L'évolution du rôle de l'Etat en matière de relations professionnelles

Jean-Pierre Le Crom

▶ **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Crom. L'évolution du rôle de l'Etat en matière de relations professionnelles. L'Etat à l'épreuve du social, 1998. halshs-03703306

HAL Id: halshs-03703306
https://shs.hal.science/halshs-03703306

Submitted on 23 Jun 2022

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.

L'évolution du rôle de l'Etat en matière de relations professionnelles (1936-1950)

La configuration toute particulière des relations collectives de travail en France et le rôle prédominant de l'Etat aussi bien comme créateur de normes que comme garant de leur application invite à une lecture historique du processus d'hétéronomie du droit du travail.1

L'intérêt d'une étude de la période 1936-1950 provient du décalage constaté entre, d'une part, l'apparition et le développement d'un droit social à finalité économique et, d'autre part, la sucession de régimes politiques très nettement différenciés. Pendant l'occupation, cette contradiction apparente avait suscité un débat doctrinal entre deux auteurs importants de la période : Paul Durand et François Perroux. Pour le premier, le nouveau droit du travail qui apparaît à partir de 1936, puis surtout à partir de 1940, cesse d'avoir une finalité sociale et se caractérise par son extrême fragilité puisque lié aux circonstances politiques du moment.2 Pour le second, au contraire, ce n'est pas parce que sa finalité est d'abord économique que le droit du travail cesse d'être social. Par ailleurs la fragilité n'est pas une caractéristique du nouveau « droit organisateur », le « droit protecteur » d'avant 1936 était lui aussi marqué au sceau de la précarité.3

Ce débat mérite d'être repris à nouveaux frais pour trois raisons :

— d'une part parce qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la réflexion l'ensemble de la période 1936-1950. La loi du 11 février 1950, qui rétablit la libre négociation des conventions collectives et des salaires, rompt en effet largement avec le dirigisme de la décennie précédente ;

— d'autre part, parce que l'historiographie désormais très nourrie de la période éclaire de manière significative des enjeux qui, à l'époque, n'étaient pas apparents ;

— enfin, parce que les textes adoptés après la Libération, aussi bien en matière de représentation du personnel qu'en matière de négociation collective, ont formé le socle d'un droit des relations professionnelles dont les principes ont peu évolué jusqu'à aujourd'hui.

La question qui nous occupera ici est celle de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité du droit des relations professionnelles entre 1936 et 1950. Par droit des relations professionnelles, nous entendons l'ensemble des règles ayant pour objet d'organiser les relations entre les salariés et leurs employeurs ou les représentants de ceux-ci. Dans ces interactions, l'Etat peut intervenir à plusieurs niveaux, dans l'élaboration de ces normes,

mais aussi dans le contrôle de leur application ou la sanction de leur inapplication. Quatre sous-ensembles peuvent être distingués : le droit syndical, le droit de l'action collective (grève et lock-out), le droit de la représentation du personnel et enfin celui de la négociation collective. Est-il pertinent de distinguer ces différents domaines ou ont-ils partie liée ? Par exemple, les pouvoirs publics peuvent-ils être plutôt libéraux en matière de grève, de syndicalisme et de représentation du personnel et très dirigistes en matière de négociation collective ?

La période choisie est *a priori* particulièrement adaptée à ce type de questionnements. Sur le plan politique se succèdent en effet des régimes et des gouvernements de nature foncièrement différente : Front populaire, Vichy, gouvernements de l'après Libération. Comment le droit des relations professionnelles traverse-t-il ces différents moments de l'histoire contemporaine ? Est-il totalement soumis aux aléas de la vie politique ou bénéficie-t-il au contraire d'une certaine autonomie, repérable notamment à la continuité de certains dispositifs ? Par ailleurs, et au-delà du politique, le dirigisme, qui traverse presque toute la période, doit-il être considéré comme univoque — les mêmes causes produisant les mêmes effets — ou se décline-t-il au pluriel selon qu'il est mis en œuvre par des gouvernements démocratiques ou des dictatures comme celle de Vichy ?

Toutes ces questions peuvent au fond se ramener à une seule et même problématique : celle de la part d'autonomie du droit des relations professionnelles face à la variété des figures de l'Etat, dans une période marquée par une relative cohérence économique et de fortes oppositions politiques.

Pour répondre à cette interrogation et approcher au plus près la réalité historique, il apparaît nécessaire d'avoir recours à un procédé très ordinaire du travail historique, celui de la périodisation. C'est seulement après avoir dégagé les principaux traits des différents moments — le Front populaire, la période de la guerre et de l'occupation, celle de la reconstruction jusqu'en 1950 — qu'il sera possible de mettre à jour quelques caractéristiques de l'ensemble de la période.

Le Front populaire et ses suites : de l'Etat garant à l'Etat arbitre

Quand le Front populaire gagne les élections législatives de mai 1936 et porte Léon Blum à la tête d'un gouvernement à majorité socialiste, le droit des relations professionnelles est encore marqué par un fort libéralisme. Les syndicats, qu'ils soient ouvriers ou patronaux, restent régis par la loi du 21 mars 1884 qui n'accorde aucune

prérogative de puissance publique aux organisations professionnelles. La liberté est laissée aux salariés d'adhérer ou de ne pas adhérer à un syndicat et ils peuvent constituer plusieurs syndicats dans une même profession. La règle de base de la loi de 1884 est celle de l'égalité formelle des groupements, entre, d'une part, syndicats ouvriers et patronaux

ou, d'autre part, entre les différents syndicats ouvriers qu'ils soient « jaunes », mixtes, ou, à partir de 1895, affiliés à la CGT, pour la majeure partie d'entre eux.

Ce principe de base explique aussi les caractéristiques du droit de la négociation collective d'avant 1936 qui est lui aussi marqué par un libéralisme fondamental. La loi du 25 mars 1919 n'impose pas la forme syndicale pour la conclusion de la convention collective. Une association, voire un simple groupement de fait et, du côté patronal, un employeur unique, peuvent être partie signataire. Les parties fixent librement le domaine territorial de la convention, sa durée déterminée ou indéterminée, de même que les clauses qui seront négociées. L'absence de sanctions en cas d'inapplication, la possibilité pour un employeur de se soustraire à ses engagements en démissionnant du groupement signataire, l'inapplicabilité de la convention à l'ensemble des membres de la profession : autant de défauts critiqués par la doctrine et qui expliquent l'échec de la loi de 1919.

Pour compléter la description, il est nécessaire d'ajouter que le système français, à l'encontre de nombreux systèmes étrangers, ne connaît pas d'institutions représentatives du personnel. Si des délégués à la sécurité existent bien dans certaines professions — les mines4, le Livre, l'aviation et la marine marchande —, particulières aussi bien par la nature du travail effectué que par la spécificité de la vie syndicale, ils n'ont pas vocation générale à représenter les salariés.

La législation du Front populaire, si elle ne modifie pas fondamentalement la nature du système de relations professionnelles, en tout cas en début de période, le fait nettement évoluer vers le droit public.

De ce point de vue, la loi du 24 juin 1936 fait de la convention collective la « loi négociée de la profession » en lui confiant un caractère mixte, mi privé, mi public. Le domaine de la négociation collective a un caractère très général, puisque, outre les questions de salaires, elle doit obligatoirement contenir des clauses sur la liberté syndicale, les délégués du personnel, le délai-congé, l'apprentissage, le règlement des différends qui peuvent naître lors de l'application de la convention, la procédure de modification ou de révision.

Le renforcement de la négociation collective n'implique pas pour autant un désengagement de l'État. Au contraire, c'est dans un cadre qu'il fixe que les discussions

paritaires doivent être menées. Désormais, c'est la loi — et non plus les signataires de la convention — qui fixe le cadre territorial, l'objet et la qualité juridique des signataires qui ne sauraient être que les syndicats représentatifs dans la profession et la région considérée. Plus importante encore est la possibilité d'extension par l'Etat des clauses de la convention à tous les salariés des professions et des régions comprises dans son champ d'application. Par cette technique, on dote la convention collective de fonctions

réglementaires et d'une valeur juridique équivalente à la loi dans le champ d'application considéré, ce qui explique la prudence avec laquelle le gouvernement utilise la procédure d'extension : sur 5 681 conventions déposées (environ 8 000 auraient été conclues) seules 519 seront étendues.

La loi du 24 mai 1936 a par ailleurs un effet direct sur le droit syndical puisque le droit de négocier est réservé aux organisations syndicales les plus représentatives. Cette qualité n'est pas définie *a priori* par un texte, mais cas par cas par le ministre du Travail selon le champ d'application professionnel et territorial, après consultation du Conseil d'État et des juridictions arbitrales. Sans doute plusieurs organisations — en pratique la CGT et la CFTC — peuvent-elles être signataires ; reste qu'un coin décisif est enfoncé dans l'égalité formelle issue de la loi de 1884.

La législation du Front populaire va évoluer de manière décisive avec les procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoire des conflits avant toute grève ou lock out dans l'industrie et le commerce. L'objectif de paix sociale de la loi du 31 décembre 1936 qui les organise est soutenu non seulement par la CFTC, mais aussi par la CGT qui redoute une nouvelle flambée de grèves qui pourrait nuire au gouvernement qu'elle soutient. La procédure est particulièrement complexe et se déroule en deux étapes : conciliation d'abord au sein d'organismes paritaires, puis arbitrage en cas d'échec.

L'arbitrage est une procédure à deux étapes. Dans un premier temps, les parties peuvent désigner un arbitre commun ou chacun le leur, avec l'accord de la partie adverse. En cas de désaccord, c'est le ministre qui choisit l'arbitre sur une liste de quinze noms que chacune des confédérations reconnues lui a adressée. Si, à ce stade, aucune solution n'est trouvée au litige, les parties ou, à défaut, le ministre, désignent dans un délai de trois jours un surarbitre choisi parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'État.

Si l'Etat est donc bien présent, son influence reste cependant limitée dans la mesure où les arbitres et surarbitres ne sont pas des juges mais des « amiables compositeurs » qui ne jugent pas en droit, mais en équité. Ils sont d'abord des agents de paix sociale qui cherchent à trouver un compromis acceptable pour les parties en présence. Les sentences

des arbitres et des surarbitres sont obligatoires, mais leur non-application n'est sanctionnée que par la « réprobation de l'opinion publique », dont on peut douter du caractère dissuasif. Elles sont sans appel et rendues publiques.

Les résultats de la procédure sont probants. Jean-Pierre Rioux5, reprenant en les détaillant les calculs de Joël Colton6, a ainsi pu montrer que pour l'ensemble de la période d'application de la loi, c'est-à-dire du 1er janvier 1937 au 30 avril 1938, 62 % des

conflits sont réglés directement ou par une première conciliation. Si l'on considère seulement ceux qui font l'objet de la procédure, c'est-à-dire ceux qui ne résultent pas d'un accord direct entre les parties, on constate que le système règle 42 % d'entre eux.

L'intervention de l'Etat prend un tout autre sens avec la loi du 4 mars 1938 qui refond le système, en instituant notamment une Cour supérieure d'arbitrage, dont beaucoup de juristes reconnaîtront la qualité du travail et le souci d'indépendance. Le principal problème posé par le nouveau texte est lié à l'application de l'article 10 qui stipule que, six mois après la conclusion d'un accord de salaires et dès lors qu'est constatée une hausse du coût de la vie d'au moins 5 %, une demande de révision peut être introduite auprès des arbitres ou surarbitres si la convention collective ne comporte pas de clause plus favorable aux salariés. En cas de hausse de 10 % ou plus, aucun délai n'est exigé. La sentence doit proportionner la hausse des salaires à la variation du coût de la vie à moins que la preuve ne soit apportée que cette augmentation est incompatible avec les conditions économiques de l'entreprise intéressée. Ce dernier membre de phrase va être généralement interprété par les arbitres et surarbitres dans un sens défavorable aux salariés.

La pratique généralement utilisée par les arbitres et surarbitres consiste à déterminer le salaire minimum vital dans le département considéré, à appliquer le rajustement à ce salaire, puis, à mesure que les salaires considérés deviennent plus élevés, à diminuer leur taux d'augmentation par fractions de salaires. Enfin, ils prennent en compte les difficultés économiques de la branche pour diminuer le pourcentage moyen ainsi établi. Un décret du 21 avril 1939 impose aux arbitres de retrancher les heures supplémentaires du rajustement. Au cas où il aurait néanmoins été accordé, ils doivent déduire non seulement un pourcentage tenant compte des difficultés économiques, mais également les allocations familiales.

La Cour supérieure d'arbitrage interprète strictement le texte de la loi. En août 1938, une sentence de grande portée décide que « le législateur n'a entendu rendre obligatoire que le rajustement des salaires ou fractions de salaires correspondant au salaire minimum vital. » La même décision se prononce également pour la distinction du minimum vital

selon chacune des catégories professionnelles, cette notion s'entendant non pas comme un seuil alimentaire incompressible, mais devant également tenir compte du standing de vie des catégories sociales.7 « L'arbitrage tourne à la farce. »8 Des calculs réalisés pour la Loire-Inférieure, sur la totalité des sentences arbitrales et surarbitrales montrent ainsi que les arbitres constatant une augmentation supérieure à 5 % — généralement 7 % — réalisent ensuite une série de soustractions : moins 2,5 % au titre des difficultés générales de l'industrie concernée, moins 3 % au titre des hausses de revenus dues aux allocations familiales et de l'allocation de mère au foyer, reste 1,5 %. Si quelques rares arbitres

refusent de continuer leur mission dans de telles conditions, cela ne remet nullement en cause l'efficacité du système dont l'objectif apparaît de plus en plus nettement comme « l'application d'une politique de déflation raisonnée des salaires. »9

A ce problème vient s'ajouter celui de la compatibilité de l'arbitrage obligatoire avec le droit de grève. Si quelques décisions estiment que la grève ne fait pas obstacle au développement des procédures de conciliation et d'arbitrage, certains auteurs pensent que le droit de grève n'a plus de raison d'être10 ou que les lois sur l'arbitrage ou la conciliation « ont considérablement restreint, sinon même supprimé » son exercice.11 Le juriste Paul Esmein pourra même écrire : « La grève était interdite par le Code pénal. Rendue licite par le législateur du Second Empire, elle a été interdite par le gouvernement du Front populaire en 1936. »12

On touche ici au fond du débat. Arbitrage obligatoire et liberté contractuelle sont antinomiques par nature. L'arbitrage apparaît le plus souvent comme une réponse au déséquilibre dans les rapports contractuels, comme l'a montré par exemple l'évolution du système de négociation collective en Allemagne dans les années vingt. Cette réponse est forcément autoritaire puisque dans la majorité des cas les arbitres sont choisis par le gouvernement et doivent rester dans un cadre qu'il fixe. Naturellement, cette autorité est plus ou moins forte selon la souplesse des pratiques qu'autorisent les textes et l'indépendance relative des arbitres. De ce point de vue, la loi de 1936 est moins contraignante que d'autres législations étrangères. Il n'est pas inutile de rappeler ici les méfaits de l'expérience arbitrale allemande à la fin de la République de Weimar. Pour Pierre Waline,, sans doute l'un des meilleurs spécialistes français de l'histoire sociale allemande, l'arbitrage est un système nocif par sa seule existence. Il génère une tentation permanente à l'abandon des responsabilités des partenaires sociaux et a constitué « un des fourriers de l'hitlérisme. »13

Sans doute, l'arbitrage obligatoire ne mène-t-il pas inéluctablement au syndicat unique et au corporatisme ou à l'État totalitaire comme le laisse entendre Jean-Pierre Rioux. On

doit cependant constater que l'inverse est vrai puisque tous les systèmes autoritaires l'ont adopté. Il faut également constater l'ambivalence du syndicalisme ouvrier devant ce type d'institution. Quand le rapport de forces est par trop défavorable, les syndicats utilisent les procédures d'arbitrage comme un rempart pour limiter la casse, une sorte de contrat tacite avec l'État pour contrarier la toute-puissance du patronat, mais cette politique du moindre mal se révèle un leurre. Derrière les discours sociaux des gouvernants, on trouve des réalités économiques incontournables. Du coup les salariés perdent sur les deux tableaux : leurs conditions matérielles régressent et ils perdent en plus le bénéfice de la liberté d'action de leurs organisations. En ce sens, l'arbitrage obligatoire, surtout à partir de 1938, annonce bien certaines caractéristiques de la politique sociale de Vichy qui intégrera des procédures d'arbitrage obligatoire rénovées dans la Charte du travail.

La guerre et l'occupation : corporatisme d'association ou corporatisme d'Etat

L'autoritarisme de l'Etat en matière de relations professionnelles ne naît pas avec le régime de Vichy, mais sous le gouvernement Daladier, après que le parti communiste ait soutenu le pacte germano-soviétique, signé à la fin août 1939.

Dans un premier temps, les pouvoirs publics dissolvent 720 organisations proches du parti communiste, dont les syndicats dirigés par des militants ex-CGTU. Ils décident ensuite de remplacer l'élection des délégués du personnel en vigueur depuis 1936 par la désignation par les seules organisations autorisées à fonctionner par le gouvernement. Le 1er septembre 1939, un décret-loi suspend l'application de toute disposition des conventions collectives et des contrats de travail relatives au salaire, de même que les procédures d'arbitrage. Le 27 octobre 1939, les conditions de travail sont gelées pour la durée des hostilités au niveau où elles étaient le 1er septembre 1939, une possibilité de révision conventionnelle étant toutefois conservée au cas où l'économie du contrat aurait été bouleversée par des circonstances imprévisibles.

Plus importants encore sont les pouvoirs accordés au ministre du Travail. Sous l'empire de la législation de 1936, le ministre pouvait certes étendre les conventions collectives conclues par les organisations syndicales les plus représentatives, mais cela ne constituait pas une approbation et la procédure d'extension ne confiait au ministre aucun pouvoir de réviser la convention. La législation sociale de guerre modifie radicalement cette situation. D'abord un décret-loi du 10 novembre 1939 subordonne l'application de la convention collective à un agrément du ministre. Ensuite, après l'installation du

gouvernement né de la défaite à Vichy, la procédure d'extension est appliquée à de nouvelles activités professionnelles. Elle est également simplifiée. Selon une circulaire du 21 octobre 1941, le ministre a le pouvoir d'étendre une convention collective même si elle n'a pas été signée par les organisations représentatives. A défaut de convention collective, le ministre a également le droit de fixer les conditions de travail dans une région et une profession déterminée. Enfin une décision du gouvernement Daladier complétée par un décret du 1er juin 1940 donne un complet pouvoir de décision au ministre du Travail en matière de salaires, retirant ainsi aux conventions collectives leur objet principal.

Le grand projet du régime de Vichy en matière de relations professionnelles est néanmoins la Charte du travail dont le contenu éclaire nettement le décalage existant entre l'aspiration à l'autonomie professionnelle — « la profession aux professionnels » — et l'intervention de l'Etat.14

Le corporatisme vichyssois est d'abord pluriel puisque plusieurs formes d'organisation sont proposées aux professions. Un système principal est constitué par les comités sociaux professionnels, organismes tripartites recevant des pouvoirs publics un large pouvoir d'autoréglementation sur les conditions de travail (salaires, durée du travail, embauche, licenciement, formation, etc.) Un système secondaire, d'inspiration maurassienne, permet d'organiser la profession au sein d'associations professionnelles mixtes ou de corporations, organismes dont la caractéristique principale est la représentation quasi-indifférenciée des salariés et des employeurs au sein d'organisme uniques. Enfin, des comités sociaux d'entreprise, seule véritable réussite du projet, doivent être institués dans les entreprises de plus de cent salariés.

Les comités sociaux professionnels sont constitués par des membres pris dans les syndicats qui deviennent des organes de droit public. Ils seront désormais uniques pour éviter l'entrisme communiste, obligatoires pour représenter de manière plus fidèle les intérêts des catégories représentées, spécialisés en cinq catégories pour éviter le face à face de classe. Par ailleurs, ils perdent tout pouvoir réglementaire (confié aux comités sociaux professionnels), leur rôle exclusif étant d'« encadrer leurs ressortissants » et de les représenter au sein des comités sociaux.

Le bouleversement est d'autant plus complet que la vie syndicale est étroitement contrôlée par l'Etat et les comités sociaux. Les statuts et le règlement intérieur doivent être approuvés par le comité social national de la profession à moins qu'ils ne reproduisent fidèlement un règlement-type élaboré par décret. A titre provisoire — mais le provisoire durera jusqu'à la Libération — les premiers administrateurs des syndicats sont nommés par l'Etat qui possède également le droit de suspendre ou de dissoudre un

conseil d'administration ou même celui de dissoudre un syndicat. Au sein des comités sociaux nationaux sont nommés des commissaires du gouvernement dotés d'un droit de veto contre les décisions qui ne leur conviendraient pas. Le gouvernement peut également dissoudre ou suspendre un comité social et désigner une délégation provisoire de gestion qui se substitue au comité suspendu et exerce tous les pouvoirs.

L'échec de la Charte — 1 749 syndicats uniques seront créés alors qu'il en était prévu 15 000 et une seule famille professionnelle, celle du sous-sol, sera organisée complètement — est aussi celui du corporatisme vichyssois. A supposer que les structures de la Charte aient réussi à se mettre en place, l'autonomie professionnelle n'aurait de toute façon été qu'un vœu pieux. Les salaires étant bloqués ou leur

augmentation négociée avec les Allemands en échange d'une attitude constructive en matière de STO, la négociation collective suspendue, la durée du travail fixée par l'Etat en fonction des intérêts de l'industrie de guerre allemande, on ne voit pas comment aurait pu se traduire en actes le slogan « la profession aux professionnels ». A Vichy les contraintes liées à la Collaboration et à l'occupation pesaient beaucoup trop fortement. A ces considérations s'en ajoutent d'autres, d'ordre plus proprement politique. Vichy, qui s'apparente largement, comme l'écrit Robert Paxton15, à une cour de roi mérovingien, connaît une lutte sans merci entre factions rivales pour lesquelles le rôle de l'Etat est apprécié différemment. Alors que les traditionalistes de l'entourage du Maréchal Pétain se prononcent pour un État minimum exerçant ses fonctions régaliennes, le ministère du Travail où cohabitent anciens syndicalistes ralliés de la CGT et hauts fonctionnaires technocrates estime au contraire que le déséquilibre du rapport des forces au profit du patronat oblige l'Etat à intervenir de manière plus forte dans les relations professionnelles.

De la Libération à la loi du 11 février 1950 : le découplage de l'économique et du social

L'intervention de l'Etat dans les relations professionnelles après la Libération est marquée par trois phénomènes : le rétablissement de la liberté syndicale et du droit de grève, la promulgation d'une nouvelle loi sur les conventions collectives, et la création des comités d'entreprise.

Le rétablissement de la liberté syndicale est la conséquence directe de l'abrogation de la Charte du travail le 26 juillet 1944. A aucun moment il n'est prévu de nouveau texte qui

aurait pu remédier aux deux principaux défauts du syndicalisme français pendant la Troisième République : la faiblesse du nombre d'adhérents et son extrême division. Deux raisons principales expliquent cette abstention. D'une part, la situation syndicale jusqu'en 1947 rompt avec les caractéristiques qui prévalaient avant la guerre : il n'existe plus que deux confédérations ouvrières, et leurs adhérents sont nombreux (3 775 000 pour la CGT en 1945). D'autre part, il apparaît inconcevable de prendre des mesures qui, de fait, auraient inévitablement fait penser à Vichy.

Après la Libération, le droit syndical reste donc régi par les lois de 1884 et 1920 qui sont des textes d'inspiration foncièrement libérale puisque les groupements peuvent se constituer librement et que la liberté syndicale et d'abord celle de ne pas se syndiquer. Toutefois, la multiplication des élections sociales (délégués du personnel, comités d'entreprise, élections à la Sécurité sociale) va donner un nouveau développement à la notion d'organisations syndicales représentatives, redéfinie par circulaire à la Libération.

Désormais deux types d'organisations vont exister : celles qui sont reconnues par l'Etat et celles qui ne le sont pas, ce qui ne manquera pas de susciter la réprobation d'une partie de la doctrine académique : « La reconnaissance, faveur de l'Etat, s'oppose à la représentation expression de la volonté des membres de la profession. Dans la mesure où l'on s'écarte de celle-ci pour tomber dans celle-là, on ébranle l'assise même du mouvement syndical. Le mouvement syndical doit s'édifier sur le sol ferme des réalités naturelles et non sur le sable des faveurs gouvernementales. »16

Le régime des conventions collectives, lui, est modifié par une loi du 23 décembre 1946. Deux points de vue s'opposent. Pour les syndicats, l'Etat, responsable de la dégradation de la condition ouvrière, doit purement et simplement rétablir la liberté contractuelle.17 Pour le patronat, les conventions collectives n'ont pas de sens dans une économie dirigée. De cette contradiction naît un compromis : le gouvernement rend aux organisations syndicales le droit qu'elles avaient perdu après 1939 de conclure des conventions collectives, mais il encadre la négociation sous un contrôle étroit de l'Etat.

Le régime issu de la loi de 1946 est l'héritier direct de Vichy puisqu'il se caractérise par la répartition de l'activité économique en un petit nombre de branches, par le principe d'une seule convention par branche d'activité, par la hiérarchie des conventions et leur généralité d'application.

L'intervention de l'Etat est également très forte puisque le ministre du Travail possède seul le droit de réunir les commissions mixtes chargées d'élaborer les conventions. Il a le pouvoir d'agréer la convention par arrêté et, en cas de conflit, et si sa médiation échoue, il peut fixer lui-même les conditions de travail dans la branche intéressée. Le point

principal est cependant l'interdiction des clauses relatives aux salaires.

Cet interventionnisme généralisé vouera à l'échec la loi de 1946 : une dizaine de conventions seulement sera signée et dans des domaines d'activité secondaires.

La loi de 1950 rompt avec cette conception étatiste de la négociation collective en reconnaissant une grande variété d'accords, en renonçant à la hiérarchie des conventions et en laissant entière la liberté aux partenaires sociaux de fixer le cadre professionnel et géographique de la convention. Par ailleurs, le contrôle de l'Etat disparaît avec le fin de l'agrément du ministre du Travail et la possibilité de négocier les salaires.

L'élaboration de la loi de 1950 révèle un état d'esprit des organisations ouvrières profondément différent de celui qui régnait en 1936, comme l'a souligné Jean Rivero : « En 1936, les intéressés et les salariés principalement appelaient l'intervention de l'Etat et trouvaient dans la consécration que le pouvoir réglementaire donnait à leurs accords un élément essentiel d'autorité. En 1950, patrons et salariés unanimes vont manifester à

l'égard de cette intervention une méfiance, voire une hostilité, qui domineront les débats parlementaires et laisseront des traces profondes dans la loi. »18

L'intervention de l'Etat en matière de représentation du personnel obéit à une logique quelque peu différente car les incidences économiques du système sont plus faibles. Celui-ci se construit à la Libération par la renaissance des délégués du personnel (loi du 16 avril 1946) et la création des comités d'entreprise (ordonnance du 22 février 1945, loi du 16 mai 1946 et loi du 7 juillet 1947 instituant la représentation proportionnelle).19

La protection des représentants du personnel contre le licenciement est la principale mission de l'administration du travail puisque, en cas de désaccord du comité d'entreprise, l'employeur doit demander l'autorisation de licencier à l'inspecteur du travail ou, éventuellement, en cas de refus, au ministre du Travail. Il s'agit donc d'une procédure administrative susceptible de recours contentieux devant les juridictions administratives.

Cette disposition qui, dans l'esprit du législateur, était exclusive de toute autre, va être vivement critiquée par Paul Durand, directeur de la revue *Droit social*, dans un article publié en 1950.20 Regrettant l'abandon des procédures d'arbitrage dans les conflits du travail, il souligne le droit essentiel, dans une démocratie, à la protection judiciaire. Le juge, lui, est soumis au principe du contradictoire et n'est pas dépendant des rapports de force politique ou des pressions de toute nature. Il explique ensuite que le dispositif protecteur laisse subsister intact l'article 1184 du code civil sur la résolution judiciaire de tous les contrats, qu'ils soient à durée déterminée ou indéterminée. Utilisant un raisonnement de type régressif, « qui part de la solution souhaitée pour " inventer " la

règle applicable », comme l'a bien montré Alain Supiot21, Paul Durand donne une arme décisive au patronat. Dès 1952, en effet, la chambre sociale, dans l'arrêt Nicolas-Michelin22, admet que « les parties conservent le droit de s'adresser au juge pour lui demander de prononcer la résolution judiciaire ». Au début des années soixante, elle confirmera ce droit dans le cas où l'employeur aurait essuyé un refus du ministre du travail, ou même sans avoir sollicité cette autorisation.

Avec cette décision, la chambre sociale prenait le contre-pied de la position de la chambre criminelle qui, elle, refusait la résolution judiciaire du contrat de salariés protégés. Et c'est seulement en 1974, avec les arrêts Perrier, que cette question fut définitivement réglée par la chambre mixte dans le sens de la chambre criminelle.

L'Etat, par l'intermédiaire des services de l'inspection du travail, est encore présent dans la vie des institutions représentatives par toute une série d'autres mesures. L'inspecteur reçoit les plaintes et réclamations des délégués du personnel et peut se faire accompagner par eux lors de ses visites. Il intervient également dans la vie du comité d'entreprise de multiples manières : outre ses fonctions « naturelles » de conciliation, il assure la présidence du comité en cas de non convocation par le chef d'entreprise ; il peut demander à être informé des délibérations ; il statue en cas de désaccord sur la désignation ou le licenciement de la conseillère du travail ou du médecin de l'entreprise ; l'employeur est tenu de lui présenter un rapport annuel sur les services sociaux et médicaux. Cette influence de l'Etat dans les relations professionnelles d'entreprise est propre au cas français. Hormis la Belgique, qui connaît également un contrôle important des pouvoirs publics, aucun pays européen n'est dans une telle situation. En Italie, l'influence de l'Etat n'existe que dans le secteur public. Aux Pays-Bas, le contrôle de l'activité des comités est exercé par les *Bedrijfscommissies*, organismes paritaires organisés par groupes d'entreprises. En Allemagne, si le conseil d'entreprise collabore avec les fonctionnaires en matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, l'influence de l'Etat n'est qu'intermittente au sein des tribunaux ordinaires en cas de conflit.

Conclusion

La rapide périodisation exposée ici montre que le dirigisme a très largement orienté le droit des relations professionnelles, surtout à partir de 1938. L'arbitrage et la négociation collective sont instrumentalisés à des fins économiques qui transcendent les clivages

politiques. La guerre n'est pourtant pas obligatoirement synonyme d'interventionnisme étatique. La Grande-Bretagne n'a par exemple pas abandonné pendant toute la durée de la Seconde Guerre mondiale son système de négociation libre et volontaire de négociation, même si le gouvernement d'union nationale édictait des recommandations assez fermes. Pour comprendre la prégnance de l'intervention étatique en France, il faut garder à l'esprit :

— que le pays est occupé de 1940 à 1944 par une puissance occupante pour laquelle la liberté de négocier est inconcevable. Pendant toute l'Occupation, les salaires sont fixés par l'Etat sous la contrainte allemande qui exige, d'une part, que leur montant ne soit pas trop élevé pour contenir les prix, et qui, d'autre part, négocie leur augmentation contre des départs massifs de travailleurs qualifiés en Allemagne. Pour ce faire, les Allemands ont besoin d'un interlocuteur unique qui ne peut être que l'Etat français.

— que le paysage intellectuel est dominé à partir du milieu des années trente par des courants doctrinaux en faveur de l'économie dirigée. Si certains s'engagent à Vichy,

d'autres rejoignent la Résistance.23 Ce qui les différencie n'est pas leur conception du rôle de l'Etat — que tous souhaitent importante — mais leur manière de penser l'articulation du politique et du social. Pour les premiers, l'économie dirigée n'a de sens que si elle est mise en œuvre par un Etat « populaire », c'est-à-dire, dans leur esprit, non démocratique. Pour eux, le principal défaut de la démocratie représentative est de distinguer la sphère politique et la sphère sociale ; il faut tendre au contraire à une fusion, notamment par l'intégration de syndicalistes dans l'appareil d'Etat. Les seconds pensent davantage en termes d'autonomie, ce qui les amène à distinguer l'action politique du régime, condamnée très tôt, de l'action économique et sociale, sur laquelle ils portent un jugement plus nuancé.

Cette première remarque débouche sur le rôle des acteurs syndicaux et patronaux et la perméabilité des décisions étatiques à leurs revendications. Nul doute que les grands textes de 1936 (loi sur l'arbitrage comprise) doivent beaucoup aux programmes syndicaux. La loi du 16 avril 1946, qui réforme l'ordonnance de 1945 sur les comités d'entreprise, est par exemple largement conforme à ce qu'en attendait la CGT. Même pendant Vichy l'influence syndicale s'est fait sentir, le ministère du Travail apparaissant aux yeux des traditionalistes vichyssois comme le dernier rempart des nostalgiques du socialisme.

A l'inverse, de nombreuses décisions prises par Daladier ou Pétain apparaissent comme des gages de paix sociale donnés au patronat.

L'attitude des organisations ouvrières vis-à-vis de l'intervention de l'Etat dans les

relations professionnelles montre cependant une évolution assez nette. Alors qu'en 1936, à la CGT, elle est largement souhaitée, il en va tout à fait différemment après la Libération. S'il peut toujours apparaître comme un garant, notamment en matière de représentation du personnel, l'Etat est considéré avec la plus grande méfiance dès qu'il s'agit de textes à finalité économique : d'où le rejet de la loi sur les conventions collectives de 1946 ou le refus de réintroduire dans le droit du travail les procédures d'arbitrage d'avant-guerre, que la doctrine académique réclame pourtant avec une certaine vigueur. Au bout du compte, l'expérience dirigiste a permis au mouvement syndical de clarifier ses positions sur la nature et l'importance de l'Etat en matière de relations professionnelles en distinguant trois types de dispositifs :

— le droit de grève et le droit syndical, qui sont des libertés publiques et qui, comme telles, doivent être garanties par l'Etat

— le droit de la négociation collective, qui doit être restitué aux partenaires sociaux, même si l'Etat peut l'encadrer

— le droit des institutions représentatives du personnel où le recours à l'Etat est pensé comme un palliatif à leur dysfonctionnement.

Cette typologie — sous-jacente dans les discours syndicaux ouvriers — permet d'éclairer et de prolonger le débat opposant Perroux à Durand. Si le droit des relations collectives de travail de la période 1936-1950 est largement fonction des fins économiques qu'on lui fixe, si, de ce fait, il se révèle fragile et précaire, il n'en reste pas moins que ce n'est pas un tout homogène et qu'il importe de distinguer les dispositions partie intégrante des libertés publiques (droit syndical et droit de grève), celles qui ont des incidences directes sur l'économie (droit de la négociation collective et arbitrage), et enfin celles qui n'ont qu'une influence indirecte (droit de la représentation). C'est en montrant les singularités, les propriétés spécifiques de chaque domaine des relations professionnelles qu'il est possible de penser la question des ruptures et des continuités, encore trop souvent traitée de manière univoque.

Jean-Pierre Le Crom
Droit et changement social (UPRES-A CNRS)