



HAL
open science

L'inspection du travail et les conventions collectives entre 1892 et 1936

Claude Didry

► To cite this version:

Claude Didry. L'inspection du travail et les conventions collectives entre 1892 et 1936. Robert Jean-Louis. Inspecteurs et Inspection du Travail sous la IIIe et la IVe République, La documentation française, pp.190-203, 1998. ⟨halshs-00601579⟩

HAL Id: halshs-00601579

<https://shs.hal.science/halshs-00601579v1>

Submitted on 20 Jun 2011

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

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



HAL Authorization



L'Inspection du travail et les conventions collectives entre 1892 et 1936.

par Claude DIDRY

L'Inspection du travail est prise à l'heure actuelle comme une institution qui va de soi. Pourtant la conjonction de ces deux termes « inspection » d'une part, « travail » d'autre part n'est évidente qu'à la condition de supposer qu'il n'est pas de droit effectif du travail sans un corps de fonctionnaires chargés d'en assurer le contrôle. La loi du 2 novembre 1892 consacre une telle synthèse en définissant d'une part tout un ensemble de réglementations sur le travail, et en instituant d'autre part un corps d'inspecteurs du travail chargé d'en contrôler l'application.

L'absence d'une réglementation préalable des conditions du travail, dont l'application soit contrôlée par un corps d'inspecteurs ne correspond pas pour autant à une situation d'« anomie professionnelle ». Ainsi au milieu du siècle dernier, il revient à une institution telle que les conseils de prud'hommes de « vider les querelles »¹ que suscite le travail. Cette activité de conciliation s'appuie sur le fait que les plaignants et les juges participent du même groupe professionnel et sont alors à même de rechercher une solution au différend en s'appuyant sur les « usages légitimes » de cette profession.

Dans une perspective similaire, et sans que les compétences des différentes juridictions ne soient fixées de manière rigide, la loi du 29 décembre 1892 sur l'arbitrage et la conciliation confie au juge de paix le soin de rapprocher les points de vue en cas de différends collectifs liés au travail. Une telle façon de dire les règles professionnelles et de « vider les querelles » s'oppose, d'une certaine manière, au dispositif institué par la loi de novembre. Contrôle et répression d'un côté, conciliation de l'autre. Comment l'activité initiale de contrôle des inspecteurs du travail a-t-elle acquis une dimension de conciliation de plus en plus importante, au point de voir la présence et l'arbitrage d'inspecteurs mentionnés dans un certain nombre de conventions collectives en 1936 ? Réciproquement, quelles transformations en résulte-t-il pour les conventions collectives elles-mêmes ?

Après être revenu sur la disjonction entre Inspection et conciliation au tournant du siècle, nous examinerons les circonstances qui ont suscité un rapprochement de ces deux activités, pour envisager enfin la spécificité de mai-juin 1936.

LE « PROGRAMME » INITIAL DE L'INSPECTION DU TRAVAIL À TRAVERS LA LOI DE 1892

Les prémices du contrat de travail : la loi de 1890

L'Inspection du travail s'appuie sur un élément dont la réalité n'est pas nécessairement constituée à la fin du siècle dernier : la notion de travail. Si toute une série de rapports au cours de la première moitié du siècle précédent a attiré l'attention sur les liens entre la paupérisation et le travail industriel², les limites de la notion de travail ou de travailleur sont relativement incertaines. Le droit permet difficilement de distinguer l'entrepreneur et l'ouvrier, notamment du fait de l'existence du marchandage et du travail aux pièces. Une loi cependant vient déranger cette situation (sans la bouleverser) : la loi du 27 décembre 1890 sur la rupture du contrat de louage de service. La distinction entre contrat de louage de service et contrat d'entreprise ou de louage d'ouvrage devient alors un enjeu important pour pouvoir bénéficier des dispositions de la loi en cas de rupture abusive du contrat lorsque celui-ci est conclu pour une durée indéterminée. Les dispositions de la loi portent sur l'octroi de dommages-intérêts en cas de rupture abusive du contrat de louage. Il revient alors en règle générale aux conseils de prud'hommes d'apprécier, dans les cas litigieux, la conformité de la rupture aux usages de la profession.

Le critère de la machine

La loi de 1892 confie aux inspecteurs le contrôle de la coexistence des individus selon le sexe et l'âge sur le lieu de travail. Elle vise essentiellement le travail en usine. Les établissements concernés sont ainsi définis de manière extensive : « Le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les usines, manufactures, mines, minières et carrières, chantiers, ateliers et leurs dépendances, de quelque nature que ce soit, publics ou privés, laïques ou religieux, même lorsque ces établissements ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance, est soumis aux obligations déterminées par la présente loi. » (art. premier, al. 1).

Réciproquement, dans cet ensemble de travaux mentionnés par la loi, le travail industriel présente la cohérence la plus forte avec l'ensemble des dispositifs qui vise à faire appliquer une limitation du temps de travail et à faire respecter l'existence de pauses pour les enfants. Il a un caractère relativement permanent et s'accommode d'un horaire qui s'applique de manière générale à tous les membres de l'usine, ou du moins selon des critères généraux (sexe, âge), sans tenir compte des particularités des individus.

¹ Sur cette question. Alain Cottereau, 1987 - « Justice et injustice ordinaire sur les lieux de travail d'après les audiences prud'homales » (1806-1866). *Le mouvement Social*, n°141, octobre-novembre 1987

² On pense à des économistes tels que Adolphe Blanqui, ou à des médecins tels que Villermé qui pousse le tableau jusqu'à décrire la déchéance ouvrière de l'humanité dans l'animalité.



3 Voir M. Pigenet, Droit, syndicalisme et identité sociale - Les bûcherons et la loi sur les accidents du travail (1898-1914) in M. Mansfield et coll., Aux sources du chômage : 1880-1914, p. 355-380, Belin, Paris, 1994. Voir aussi Association nationale pour la protection légale des travailleurs, 1909, sur les accidents du travail dans l'agriculture.

La loi laisse de côté une grande partie du travail enfantin et féminin qui prend en général la forme du travail à domicile : « Sont exceptés les travaux effectués dans les établissements où ne sont employés que les membres de la famille sous l'autorité soit du père, soit de la mère, soit du tuteur » (art. premier, al. 3). Cette exception est toutefois suspendue « si le travail s'y fait à l'aide de chaudières à vapeur ou de moteurs mécaniques, ou si l'industrie exercée est classée au nombre des établissements dangereux ou insalubres », qui sont autant de cas où « l'inspecteur aura le droit de prescrire les mesures de sécurité et de salubrité à prendre conformément aux articles 12, 13 et 14 » (art. 1, al.1). La loi confie également aux inspecteurs la mission relativement vague d'« établir la statistique des conditions du travail industriel dans la région qu'ils sont chargés de surveiller. » (art. 21, al.1). Le contrôle de l'application de la loi se déroule donc aussi dans l'optique d'une accumulation de connaissances sur la fréquence des différentes formes d'infraction. Il donne ainsi lieu à la production d'une « statistique ».

Une telle loi regroupe sur elle les suffrages de députés de bords différents (catholiques sociaux, socialistes et radicaux) dans la mesure où elle donne lieu à plusieurs interprétations possibles : limitation du temps de travail pour les socialistes (avec la réaffirmation de la limitation à 12 heures pour les hommes proclamée en 1848) ; contrôle du travail des femmes et des enfants en usine dans le cadre du familialisme des catholiques sociaux tel A. de Mun, pour lesquels le travail de la femme doit se réaliser d'abord à son domicile.

La loi de 1898 sur les accidents du travail s'appuie de manière similaire sur une représentation du travail proche du travail usinier même si elle fait référence à un secteur qui ne se caractérise pas par une organisation usinière de la production : le bâtiment. L'article premier est en effet libellé en ces termes : « Les accidents survenus par le fait du travail, ou à l'occasion du travail aux ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, les entreprises de transport par terre et par eau, de chargement et de déchargement, les magasins publics, mines, minières, carrières et, en outre dans toute exploitation ou partie d'exploitation dans laquelle sont fabriquées ou mises en œuvre des matières explosives, ou dans lesquelles il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux, donnent droit, au profit de la victime ou de ses représentants, à une indemnité à la charge du chef d'entreprise, à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours. Les ouvriers qui travaillent seuls d'ordinaire ne pourront être assujettis à la présente loi par le fait de la collaboration accidentelle d'un ou de plusieurs de leurs camarades. »

Cette loi s'appuie sur une représentation du travail salarié qui exclut les travailleurs qui ne sont pas liés directement à un établissement ou un atelier (lien de dépendance physique). Son application pose d'ailleurs un certain nombre de problèmes pour des cas limites, tels que les bûcherons du Cher, dont les demandes de couverture sont rejetées au motif qu'ils ne sont pas salariés³.

4 Qui poursuivent les débats du Conseil supérieur du travail en 1906.

Dans le cadre de la loi de 1898, la déclaration de l'accident doit être transmise dans un premier temps au maire de la localité où a eu lieu l'accident, qui le transmet ensuite immédiatement à l'inspecteur divisionnaire du travail. Cette procédure donne aux inspecteurs l'occasion d'enrichir leur statistique sur les accidents du travail.

La protection légale du travail à domicile : la loi du 7 mars 1850

Certaines formes de travail à domicile sont protégées par une loi : la loi du 7 mars 1850 sur le tissage et le bobinage. Cette loi impose à « tout fabricant, commissionnaire ou intermédiaire qui livre des fils » soit pour les faire tisser soit pour les faire bobiner, d'inscrire pour ce qui concerne le tissage sur « un livret spécial appartenant à l'ouvrier et laissé entre ses mains :

- le poids et la longueur de la chaîne ;
- le poids de la trame et le nombre de fils de trame à introduire par unité de surface de tissu ;
- la longueur et la largeur de la pièce à fabriquer ;
- le prix de façon, soit au mètre de tissu fabriqué, soit au mètre de longueur ou au kilogramme de la trame introduite dans le tissu. » (art. 1er, al. 1).

L'exécution de cette loi est confiée aux officiers de police judiciaire et non aux inspecteurs du travail. D'après E. Petit auteur d'un rapport sur « la réforme de l'Inspection du travail en France » devant l'Association nationale pour la protection des travailleurs, en 1909, la police délaisse complètement cet aspect de sa mission. Ainsi « Quant à la loi du 7 mars 1850, sur le tissage et le bobinage, l'action de la police ordinaire, seule compétente pour en contrôler l'application est si complète que la chambre, le 9 février 1905, a dû voter un projet de loi qui charge l'Inspection du travail de ce contrôle » (rapport de Petit, p. 31). Cette situation traduit aussi au début du siècle, une évolution et un élargissement de la mission des inspecteurs du travail.

Le champ de l'Inspection du travail à la fin du siècle dernier : législation et dérogation

Au cours des discussions qui ont lieu devant l'Association nationale pour la protection des travailleurs, en 1909⁴, le rapporteur définit en ces termes les qualités de l'inspecteur : « On a fort bien dit que l'inspecteur idéal devrait, sans parler des qualités personnelles nécessaires, être tout ensemble ingénieur, juriste, économiste et médecin. C'est beaucoup pour un seul homme ». Il ajoute cependant pour montrer la modestie des qualités exigées : « Il n'est assurément pas besoin d'être grand juriste pour connaître les lois réglementant le travail, dresser un procès-verbal de contravention et le justifier devant un tribunal ». De même, « il n'est pas besoin d'être grand docteur en sciences économiques pour établir la statistique des conditions du travail » comme l'article 21 de la loi de 1892 en

donne mission aux inspecteurs. D'autant que l'activité de collecte des données selon Petit est, la plupart du temps, considérée comme secondaire. Le centre de l'activité des inspecteurs est constitué, aux yeux du rapporteur, par la répression des contraventions et leur enregistrement statistique.

L'activité des inspecteurs ne se limite pas, cependant, à un contrôle répressif de l'application de la législation industrielle. L'inspecteur doit veiller aussi à « accommoder » ces lois aux situations particulières de telle ou telle industrie, en fonction des circonstances. Il est ainsi celui qui décide du bien-fondé des demandes de dérogation à la législation posées par les entrepreneurs. Dans le cadre de la discussion de l'Association pour la protection légale des travailleurs, le rapporteur lie la question des dérogations au problème plus général d'une unification nationale des critères adoptés par les inspecteurs. « Des industriels possédant des établissements dans diverses régions de la France constatent que les inspecteurs divisionnaires ne sont pas d'accord sur l'interprétation de ces lois, en particulier sur l'octroi des dérogations. » Pourtant le rapporteur se félicite d'une telle situation dans la mesure où « il n'est ni possible ni même désirable que ce pouvoir soit supprimé, en tant qu'il est un indispensable instrument d'adaptation de la loi aux circonstances de lieu et de temps. » On voit ainsi comment, par l'intermédiaire de son pouvoir en matière de dérogations, l'inspecteur est en mesure de produire une interprétation « localisée » de la loi nationale. Une telle pratique correspond à l'esprit des décrets de 1899 sur l'établissement des conditions normales du travail dans une profession et une localité données que devra respecter l'entrepreneur adjudicataire de marchés publics.

Ces décrets du 10 août 1899 ne mentionnent pas explicitement le rôle des inspecteurs du travail. En effet, c'est de manière plus générale à l'« administration » qu'il revient de réunir une commission mixte pour déterminer les conditions normales, lorsque n'existe pas un contrat collectif unique réglant ces conditions. La réunion d'une commission mixte est une initiative qui revient d'abord à l'administration préfectorale. Le contrôle de l'application de ces conditions ou du moins l'établissement des infractions au cahier des charges revient aux inspecteurs du travail. Mais de la même manière que pour la loi de 1906 sur le repos hebdomadaire, l'absence de corps explicite de contrôle rend l'application de ces textes problématique. Ainsi selon Oualid et Picquenard, les décrets de 1899 et la loi de 1906 ne sont quasiment pas appliqués avant la première guerre.

La conciliation et le contrat collectif devant le droit civil

Parallèlement à cette réorganisation de l'Inspection du travail autour de la protection légale du travail en usine des femmes et des enfants, les députés votent en décembre 1892 une loi instituant une procédure d'arbitrage et de conciliation facultatifs. Cette loi confie au juge de paix le soin de réunir les représentants des ouvriers et des patrons en cas de grève ou de différend collectif en

vue d'arriver à un procès-verbal de conciliation dans lequel sont enregistrées les concessions réciproques des deux parties pour arriver à une redéfinition des conditions du travail. Elle donne lieu à la production d'une statistique des grèves et des recours à la conciliation, publiée à l'instar des statistiques de l'Inspection du travail, dans un volume annuel de l'Office du travail.

Quelle voie les ouvriers doivent-ils emprunter pour obtenir exécution des conditions déterminées par ces procès-verbaux ou par les accords directs conclus entre patrons et ouvriers ? Le contrôle de l'exécution du contrat collectif va petit à petit, au gré de la jurisprudence, revenir au syndicat signataire de l'accord ou du moins garant de son exécution, au motif que la loi de 1884 lui a confié le droit d'ester en justice en vue de défendre l'intérêt de la profession. Encore convient-il de distinguer l'intérêt général de la profession de l'intérêt particulier de ses membres, dont la défense reviendrait exclusivement aux individus eux-mêmes selon un adage fondamental du droit français qui veut qu'« en France nul ne plaide pour autrui ». La jurisprudence en vient à admettre une action syndicale en vue d'une exécution par astreinte du contrat collectif. Un certain nombre de jugements justifient ce type de décisions en se fondant sur le fait que le syndicat est touché dans son intérêt moral (l'intérêt de la profession) et non dans son intérêt matériel (ce sont les individus victimes des violations du contrat qui sont atteintes dans leurs intérêts matériels), il ne peut donc prétendre à des dommages-intérêts. Le syndicat devient donc le garant d'une certaine réglementation professionnelle qu'il défend dans le cadre des juridictions civiles (conseils de prud'hommes, tribunaux de commerce, justice de paix, tribunaux civils).

L'Inspection du travail comme ressource pour les ouvriers et les patrons

Il est difficile de connaître la pratique des inspecteurs en dehors de la production statistique de l'Office du travail. Certes le *Bulletin de l'Inspection du Travail* fait état de nombre de dispositifs visant à réduire la production de poussières liée à l'emploi de telle machine dans les ateliers, ou à réduire l'usage de matières dangereuses, il donne aussi les textes de loi et les projets de loi intéressant plus ou moins directement l'activité des inspecteurs, mais on n'y trouve que très peu de témoignages d'inspecteurs sur leur pratique professionnelle. Les débats ayant trait à la réforme de l'Inspection du travail (en 1906 au Conseil supérieur du travail ou encore devant l'Association nationale pour la protection des travailleurs), reviennent sur la faiblesse du nombre d'inspecteurs, la faible indemnisation de leurs transports et les difficultés que la jurisprudence de la Cour de cassation introduit pour ce qui concerne l'accès des inspecteurs aux locaux de travail (que les entrepreneurs leur ferment au motif de leur droit de police sur ces locaux). Il semble donc que les interventions des inspecteurs soient en grande partie motivées par les plaintes émanant d'ouvriers, ou par les demandes de dérogation émanant des patrons.

Cette situation contribue à faire de l'Inspection du travail une ressource pour les ouvriers dans la construction des différends qui les opposent à leur patron. Ainsi à Nancy en 1898, deux typographes quittent un imprimeur pour un différend les opposant sur le salaire, et ils dénoncent cet imprimeur à l'Inspection départementale du travail au motif que celui-ci emploie des enfants en dehors des règles édictées par la loi de 1892. Cette dénonciation est le préliminaire à une affaire plus importante qui remonte jusqu'au député de la circonscription, qui à son tour en réfère ensuite au ministre du commerce et de l'industrie. La section locale du syndicat du livre reproche en effet à l'inspecteur de ne pas avoir respecté l'anonymat des ouvriers qui lui avaient signalé l'irrégularité. Une telle dénonciation intervient à un moment où la section locale du syndicat du livre tente d'amener un patronat très rétif à conclure un tarif pour l'agglomération nancéienne⁵. Cet exemple montre comment la loi de novembre 1892 peut prendre une signification particulière dans le cadre d'une profession, la typographie, marquée par l'exclusion des femmes et la volonté de limiter le nombre d'apprentis.

La notion générale de travail se constitue en dépassant les particularismes professionnels, à travers notamment une loi telle que celle de 1890 sur la rupture abusive du contrat de louage de service à durée indéterminée. Toutefois, le domaine qu'ouvre une telle notion est soumis à différentes formes de justice, au sein desquelles l'Inspection du travail n'est qu'un élément. Au tournant du siècle, les conseils de prud'hommes jouent peut-être plus que jamais⁶ un rôle essentiel, comme en témoignent notamment l'élargissement de leurs compétences vers de nouvelles catégories sociales et le développement de leur implantation géographique. De plus, les juges de paix voient leurs compétences élargies dans la conciliation des différends collectifs. Enfin, la police judiciaire joue dans ce domaine un rôle proche de celui de la répression des fraudes, pour ce qui concerne certaines formes du travail à domicile.

II LE TOURNANT DE LA CIRCULAIRE MILLERAND ET LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

L'ouverture de l'Inspection aux ouvriers

La faiblesse numérique de l'Inspection du travail et la diversité des compétences exigées des inspecteurs ont justifié à partir du début du siècle, l'ouverture de l'Inspection à la collaboration ouvrière. C'est la circulaire Millerand du 19 janvier 1900 qui pose ce problème. Elle sera reprise par une circulaire ministérielle en 1906 tendant à accentuer la collaboration entre les inspecteurs et les syndicats (« ouvriers organisés »). Une telle ouverture se justifie par la connaissance que les ouvriers d'une profession donnée peuvent avoir de cette profession. Elle est liée aussi aux discussions ayant trait à l'élection de délégués ouvriers en vue de contrôler l'application de la législation sur le travail dans une usine donnée.

⁵ Nous puisons cette anecdote dans *la Maison Berger Levraut et la négociation du tarif à Nancy au tournant du siècle* - Françoise Birk et Claude Didry, 1992.

⁶ D'après Cam, 1981, les conseillers prud'hommes sont très liés au siècle dernier, au mouvement républicain.

Pour certains, une telle collaboration aurait pu aller jusqu'à l'ouverture du corps des inspecteurs à des ouvriers justifiant d'une certaine ancienneté dans la profession et éventuellement d'un certain niveau de responsabilité syndicale.

Cette collaboration est liée, dans les discussions de l'Association nationale pour la protection des travailleurs, à la question du droit d'ester en justice des syndicats et des unions de syndicats. Deux lois antérieures, l'une sur les appellations d'origine contrôlée, l'autre sur les conserves⁷, ont en effet autorisé les syndicats de viticulteurs et de conserveries en boîte à se porter partie civile dans les affaires de fraude, au motif que la fraude porte préjudice à toute la profession. Les discussions portent alors sur l'ouverture aux syndicats professionnels ouvriers d'un droit d'ester en justice qui s'étende au respect de la législation du travail dont les violations, au même titre que celles des contrats collectifs, portent préjudice à la profession toute entière, voire à l'ensemble des salariés. Le pouvoir répressif serait ainsi transféré en partie du parquet, dans un cadre pénal, aux syndicats devant les juridictions civiles. De manière implicite, une telle procédure permettrait aussi de remédier aux lenteurs du parquet dans la répression des infractions.

La prise en charge du travail par les inspecteurs

L'activité des inspecteurs du travail va connaître une transformation importante au moment du premier conflit mondial. La première transformation est la mobilisation des inspecteurs en âge de servir sous les drapeaux qui les éloigne pour longtemps du nouveau ministère du travail. La seconde transformation est leur affectation auprès du sous-secrétariat d'État à l'armement confié en 1916 au socialiste Albert Thomas. Les inspecteurs mobilisés seront intégrés dans le « service ouvrier » qui va voir ses fonctions se développer avec l'orientation de l'industrie vers les besoins du front. Leur activité va porter dans un premier temps sur l'application de la loi Dalbiez du 17 août 1915, qui vise à l'affectation la plus rationnelle possible de la main-d'œuvre, en vue notamment de ramener du front les ouvriers spécialistes dont l'industrie de l'armement a besoin. Finalement ces ouvriers spécialistes seront à peu près tous enregistrés dans un système de fiches, et des secteurs cruciaux tels que la métallurgie de la région parisienne verront leur « spécialistes » tous recensés nominalement par le sous-secrétariat puis le ministère de l'armement à la fin du conflit.

Cette activité de recensement est complétée par une mobilisation originale de l'industrie dans le cadre des décrets du 10 août 1899 sur la détermination des conditions du travail que les entrepreneurs adjudicataires de marchés publics s'engagent à respecter. Pour éviter que les différends sur les salaires ne s'amplifient, la procédure instituée par ces décrets est cependant bouleversée : les bordereaux de salaires définissant les conditions normales de travail dans une localité donnée ne seront pas établis par une commission mixte (lorsque les industries touchées ne

⁷ Loi du 11 juillet 1906 sur les conserves de sardines, de légumes et de prunes. La référence à cette loi permet aux uns et aux autres de multiples bons mots du type « Loin de moi qu'on ne défende trop le pruneau ! Mais on ne défend pas assez l'ouvrier. » (Rapport Petit, Association Nationale Pour la Protection Légale des Travailleurs, 1909).

Publication. Situation
révisée de M. le pr
le ministère de l'intérieur
l'édiction de la loi



8 Cette situation correspond aux deux pôles constitutifs du chômage au tournant du siècle, avec la privation de travail d'une part pour les hommes employés dans des « établissements » et d'autre part pour les femmes travaillant à domicile (sur cette question, voir Robert Salais [en collaboration avec B. Reunaud et N. Baverz], *L'invention du chômage*, PUF, 1986).

sont pas réglées par des contrats collectifs, ou par un bordereau de salaires pré-existant, ce qui est un cas fréquent dans la mesure où la production de guerre absorbée par l'État est réalisée par des secteurs autrefois peu soumis aux marchés publics), mais par les inspecteurs du travail affectés au service ouvrier du ministère de l'armement. On passe ainsi d'une procédure de conciliation à une procédure d'arbitrage, qui devient d'autant plus aiguë que l'inspecteur est en charge de l'observation du coût de la vie, et devient la personne la plus à même de juger du bien fondé des revendications salariales ouvrières. On s'achemine ainsi vers une détermination des conditions de travail par l'intermédiaire de « décisions ministérielles » rendues à partir de l'expertise des inspecteurs. Albert Thomas justifie ce choix de préférence à la mise en régie directe de l'industrie de guerre par un souci d'efficacité économique qui rejoint les critiques développées par certains socialistes français avant la guerre à l'encontre d'un socialisme « étatique ».

Un élément important vient confirmer les prérogatives des inspecteurs dans le domaine de la négociation des conditions de travail : la loi du 10 juillet 1915 qui fixe un minimum salarial pour le travail à domicile. Elle s'inspire de dispositions prises dans les États d'Australie. Une telle loi marque d'une certaine manière un point d'aboutissement dans les réflexions sur la notion de « contrat de travail » alors en gestation au tournant du siècle⁸. Le travail féminin à domicile se voit soumis à la loi et reconnu en tant que travail salarié à part entière, ce qui suppose une conception élargie de la subordination incluse auparavant dans le classique « louage de service ». La subordination de celui qui « loue » sa force de travail ne se limite plus à une subordination physique (travail en usine), elle inclut désormais une subordination « économique » fondée sur le lien exclusif qui se noue entre le négociant et le façonnier. La fixation de ce salaire minimum suppose l'intervention de syndicats représentant les ouvrières et les négociants, mais l'initiative de la procédure revient aux inspecteurs du travail. Le salaire minimum est ensuite fixé par une décision de l'inspecteur avalisée par le ministre du travail. En donnant à ce salaire minimum force légale, les promoteurs de la loi de 1915 en ont aussi confié le contrôle à l'autorité administrative c'est-à-dire là encore l'Inspection du travail. De plus, la notion même de salaire minimum suppose la prise en compte d'un élément supplémentaire par rapport aux décrets d'août 1899 : le pouvoir d'achat et la notion de salaire vital, par opposition au salaire normal couramment pratiqué dans une profession et une région donnée. Cette loi complète donc le dispositif inauguré par la loi de 1892 sur la protection du travail féminin. Il convient aussi de noter que l'application de la loi de 1915 concerne réellement l'Inspection et le ministère du travail, et non le service ouvrier ou le contrôle de la main d'œuvre du ministère de l'armement, car la production textile destinée aux armées est placée sous la tutelle de l'intendance qui est demeurée au sein du ministère de la guerre. Paradoxalement, ce secteur que l'on aurait pu croire faiblement syndicalisé est un des fers de lance du mouvement social au cours du premier conflit mondial, notamment au cours des grèves de 1917 pour la semaine anglaise. Il faut attendre 1918 pour que le relais soit pris par les métallurgistes. Le secteur du textile, entre autres, devient donc pour les inspecteurs un champ d'apprentissage important dans l'arbitrage des conflits.

Les décrets de 1899 dans l'acceptation qui leur est donnée par Thomas deviennent un moyen via les bordereaux de salaires pour inciter les industriels à transformer le mode de rémunération de leur main-d'œuvre. La décision du 16 janvier 1917 portant réglementation des salaires pour les fabrications de guerre dans la région parisienne va plus loin dans ce domaine, dans la mesure où elle ne se fonde plus uniquement sur un constat des conditions moyennes qui sont ensuite transformées en normes. Il s'agit d'imposer le respect d'une forme spécifique de rémunération, présentée comme la plus propre à susciter l'effort maximal de l'ouvrier. L'État par une telle décision tend donc à s'immiscer directement dans les politiques patronales⁹. Cette décision découpe le salaire en trois éléments. Premier élément : le salaire d'affûtage¹⁰, qui correspond au salaire minimum versé à l'ouvrier présent. Ce taux d'affûtage est ensuite assorti d'un système de primes fournissant un gain « moyen » à l'ouvrier qui travaille normalement, et plus s'il travaille mieux. En cas de rémunération à la pièce, le patron devra faire la preuve que les salaires versés sont supérieurs aux minima horaires indiqués par la décision du 16 janvier 1917. À ces deux éléments s'en ajoute un troisième lié au coût de la vie et à l'entretien de la famille de l'ouvrier, la prime de cherté de vie, calculée en fonction du coût de la vie observé dans les différentes circonscriptions. Ce troisième élément se distingue des deux précédents et les contredit d'une certaine manière, en ce qu'il est censé assurer à l'ouvrier un « salaire vital » indépendamment de sa maîtrise et de ses efforts au travail. Sa détermination en est immédiatement confiée aux contrôleurs ouvriers qui sont dotés de toutes les compétences statistiques nécessaires. L'application de cette décision est confiée, pour les cas litigieux, à un comité permanent d'arbitrage et de conciliation. Elle pose cependant fréquemment le problème du classement des ouvriers dans les différentes catégories définies par la décision : en effet, « La distinction des ouvriers et leur classement, faciles pour un grand nombre d'entre eux, l'étaient moins pour d'autres. »¹¹. Pour faire face à ces cas litigieux, le comité donne, dans un avis le 28 juin 1917, des règles générales en vue de régler ces problèmes et les contrôleurs de la main-d'œuvre sont appelés à arbitrer les cas douteux.

Dans ce cadre, les inspecteurs deviennent des « experts » pour certaines professions, dans des localités données, et se voient aussi confier par Thomas une fonction de conciliation et d'arbitrage dans les conflits sociaux que suscite l'allongement du conflit militaire. Cette qualité de conciliateur des inspecteurs se voit confirmée par le déclin de la procédure instituée par la loi du 29 décembre 1892 fondée sur l'intervention du juge de paix pour rapprocher les parties au conflit.

9 Sur ces politiques, voir Bernard Mottez, *Systèmes de salaire et politiques patronales, Essai sur l'évolution des pratiques et des idéologies patronales*, Édition du CNRS Paris, 1966.

10 Selon William Oualid et Picquenard, *Salaires et Tarifs*, PUF, Paris, Yale UP New Haven USA, 1928, p.99, note 2, « l'origine de cette expression souvent utilisée dans la région parisienne est assez imprécise. D'aucuns y voient le salaire dû à l'ouvrier pendant le temps nécessaire à l'affûter, c'est-à-dire à le former au travail spécial qui lui est assigné, d'autres le considèrent comme correspondant au temps pendant lequel l'ouvrier affûte ses outils et ne fait donc que de la présence moins directement productive. »

11 Mentionné dans Oualid et Picquenard, p.196.



12 Sur les catégories générales qui ont pu être consacrées ou « cristallisées » par l'Office du travail au cours de sa grande enquête sur les salaires de 1892, voir Jean Luciani, *Enquête sur les salaires et la durée du travail : rapports de travail et catégories de l'enquête*, in *Histoire de l'Office du travail - 1890-1914*, Siroz, Paris, 1992.

13 Sur les débats au sein de cette société, cf. Didry, 1992.

III LA RÉGLEMENTATION LÉGALE DE LA CONVENTION COLLECTIVE

L'action du sous-secrétariat d'État à l'armement est donc une action fondée sur l'arbitrage de l'État dans les conflits pouvant survenir dans les industries dépendant de son champ d'action. À partir de septembre 1917 sous l'impulsion du nouveau ministre de l'armement, Loucheur, qui succède à Thomas s'amorce une volonté de désengagement de l'État. Les décisions se transforment petit à petit en conventions librement agréées par les deux parties (syndicats ouvriers et patrons) en dehors de la tutelle de l'État. On assiste donc à la fin du premier conflit mondial à une réappropriation par les acteurs économiques des catégories administratives. Cela explique l'émergence de catégories générales telles que « ouvriers professionnels », « manœuvres spécialisés » etc. que l'on retrouve dans la convention de la métallurgie parisienne élaborée du 17 avril au 24 mai 1919. Il s'agit d'un élément décisif dans l'intégration par le « sens commun » de catégories forgées pour les besoins de statistiques nationales sur les salaires¹². Les décisions des membres du service ouvrier ont ainsi « frayé » un chemin vers la conclusion d'accords collectifs, dont le moins important n'est pas celui de la métallurgie parisienne ratifié en 1919 par un syndicaliste aussi éminent que Merrheim.

C'est dans le cadre d'un retour vers une économie moins étatisée que la Chambre vote une loi sur les conventions collectives, en souffrance depuis 1910, le 24 mars 1919. Par bien des côtés, ce projet s'est rallié aux aspects les plus libéraux des projets antérieurs, notamment de celui discuté à la société d'études législatives de 1904 à 1907¹³. Ainsi les adhérents aux syndicats signataires sont garants individuellement de l'exécution de la convention, et tirent de la loi un nombre important de possibilités pour s'en dégager. Pourtant, l'existence de personnes pouvant se prévaloir de l'exécution de la convention collective à peine de nullité des conventions particulières dérogatoires maintient les inspecteurs du travail dans la fonction de contrôle des accords collectifs que la guerre leur avait valu.

Les inspecteurs ne perdent pas, avec la fin de la guerre, toute compétence en matière de conciliation et d'arbitrage. L'application de la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures suppose la prise en compte des horaires déterminés par d'éventuelles conventions collectives, ou du moins une consultation des parties en vue d'arriver à l'élaboration d'horaires tenant compte des spécificités de chaque secteur. Une telle activité est confirmée par la loi de 1923 qui, soucieuse de rendre effectif le repos hebdomadaire, institue une procédure de négociations visant à régler, après accord des parties rendu obligatoire par arrêté préfectoral, les dérogations au repos dominical dans certaines professions. P. Laroque, dans son rapport au Conseil national économique en 1934, parle de « législation contractuelle » pour désigner ces aménagements prévus par les lois sur la durée du travail ou sur le repos hebdomadaire.

14 Pour la constitution de ce corpus, voir Didry, Salais, 1991.

Les conventions de 1936

Le succès électoral du Front Populaire est suivi, en mai 1936, d'une vague de grèves qui aboutit à la conclusion des accords Matignon le 6 juin 1936. Ces accords prévoient notamment une loi complétant la loi du 24 mars 1919 sur les conventions collectives, une loi sur la semaine de 40 heures et une loi sur l'élection de délégués du personnel au sein des établissements de plus de 10 salariés. La loi du 24 juin sur les conventions collectives institue une procédure de conciliation, mais demeure vague et donne aux syndicats la possibilité de saisir l'« administration » en vue de réunir une commission mixte pour négocier une convention collective susceptible d'être ultérieurement étendue. Une telle procédure n'est pas cependant nécessaire, et l'accord peut être conclu à la suite de négociations directes entre les représentants ouvriers et patrons. Le mouvement gréviste de juin 1936 est tel que tous les fonctionnaires plus ou moins liés aux questions du travail se trouvent engagés à titre de conciliateur ou d'arbitre dans la résolution des conflits. Dans ce cadre, les inspecteurs du travail peuvent intervenir au moins de deux façons dans les procédures de conciliation : d'une part à titre de conciliateur « ordinaire » en quelque sorte, notamment dans l'arbitrage des questions de salaires, d'autre part en tant que négociateurs des modalités d'application de la loi sur les 40 heures, qui sont réglées selon les secteurs, par des décrets spécifiques.

En prenant les 100 conventions collectives étendues en 1937 et signées au cours du mouvement de l'été 1936¹⁴, nous avons sélectionné les conventions qui faisaient explicitement référence à l'Inspection du travail. Nous entendons par référence tant les mentions de la présence d'inspecteurs départementaux du travail dans les commissions mixtes que les sentences arbitrales rendues par des inspecteurs pour arriver à la conclusion de l'accord ou les renvois à l'intervention réglementaire de l'Inspection. Au point de vue quantitatif, le résultat est assez décevant, puisque nous n'avons trouvé que 8 conventions faisant référence à un inspecteur du travail, sur une centaine de conventions étendues. Cette faiblesse numérique signifie-t-elle pour autant que l'Inspection est restée en retrait dans la résolution des conflits de mai-juin ? Une telle faiblesse correspond à l'effacement des intermédiaires entre les parties ouvrières et patronales au moment de la signature. La convention collective de la Métallurgie Parisienne, qui sera la matrice des autres conventions, est le résultat d'un processus de négociation engagé début juin par Frossard, Ministre du Travail du Cabinet qui précède l'arrivée de Léon Blum à la Présidence du Conseil (sur cette négociation, cf. Didry et Salais, 1995). Participent à ce processus de négociation l'inspecteur général du travail Chaillé et le directeur du travail Picquenard. De plus, dans nombre de cas, l'administration préfectorale est à l'origine d'une réunion de la commission mixte qui mène à la conclusion de l'accord, et la présence du préfet ou des inspecteurs départementaux n'est pas mentionnée. Enfin, les conventions régionales ont souvent été précédées par la résolution des conflits au niveau de l'établissement : c'est peut-être à ce moment que l'intervention de l'inspecteur a été la plus fréquente. Cependant le résultat numériquement faible que nous avons enregistré témoigne peut-être de l'importance de l'élément ouvrier et notamment des ouvriers syndiqués dans des négociations menées directement avec les patrons, ou par l'entremise de personnalités d'un rang plus élevé que les inspecteurs.

Sur les huit conventions recensées, quatre règlent les conditions du travail dans le bâtiment, une la métallurgie calaisienne, une les conditions des « ingénieurs, techniciens, employés des maisons d'installation et d'entreprises électriques des départements de Seine et Seine et Oise », une porte sur les agences de voyage de la Seine et la dernière est celle de la coutellerie de Thiers. Ces conventions ne portent pas sur de grandes usines, terrain traditionnel de l'activité des inspecteurs, mais sur des secteurs où la petite entreprise, voire le travail à domicile et une certaine forme de tâcheronats subsiste. Elles portent d'abord sur le bâtiment. La détermination des horaires d'été et d'hiver, la fixation des heures d'ouverture et de fermeture des chantiers sont explicitement mentionnées dans ces conventions et renvoient aux lois qui limitent le temps de travail, terrain d'élection de l'activité des inspecteurs. De plus, les inspecteurs ont à contrôler l'application d'une réglementation importante sur l'hygiène et la sécurité dans ce secteur¹⁵. Compte tenu de la forme variable de la production, de l'importance des variations climatiques dans la détermination des chômages pour intempéries, l'activité des inspecteurs y est plus soumise que dans d'autres secteurs à un travail d'« accommodation »¹⁶ de la loi. Pour toutes ces raisons, les relations entre inspecteurs et syndicats y sont sans doute aussi plus développées que dans d'autres secteurs. Ainsi la convention du bâtiment et des travaux publics du Doubs fait référence à « la loi du 23 avril 1919, sur la durée du travail, (les) règlements d'administration publique qui régissent les corporations de notre industrie, autorisant les inspecteurs du travail à provoquer entre les chambres syndicales patronales et ouvrières les accords sur les modalités d'application de la loi sur la durée de la journée de travail. »

Dans ces conventions étendues en 1937, l'Inspection est mentionnée dans des secteurs où on l'attend moins *a priori*, alors qu'elle n'est pas mentionnée dans les secteurs les plus concentrés et les plus industriels où on se serait attendu à la voir intervenir. Cela traduit peut-être l'importance du travail d'« accommodation » de la loi à des situations qui ne sont pas tout à fait cohérentes avec elle. Ainsi la convention de la coutellerie pour la région de Thiers définit des salaires horaires, alors que subsiste dans ce secteur des formes de production relativement artisanales allant jusqu'au travail à domicile. Dans la même perspective, les lois sur la limitation de la durée du travail ne sont pas d'une application facile dans un contexte de travail aux pièces, avec une part importante de travail à domicile. L'inspecteur joue alors un rôle de « traducteur » afin de convertir les pratiques et les usages professionnels dans les termes prescrits par la loi.

Le principe de l'extension des conventions collectives retenu par la loi du 24 juin 1936 peut paraître relativement ambigu dans le cadre des accords Matignon. Ce principe, certes, diminue l'élément contractuel de la convention collective, qui dominait la loi du 25 mars 1919, au profit de son caractère réglementaire. L'extension de la réglementation professionnelle est cependant complétée par l'institution des délégués du personnel. C'est d'abord à eux que revient le contrôle des infractions à la réglementation, avant que le litige ne remonte vers les prud'hommes ou ne soit examiné par les commissions paritaires prévues par de nombreuses conventions. Dans un tel dispositif, la place des inspecteurs est, en théorie, relativement réduite.

¹⁵ Sur l'activité des inspecteurs dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité dans le bâtiment, voir Nicolas Dodier, « Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité » *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, n°33, 1989.

¹⁶ Nous employons ce terme dans l'optique définie par Dodier.

La loi sur l'arbitrage obligatoire (qui avait été fermement repoussée en juin par les députés), en décembre 1936, marque un tournant décisif. Elle place en effet la renégociation des conventions étendues sous la tutelle de l'administration, par l'intermédiaire d'une procédure d'arbitrage obligatoire. Sa signification demeure certes ambiguë : elle répond pour les uns¹⁷ aux problèmes que pose la facilité avec laquelle le premier agitateur venu peut déclencher une grève dans un atelier. Pour les autres¹⁸, elle trouve toute sa signification par rapport à la loi monétaire d'octobre 1936, et représente en fait un dispositif supplémentaire sur la voie d'une « politique économique » globale fondée sur le contrôle des salaires. En tout état de cause, les inspecteurs pourront sans doute y jouer le rôle de négociateurs qui leur a échappé en partie au cours de la période qui s'étend de mai à décembre 1936.

Conclusion

La progressive reconnaissance des compétences des inspecteurs du travail en matière de conventions collectives s'est faite au travers de multiples déplacements infimes et contradictoires qui correspondaient en réalité à des transformations des deux institutions.

Premier élément, la collaboration entre inspecteurs et ouvriers (éventuellement organisés) tire les activités de l'Inspection vers une dimension de négociation et de conciliation, pour ce qui concerne notamment l'octroi de dérogation à la législation générale. Cette collaboration est une antienne de la première décennie du siècle qui est censée répondre au manque de moyens et de personnel dénoncé par l'Inspection.

Second élément, symétrique du premier à certains égards, la guerre et la transformation de la procédure d'établissement des conditions normales de rémunération dans le cadre des décrets Millerand du 10 août 1899. Ce déplacement ouvre la voie à des décisions ministérielles, prises sur la base des indications rassemblées par les inspecteurs. La Première Guerre mondiale donne à l'impératif de paix sociale un relief particulier et place les inspecteurs (soit dans le cadre de l'Inspection du travail, soit dans le cadre du contrôle de la main-d'œuvre, au sein du Ministère de l'Armement) dans la position d'arbitres chargés de prévenir les conflits collectifs. Les négociations collectives sont en quelque sorte « subsumées » sous la réglementation de l'État. Les lois de 1919 sur la journée de huit heures et sur les conventions collectives prennent place dans le mouvement de désengagement de l'État qui accompagne le retour à la paix et qui conduit à une réappropriation des catégories publiques par les acteurs économiques.

L'« explosion sociale » de mai-juin 1936 marque un point d'aboutissement dans la réappropriation de la réglementation du travail par une initiative ouvrière et syndicale. Cette situation trouve un terme avec l'institution de l'arbitrage obligatoire en décembre 1936, qui confie aux services compétents du Ministère du Travail le soin de fixer les salaires conventionnels. Le travail est alors placé sous tutelle administrative en vue de remplir les objectifs d'une « politique économique ». L'alliance entre Inspection du travail et conventions collectives est alors scellée pour longtemps, y compris dans le cadre d'une économie de paix.

¹⁷ L. Jouhaux ou G. Monmousseau selon Georges Lefranc, *Juin 36*, Collection Archives, Gallimard Julliard, Paris, 1966.

¹⁸ C'est la thèse de P. H. Teilgen dans *Droit social*, 1938.

Prix : 240 F
Imprimé en France
ISBN : 2-11-003986-8
DF : 5 4611-9

L'histoire de l'Inspection du travail est ancienne et son évolution est lente. Pour bien la comprendre, il faut remonter à l'Ancien Régime.

Ses transformations se manifestent à travers de nombreuses lois et par des réaménagements successifs.

Les différentes sensibilités de ce corps de fonctionnaires en prise avec des évolutions souvent radicales du droit du travail, du monde économique et de la société de cette fin de siècle, s'y affrontent, parfois de façon houleuse.

Cet ouvrage présente une large palette des réflexions menées par une vingtaine de chercheurs sur l'histoire de l'Inspection du travail.

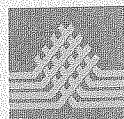
Dans la première partie est abordée la question des discours et des débats autour de l'Inspection du travail. La deuxième partie traite des inspecteurs, de leurs origines et de leur carrière.

L'ouvrage se termine sur le rôle social de l'Inspection sous la III^e et la IV^e République.

L'histoire de l'Inspection et de ses crises, les textes fondateurs, une collaboration paradoxale entre l'industriel et l'inspecteur, l'origine sociale des inspecteurs de 1892 à 1944, les carrières des inspecteurs de 1892 à 1939, l'état d'esprit des inspecteurs en 1942, le discours syndical d'entre deux-guerres ..., tels sont quelques-uns des thèmes, parfois provocants, abordés dans cet ouvrage.

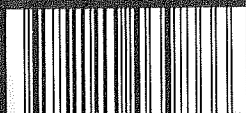
Quelques photos illustrent le monde du travail de l'époque.

La Documentation française
29, quai Voltaire 75344 Paris Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 68 00
<http://www.ladocfrancaise-gouv.fr>



Ministère de l'emploi
et de la solidarité

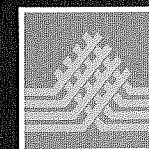
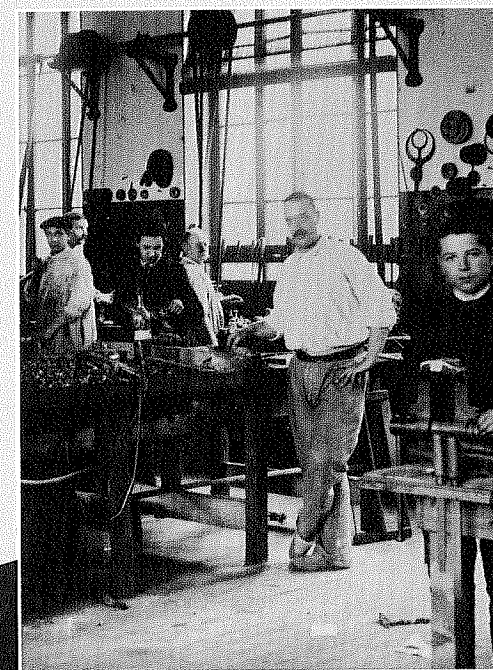
9 782110 039866



INSPECTEURS ET INSPECTION DU TRAVAIL sous la III^e et la IV^e République

INSPECTEURS ET INSPECTION DU TRAVAIL

sous la III^e et la IV^e République



Ministère de l'emploi
et de la solidarité

La **documentation** Française



Comité d'histoire des administrations
chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
39-43, quai André-Citroën
75739 Paris cedex 15
Téléphone : 01 44 38 35 39 - Télécopie : 01 44 38 35 14

Création graphique : Labrador
Crédit photos : Roger Viollet
Rémy Cazals (pp. 102 et 108)

© La documentation française - Paris 1998
© Ministère de l'emploi et de la solidarité - Paris 1998
ISBN : 2-11-003986-8

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

INSPECTEURS ET INSPECTION DU TRAVAIL sous la III^e et la IV^e République

Sous la direction de Jean-Louis ROBERT,
Professeur des universités

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