. ne représente qu'une minorité dans les groupements ouvriers, c'est une minorité agissante, et dont les violences, le refus de se soumettre à aucune convention, peuvent faire hésiter les employeurs à se lier. D'autre part, les organisations de la C.G.T. et de la C.F.T.C. n'ont pas dans toutes les branches d'activité une égale autorité. Enfin, la C.G.T. et la C.F.T.C., bien qu'également favorables aux conventions collectives, n'unissent généralement pas leurs efforts pour négocier en commun (3). Faiblesse relative des effectifs, pluralité syndicale, ce sont là autant d'obstacles au développement des conventions collectives de travail en France. »

L'ORGANISATION DES RELATIONS COLLECTIVES DU TRAVAIL

Historique

Jusqu'à 1914, la convention collective n'a pris de l'importance que dans un petit nombre d'industries à forte organisation syndicale et d'esprit corporatif homogène et traditionnel : l'industrie minière (convention d'Arras) et les industries du livre. L'Etat a montré à l'égard des conventions collectives une attitude passive. Cependant, ces conventions apparaissent pour la première fois comme base d'une réglementation administrative du travail dans les décrets Millerand du 10 août 1899 sur les conditions des marchés de fournitures et de travaux publics des collectivités administratives.

La période de guerre est marquée par un large développement des conventions collectives sous l'impulsion et le contrôle de l'État.

La période d'après-guerre, enfin, est caractérisée par une remarquable opposition entre le mouvement législatif et l'application pratique des conventions collectives, le législateur ne cessant d'adopter des textes favorables au développement des conventions, alors que celles-ci ont perdu chaque année du terrain, au moins sous la forme pure d'accords librement contractés.

Le mouvement législatif.

L'intervention du législateur a présenté un double aspect. Par la loi du 25 mars 1919, il a donné un statut légal aux conventions collectives. D'autre part, il leur a fait une place croissante dans la réglementation législative et administrative du travail. A cet égard, le rapport distingue trois formules employées par le législateur : 1° la loi pose une règle générale et charge l'administration de l'appliquer en se référant, partout où il en existe, aux conventions collectives (loi du 23 avril 1919 sur la journée de 8 heures) ; 2° la loi pose une règle qui ne devra recevoir application que dans les professions et les régions où un accord collectif sera intervenu à cette fin (loi du 29 décembre 1923 sur la fermeture hebdomadaire des établissements industriels et commerciaux) ; 3° la loi confère valeur obligatoire et générale aux conventions collectives réglant certaines conditions de travail (loi du 19 juillet 1928 sur le délai-congé ; loi du 19 juillet 1933 réglementant le contrôle et la répartition du pourboire).

La pratique des conventions collectives.

Contrairement à l'évolution législative depuis 1919, le mouvement de fait est en recul. Voici, d'après les statistiques fournies par le ministère du Travail, le nombre de conventions collectives conclues chaque année depuis 1919 : 1919, 557; 1920, 845 ; 1921, 159 ; 1922, 196; 1923, 144 ; 1924, 177; 1925, 126; 1926, 238; 1927, 58 ; 1928, 99 ; 1929, 112 ; 1930, 72 ; 1931, 17 ; 1932, 23 ; 1933, 20.

« Ces chiffres n'ont qu'une portée relative, indique le rapport, puisqu'ils concernent uniquement les conventions conclues et font abstraction des conventions renouvelées lorsque, comme il arrive trop souvent, le ministère n'est pas avisé du renouvellement et des conventions en cours. Le ralentissement qu'ils manifestent dans la conclusion des conventions est cependant symptomatique du recul de ces conventions.

« Ce recul est d'ailleurs confirmé par les indications que fournissent les rapports présentés devant le Conseil national économique sur les différentes industries : dans la plupart des industries, de nombreuses conventions sont apparues en 1919, mais, en peu d'années, elles ont cessé d'être appliquées et ont complètement disparu.

« ... L'histoire des conventions collectives de travail traduit ainsi une opposition d'une part entre le mouvement législatif et l'application pratique des conventions collectives, d'autre part entre l'évolution, des conventions collectives en France et cette même évolution dans les pays étrangers. Quelles sont les causes de cette double opposition. Existe-t-il en France des circonstances qui rendent peu désirable ou particulièrement difficile l'application des conventions collectives de travail ? Ou bien la situation actuelle résulte-t-elle de l'imperfection du régime légal, d'un manque d'adaptation des institutions et des esprits ? Tel est le fond du problème soumis au Conseil national économique, appelé à se prononcer sur l'opportunité du développement des conventions collectives et sur les modalités éventuelles de ce développement. »

Le rapport répond à ces questions en étudiant successivement les conventions collectives de travail proprement dites, c'est-à-dire « les accords librement conclus entre organisations patronales et ouvrières et portant leur effet en eux-mêmes sans s'intégrer dans des réglementations administratives » et ensuite la réglementation du travail à base contractuelle.

LE STATUT LÉGAL DES CONVENTIONS COLLECTIVES

Le rapport aborde l'examen du statut légal des conventions collectives en analysant la loi du 25 mars 1919, qui définit les conditions de validité, le champ d'application et les effets des conventions collectives, ainsi que les textes divers qui ont organisé des procédures de conciliation et d'arbitrage.

Sur le régime des conventions collectives (4), nous nous bornerons à citer la conclusion à laquelle aboutit le rapport.

« L'examen du statut légal de la convention collective de travail montre combien le législateur de 1919 a été timide. Les parties peuvent à peu près à leur gré se soustraire aux effets des conventions qui les lient ; ces conventions, d'autre part, n'ont aucune portée réelle à l'égard des tiers. Enfin et surtout, le législateur n'a pas fait d'efforts suffisants pour favoriser la conclusion de telles conventions. Il n'a pas suivi l'exemple du législateur britannique créant et encourageant des organismes de négociation. C'est ce que montre l'étude des procédures de conciliation et d'arbitrage. »

Dans le domaine de la conciliation et de l'arbitrage, la loi du 27 décembre 1892 qui organise une procédure facultative dans le cadre local, le juge de paix y jouant un rôle prépondérant, n'a donné que des résultats médiocres.

« Sans doute, constate le rapporteur, un certain nombre de conflits ont-ils pu être résolus par cette procédure, mais ce nombre est resté faible et il ne s'est jamais agi que de conflits purement locaux et de minime importance ; l'insuffisante autorité du juge de paix, l'absence d'organismes permanents de conciliation et d'arbitrage, et surtout l'absence de toute obligation et de toute sanction ont été les causes de cet échec. »

Un projet de refonte des dispositions du code du travail relatif à la conciliation et à l'arbitrage voté par la Chambre des députés en 1929, est pendant devant le Sénat. Des procédures d'arbitrage obligatoire existent seulement dans l'industrie des transports maritimes et dans les chemins de fer ; ailleurs « il n'y a dans aucune branche d'activité des organismes permanents de négociation et de conciliation comparables à ceux que l'on trouve, par exemple, en Grande-Bretagne ».

LA PRATIQUE ACTUELLE DES CONVENTIONS COLLECTIVES

La partie la plus intéressante du rapport est celle qui traite de la pratique actuelle des conventions collectives. On y trouve, pour la première fois, des indications coordonnées sur la répartition professionnelle et territoriale et sur le contenu des conventions collectives, ainsi que sur les effets qu'elles ont eus sur les relations collectives du travail en France.

Le rapport étudie d'abord l'industrie et le commerce, puis l'agriculture. Notons tout de suite que, dans le domaine de l'agriculture, la portée pratique des conventions collectives est très réduite. Il convient, par contre, d'insister sur la partie du rapport consacrée à l'industrie et au commerce, dont nous citerons de larges extraits.

« 1° Répartition des conventions par catégories professionnelles.

Cette répartition est très inégale suivant les professions, ainsi qu'il résulte du tableau (p. 754) sur lequel les nombres d'établissements et de salariés sont ceux du recensement de 1926 publiés par la Statistique générale de la France et les nombres de salariés intéressés par les conventions, ceux indiqués par la Confédération générale de la Production française, non contestée par les organisations ouvrières.

« Ces chiffres n'englobent pas tous les travailleurs salariés, dont le nombre total, abstraction faite de l'agriculture, est en France de l'ordre de 10 millions ; en particulier ils ne font pas état des personnels de nombreux commerces et des différentes collectivités publiques. Ils comprennent seulement la majeure partie des salariés des entreprises industrielles et commerciales... »

Sans doute, dans l'ensemble, la place qu'occupent les conventions collectives du travail dans les différentes industries, « est-elle très petite, mais pour certaines branches d'activité, la convention collective a une importance réelle. Tel est le cas dans la boulangerie, dans les mines de charbon, dans les industries du livre, dans celles des transports maritimes et des ports ; les conventions collectives, en dépit des chiffres, ont encore un rôle certain dans l'industrie du bâtiment et dans celle des cuirs et peaux ».

Dans les autres catégories professionnelles, « les conventions collectives de travail sont à peu près inexistantes : les industries de l'alimentation autres que la boulangerie, les industries des métaux, les industries des textiles, les commerces de toute nature - si l'on en excepte les coopératives de consommation - ignorent à peu près complètement les conventions collectives.

Développement appréciable, même important, dans un petit nombre d'industries, carence à peu près complète dans les autres, tel est le bilan de l'application actuelle des conventions collectives de travail en France ».

« 2° *Portée et répartition géographiques des conventions collectives de travail.* L'étendue du champ d'application des conventions collectives de travail varie suivant les catégories professionnelles :

« Si l'on excepte les chartes-parties-types de la grande pêche, il n'y a plus aujourd'hui aucune convention nationale. Des conventions de ce type assez nombreuses avaient été conclues en 1919 et en 1920; aucune n'est plus en vigueur.

« Il n'y a même que peu de conventions régionales ou départementales : la plus remarquable est la convention qui régit le bassin houiller du Nord, du Pas-de-Calais et d'Anzin. Dans l'industrie du bâtiment, des conventions régionales ont été conclues, l'une pour le Nord de la France (départements du Nord et du Pas-de-Calais), l'autre pour l'Ouest, toutes deux encore en vigueur ; elles se bornent d'ailleurs à un rappel de principes dans le cadre desquels pouvaient être passés des accords locaux. Enfin, les conventions intéressant l'imprimerie ont généralement aujourd'hui un caractère départemental.

« La grande majorité des conventions en vigueur sont des conventions locales n'excédant pas le cadre d'une ville, voire même d'une entreprise. Cela est vrai pour toutes les industries autres que l'industrie houillère et les industries du livre. L'on se trouve ainsi en présence d'une masse de conventions conclues au gré des circonstances locales, sans aucune vue d'ensemble, limitées par la faiblesse des effectifs qu'elles intéressent comme par leur précarité.

« Si l'on examine comment se répartissent sur la carte les masses ouvrières bénéficiant de conventions collectives de travail, l'on aperçoit que ces conventions intéressent en majorité le Nord et l'Ouest de la France ; l'importance des populations ouvrières, la force et l'activité des organisations syndicales expliquent le développement des conventions collectives dans le Nord. Il est plus difficile de déterminer les raisons de l'extension de ce développement dans l'Ouest, où les centres industriels, abstraction faite de la région de Nantes et Saint-Nazaire, n'ont qu'une importance secondaire, bien moindre par exemple que dans l'Est, où les conventions collectives sont à peu près inexistantes.

« 3° *Contenu des conventions collectives de travail.* - La variété constatée dans l'étendue du champ d'application des conventions collectives se retrouve dans le contenu de ces conventions.

« Il y a fort peu de conventions complètes, réglementant l'ensemble des conditions du travail : salaires, durée, repos, recrutement, congés, etc. Seuls répondent à ce type, à des degrés divers, les conventions conclus dans les industries du livre et, en général, dans la boulangerie. Les premières présentent même une certaine unité du fait de l'élaboration par la Fédération des travailleurs du livre (C.G.T.) d'un tarif fédéral. L'on peut rapprocher de ces conventions les chartes-parties-types de la grande pêche et les conventions régionales du bâtiment, celles-ci ayant toutefois plutôt le caractère de conventions-cadres.

« La plupart des conventions sont des conventions partielles limitées à un aspect particulier des relations du travail. C'est le cas même pour la convention des mines de houille, qui vise à peu près uniquement les salaires. C'est le cas surtout pour toutes les conventions locales conclues occasionnellement dans les industries autres que celles où les conventions collectives sont la base normale des relations du travail.

« Le plus souvent il s'agit de conventions relatives uniquement aux salaires : tel est le caractère de la majorité des conventions conclues à la suite de grèves, et c'est le plus grand nombre. La convention fixe le taux nouveau des salaires, parfois seulement le mode de calcul de ce taux, celui-ci variant suivant un index économique. Le contenu de telles conventions différera suivant que le salaire est fixé au temps ou à la tâche, il pourra comprendre des indemnités pour heures supplémentaires, etc.

« En dehors des salaires, les questions qui ont fait le plus souvent l'objet de conventions collectives au cours des quinze dernières années sont celles de la durée du travail : durée journalière, repos hebdomadaire. Mais ces conventions sont devenues beaucoup plus rares du fait de la législation intervenue en ces matières et des mesures administratives prises pour son application. Elles ne concernent plus que des dispositions complémentaires des règlements en vigueur.

« Les autres conditions du travail font rarement l'objet de conventions spéciales. Elles n'apparaissent qu'à titre accessoire dans des conventions relatives aux salaires. L'on trouve ainsi des clauses concernant le délai-congé, les vacances payées, l'embauchage, l'organisation de l'apprentissage, des procédures de conciliation et d'arbitrage en cas de différend sur l'application de la convention.

« Une place à part doit être faite à un accord-type conclu en 1920 entre la Fédération nationale des coopératives de consommation et la Confédération générale du travail en vue de régler les rapports entre les coopératives et les syndicats locaux. Cet accord recommande la conclusion de contrats collectifs de travail entre les groupements des deux ordres. Le contenu envisagé pour ces contrats, en raison du caractère particulier des coopératives de consommation, manifeste une intervention beaucoup plus poussée des organisations syndicales : indépendamment des clauses relatives aux salaires, aux avantages accessoires, aux lois de protection et d'hygiène sociale, il est prévu que la coopérative emploiera exclusivement du personnel syndiqué, recruté en principe par l'intermédiaire des organisations syndicales, que les syndicats auront un droit de regard sur les causes de renvoi de leurs adhérents et pourront en référer à une commission d'arbitrage, que les syndicats exerceront un contrôle sur l'organisation de l'apprentissage. En contrepartie, les syndicats s'engagent à fournir un personnel offrant des garanties de moralité et d'aptitude professionnelle, et, point plus intéressant, à exclure de toute grève partielle ou générale de la corporation le personnel des coopératives. Pouvoirs étendus du syndicat, exclusion de la grève, tels sont les caractères essentiels de ce remarquable accord.

«4° *Répercussions des conventions sur les relations du travail.* - Il est assez difficile de déterminer avec précision les répercussions qu'ont eues en France les conventions collectives de travail sur les relations entre employeurs et salariés, sur la paix sociale : ont-elles été un facteur d'apaisement ou d'agitation ? Les avis divergent. Si nous nous limitons aux résultats de l'enquête à laquelle a procédé le Conseil économique, nous constatons deux tendances générales.

« Dans la grande masse des commerces et industries, les organisations patronales estiment que les conventions collectives ont été facteurs de troubles sociaux, ont entretenu et multiplié les conflits qui ont disparus ou tout au moins diminués depuis la disparition des conventions. A cette appréciation les organisations ouvrières répondent - peut-être non sans raison - que l'expérience des conventions collectives n'a pas été réellement faite dans ces commerces et industries ; les conventions qui y ont existé ont été conclues à une époque anormale dans les semaines qui ont suivi la fin de la guerre, elles n'ont eu qu'une durée éphémère, et ces circonstances défavorables ne sauraient suffire à condamner d'une manière générale et absolue les conventions collectives. Et le caractère purement local, occasionnel et limité des conventions conclues depuis cette date ne permet guère d'en faire état.

« Quant aux industries dans lesquelles les conventions collectives de travail ont une importance réelle et ont été appliquées d'une manière permanente en période normale, organisations patronales et organisations ouvrières s'accordent en général à reconnaître les heureux effets des conventions. La Confédération générale de la production constate le succès des conventions collectives dans les mines de houille. Le Comité des armateurs, à propos des conventions sur les transports maritimes, « se plaît à reconnaître que tant que les accords ou conventions collectives ont été en vigueur, leurs clauses ont été généralement respectées de part et d'autre ». Dans les industries du livre, la seule réserve des organisations patronales concerne les difficultés qui accompagnent le renouvellement des conventions : « Généralement les conventions collectives ont été scrupuleusement observées par les deux parties, mais les renouvellements ont été souvent laborieux, ils ont été précédés ou accompagnés de grèves. Dans plusieurs cas, ces difficultés ont abouti à faire renoncer les employeurs à maintenir ce système. » Peut-être ne serait-il pas impossible de trouver des modalités évitant, ou tout au moins réduisant, ces occasions de conflits.

« Sous cette dernière réserve, il semble bien que la convention collective ait eu d'heureux résultats dans les industries où elle a été largement appliquée. Est-ce à dire qu'il en irait de même dans les autres branches d'activité ? Cela n'est évidemment pas prouvé, car le succès des conventions collectives dans la boulangerie, les mines de houille, les industries du livre et les transports maritimes, a pu tenir à des conditions propres à ces industries. Et si l'échec des conventions dans la généralité des industries à la suite de la guerre n'est pas à lui seul déterminant, le succès des conventions dans quelques industries ne l'est pas davantage. »

CAUSES DU FAIBLE DÉVELOPPEMENT DES CONVENTIONS COLLECTIVES

A la lumière de ces constatations, le rapport conclut que la faible application des conventions collectives est due à trois causes principales : le développement de la législation sociale, la résistance patronale et la faiblesse des syndicats ouvriers.

Fixant une part croissante des conditions de travail, notamment la durée du travail, les lois ouvrières diminuent le champ d'action des conventions collectives. A l'heure actuelle, celui-ci se limite, à peu de chose près, aux salaires, « et c'est bien là l'origine de la résistance patronale à la conclusion de telles conventions ».

Le motif principal de la résistance patronale, selon la déposition de la Confédération générale de la production française, « réside en ce que les conventions collectives constituent pour les entreprises une aliénation de leur liberté, contraire à leur fonctionnement normal ; elles font obstacle à l'adaptation à tout moment nécessaire des exploitations aux variations des circonstances économiques ; d'autre part, en appliquant des règles uniformes à des entreprises placées dans des conditions d'exploitation différentes, elles créent des inégalités économiques et nuisent au fonctionnement des entreprises les moins favorisées. L'argument prend une valeur particulière en période de crise, et là gît peut-être l'une des causes de la régression actuelle des conventions collectives.

«A ce raisonnement, les organisations ouvrières répondent, d'une part qu'il n'est pas établi que les conventions collectives fassent obstacle aux variations dans le temps des circonstances économiques, d'autre part que l'uniformité des règles qui en résultent pour les différentes entreprises n'est pas nécessairement un mal : elle place toutes les entreprises sur un pied d'égalité au regard des conditions d'emploi de la main d'oeuvre ; contester l'avantage de cette égalité, c'est demander que la main d'oeuvre fasse les frais de la concurrence entre entreprises similaires.

«... Le patronat trouve l'un des motifs de sa résistance à des conventions collectives dans la faiblesse et la division des ouvriers. D'une part, les syndicats n'ont pas toujours l'autorité nécessaire pour assurer le respect des conventions par l'ensemble des ouvriers, alors surtout que les syndicats unitaires refusent toute collaboration avec les employeurs, même par voie de conventions collectives, et encouragent la violence : l'on constate ainsi parfois des grèves en cours de conventions collectives ou au moment du renouvellement de ces conventions. D'autre part, les syndicats n'assument aucune responsabilité effective dans l'exécution des conventions, leur patrimoine ne leur permettant pas de répondre du préjudice causé aux employeurs par les manquements aux accords intervenus.

« Les organisations ouvrières ne contestent pas que la force des syndicats ouvriers est un élément essentiel à la généralisation des conventions collectives, mais font valoir que la pratique des conventions collectives aide au développement des organisations. »

En concluant, le rapporteur émet l'opinion « que l'extension effective des conventions collectives de travail donnerait aux syndicats ouvriers une autorité qui leur permettrait d'exercer une influence heureuse sur la corporation tout entière du fait qu'ils auraient une possibilité réelle de contracter en son nom ». D'autre part, il fait observer que « le respect du contrat n'est pas en France un dogme aussi fortement entré dans les moeurs qu'en Grande-Bretagne ; bien au contraire, tout un ensemble de lois récentes, en particulier la législation des loyers, ont eu pour effet d'affaiblir encore l'autorité du contrat. La généralisation des conventions collectives exigerait... la formation d'une véritable morale de la convention collective... »

LA RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL A BASE CONTRACTUELLE

Contrairement à la pratique des conventions collectives proprement dites, la réglementation du travail à base contractuelle occupe une place très importante dans le droit ouvrier français. C'est même, déclare le rapport, « la forme spécifiquement française de la convention collective de travail. »

« M. Picquenard, dans la déposition qu'il a faite devant la commission du Conseil national économique, a indiqué l'importance des règlements de tous ordres pris pour l'application de la journée de huit heures. A la date du 15 juin 1934, 150 règlements d'administration publique avaient défini les modalités d'application de la loi du 23 avril 1919 dans les différentes branches d'activité industrielle et commerciale. D'autre part, 133 décrets ou arrêtés avaient fixé sur des points particuliers les règles applicables soit en exécution de ces règlements d'administration publique, soit par dérogation à leurs dispositions. Règlements d'administration publique, décrets, arrêtés avaient tous été pris dans les conditions indiquées, après accords préalables, soit librement conclus - c'est le cas général pour les décrets et arrêtés particuliers - soit en commission mixte. Au total ces 283 règlements intéressent dans l'industrie 520.000 établissements occupant 4.800.000 salariés, dans le commerce et les transports, 120.000 établissements occupant 1.200.000 salariés, c'est-à-dire la quasi-totalité des travailleurs de l'industrie, une proportion appréciable, quoique sensiblement plus faible, des travailleurs du commerce. En définitive, ce sont donc 6 millions de salariés qui bénéficient de ce régime, lequel est au premier chef un régime de conventions collectives de travail.

« Les arrêtés préfectoraux pris pour l'application de la loi du 29 décembre 1923 n'ont pas une portée aussi large : tandis, en effet, que la journée de huit heures est un principe général applicable à toutes les activités industrielles et commerciales, la fermeture hebdomadaire est, en quelque sorte, une règle exceptionnelle, dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'accord préalable des organisations patronales et ouvrières ; la convention collective y a donc une autorité plus grande et l'administration une moindre initiative. En fait, cependant, nombreux sont les arrêtés préfectoraux pris pour l'application de cette loi, et cela seul témoigne de l'efficacité que l'on peut attendre de la convention collective de travail, à condition de la faire bénéficier de la sanction de l'autorité publique. De 1929 à 1932, 387 arrêtés ont été pris, et, si l'on en déduit les 17 arrêtés rapportés, 370 restaient en vigueur au 1^{er} janvier 1933. Leur portée est d'ailleurs inégale : 146 intéressaient la boulangerie, qui se trouve soumise à ce régime dans 22 départements entiers, 9 arrondissements, 1.865 communes, dont 142 de plus de 10.000 habitants ; il n'est d'ailleurs pas surprenant que cette formule ait rencontré un succès particulier dans une branche d'activité où la convention collective a toujours eu une place importante. Cette industrie mise à part, 106 arrêtés sont en vigueur dans la boucherie et la charcuterie, 53 dans la coiffure, 18 dans le commerce de détail des vêtements et chaussures, 17 dans la pharmacie, 14 dans l'épicerie, fruiterie, laiterie. L'application de la loi du 29 décembre 1923 est donc limitée à un petit nombre de corporations bien déterminées, relevant du petit commerce, les seules d'ailleurs pour lesquelles cette législation présente un intérêt véritable, pour éviter la concurrence que font les établissements toujours ouverts à ceux qui ferment hebdomadairement.

« Ces exemples suffisent à montrer que la convention collective de travail n'a pas en France une place aussi limitée que les apparences pourraient le laisser croire et qu'elle est susceptible d'une large application, sous la forme spécifiquement française du règlement administratif à base contractuelle. »

Serait-il possible de généraliser la réglementation du travail à base contractuelle ? Telle est la question que soulève le rapporteur en terminant. « Sans doute, dit-il, la variété des domaines où l'expérience en a été faite et des formules adoptées par le législateur témoigne de sa souplesse et de ses possibilités d'adaptation. Il n'en est pas moins certain que des modalités entièrement nouvelles devraient être prévues si l'on entendait donner à la réglementation à base contractuelle une portée générale, si l'on entendait par ce procédé fixer d'une manière constante l'ensemble des conditions du travail dans chacune des branches d'activité économique. Les variations dans l'espace, les variations entre professions et même entre entreprises, les variations dans le temps exigeraient la constitution d'organismes permanents spécialisés dans l'élaboration et l'adaptation de la réglementation aux conditions du moment.

« Au surplus, le domaine où cette réglementation est actuellement la plus limitée et où elle devrait se généraliser est celui des salaires. Sans doute, les décrets du 10 août 1899 prévoient-ils la constatation par l'administration du taux normal des salaires à appliquer aux salariés des entrepreneurs de travaux publics et de fournitures des collectivités publiques, mais il ne s'agit que d'une constatation, non d'une fixation par voie d'autorité. Sans doute encore la loi du 10 juillet 1915 prescrit-elle la fixation du salaire minimum des travailleurs à domicile par des commissions mixtes, mais il s'agit d'une catégorie particulière de travailleurs, dont la protection est spécialement nécessaire. Et, en dehors de ces hypothèses, les salaires sont restés complètement en dehors de toute réglementation administrative, même à base contractuelle. Or, il n'est pas douteux que c'est le point crucial de l'organisation des relations collectives du travail. Il est vain de prétendre réaliser cette organisation si le problème de la fixation des salaires n'est pas résolu.

« Cela seul suffit à montrer que si la généralisation du procédé de la réglementation du travail à base contractuelle est théoriquement et pratiquement concevable, elle implique une extension considérable de l'emprise de l'Etat sur la vie économique et sociale, une transformation profonde qui ne saurait être préconisée qu'après mûre réflexion. »

CONCLUSION

Sur la base du rapport dont nous venons de résumer on de citer les parties les plus remarquables, le Conseil national économique a adopté un certain nombre de conclusions. Après avoir constaté qu'en France les conventions collectives de travail se sont heurtées à des obstacles et ont marqué une régression depuis une dizaine d'années, il estime que cette situation peut comporter des risques graves et qu'il y aurait intérêt à la conclusion d'accords qui fixeraient, pour une durée plus ou moins prolongée, les conditions de la collaboration du personnel et de l'entreprise. Toutefois la généralisation des conventions collectives implique un développement aussi étendu que possible des organisations professionnelles et la réalisation d'une morale de la convention collective, comportant notamment la conscience exacte des responsabilités qu'entraîne cette convention ainsi que la reconnaissance des droits et obligations mutuels que crée tout accord librement consenti. Il émet le voeu que les divers groupements économiques du pays, en ne retenant les expériences du passé que pour y puiser des enseignements, fassent dès maintenant un effort sérieux en vue de se rapprocher, de se concerter et de procéder à l'élaboration de conventions, adaptées aux conditions propres de chaque branche d'activité, dans tous les cas où l'essai peut être tenté avec chance d'aboutir.

1 CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE: Les conventions collectives de travail. Rapport présenté par M. Pierre Laroque, auditeur au Conseil d'Etat, et adopté par le Conseil national économique dans sa session du 30 novembre 1934. Paris, Imprimerie nationale. 1934.

2 Voir également BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : La liberté syndicale, Vol. II. Études et Documents, série A (Vie sociale), n° 29. Genève, 1927.

3 « La Confédération française des travailleurs chrétiens a fait observer qu'en ce qui la concerne, elle a toujours été disposée à s'entendre avec la C.G.T. pour une action commune, notamment pour la négociation des conventions collectives.

4 Voir BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: La liberté syndicale, France, chap. III, § 1, et La conciliation et l'arbitrage des conflits du travail, p.204 et suiv. (Etudes et Documents, série A (Vie sociale), n° 34. Genève, 1933).

L'inspecteur du travail, personnage de comédie

Nous ne connaissons guère d'ouvrage littéraire ou cinématographique mettant en scène l'inspecteur du travail.

En 1914 un auteur de pièce de boulevard, Paul GAVAULT, dans sa comédie intitulée « le mannequin » utilise, comme ressort de l'action, le droit d'entrée dans l'établissement dont jouissent les inspecteurs du travail. Le personnage principal, grâce à ses relations, s'est fait nommer inspecteur pour pouvoir ainsi plus facilement poursuivre de ses assiduités une femme mariée.

Le premier acte de la pièce, publiée en supplément de l'*ILLUSTRATION*, rend compte d'une visite d'établissement bien particulière, la première mais aussi la dernière effectuée par le séduisant et peu scrupuleux Maurice de Lursange, éphémère inspecteur du travail.

Nous avons fait grâce aux lecteurs de la suite de l'œuvre, mais ceux d'entre eux qui y ont trouvé intérêt peuvent être rassurés : la morale est sauve car, à la fin de l'acte IV, Armande comme Colette ont su résister à toutes les avances.

