

LES CAHIERS DU COMITE D'HISTOIRE

*Les résultats
affichés par l'inspection du travail
sous la III^e République
de 1893 à 1937*

Bruno Guérard

**Préface de Michel Lucas
Président du Comité d'histoire**

**Numéro spécial
n°8 - mars 2007**

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

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, 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.

ISSN n° 1628-2663

SOMMAIRE

Préface	p. 5.
Introduction	p.11.
1 ^{er} Objet et plan de l'étude	
2 ^e Constance et évolutions d'une organisation administrative pendant 45 ans	
a) Une couverture irrégulière des départements français par des inspecteurs solitaires et peu nombreux	
b) De l'inspecteur départemental à l'inspecteur de section : naissance de la "section d'inspection".	
Chapitre I – Quatre instantanées : 1900, 1913, 1926, 1936	p.21.
<i>I- Les résultats quantitatifs de l'Inspection du travail en l'an 1900</i>	
1 ^{er} Les procès verbaux de l'an 1900	
2 ^e Les mises en demeure de l'an 1900	
<i>II - 1913 : une amplification des résultats, des évolutions sensibles</i>	
1 ^{er} Les procès verbaux de l'an 1913	
2 ^e Les mises en demeure de l'an 1913	
<i>III 1926, au sortir de la guerre, le service s'est remis à niveau</i>	
<i>IV-1936 n'est pas une bonne année pour l'inspection</i>	
1 ^{er} Les procès verbaux de l'an 1936	
2 ^e Les mises en demeure de l'an 1936	
Chapitre II – Mesurer et évaluer les missions assurées de 1893 à 1937	p.47.
<i>I – Méthode d'une enquête et grille d'analyse thématique</i>	
1 ^{er} Les principaux thèmes retenus	
2 ^e Trois thèmes annexes : obligations administratives des employeurs, affichages et déclarations d'accidents du travail	
<i>II – Les limites de l'évaluation quantitative de l'action du service</i>	
1 ^{er} Les statistiques et leurs zones d'ombre	
2 ^e Les activités non comptabilisées	
3 ^e Un test révélateur, trois années exceptionnelles 1897-98-99	
4 ^e La clémence des inspecteurs	
5 ^e Les inspecteurs et le chiffre d'activité	
<i>III – Quelles leçons tirer de trois années particulières ?</i>	
1 ^{er} L'échec de la statistique des simples observations, en dépit du volontarisme de plusieurs régions	
2 ^e Les missions dans les années 1897-1898	
<i>IV – La problématique du procès-verbal et de la mise en demeure, et ses effets statistiques</i>	
En conclusion , L'effondrement des mises en demeure, l'évolution du droit et des problématiques sociales	
Annexe : Un regard sur la fin du XX ^e siècle à la lumière des évaluations des années 1893-1937	

Chapitre III – L'évolution globale du service de 1893 à 1937 p.69.

1^{er} Les graphiques intégrant le multiplicateur par le nombre de salariés concernés

2^e Les procès-verbaux multiplicateur inclus, additionnées aux mises en demeure

3^e Les graphiques excluant le multiplicateur par le nombre de salariés concernés

Chapitre IV - Comment s'équilibrent les trois missions essentielles sous la III^e République p.79.

1^{er} En pénal, les préoccupations de l'inspection du travail sont dominées par le temps de travail

2^e Nombre d'accidents graves et mortels et nombre de procès verbaux d'hygiène et sécurité

3^e L'impact du développement de la mise en demeure sur la prévention

a) Les mises en demeure inversent les priorités du service

b) La statistique des mises en demeure, instrument d'une stratégie de prévention dans un système d'ordre public.

Chapitre V – Le contenu des principaux terrains d'action p.99.

I L'évolution interne des missions d'hygiène et de sécurité

1^{er} La prévention des risques mécaniques

2^e L'hygiénisme

3^e La prévention des risques spécifiques

4^e Le défaut de déclaration d'accident, une infraction formelles souvent utilisée

II L'importance des missions en faveur de la maîtrise du temps de travail

1^{er} Les étapes

2^e Un vecteur pour des évolutions essentielles

3^e Un complément formaliste, la sanction des défauts d'affichage, procédure refuge fort utile

4^e La statistique des tolérances autorisées ou enregistrées

III Les autres missions

1^{er} Le contrôle de l'âge minimal d'admission au travail

2^e Les incursions dans le domaine des revenus salariaux et des régimes de redistribution sociale

3^e Les compétences relatives à l'emploi

En conclusion Quelques réflexions sur le déclin statistique de la fin de la III^e République

Conclusion p.131.

1^{er} Derrière les statistiques, les traits essentiels d'un système

2^e Des grilles de lecture pour comprendre les évolutions des missions et du système d'inspection du travail

3^e Un regard en diagonale sur les évolutions au long terme.

Publications du Chatefp et du Centenaire p.139.

PRÉFACE

L'étude ici présentée est une production particulière du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle aurait pu ne consister qu'en une suite de 65 tableaux et graphiques, relatifs à l'activité de la première période de l'histoire de l'inspection du travail, sans commentaires. Ces tableaux et graphiques sont issus d'une relecture comptable des quelques centaines de pages de statistiques accumulées par la première administration du travail pendant quarante-cinq années de son existence. Ces tableaux dont quelques uns sont présentés dans le premier chapitre ont été construits pour mettre en valeur les thématiques de travail, en additionnant leurs rubriques et en se fondant sur un découpage technique consistant à analyser ces statistiques, articles par articles et parfois alinéas par alinéas de la réglementation alors en vigueur.

Cela constitue-t-il une histoire de l'action réelle de la première administration du travail ? Certainement pas. C'est pourquoi quelques dizaines de pages de commentaires ont été associées à la présentation de ces données chiffrées. Elles s'imposaient d'abord pour préciser les limites de l'étude et la méthode employée. Quant au fond, ces commentaires sont plus des questions posées aux historiens et aux politologues que des réponses mêmes provisoires. Au plus, sont-elles de premières interprétations qu'une première lecture suggère.

De même, l'administration originelle du travail n'était-elle que cela, en quelque sorte un service de police ou une gendarmerie décomptant des procès-verbaux et des mises en demeure ? Certainement pas non plus. Mais c'est ainsi qu'elle s'est présentée consciemment à travers sa première œuvre statistique.

Afin qu'il n'y ait aucun malentendu, il est donc important d'insister sur un élément du titre de ce cahier : il n'est question que des résultats affichés de l'inspection du travail sous la III^e République. Partant de cet affichage, cette administration de l'époque aurait-elle voulu être autre que ce qu'elle paraît être à travers ces batteries de chiffres ? Ou bien a-t-elle été autre ? C'est un constat à peu près certain. Il reste qu'elle n'a pas su, ou qu'elle n'a pas pu, ou qu'elle n'a pas voulu afficher autre chose. Les limites de cette étude résultent donc certainement des modestes possibilités statistiques de l'administration de la fin du XIX^e siècle, mais aussi du projet limitativement comptable de la première exploitation que l'on a voulu en faire.

On peut cependant affirmer que toutes les données statistiques essentielles publiées alors à destination des parlementaires ou du public spécialisé, syndicaliste ou patronal, sont ici rassemblées et analysées graphiquement ou par tableau selon la thématique d'action de l'inspection, telle qu'on la concevait alors.

Il faut préciser encore que cette construction thématique relève essentiellement de ce qui a été établi entre 1893 et 1913. Ce qui s'est « affiché » après la guerre de 1914-1918 a largement prolongé ce qui avait été conçu et réalisé antérieurement, sans que les nouvelles perspectives et pratiques, en terme de mission, puissent émerger au niveau d'un affichage annuel, voulu ou effectivement mis en œuvre.

Cette étude laissera donc peut-être le lecteur insatisfait. Qu'en est-il de la genèse de l'organisation ? Quel était le système en place pour donner des directives à ces inspecteurs ? Pourquoi telles ou telles données statistiques ont-elles été privilégiées ? On n'a pas voulu non plus, en quatre-vingts pages de commentaires, présenter une synthèse de l'histoire des textes du droit du travail ou de l'histoire administrative de cette époque. On a seulement évoqué, à l'occasion et par nécessité, quelques questions justifiant la poursuite de recherches, de thèses et de mémoires qui devraient être entrepris par des étudiants et des chercheurs voulant faire un bout de chemin avec le Comité d'histoire. Cette étude souhaite s'inscrire dans la collection des "Cahiers du Comité d'Histoire" car la matière y est déjà parfois évoquée.

Par exemple, la question des mises en demeure imposées par la loi de 1893 sur la sécurité « des hommes », ou plus précisément de l'ensemble des personnels travaillant dans les entreprises mixtes, c'est à dire employant des hommes avec des femmes et des enfants ainsi que celle de la « dispense » de mise en demeure dans les établissements soumis à la loi de 2 novembre 1892 est traitée, peut-être encore partiellement, dans le Cahier n° 2-3.

On ne peut pas sous-estimer la conception que l'on a pu avoir d'une mission de police sociale à la fin du XIX^e siècle, demandée souvent explicitement par le patronat. Les "bons patrons", ou ceux qui s'estimaient tels, demandaient qu'on les protège de la concurrence provenant des pratiques des "mauvais patrons". Et le mouvement ouvrier, notamment Jules Guesde et les premiers socialistes élus à la Chambre la réclamaient aussi, mais auraient voulu l'extension des sanctions générales du code pénal tout en refusant des inspecteurs fonctionnaires. Cette question sera peut-être accessible un jour prochain dans une autre étude sur « la loi des dix heures, première réduction du temps de travail et la pensée économique et sociale des inspecteurs du travail de la Belle Époque ».

En introduction, sont brièvement évoquées l'implantation des services et leur organisation territoriale, sans aller jusqu'à faire une étude de l'organisation administrative et de son évolution sous la III^e République. Afin de rendre crédible la comparaison de la suite de données annuelles sur quarante-cinq ans (ce qui est une durée considérable à l'échelle de l'histoire administrative), cette évocation a pour but de montrer un seul trait : la relative constance de l'implantation administrative qui correspond à la suite des statistiques collectées. Ce n'est donc qu'à grands traits que sont évoqués certains aspects. Pour en savoir plus, il faut se reporter au Cahier n° 1 du Comité d'Histoire ou à l'ouvrage « Inspecteurs et inspection du travail sous la III^e et la IV^e République ». Cela supposerait peut-être aussi des travaux nouveaux et plus importants.

De même, concernant l'implantation des inspecteurs divisionnaires, question dépassant l'objet d'une étude sur l'affichage des résultats, on peut consulter l'ouvrage de Vincent Viet, « Les voltigeurs de la République, l'inspection du travail en France jusqu'en 1914 ». Il y a eu une première géographie des divisionnaires issue de la loi de 1874, puis une autre réalisée lors de l'application de la loi de 1892. Les évolutions entre ces différentes cartes ont résulté d'arbitrages politiques et de considérations de fait ou de personnes que des historiens spécialisés pourraient éclaircir en s'appuyant sur des documents conservés aux Archives Nationales. Une dernière évolution, celle de 1922, résulte en outre du traité de Versailles, en faisant apparaître Strasbourg.

Ce qui ressort surtout de ces quelques pages de présentation du cadre administratif et tout autant de l'ensemble de l'étude, c'est une « volonté politique durable » de ne pas vouloir créer une « administration du travail ». Avant 1945, le contexte politique français, tout étatique qu'il soit, a bien permis de créer un petit service d'inspection mais sans aller jusqu'à l'institution d'une véritable administration sociale territoriale. Deux années avant la clôture des statistiques analysées ici, en 1935, le corps de l'inspection du travail ne comprend encore que 174 agents, privés de secrétariat et de locaux, cet état persistant jusqu'à la seconde guerre mondiale. Cela apparaît tout autant au niveau de l'administration centrale. Ce n'est qu'à la fin des années Trente, que les effectifs de la centrale passent de 220 à 700 personnes, mais chargées d'une diversité de compétences sociales ne correspondant pas à la définition d'aujourd'hui. Voir pour cela le Cahier n° 1 du Comité, « Évolution et organisation de l'administration centrale du ministère du travail de 1887 à 1940 ».

Cette étude suggère un grand nombre de développements utiles et d'études à entreprendre. On peut en citer quelques exemples.

Au fil des évolutions législatives et réglementaires, les inspecteurs ont reçu des instructions de caractère national. De qui les ont-ils reçues et comment ? Des travaux seraient à entreprendre sur les politiques sociales et les impacts qu'elles ont eu. Pour ne citer qu'un exemple, dans une étude à paraître du même auteur sur la durée du travail, 360 directives ont été inventoriées, de façon exhaustive, sur la seule question de la durée du travail et pour la seule période de 1892 à 1913. De véritables recherches de science administrative, sont à faire. Ici sont seulement inventoriés des thèmes repérables et de grandes lignes d'évolution quantitative.

Au sujet de ces directives, il a fallu parfois ici s'en tenir à un « on » qu'on aimerait bien connaître. Par exemple, sur le graphique 26 on observe une progression subite des infractions relatives à la main-d'œuvre étrangère relevées en 1931 et 1936, et aux allocations familiales en 1934 et 1935 tandis que sur les graphiques 19 et 21 les relevés de procès-verbaux à la durée du travail et à l'hygiène et sécurité s'effondrent. On aimerait savoir ce qui s'est dit ou écrit dans les services. Le saura-t-on cependant jamais ? Compte tenu de l'état et des méthodes de conservation des archives personnelles ou collectives, limitées aux rapports annuels et aux circulaires administratives, il est vraisemblable que les comptages statistiques nous laisseront le plus souvent avec notre curiosité.

Il n'est même pas toujours facile de savoir l'origine et la date exacte des inflexions et des politiques survenues en quarante-cinq ans dans la pratique de l'inspection sur une multitude de thèmes. En les regroupant sur sept ou huit axes d'activité du service, cette étude tend seulement à montrer qu'une suite de chiffres permet de détecter comptablement les effets de ces inflexions et peut être de mesurer avec beaucoup d'esprit critique leur effectivité relative. À d'autres chercheurs de faire des analyses plus approfondies. Le Comité d'histoire est seulement très heureux que ces questions puissent être pointées, mises en lumière et qu'on puisse repérer le début de quelques pistes pour chercher des réponses.

Aller au delà du « on » serait parfois d'ailleurs imprudent. Il y a des cas où une directive, par exemple celle demandant de revisiter soudainement tout son secteur pour faire passer une politique nouvelle — ce fut le cas pour la mise en place des assurances sociales — conduisait les inspecteurs à désactiver d'autres missions pendant un certain temps. Enfin, un certain volontarisme était repérable chez une partie des inspecteurs, notamment pour assurer la protection de l'enfance occupée en atelier et la réduction de la durée du travail. Une analyse fouillée des statistiques régionales qui n'a pas pu être présentée dans cette étude, c'est à dire des variantes entre les résultats présentés par chaque divisionnaire, montre parfois l'ampleur des différences survenues dans le temps ou selon les régions, pour le respect des politiques nationales.

On peut aussi s'interroger sur les « compétitions » engagées entre inspecteurs et entre équipes régionales d'inspecteurs. Il faut observer souvent avec un peu d'humour, ce qui ressemble parfois à de véritables tournois sportifs, un esprit de compétition individuel ou par équipe, régnant alors. Certaines années (1899 et 1900 notamment), il y eut même une compétition « individuelle » affichée et publiée par l'imprimerie officielle du ministère, non reproduite ici, mais qui témoigne d'un climat « productiviste » pouvant faire un jour l'objet d'études. Le trait d'humour peut être relevé d'ailleurs autant dans la suppression rapide de ces statistiques des visites et contre-visites individuelles et des simples observations et mises en demeure. Très brièvement instaurées et tout aussi rapidement supprimées, elles avaient accentué les compétitions, les dérives et le risque de truquages.

L'analyse de ces politiques sociales, de ces directives et de leur impact permet de se poser des questions sur la place des hommes et notamment des ministres successifs qui ont eu en charge le ministère. C'est ainsi que la date de 1906 faisant concorder la fondation du ministère du Travail par René Viviani comme on l'observe sur le graphique 22, avec le glissement d'un droit du travail

protecteur des femmes et des enfants vers un droit plus intégré de l'ensemble des salariés, permet de se demander quelle est l'importance et l'influence de ce ministre. Mais à y regarder de plus près, ce graphique montre aussi que ce changement n'était que l'aboutissement d'une tendance lourde amorcée depuis 1893. De même ne peut-on pas dire aussi que la naissance du ministère du Travail, en octobre 1906, est aussi l'aboutissement d'une tendance lourde perceptible depuis au moins dix ans. Ce n'est donc certainement pas l'arrivée en octobre 1906 de René Viviani qui est à l'origine d'une inversion des priorités recensées dans les relevés d'infraction des inspecteurs de cette année. Son influence s'est cependant fait sentir par la suite sur certaines missions d'hygiène et de sécurité en raison de son programme de rédaction d'un certain nombre de décrets définissant des mesures de sécurité spécifique. De même l'impact d'Alexandre Millerand est visible en terme statistique notamment en matière de réduction de la durée du travail. Dans les neuf mois consécutifs à la loi du 30 mars 1900, les inspecteurs ont en effet dressé un nombre impressionnant de procès verbaux. Ne serait-il pas souhaitable qu'à la suite du centenaire de 2006 des études d'impact de ce genre soient tentées ? Cette étude s'honorerait d'avoir suggéré ce travail.

Nous voudrions insister enfin, dans ces propos liminaires, sur quelques questions manifestement posées par quelques unes de ces statistiques

Un tableau soulignant le caractère remarquable du suivi des juges quant aux procédures engagées par l'inspection, la question du « décrochage » ultérieur des juges se pose. On pourrait évoquer les nombreuses instructions ministérielles qui ont été signées alors en ce sens. Mais il n'est pas sûr que des instructions moins strictes aient marqué les périodes historiques suivantes. Une question très intéressante est donc ainsi posée. On a des données sur la période 1893-1913 puis on en retrouve, de façon suivie, seulement depuis 1975. Entre temps que s'est-il passé ? Beaucoup de choses certainement et l'impact de nombreux facteurs nouveaux, notamment en matière d'inflation législative ou de modification des effectifs respectifs de magistrats, d'inspecteurs et des services de polices spécialisées. C'est tout un champ d'investigation que ce graphique a le seul mérite de suggérer par un regard sur les origines. Déjà des étudiants ont entamé des mémoires sur les procès-verbaux jugés dans tel ou tel département. On pourrait ainsi poser des jalons pour des réponses plus vastes.

Selon ces tableaux et selon la statistique ministérielle telle qu'elle a été livrée dans des publications officielles, l'activité de l'inspection du travail paraît décliner en 1936. Cette année-là n'apparaît pas comme pas une "bonne année" pour l'inspection. Une telle constatation pose une lourde question à tout historien du service. Si l'on privilégie l'action répressive de l'inspection comme jugement de valeur ainsi que l'ont fait ces publications, cette conclusion est logique. Mais qu'en était-il alors des conciliations dans les conflits collectifs, du rôle de l'inspection à l'égard des négociations collectives ? Au niveau des affichages administratifs, le problème est de ne pas refléter des évolutions profondes. Il n'est pas sûr que l'on puisse trouver désormais des sources nous éclairant davantage, de façon chiffrée, sur cette période. Pour dépasser cette vision formelle, il faudrait collectionner des témoignages, ce qui risque d'être de plus en plus impossible, compte tenu de la disparition des générations concernées.

Nous sommes ici dans la description concrète et au jour le jour de l'activité. La réalité a été différente de l'affichage que l'on a conservé très longtemps. On n'a pas été prêt, pendant longtemps à tirer les conséquences des évolutions qui se faisaient jour de façon complexe et diffuse. N'est-ce pas seulement à partir des années 1980 et 1990, soit avec soixante ou soixante-dix ans de décalage qu'on a cherché à mettre en place des affichages différents, sans d'ailleurs avoir vraiment encore trouvé la solution, malgré une série de rapports et d'enquêtes de l'inspection générale des affaires sociales. Cette étude aurait-elle pour effet de poser de telles questions aux services d'aujourd'hui ? Ce serait l'une des « utilités » inattendues du Comité d'histoire.

Il est intéressant de voir enfin soulignée l'importance donnée, dans les premières années, à la connaissance du tissu industriel. Cela s'explique du fait de l'absence d'autres services déconcentrés dépendant du ministère du Commerce et de l'Industrie. L'inspection du travail en a été le seul service extérieur pendant plusieurs décennies et a donc été le premier service chargé de recueillir les éléments permettant de faire la statistique de la France industrielle. Une évolution du positionnement de l'inspection dans l'administration déconcentrée interviendra, notamment après la première guerre mondiale. On trouvera de plus amples éléments sur ces points dans l'ouvrage déjà cité de Vincent Viet et dans le recueil « Inspecteurs et inspection du travail sous les III^e et IV^e républiques »

En conclusion, nous disposons d'une suite remarquable de statistiques et de chiffres, que l'on ne retrouvera malheureusement pas pour la suite de l'histoire administrative et sociale du XX^e siècle. Elle ouvre un certain nombre de débats. Ils peuvent enrichir le travail de recherche accompli à l'occasion du centenaire du ministère en 2006. En outre le rappel de ces statistiques, illustre le souci de la nécessaire exigence de réalisme qui devrait guider l'action d'une administration, et celle de la question récurrente de l'effectivité du droit social. Cela soulève le besoin d'un affichage qui est un point de départ nécessaire, même s'il n'est qu'un point de départ parmi d'autres. N'est-ce pas ainsi que l'on peut appeler à un travail sur le passé d'une administration mais aussi sur son présent et son devenir.

Michel Lucas
Inspecteur général honoraire des affaires sociales
Président du CHATEFP

INTRODUCTION

1^{er} Objet et plan de l'étude

L'inspection du travail issue de la loi du 2 novembre 1892 a produit une surabondance de statistiques. Cette étude voudrait en tirer une interprétation à la fois thématique et quantitative de la réalité profonde de cette administration nouvelle. L'objet n'est pas toujours facile compte tenu du caractère technique de ces statistiques présentées par articles de lois et de décrets. Des comparaisons sont cependant réalisables et paraissent d'autant plus éclairantes que l'organisation de cette institution naissante est restée particulièrement constante pendant près d'un demi-siècle. La constance et les évolutions limitées de l'organisation administrative pendant quarante-cinq ans sont donc évoquées en introduction.

Les tableaux et les graphiques qui constituent l'essentiel de ce travail sont ensuite présentés selon un plan imaginé comme un zoom tendant à donner une vision de plus en plus rapprochée et précise. Quatre tableaux instantanés permettent d'abord de se familiariser avec deux procédures et quelques champs d'action du service. Ils posent une première question sur les raisons d'une croissance en deux étapes débouchant sur un effondrement (Ch. I - Quatre instantanés : 1900, 1913, 1926, 1936).

La méthode utilisée pour construire tableaux et graphiques ainsi qu'une grille de lecture est ensuite exposée et discutée. Des interrogations sont évoquées sur les limites qu'il convient d'apporter à l'interprétation des chiffrages dont nous disposons. Au passage trois années de statistiques, qui n'ont pas été poursuivies dans leur forme, nous permettent une certaine appréciation de l'ensemble et surtout une comparaison avec ce qui a été conservé avec un formalisme semblable de 1985 à 1989 (Ch. II - Mesurer et évaluer les missions assurées de 1893 à 1937).

Au centre de cette étude, une présentation d'ensemble de l'évolution du service au cours de ces années est tentée, avec une réflexion sur la place respective de quatre missions principales assurées alors (Ch. III - Leçons d'une explicitation graphique de l'évolution globale du service de 1893 à 1937).

Enfin, le contenu détaillé et l'évolution particulière de chaque mission prise isolément, sont analysés à la lumière des tableaux et des graphiques tirés de ces statistiques, en s'éclairant des évolutions législatives et réglementaires qui ont occasionné leur développement (Ch. IV - Le contenu des principaux terrains d'action).

Au préalable, une remarque préliminaire s'impose : tout au long de cette étude, il n'est point d'autre ambition que de tenter de mettre en lumière et d'analyser les résultats « affichés » d'un service ministériel. Les volontés politiques et administratives, les réactions du corps des inspecteurs ont privilégié des données et des points de vue. La réalité doit donc être comprise à travers ces prismes déformants. C'est peut-être l'un des intérêts de cette masse de chiffres que de révéler ces déformations dans leur évolution propre, autant que de laisser pénétrer le regard dans la réalité d'un service en train d'agir sur le champ social.

2^e Constance et évolutions d'une organisation administrative pendant quarante-cinq ans

a) Une couverture irrégulière des départements français par des inspecteurs solitaires et peu nombreux

De 1893 à 1937, une administration du travail réduite, pour l'essentiel, à ce noyau d'origine qu'est l'inspection du travail connaît une organisation administrative pratiquement constante. Diffusant très souvent son organigramme et laissant une description annuelle méticuleuse des résultats

de son activité, elle permet d'analyser comment les événements juridiques et politiques influencent son action et la font évoluer malgré la constance de sa structure.

Jusque dans les dernières années de la III^e République, malgré une légère augmentation des effectifs, ce service apparaît sur la carte de France comme un damier qui n'évolue guère : globalement, un tiers des départements demeure sans inspecteur résident. C'est ce qui ressort des neuf cartes des pages 15 à 19, établies à partir des adresses des inspecteurs fournies par les annuaires des ministères successifs dont ils sont le seul service extérieur.

Pendant cette période proche d'un demi-siècle, ce service demeure embryonnaire et ne mérite pas encore véritablement le titre d'une administration. Les effectifs s'accroissent de 103 à 174 agents, mais les inspecteurs n'ont aucun support administratif, pas l'ombre d'un secrétariat, aucun adjoint. C'est une compagnie d'itinérants isolés, sans aucun autre support que l'administration centrale, laquelle demeure d'ailleurs aussi d'une dimension fort modeste. Des gouvernements de la III^e République refusent à deux reprises de répondre aux aspirations des inspecteurs et de leurs divisionnaires à se voir seconder dans leurs tâches¹. Ce refus de créer une véritable administration correspond à une volonté politique durable.

On trouve ci-dessous les cartes d'implantation du service qui montrent que des zones demeurent vides avec constance. Elles sont moins visitées, même si le titulaire d'un département voisin en a la charge. Quelques trous dans les départements commencent cependant à se combler par deux fois. On passe de trente-quatre à vingt-cinq départements non couverts de 1893 à 1912, et de trente et un à vingt-quatre de 1922 à 1933. La guerre de 1914 impose en effet, pour diverses raisons, une baisse des effectifs. Mais une autre constatation s'impose, si l'on observe la répartition des effectifs dans les régions industrielles et dans les départements qui sont par ailleurs des chefs-lieux de circonscription : l'inspection se renforce surtout dans la France industrialisée au détriment du reste du territoire. Il faut tenir compte de la vision que l'on en avait à l'époque : le Nord et l'Est de la France, plus que le Sud et l'Ouest, les agglomérations parisiennes, lilloise et le tandem Lyon Saint-Étienne. Par ailleurs des départements comme la Meuse ou les Ardennes sont alors des départements industriels prioritaires, devant l'Eure, le Jura ou la Haute-Savoie, par exemple.

b) De l'inspecteur départemental à l'inspecteur de section : naissance de la « section d'inspection »

Sous l'appellation « d'inspecteur départemental » apparaît très rapidement une autre entité géographique : la section d'inspection, échelon infra départemental, ou composé de plusieurs ensembles infra départementaux. Mais il s'agit toujours d'une version à peine différente de cette inspection qui n'est encore qu'une administration primitive réduite à une modeste compagnie de gendarmes itinérants irrégulièrement répartis sur le territoire. Si l'on étudie la distribution des circonscriptions confiées à chaque inspecteur, telle qu'elle est présentée par les annuaires des ministères, il faut distinguer trois ensembles : Paris, les grandes villes ou régions industrielles et les départements peu industrialisés.

Le terme de section est déjà présent dans les arrêtés du 3 mars et du 18 septembre 1893, sous l'appellation de « section territoriale » ou de « section départementale » d'inspecteur. Il apparaît dans les tableaux de présentation des services dès 1895. Mais, à l'origine, la section d'inspection est surtout une réalité parisienne. Il faut bien répartir par quartiers et arrondissements les quinze inspecteurs et les quinze inspectrices affectés à Paris. Dès 1906, la réalité des sections s'est cependant propagée dans toutes les circonscriptions.

Dans les principales régions industrielles et dans les grandes villes, on approche assez rapidement d'une distribution par arrondissements. De petites équipes d'inspecteurs commencent à se

¹ Voir le Supplément des Cahiers du comité de décembre 1999 : 1892-1913, *l'Inspection du travail française et le travail des enfants*, p. 205 à 216, commentaire des arrêtés du 22 avril 1905 et du 10 mai 1912.

constituer autour des inspecteurs divisionnaires, dans les chefs-lieux de onze circonscriptions, correspondant à onze grandes régions (1^e Paris et sa banlieue, 2^e le Centre et une partie des pays de Loire, de l'Auvergne et le Limousin, 3^e la Bourgogne et la Franche-Comté, 4^e la Lorraine et Champagne-Ardenne, 5^e le Nord-Pas-de-Calais et la Somme, 6^e la Normandie, haute et basse, et l'Oise, 7^e la Bretagne avec Nantes et la Vendée, 8^e l'Aquitaine plus les Charentes, 9^e Midi-Pyrénées et une partie du Languedoc-Roussillon, 10^e Provence-Côte-d'Azur plus l'Ardèche, la Drôme et le Gard, 11^e Rhône-Alpes plus une partie de l'Auvergne).

Mais ces équipes ne sont que des apparences. Dans la même ville, ces inspecteurs demeurent toujours aussi isolés les uns des autres, ainsi que du divisionnaire. Installés chacun chez eux, ils rayonnent sur une section individuelle constituée progressivement, pour la plupart, d'un arrondissement du département principal et d'un département ou d'une partie d'un département moins industrialisé du voisinage.

Dans le découpage de la carte de France, à la faiblesse des effectifs s'ajoutent l'effet du contrôle des tournées et celui de la carte des chemins de fer. Dans leur souci d'imposer leur autorité et leur compétence d'organiseurs du service local, les divisionnaires tiennent de près l'activité des inspecteurs et veillent à approuver préalablement les tournées, notamment dans le but de veiller à la stricte économie des frais de déplacement. Ils gardent à leur proximité ce petit entourage d'inspecteurs départementaux, craignant probablement aussi les effets négatifs d'un isolement associé à un trop grand éloignement. S'y ajoute certainement l'intérêt pour les inspecteurs départementaux de résider dans une grande ville plutôt que dans un chef-lieu d'un département moins important.

Les territoires recouverts en 1918, nouvellement pourvus de deux, trois et quatre inspecteurs pour la Moselle, le Haut et le Bas-Rhin, sont par la suite les meilleurs exemples de la création de sections sur la base d'un arrondissement ou d'un regroupement de cantons. On peut citer aussi les deux inspecteurs de Besançon et Limoges. Dans ces départements, chacun rayonne sur un arrondissement du département principal et sur un département limitrophe ou un arrondissement de celui-ci. C'est la naissance effective de la « section d'inspection ». Correspondant d'abord au champ d'activité individuel d'un inspecteur, elle se rapproche, dans les années trente, d'un ensemble de territoires constitués autour d'une ou plusieurs unités territoriales pouvant avoir des caractères économiques et géographiques plus ou moins homogènes à l'intérieur de la circonscription.

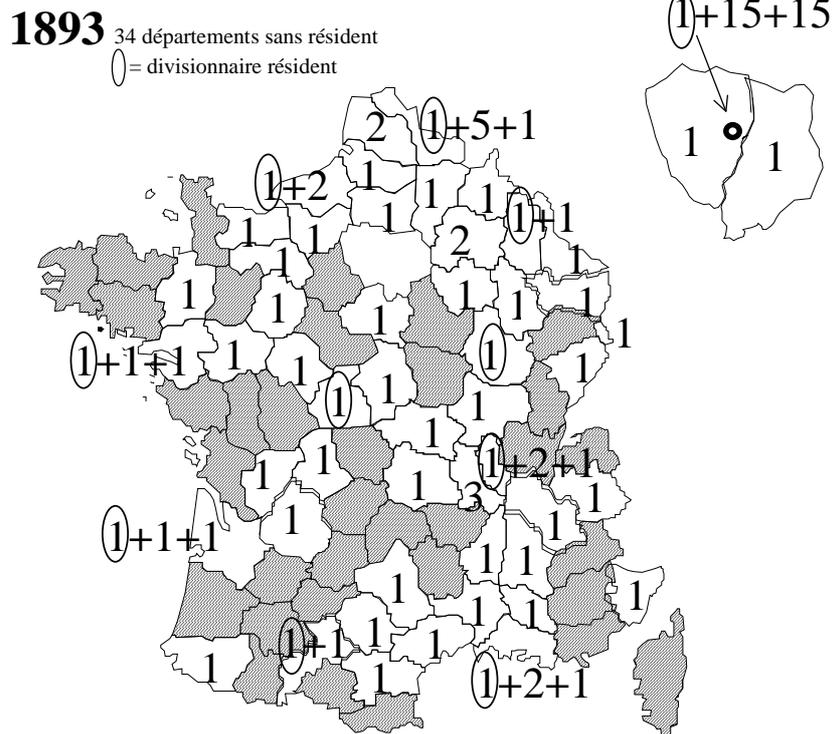
Cette évolution est lente et incomplète. Elle concerne essentiellement les régions industrielles et les grandes villes. En 1933, quarante-quatre inspecteurs sur 152 demeurent de quasi « inspecteurs départementaux » qui ne résident pas dans le chef-lieu de circonscription. Mais pour définir leur circonscription territoriale, il faut additionner des arrondissements, des cantons et parfois des communes. Pour la plupart, ils rayonnent sur au moins un département et une partie d'un autre département. Quant au schéma d'origine du véritable inspecteur départemental, résident au chef-lieu du département et maître de l'action sur ce territoire départemental, dès 1906, il n'y en a plus que douze qui ont encore à contrôler un territoire que l'on peut qualifier de départemental. Trois seulement d'entre eux ont une circonscription homogène correspondant à un seul département. Les neuf autres couvrent deux départements. En 1922, il y a douze sections qui correspondent à cette définition, dont huit couvrent un seul département. En 1929, du fait de la création de nouveaux postes, on recense treize situations départementales dont neuf monodépartementales.

Faute d'appui administratif local et en raison du maintien de formes d'activité essentiellement individuelles, de 1893 à 1937, l'institution évolue donc peu dans sa structure, dans ses modalités d'action et dans ses dimensions. Pendant quarante-cinq ans elle a pris simplement la forme correspondant à la loi du 2 novembre 1892 et au décret du 13 décembre 1892, portant statut de l'inspection. Cependant, pendant ce temps, la société, le monde industriel, le droit du travail et les questions de l'emploi se sont considérablement transformés. De nouveaux champs législatifs se sont ouverts, si bien qu'un décalage s'instaure progressivement. Ce décalage aboutit, à la veille de

la guerre de 1939-45, à de premiers ébranlements de l'organisation institutionnelle des services extérieurs du ministère du Travail. Ils se manifestent notamment par les décrets du 30 octobre 1935 et du 24 avril 1936, transférant les attributions des offices régionaux de main-d'œuvre aux inspecteurs divisionnaires du travail et créant un statut des contrôleurs de main d'œuvre, suivis par le décret du 19 août 1938 portant organisation du corps de l'inspection du travail. Ces ébranlements se poursuivent sous le régime de Vichy, puis surtout à partir de la Libération.

Avant cette phase de bouleversements, quarante-cinq années d'une grande continuité dans l'organisation de la structure de l'institution sont un objet idéal d'observation. Elles permettent des comparaisons. Il est possible de dresser des graphiques sur des données relativement homogènes. Leur lecture est d'autant plus instructive que certains éléments du formalisme statistique, les rapports annuels des inspecteurs départementaux et divisionnaires et d'autres éléments du formalisme juridique ont perduré ou perdurent encore : le décret du 10 juillet 1913 sur l'hygiène et la sécurité, pour ne citer qu'un exemple, est resté littéralement l'une des trames essentielles de l'activité des services extérieurs de l'État jusqu'en 1973. À la fin de ce siècle, les statistiques des services d'inspection du travail sont toujours présentées annuellement par le gouvernement français au Bureau international du travail selon un schéma qui n'est pas si éloigné de celui de ces premiers rapports d'avant la guerre de 1914. La raison en est, qu'après les traités de 1918, l'Organisation internationale du travail s'est largement inspirée du système français pour suivre le fonctionnement des inspections du travail en création à travers le monde.

Enfin, l'institution que constitue « l'inspection du travail type 1892 » est toujours bien vivante près de cent dix ans après sa naissance. L'histoire statutaire des années 1975 à 2000 montre que l'on a des difficultés à se démarquer en ce XX^e siècle finissant. Mais faut-il tellement chercher à le faire si l'on en croit certaines opinions demeurant dans les services ? Les problématiques de l'intervention de l'État, celles du droit et celles des besoins sociaux sont cependant fort différentes de celles qui avaient présidé à la mise en place de l'institution.



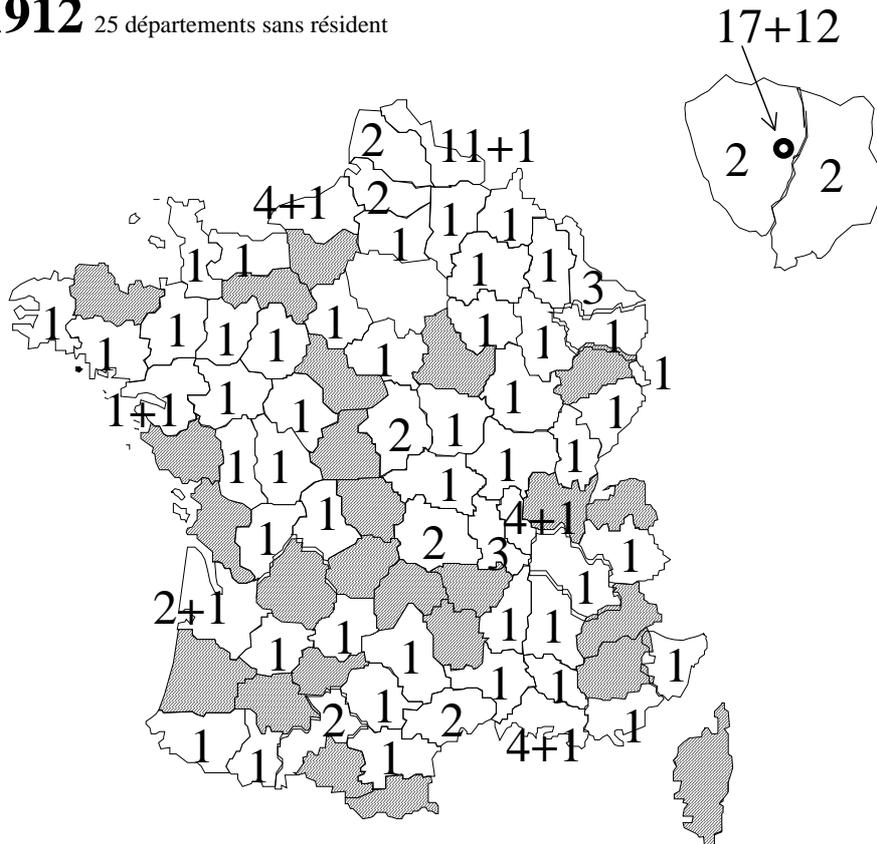
Les résidences des inspecteurs

1^{er} Ces cartes sont réalisées à partir des annuaires publiés par l’Imprimerie nationale et conservés au Centre de ressources documentaires multimédia (CRDM) de l’administration centrale du ministère de l’emploi et de la solidarité. Les annuaires conservés sont ceux des années 1893, 1895, 1906, 1909, 1910, 1912, 1922, 1929 et 1933. Le ministère publie les adresses personnelles des inspecteurs, ce qui est une nécessité pour le public et pour l’ensemble des interlocuteurs administratifs puisqu’ils travaillent à partir de leur domicile. Ils y reçoivent les salariés et les employeurs et toute la correspondance administrative. Compte tenu des moyens de communication existant, le train, la diligence et le vélo (ce ne sera que vers les années 1937-1938 que quelques inspecteurs commenceront à s’acheter des voitures automobiles), les départements dans lesquels aucun inspecteur ne réside sont forcément moins visités.

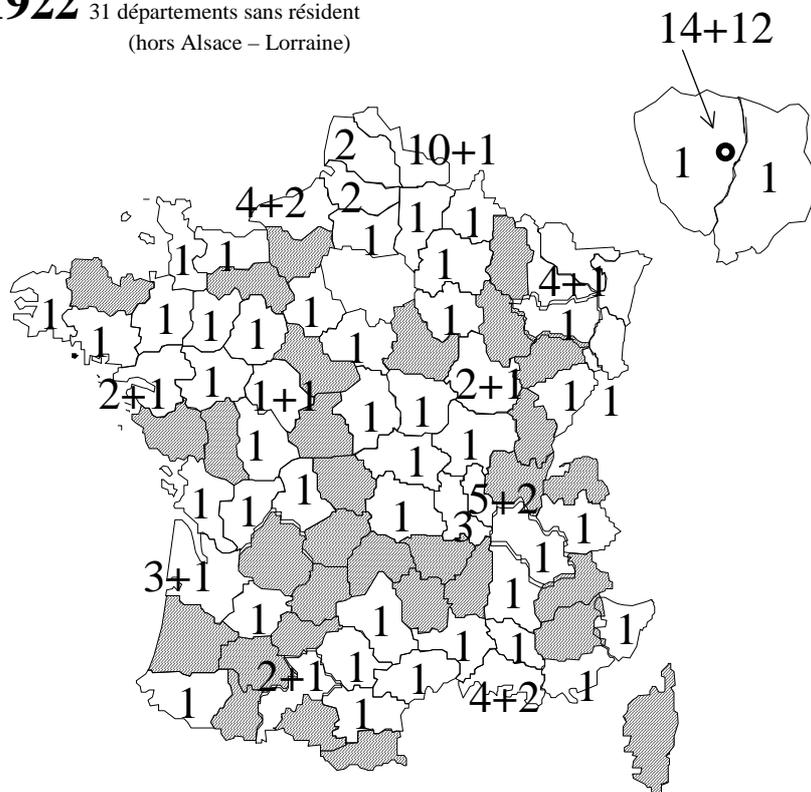
2^e Dans les départements signalés par deux chiffres (par exemple le Nord : cinq plus une en 1895 et dix plus deux, en 1933), le premier est celui des inspecteurs, le second, celui des inspectrices, ces dernières ayant des industries et des entreprises différentes à contrôler. 1893 est un cas particulier. Un troisième chiffre entouré d’un cercle indique la résidence du divisionnaire : des départements ne sont une résidence pour le service que parce que celui-ci s’y est installé, souvent pour des raisons de circonstances. Mais au cours de ces premières années les divisionnaires effectuaient beaucoup de contre-visites dans les entreprises. À leur départ, certains de ces départements ne recevront pas d’inspecteur résident (l’Indre par exemple).

3^e Le développement des effectifs se réalise uniquement par un accroissement du nombre des inspecteurs. Le nombre des inspectrices stagne et même baisse, bien que leur implantation soit très limitée au départ : cinq circonscriptions sur onze n’en ont pas. L’effectif féminin passe de 1893 à 1912, de quinze à douze pour Paris et la Seine, et de quatre à cinq en Province. En terme de missions, c’est le moment d’une mutation profonde (voir le graphique 22) : le service glisse d’une mission originelle en faveur des enfants et des femmes vers une fonction généraliste concernant dans un premier temps l’ensemble du personnel ouvrier des ateliers et usines (1900), puis les établissements commerciaux (à partir de 1906). Après la guerre de 1914, chaque circonscription, sauf l’Alsace, obtient une ou deux inspectrices. Paris en regagne une.

1912 25 départements sans résident

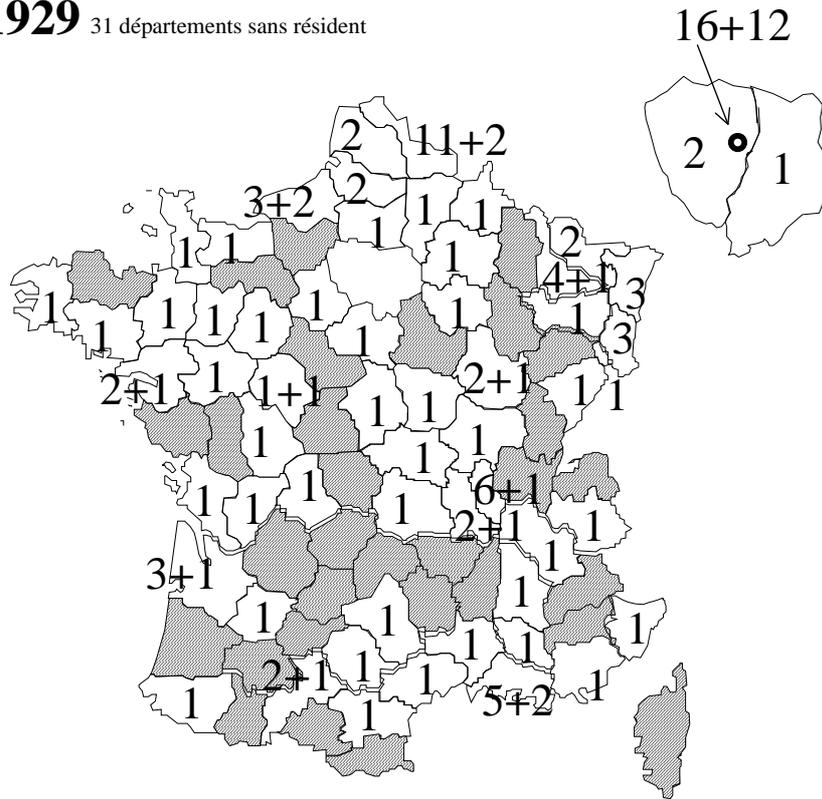


1922 31 départements sans résident
(hors Alsace – Lorraine)

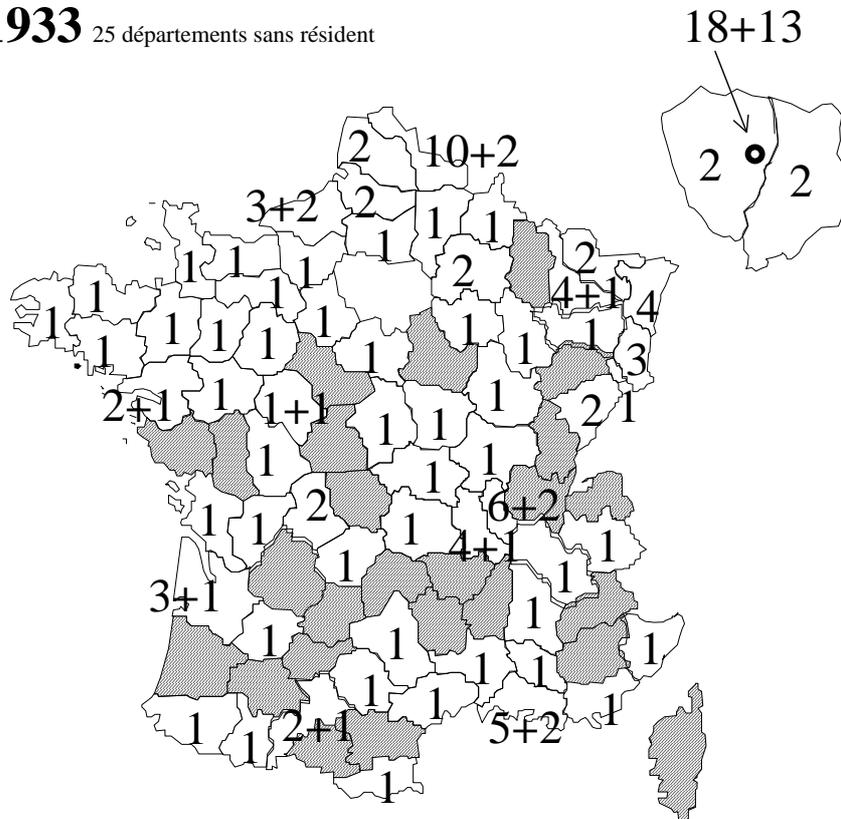


Les résidences des inspecteurs

1929 31 départements sans résident



1933 25 départements sans résident



Les résidences des inspecteurs

Chapitre I

Quatre instantanés : 1900, 1913, 1926, 1936

Que font les inspecteurs du travail, au fil de leurs tournées, de 1893 à la veille du second conflit mondial ? On le sait de façon très précise. Les résultats annuels affichés offrent une description de leurs centres d'intérêts, article par article, loi après loi. Avant de tenter de décrire des évolutions, voici d'abord quatre tableaux relevés sur des années significatives :

I - les résultats quantitatifs de l'inspection du travail en l'an 1900

Au tableau des interventions, 141 132 visites et contre-visites. L'administration diffuse même, en 1899 et 1900, sans fausse honte pour personne, le palmarès éloquent des performances individuelles des cent trois inspecteurs et inspecteurs divisionnaires. Ces statistiques, publiées avec les rapports annuels, sont accessibles à tous les députés et tous les citoyens, salariés et employeurs, ainsi qu'à leurs groupes de pression, syndicats, chambres syndicales et partis politiques.

Remarque préalable nécessaire à la lecture de l'ensemble des tableaux et graphiques de cette étude : deux critères pour le décompte des activités

Les actions de l'inspection du travail sont comptabilisées en dénombrant les infractions relevées, par articles de lois et décrets, avec ou sans multiplication de ces infractions par le nombre de salariés concernés. Explications :

Dès la loi du 22 mars 1841, dans le souci de proportionner la gravité des sanctions pénales à la dimension de l'entreprise et au nombre de ses salariés employés en contravention avec la réglementation, la législation française du travail multiplie les infractions et les amendes qui en résultent, par le nombre des enfants, puis des salariés « *indûment employés* ». Ce particularisme du droit pénal du travail est repris par toutes les vagues législatives suivantes : les lois de 1874, de 1892, de 1893, la codification de 1912 (art. 160) et celle de 1973 (actuellement l'article L.263.2 du code du travail). Par suite, avec un souci d'exactitude juridique, mais aussi peut-être à dessein de mieux mettre en valeur l'importance de l'activité du service, les statistiques établies sont d'abord exclusivement comptabilisées en intégrant l'effet de ce multiplicateur dans les tableaux des infractions constatées. D'où des chiffres impressionnants, bien supérieurs au nombre des procès-verbaux dressés puis des mises en demeure inscrites. Ce n'est qu'en 1912 qu'apparaît une nouvelle colonne : un second décompte est présenté « *par article visé* », faisant abstraction de ce coefficient multiplicateur.

Le statisticien et l'historien qui veulent savoir à quelle réalité sociale ou administrative correspondent exactement ces chiffres doivent donc s'interroger pour chaque donnée : vise-t-elle les infractions multipliées par le nombre de salariés indûment employés ou s'agit-il d'un chiffrage établi après réduction de l'effet de ce multiplicateur ?

**Nature des contraventions visées dans les procès-verbaux dressés, en 1900,
par les inspecteurs du travail**

LOIS et DECRETS		NATURE DE LA CONTRAVENTION	NOMBRE DES CONTRAVENTIONS		
Loi du 2 novembre 1892	Art. 2	âge d'admission	783		
	Art. 3	durée du travail	1 613		
	Art. 4	Travail de nuit	1 534		
	Art. 5	§ 1	Non-observation du repos hebdomadaire	1 968	
		§ 2	Non-observation du repos des jours fériés	952	
			Affichage du jour de repos	5	
	Art. 8	Théâtres et cafés concerts sédentaires	14		
	Art. 10	Livrets et registres	2 264		
	Art. 11	Affichage et états trimestriels, relais, équipes	1 673		
	Art. 14	§ 1	Hygiène et salubrité	119	
		§ 2	Insécurité machines non protégées après accident sans accident	62 30	
	Art. 15	Non-déclaration d'accidents (femmes et enfants)	8		
	Art. 16	Maintien des bonnes mœurs	14		
	Art. 20	Livrets	5		
	Art. 29	Obstacle à l'inspection	27		
	Art. 1 ^{er}	Visite, graissage de mécanismes en marche	35		
	Art. 2	Machines non protégées	236		
	Décret du 13 mai 1893	Art. 3	§ 1	Machines à pédales	3
			§ 2	Roues horizontales	"
Art. 4		§ 1	Emploi d'enfants de moins de 16 ans aux roues verticales	1	
		§ 2	Emploi d'enfants de moins de 16 ans aux métiers dits à la main	4	
Art. 5		Emploi d'enfants de moins de 16 ans aux scies circulaires	11		
Art. 6		Emploi d'enfants de moins de 16 ans au travail des lames tranchantes mécaniques	9		
Art. 7		§ 1	au-dessous de 13 ans à cueillir ou à souffler le verre	"	
		§ 2	Emploi de 13 à 16 ans à cueillir un poids supérieur à 1 000 grammes	6	
		§ 3	d'enfants au-dessous de 16 ans à souffler les bouteilles	1	
		§ 4	au-dessous de 18 ans un embout personnel	"	
Art. 8		Emploi d'enfants de moins de 16 ans au service des robinets à vapeur	3		
Art. 9		Emploi d'enfants au-dessous de 16 ans en qualité de doubleurs pour le laminage et l'étirage de la verge de tréfilerie	"		
Art. 10		Emploi d'enfants de moins de 16 ans sur des échafaudages volants	1		
Art. 11 et arrêté ministériel du 31 juillet 1894		surcharges	98		
Art. 12	Travail des machines à coudre avant 16 ans	16			
Art. 13	Confection d'écrits ou autres objets contraires aux bonnes mœurs	"			
Art. 14 et tableau A	Travaux interdits aux enfants, aux filles mineures et aux femmes	1			
Art. 15 et tableau B	Travaux interdits aux enfants au-dessous de 18 ans	3			
Art. 16 et tableau C	Conditions imposées pour certains travaux	27			
à reporter			11526		

LOIS et DECRETS		NATURE DE LA CONTRAVENTION			NOMBRE DES CONTRAVENTIONS
			Report		11 526
Loi du 12 juin 1893	Art. 2	§ 1	Hygiène et salubrité		3
		§§ 2 et 3	insécurité	Machines après accident	42
				non protégées sans accident	136
	Art. 8		après accident		2
	Art. 11		Fermeture de l'établissement par l'autorité judiciaire		"
	Art. 6		Non-déclaration d'accidents (adultes hommes)		28
	Art. 12		Obstacle à l'inspection		1
	Art. 1 ^{er}		Nettoyage, mesures de propreté et d'hygiène		2
		§ 1	Locaux où l'on travaille des matières organiques altérables		13
	Art. 2	§ 2	Lessivage avec une solution désinfectante		"
		§ 3	Résidus putrescibles		5
		§ 1	Emanations d'égouts, etc		2
	Art. 3	§ 2	Intercepteur hydraulique		"
		§ 3	Ventilation des puits, ceintures de sûreté		"
	Art. 4		Cabinets d'aisance		"
	Art. 5	§ 1	Cube d'air, locaux encombrés		10
		§ 2	Aération, éclairage des dépendances, passages et escaliers		27
	Décret du 10 mars 1894	Art. 6	§ 1	Evacuation des gaz et poussières insalubres, incommodes ou toxiques	
§ 2			Evacuation des buées, gaz, vapeurs par des hottes avec cheminées d'appel		3
Art. 6		§ 3	Ventilation aspirante des poussières déterminées par des appareils mécaniques		"
		§ 4	Ventilation per descensum des gaz lourds		71
		§ 5	Pulvérisation en vase clos des matières irritantes ou toxiques		"
		§ 6	Aération des ateliers		"
Art. 8		§ 1	Repas dans les ateliers		1
		§ 2	Eau potable, vestiaires avec lavabos		51
Art. 9			Evacuation des ateliers pendant les repas		1
Art. 10		§ 1	Moteur non isolé		"
	§ 2	Passages, nivellement		8	
	§ 3	Escaliers dépourvus de fortes rampes		5	
	§ 4	Absence de barrières ou de garde-corps		6	
	§ 5	Echaffaudages non protégés		28	
Art. 11		Monte-charges non protégés		46	
	§ 1	Parties dangereuses non protégées		10	
Art. 12	§ 2	Machines outils à instruments tranchants présentant des causes de danger		235	
	§ 3	Maniement des courroies à la main		134	
	§ 4	Ouvrier occupé dans le plan de rotation d'un engin pesant tournant à grande vitesse		9	
	§ 4	Signal de la mise en marche		1	
Art. 13				"	
Art. 14	§ 1	Arrêt des moteurs par le conducteur de la machine		"	
	§ 2	Arrêt des moteurs par le contremaître de l'atelier		1	
			à reporter	12 406	

Les procès-verbaux de l'année 1900 (suite)

**Nature des contraventions visées dans les procès-verbaux dressés, en 1900,
par les inspecteurs du travail (suite)**

LOIS ET DECRETS	NATURE CONTRAVENTION	DE LA	NOMBRE des contra- ventions
	à reporter		12 406
Décret du 10 mars 1894	Art. 15 § 1	Dispositifs de sûreté pour le nettoyage et le graissage des mécanismes en marche	1
	§ 2	Calage non assuré	1
	§ 1	Portes s'ouvrant de dedans en dehors et non encombrées	1
	Art. 16 § 2	Escaliers multiples	"
	§ 3	Escaliers incombustibles	4
	§ 4	Isolement des huiles et pétroles	"
	Art. 17	Isolement et protection des machines dynamos	"
	Art. 18	Vêtements flottants	"
Loi du 9 septembre 1848 art. 1 ^{er} , § 1	Travail des adultes au-delà de 12 heures		892
Loi du 30 mars 1900	Art. 1 ^{er}	durée du travail des enfants et des femmes	4 224
		simultanéité des repos	905
		Repos inférieurs à 1 heure	47
		Relais	511
		Equipes	840
		Durée du travail des hommes adultes	4 961
Loi du 9 avril 1898. - Art. 11 et 31			559
Loi du 7 déc. 1874	Art. 1 ^{er}	Emploi d'enfants de moins de 16 ans à des tours de force périlleux	"
	Art. 4	Défaut de justification de l'acte de naissance et de l'identité de l'enfant	"
Décret du 15 juillet 1893. Art. 4			61
Code pénal Art. 224	Outrage aux inspecteurs		4
	TOTAL		25 418

Application en 1900 du Décret du 10 mars 1894
Mises en demeure

ARTICLES DE DECRET		NOMBRE				
		DE MISES EN DEMEURE faites en 1900	DE MISES EN DEMEURE faites en 1900 suivies d'exécution	DE MISES EN DEMEURE faites en 1900 dont la suite est encore inconnue	DE MISES EN DEMEURE antérieures à 1900 et reconnues exécutées en 1900	DE CONTRAVENTIONS relevées en 1900 pour inexécution de mises en demeure
Art. 1 ^{er}	Nettoyage, mesures de propreté et d'hygiène	875	194	681	622	16
	§ 1 Locaux où l'on travaille des matières organiques altérables	63	16	47	54	"
Art. 2	§ 2 Lessivage avec une solution désinfectante	20	11	9	30	5
	§ 3 Résidus putrescibles	34	10	24	17	2
	§ 1 Emanations d'égouts, etc	34	8	26	20	"
Art. 3	§ 2 Intercepteur hydraulique	17	4	13	8	"
	§ 3 Ventilation des puits, ceinture de sûreté	18	3	15	21	"
Art. 4	Cabinets d'aisance	479	117	362	433	10
	§ 1 Cube d'air, locaux encombrés	128	32	96	103	27
Art. 5	§ 2 Aération, éclairage des dépendances, passages et escaliers	103	55	48	82	"
	§ 1 Evacuation des gaz et des poussières insalubres, incommodes ou toxiques	200	53	147	126	4
	§ 2 Evacuation des buées, gaz, vapeurs par des hottes avec cheminées d'appel	214	49	165	98	"
Art. 6	§ 3 Ventilation aspirante des poussières déterminées avec des appareils mécaniques	299	28	271	209	70
	§ 4 Ventilation <i>per descensum</i> des gaz lourds	"	"	"	2	"
	§ 5 Pulvérisation en vase clos des matières irritantes ou toxiques	22	2	20	15	"
	§ 6 Aération des ateliers	266	127	139	305	25
Art. 8	§ 1 Repas dans l'atelier	168	82	86	165	55
	§ 2 Eau potable, vestiaires avec lavabos	207	27	180	279	4
Art. 9	Evacuation des ateliers pendant les repos	122	40	82	104	"
	§ 1 Moteur non isolé	779	185	594	596	4
	§ 2 Passages, nivellement	207	45	162	104	4
Art. 10	§ 3 Escaliers dépourvus de fortes rampes	488	105	383	552	10
	§ 4 Absence de barrières ou de garde-corps	798	113	685	595	26
	§ 5 Echafaudages non protégés	1345	348	997	1102	48
Art. 11	Monte-charges non protégés	253	57	196	359	14
	§ 1 Parties dangereuses non protégées	4297	699	3598	5144	230
Art. 12	§ 2 Machines-outils à instruments tranchants présentant des causes de danger	1 391	270	1 121	1 267	143
	§ 3 Maniement des courroies à la main	344	61	283	244	11
	§ 4 Ouvriers occupés dans le plan de rotation d'un engin pesant tournant à grande vitesse	78	22	56	70	1
Art. 13	Signal de la mise en marche	222	35	187	73	"
	§ 1 Arrêt des moteurs par le conducteur de la machine	39	12	27	46	"
Art. 14	§ 2 Arrêt des moteurs par le contremaître de l'atelier	38	12	26	32	1
	§ 1 Dispositifs de sûreté pour le nettoyage et le graissage des mécanismes en marche	196	38	158	125	1
Art. 15	§ 2 Calage non assuré	224	23	201	68	1
	§ 1 Portes s'ouvrant de dedans en dehors et non encombrées	115	23	92	337	5
Art. 16	§ 2 Escaliers multiples	10	2	8	27	"
	§ 3 Escaliers incombustibles	5	4	1	7	1
	§ 4 Isolement des huiles de pétrole	8	4	4	6	"
Art. 17	Isolement et protection des machines dynamos	73	19	54	67	"
Art. 18	Vêtements flottants	185	33	152	185	1
TOTAUX		14 364	2 968	11 396	13 699	719

En principe et en droit, les inspecteurs du travail disposent, au départ, de deux armes pour accomplir leur mission de surveillance de la législation ouvrière : le procès-verbal et la mise en demeure. D'autres outils d'intervention ne tardent pas à être découverts, mais ces deux premières typologies d'action, archétypes de la fonction, sont des critères essentiels pour l'observation du service et des individus dans leur activité. Même si elles ne sont employées que dans un nombre limité de situations rencontrées, ces procédures servent de critère, pour la Commission supérieure du travail, dès la mise en place du service dans la forme définie par la loi de 1892, pour évaluer, et analyser les évolutions de l'application des lois ouvrières.

Pour résumer brièvement, le procès-verbal est un acte de police qui est transmis aux autorités judiciaires. Il consigne les constatations effectuées par les inspecteurs qui font foi jusqu'à preuve contraire, en citant l'article de loi ou de décret non respecté et en précisant le nombre d'infractions. Pour toutes les infractions résultant de l'inapplication des règlements d'administration publique prévus par la loi du 12 juin 1893, la mise en demeure est une action préalable des inspecteurs, avant toute poursuite judiciaire. Cette mise en demeure est inscrite sur un registre d'usine conservé à cet effet, en citant également l'article non respecté, mais sans comptabiliser nécessairement le nombre d'infractions. Elle fixe un délai à l'expiration duquel les contraventions doivent avoir disparu.

1^{er} Les procès-verbaux de l'an 1900

Les tableaux des pages qui précèdent, comme les suivants, ont fait l'objet d'un dépouillement, d'un classement et d'un comptage par grands domaines d'action de l'inspection du travail. Les articles le plus souvent cités dans les procès-verbaux sont classés par ordre d'importance, avant d'être regroupés par thème, pour donner une première image des sujets qui ont suscité l'action des inspecteurs.

En 1900, au tableau des procès-verbaux et des condamnations, figurent 2 776 procès-verbaux dressés, 2 246 suivis de condamnation. On connaît aussi le nombre des procès-verbaux classés par le service ou par le parquet, ceux qui sont suivis de relaxe ou d'acquiescement. On peut faire l'inventaire des différenciations régionales et de leurs évolutions.

À cette date, aucun réducteur du multiplicateur par le nombre de salariés concernés n'a encore été mis en place pour l'établissement des statistiques. Quatorze alinéas et articles de l'ensemble du corpus réglementaire, utilisés par les inspecteurs dans leurs procès-verbaux, tranchent dans l'ensemble des sujets dont l'inspection a la charge. Sept de ces sujets révèlent une activité très soutenue. Ils donnent lieu à la verbalisation de mille à plus de quatre mille infractions. Tous ces articles et alinéas des lois et règlements ont trait, sauf un, au contrôle du temps de travail. Le dernier poste de verbalisation par millier (plus de deux mille infractions) concerne l'âge d'admission des enfants au travail. Les sept postes suivants (entre cinq cents et mille infractions) ont également trait au temps de travail, sauf deux. L'un concerne l'âge d'admission et l'autre les défauts de déclaration d'accident du travail, en application de la récente loi du 9 avril 1898.

Ces quatorze centres d'intérêt prioritaires des inspecteurs représentent 93 % des infractions relevées. Sept années après la mise en place de l'inspection « type 1892 », l'action en faveur de la réduction et de la régulation du temps de travail domine donc l'action répressive du service. Cela s'explique : l'intervention pénale en matière d'hygiène et de sécurité est considérablement freinée par la procédure de mise en demeure préalable. La nécessité de cette mise en demeure, qui empêche le procès-verbal, si elle n'a pu être réalisée, a été rappelée énergiquement en 1896 par deux arrêts de la Cour de cassation. Par ailleurs, la loi du 30 mars 1900 est la grande loi de l'année : tant attendue et réclamée par le service, tout au long des années antérieures, elle organise le passage de la journée de douze heures à la journée de dix heures, en trois étapes étalées sur quatre ans. Pour l'application de cette nouvelle loi, les inspecteurs réagissent de façon extrêmement rapide. Au 31 décembre de l'année 1900, neuf mois après sa publication, ils additionnent déjà 11 488 infractions relevées à son sujet.

Où sont les contrôles d'hygiène et de sécurité qui sont cependant l'une des missions essentielles du service ? Ils occupent à peu près cinq des 7 % de l'action pénale restante. Parmi les autres alinéas ayant suscité des procès-verbaux, douze postes totalisant chacun de cinquante à 235 infractions, un seul concerne la durée du travail. cinq seulement sont relatifs aux machines dangereuses, premier domaine de sécurité investi à cette époque. Pour le partage entre la sécurité des personnes protégées, enfants et femmes, et celle de l'ensemble des salariés, les inspecteurs font appel, de façon à peu près égale, aux décrets d'hygiène et de sécurité issus de la loi du 2 novembre 1892, en faveur des enfants et des femmes, pour lesquels la mise en demeure préalable n'est pas imposée, et aux décrets issus de la loi du 12 juin 1893, qui l'exigent. On ne les utilise que lorsqu'ils sont incontournables pour les accidents n'ayant atteint que des hommes adultes.

2° Les mises en demeure de l'an 1900

Le service se montrant désormais respectueux des règles de procédure rappelées par le juge suprême, les mises en demeure sont en progrès. La statistique distingue trente-neuf alinéas du décret du 10 mars 1894 et comptabilise au total 14 364 mises en demeure. L'effort accompli pour signifier des mises en demeure sur les registres, dont les entreprises doivent se pourvoir à cet effet, représente un peu plus de la moitié (56%) des 25 418 infractions relevées, multiplicateur par le nombre de salariés inclus, mais cinq fois le nombre des procédures pénales (un procès-verbal équivaut en principe à une procédure transmise au parquet, mais relève le plus souvent plusieurs infractions). L'hygiène et la sécurité sont donc très présentes dans l'action du service mais par des interventions préalables à l'engagement de poursuites. Cet écart des actions conduisant au procès-verbal et à la mise en demeure est, par ailleurs, révélateur du climat dans lequel se conduit alors la visite d'inspection.

Quels sont les sujets abordés en hygiène et sécurité ? Les inspecteurs font entre cinq cents et quatre mille mises en demeure à six alinéas du décret du 10 mars 1894, soit entre cinq et quarante mises en demeure annuelles par inspecteur à chacun de ces six articles. La pointe de l'action est réservée à la protection des machines dangereuses avec 4 297 mises en demeure pour les parties dangereuses non protégées et 1 391 pour les instruments tranchants des machines. Vient ensuite le secteur du bâtiment : 1 345 mises en demeure pour les échafaudages et 798 pour l'absence de barrière et de garde-corps. Ces articles qui visent tous les postes de travail industriels sont cependant le plus employés dans le secteur du bâtiment. Un seul de ces postes de première importance concerne l'hygiène.

Le contingent suivant, des cent à 499 mises en demeure (soit de une à quatre actions annuelles en moyenne par article et par inspecteur) manifeste tout autant une intense activité sur les questions d'hygiène et de sécurité : dix-neuf postes dont dix concernent l'hygiène (2 186 mises en demeure au total), cinq à nouveau pour la protection des machines (1 171 mises en demeure) un pour le bâtiment et les travaux publics, un pour la protection des appareils de levage et deux divers. Au total la statistique révèle une action riche, soutenue et diversifiée. Les articles ne recueillant qu'un faible intérêt sont peu nombreux (quatorze seulement entre une et 99 actions inventoriées sur l'année pour l'ensemble du service).

II - 1913 : une amplification des résultats, des évolutions sensibles

En 1913, 211 984 visites et contre-visites sont effectuées par 131 agents, soit une augmentation de 50 % par rapport à 1900. 6 596 procès-verbaux sont dressés. 5 994 condamnations sont obtenues des tribunaux (5 889 condamnations « pour toutes les infractions relevées », cent cinq « pour partie »), soit plus 166 %.

La statistique offre désormais une double mesure de l'action, avec et sans le multiplicateur par salarié indûment employé. Dans son établissement méticuleux, elle dévoile même la répartition des contraventions par département, donc le plus souvent et à l'exception de Paris et de quelques grandes villes, par chaque inspecteur.

En 1913, le nombre des mises en demeure est toutefois en chute de 22,20 % par rapport à 1912 (33 474 au lieu de 43 026). Mais celui des procès-verbaux progresse encore de 7,15 % sur l'année précédente. De 1900 à 1913, le fleuve des mises en demeure s'est gonflé de 151 % en treize années. Durant cette même période, le nombre des infractions (intégrant le multiplicateur par le nombre de salariés concernés) s'accroît de façon plus limitée (de 25 418 à 28 408, soit plus 12%), en comparaison du nombre des procès-verbaux qui passe de 2 776 à 6 596 (plus 137 %). Alors que le nombre de « salariés concernés » n'a progressé que de 1 % par an, les actes du service ont augmenté de 11 % par an dans le domaine pénal, et de 12,5 % pour la seule procédure administrative des mises en demeure.

Selon les statistiques, en 1913, trois événements influent fortement sur la vie du service et sur ses orientations. Tout d'abord, la codification du 26 novembre 1912 remodèle le dispositif de comptage des infractions sans changer au fond leur contenu. La loi du 31 décembre 1912, ensuite, facilite les procès-verbaux dans les champs du bâtiment et des travaux publics ainsi que dans la prévention de certaines machines dangereuses en dispensant de la procédure de la mise en demeure préalable. Elle fait passer dans la loi quelques dispositions réglementaires. C'est ce qui explique la baisse subite des mises en demeure de 22,2 %. Enfin, les lois du 7 décembre 1909 et du 25 mars 1910 font pénétrer les inspecteurs dans le domaine du paiement des salaires. Cette intrusion dans un domaine réservé jusque là aux relations contractuelles est cependant des plus timides.

1^{er} Les procès-verbaux de 1913

Depuis 1900, l'action pénale du service s'est diversifiée, mais à peine. Pour s'en tenir aux chiffres nationaux, après déduction du multiplicateur par le nombre de salariés, l'hygiène et la sécurité qui traînait depuis longtemps entre 15 et 17 % de l'ensemble de l'action pénale, atteint pour la première fois 29 % en 1913. Les procès-verbaux relevés en vertu du nouvel article 66 a) concernant le bâtiment et les organes dangereux des machines (681 procès-verbaux, 1 945 salariés indûment employés, en moyenne 2,8 par procès-verbal) arrive dans le peloton de tête. C'est un événement juridique. Le temps de travail qui occupait 65 à 70 % des infractions visées se trouve subitement réduit, de ce fait, à 52 % du total. Le contrôle des modalités de rémunération (quatre-vingt procès-verbaux et 280 salariés concernés) démarre modestement. Mais cela suppose qu'en moyenne les trois-quarts des inspecteurs ont fait des contrôles des modalités de rémunération qui les ont conduits jusqu'à l'engagement d'une procédure devant le tribunal.

Les centres d'intérêt des procès-verbaux restent très concentrés : huit articles sur cinquante-huit constituent la matière de 73 % des procès-verbaux (de trois cents à 2 185 procès verbaux). Le repos hebdomadaire, dont le texte fondateur date déjà de huit ans, occasionne encore 33 % des poursuites judiciaires, avec 2 185 procès-verbaux et 7 828 infractions relevées². En résumé : un grand nombre de procès verbaux relève de nombreuses infractions dans le champ du temps de travail. Un travail beaucoup plus minutieux et dispersé, en hygiène et sécurité, représente 29 % de l'action répressive. Mais l'année 1913 est la dernière année aux allures de « feu d'artifice » de l'action pénale du service. L'instauration, en 1912, d'une pondération dans l'évaluation du bilan du service, grâce au décompte des actions n'incluant pas les effets du multiplicateur, permet d'autres analyses de l'efficacité du service. La guerre survient. Les évolutions s'accroissent ensuite dans les rapports sociaux comme dans les conceptions législatives et réglementaires. L'après-guerre correspond à l'apparition d'une conception moins pénaliste de la fonction.

² Sur l'ensemble, deux postes seulement dépassent les mille procès-verbaux : l'un pour le repos hebdomadaire, l'autre pour le contrôle de l'âge d'admission des enfants. six postes comptabilisent entre trois cents et 999 procès-verbaux : quatre relatifs au temps de travail, un pour l'hygiène et la sécurité (l'article 66 a) et un pour les affichages de la loi de 1898, liés aux défauts de déclaration des accidents du travail.

Entre dix et 299 procès-verbaux par article, on trouve quarante-deux chefs d'infraction répartis à raison de quinze sur les règles d'hygiène, sept sur la protection des machines, sept sur le temps de travail, cinq sur la prévention des risques spéciaux. Les huit autres chefs d'infraction vont à l'âge d'admission (3), le contrôle des modalités de rémunération etc...

TABLEAU N° 21

**Nature des contraventions visées dans les procès-verbaux dressés, en 1913
par les inspecteurs du travail (I)**

LOIS et DECRETS		NATURE DE LA CONTRAVENTION	NOMBRE des PROCES- VERBAUX	NOMBRE DES CONTRA- VENTIONS	
Livres II du Code du Travail et de la Prévoyance sociale	Art. 1, 2, 3, 4 et 5	âge d'admission	394	561	
	Art. 6	Durée du travail des adultes occupés seuls	27	145	
	Art. 7	Durée du travail des adultes occupés dans les ateliers mixtes	132	1 399	
	Art. 14	Durée du travail des enfants et des femmes	426	2603	
	Art. 15	Simultanéité des repos	15	91	
	Art. 16	§ 1	Relais	1	3
		§ 2	Equipes	"	"
	Art. 20 et 21	Travail de nuit	210	1250	
	Art. 22	Repos de nuit	12	87	
	Art. 31, 32 et 33	Repos hebdomadaire	2185	7828	
	Art. 52	Repos des jours de fête reconnus par la loi	117	439	
	Art. 58	Théâtres et cafés-concerts sédentaires	10	22	
	Art. 60, 61 et 62	Professions ambulantes	11	18	
	Art. 66 a	Hygiène et sécurité des travailleurs	681	1945	
	Art. 71	§ 1	Hygiène et salubrité (enfants et femmes)	7	11
		§§ 2 et 3	Sécurité (enfants et femmes)	18	34
		§ 4	Maintien des bonnes mœurs (enfants et femmes)	5	6
	Art. 76	Sièges	2	4	
	Art. 83, 84, 85, 86, 87 et 91	Affichage et états trimestriels	736	1 394	
	Art. 89, 90 et 92	Livret, registre, extrait de naissance	1092	2738	
Art. 178	Obstacle à l'inspection	46	68		
Art. 179	Outrages à l'inspecteur du travail	16	18		
Décret du 28 mars 1902, art. 3			4	8	
Décret du 30 juin 1913, art. 5 et 6			16	19	
Décret du 13 mai 1893	Art. 1 ^{er}	Visite, graissage de mécanismes en marche	28	34	
	Art. 2	Machines non protégées	140	1007	
	Art. 3	§ 1	Machines à pédales	"	"
		§ 2	Roues horizontales	"	"
	Art. 4	§ 1	Emploi d'enfants de moins de 16 ans aux roues verticales	1	1
		§ 2	Emploi d'enfants de moins de 16 ans aux métiers dits à la main	6	6
	Art. 5	Emploi d'enfants de moins de 16 ans aux scies circulaires	17	20	
	Art. 6	Emploi d'enfants de moins de 16 ans au travail des lames tranchantes mécaniques	9	12	
	Art. 7		Emploi d'enfants dans les verreries avant l'âge fixé	34	51
			Protection contre le rayonnement	"	"
Art. 8	Emploi d'enfants au-dessous de 18 ans sans embout personnel	"	"		
à reporter				21 822	

(I) y compris les procès-verbaux dressés dans les établissements de bienfaisance et non compris les procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire

TABLEAU N°21

LOIS et DECRETS		NATURE DE LA CONTRAVENTION	NOMBRE des PROCES- VERBAUX	NOMBRE DES CONTRA- VENTIONS	
		report		21 822	
Décret du 13 mai 1893 (suite)	Art. 8	Emploi d'enfants de moins de 16 ans au service des robinets à vapeur	1	1	
	Art. 9	Emploi d'enfants au-dessous de 16 ans en qualité de doubleurs pour le laminage et l'étirage de la verge de tréfilerie	"	"	
	Art. 10	Emploi d'enfants de moins de 16 ans sur des échafaudages volants	"	"	
	Art. 12	Travail des machines à coudre avant 16 ans	3	3	
	Art. 13	Confection d'écrits ou autres objets contraires aux bonnes mœurs	1	4	
	Art. 14 et tableau A	Travaux interdits aux enfants, aux filles mineures et aux femmes	7	27	
	Art. 15 et tableau B	Travaux interdits aux enfants au-dessous de 18 ans	7	7	
Décret du 28 décembre 1909	Art. 16 et tableau C	Conditions imposées pour certains travaux	29	40	
Décret du 21 juin 1913		Surcharges	140	222	
Décret du 24 août 1906	Art. 1 et 2	Etalages extérieurs (femmes et enfants)	3	9	
	Art. 3 et 4	Affiches, registres	809	2 111	
	Art. 5	Préavis	44	158	
Décret du 31 août 1910		Affichage du préavis	6	21	
		Repos hebdomadaire des spécialistes des usines à feu continu	1	1	
Décret du 10 juillet 1913	Art. 1 ^{er}	Nettoyage, mesures de propreté et d'hygiène	106	143	
		§1	Locaux où l'on travaille des matières organiques altérables	8	8
	Art. 2	§ 2 et 3	Lavage avec une solution désinfectante.	2	3
		§ 4	Lessivage		
			Résidus putrescibles	1	1
		§ 1	Emanations d'égouts, etc	7	9
	Art. 3	§ 2 et 3	Intercepteur hydraulique	1	1
		§ 4	Eviers	"	"
		§ 5	Ventilation des puits, ceintures de sûreté	"	"
	Art. 4		Cabinets d'aisance	62	87
		§ 1 et 2	Cube d'air	15	27
		§ 3	Affichage de la capacité en mètres cubes	2	4
	Art. 5	§§ 4 et 6	Aération et chauffage des locaux de travail	18	21
		§§ 5 et 7	Fenêtres ou ouvertures donnant directement sur le dehors. Eclairage des dépendances, passages et escaliers	4	5
		§ 8	Abri et chauffage des gardiens de chantiers	"	"
	§ 1	Evacuation des gaz et des poussières insalubres, incommodes ou toxiques	30	93	
Art. 6	§ 2	Evacuation des buées, gaz, vapeurs par des hottes avec cheminées d'appel	19	32	
	§ 3	Ventilation aspirante des poussières déterminées par des appareils mécaniques	65	217	
à reporter				25 077	

Les procès-verbaux de l'année 1913 (suite)

TABLEAU N°21

LOIS et DECRETS	NATURE DE LA CONTRAVENTION	NOMBRE des PROCES- VERBAUX	NOMBRE DES CONTRA- VENTIONS
	Report		25 077
	§ 4 Ventilation <i>per descensum</i> des gaz lourds	"	"
Art. 6 (suite)	§ 5 Pulvérisation en vase clos des matières irritantes ou toxiques	"	"
	§ 6 Aération des ateliers	1	1
Art. 8	§ 1 Repas pris dans l'atelier	8	10
	§§ 3 et 4 Eau potable, vestiaires avec lavabos	114	148
Art. 9	Aération des locaux pendant les repos	6	6
	§ 1 Moteur non isolé	9	10
	§ 2 Passages, nivellement	4	4
Art. 10	§ 3 Absence de barrières ou de garde-corps	49	56
	§ 4 Ponts volants et passerelles non munis de garde-corps	5	7
	§ 5 Couchage sur les fours à plâtre	5	5
Décret du 10 juillet 1913 (suite)	Art. 11 Monte-charges, ascenseurs, élévateurs non protégés. - Indication du maximum de poids à soulever	36	45
	§ 1 Parties dangereuses non protégées	141	647
	§ 2 Machines-outils à instruments tranchants	74	109
Art. 12	§ 3 Engins pesants tournant à grande vitesse	1	1
	§ 4 et 5 Meules	28	50
Art. 13	Signal de la mise en marche	"	"
	§ 1 Arrêt des moteurs par le conducteur de la machine	1	1
Art. 14	§ 2 Arrêt des moteurs par le contremaître de l'atelier	1	1
	§ 3 Isolement de la machine de la commande qui l'actionne	9	173
Art. 15	§ 1 Dispositifs de sûreté pour le nettoyage et le graissage des mécanismes en marche	"	"
	§ 2 Calage non assuré	"	"
Art. 16	§ a Sorties	5	6
	§ b Escaliers, passages et couloirs	12	13
Art. 17	§ a Eclairage et chauffage	2	3
	§ b Consigne pour le cas d'incendie	3	7
Art. 18	Vêtements flottants	"	"
Art. 1 ^{er}	Cube d'air. - Aération	20	29
Art. 2	Hauteur moyenne. Plafonds, parois	17	28
Art. 3	Affectations des pièces à usage de dortoirs et de la literie	34	298
Décret du 13 août 1913 sur le couchage du personnel	Art. 4 Interdiction de coucher dans les locaux de travail	4	4
	Art. 5 Revêtement du sol et des murs	11	14
	Art. 6 Entretien de la literie	7	22
	Art. 7 Locaux encombrés. Nettoyage journalier	9	16
	Art. 8 Eau potable, Lavabos	22	105
	Art. 9 Conduits de fumée, cabinets d'aisance, égouts, plombs, puisards	"	"
	Art. 10 Affichage	34	41
	à reporter		26 937

Les procès-verbaux de l'année 1913 (suite)

TABLEAU N°21

LOIS et DECRETS	NATURE DE LA CONTRAVENTION	NOMBRE des PROCES- VERBAUX	NOMBRE DES CONTRA- VENTIONS
	Report		26 937
Décret du 1 ^{er} octobre 1913	Intoxication saturnine	6	13
	Emploi du blanc de céruse dans les travaux de peinture	4	6
	Interdiction de l'opération dite pompage dans l'industrie de la poterie d'étain	"	"
	Couperie de poils	1	6
	Fabrication de l'acéto-arsenite de cuivre	"	"
	Infection charbonneuse	3	7
	Enveloppes spéciales pour le transport du linge sale	2	2
	Désinfection du linge sale avant le triage	"	"
	Surtouts à mettre à la disposition du personnel	2	4
	Interdiction de manipuler du linge sale non désinfecté dans les salles où se trouve du linge blanchi	6	6
Décret du 1 ^{er} octobre 1913 sur la manipulation du linge sale dans les ateliers de blanchissage	Art. 2		
	Art. 3		
	Art. 4		
	Art. 5		
	Art. 6		
	Art. 7		
Décret du 1 ^{er} octobre 1913	Evacuation des eaux d'essangeage	"	"
	Affichage du règlement d'atelier	1	1
	Emploi d'objets de pansement usagés	"	"
	Soufflage à la bouche dans les verreries	"	"
Décret du 22 septembre 1913	Emploi du ciment à prise rapide	"	"
	Electricité	11	15
	Air comprimé	3	7
Loi du 9 avril 1898	Art. 11		
	Art. 31		
Livres I ^{er} du Code du travail	Art. 43		
	Art. 44		
	Art. 15		
	Art. 75		
	TOTAL		28 408

Les procès-verbaux de l'année 1913 (suite)

**Application, en 1913, des règlements concernant l'hygiène et sécurité
Mises en demeure (I)**

Décrets		NOMBRE				
		DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année	DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année suivies d'exécution	DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année dont la suite est encore inconnue	DES MISES EN DEMEURE antérieures à 1900 et reconnues exécutées en 1900	DES CONTRA- VENTIONS relevées dans l'année pour inexécution de mises en demeure
DECRET DU 10 JUILLET 1913						
Art. 1 ^{er}	Nettoyage, mesures de propreté et d'hygiène	4338	683	3655	1838	141
	§ 1 Locaux où l'on travaille des matières organiques altérables	314	23	291	110	9
Art. 2	§§ 2 et 3 Lavage avec une solution désinfectante. - Lessivage	88	10	78	17	4
	§ 4 Résidus putrescibles	61	6	55	17	1
	§ 1 Emanations d'égouts, etc	127	20	107	34	8
Art. 3	§§ 2 et 3 Intercepteur hydraulique	33	4	29	9	1
	§ 4 Evier	10	4	6	5	"
	§ 5 Ventilation des puits, ceinture de sûreté	12	3	9	2	5
Art. 4	Cabinets d'aisance	1716	289	1427	853	83
	§ 1 et 2 Cube d'air	258	64	194	142	26
	§ 3 Affichage de la capacité en mètres cubes	330	102	228	271	12
Art. 5	§§ 4 et 6 Aération et chauffage des locaux de travail	640	167	473	176	21
	§§ 5 et 7 Fenêtres ou ouvertures donnant directement sur le dehors. Eclairage des dépendances, passages et escaliers	349	75	284	176	5
	§ 8 Abri et chauffage des gardiens de chantiers	6	5	1	4	"
	§ 1 Evacuation des gaz et des poussières insalubres, incommodes ou toxiques	654	116	538	225	90
	§ 2 Evacuation des buées, gaz, vapeurs par des hottes avec cheminées d'appel	448	74	374	246	33
Art. 6	§ 3 Ventilation aspirante des poussières déterminées par des appareils mécaniques	678	86	592	302	215
	§ 4 Ventilation <i>per descensum</i> des gaz lourds	4	1	3	3	"
	§ 5 Pulvérisation en vase clos des matières irritantes ou toxiques	17	4	13	7	"
	§ 6 Aération des ateliers	233	94	139	63	1
Art. 8	§ 1 Repas pris dans l'atelier	67	27	40	27	10
	§§ 3 et 4 Eau potable, vestiaires avec lavabos	3217	518	2699	1529	150
Art. 9	Aération des locaux pendant les repos	233	49	184	50	6
à reporter		13 833	2 424	11 419	6 106	821

(I) Il est compté une mise en demeure pour toute prescription concernant un paragraphe quelconque des différents articles d'un décret

TABLEAU N°24 (Suite)

Décrets			NOMBRE				
			DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année	DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année suivies d'exécution	DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année dont la suite est encore inconnue	DES MISES EN DEMEURE antérieures à 1900 et reconnues exécutées en 1900	DES CONTRAVENTIONS relevées dans l'année pour inexécution de mises en demeure
Report			13 833	2 424	11 419	6 106	821
Art. 10	§ 1	Moteur non isolé	556	124	432	359	12
	§ 2	Passages, nivellement	157	28	129	81	3
	§ 3	Absence de barrières ou de garde-corps	909	236	673	518	58
	§ 4	Ponts volants et passerelles non munis de garde-corps	162	17	145	54	7
	§ 5	Couchage sur les fours à plâtre	"	"	"	2	5
Art. 11		Monte-charges non protégés. - Indication du maximum de poids à soulever	648	129	519	285	45
Art. 12	§ 1	Parties dangereuses non protégées	6531	1481	5050	3912	636
	§ 2	Machines-outils à instruments tranchants	1364	241	1123	587	102
	§ 3	Engins pesants tournant à grande vitesse	57	5	52	36	2
	§ 4 et 5	Meules	963	145	818	556	43
Art. 13		Signal de la mise en marche	32	13	19	30	"
Art. 14	§ 1	Arrêt des moteurs par le conducteur de la machine	29	3	26	5	1
	§ 2	Arrêt des moteurs par le contremaître de l'atelier	42	9	33	13	1
	§ 3	Isolement de la machine de la commande qui l'actionne	192	28	164	76	170
Art. 15	§ 1	Dispositifs de sûreté pour le nettoyage et le graissage des mécanismes en marche	24	5	19	14	"
	§ 2	Calage de l'embrayage ou du volant	60	18	42	31	"
Art. 16	§ A	Sorties	405	65	340	149	6
	§ B	Escaliers, passages et couloirs	474	71	403	190	13
Art. 17	§ A	Eclairage et chauffage	195	46	149	74	3
	§ B	Consigne pour le cas d'incendie	219	53	166	127	7
Art. 18		Vêtements flottants	29	4	25	13	"
Décret du 13 août 1913 sur le couchage du personnel	Art. 1 ^{er}	Cube d'air. - Aération	575	87	488	295	26
	Art. 2	Hauteur moyenne. - Plafonds, parois	267	31	236	130	25
	Art. 3	Affectation des pièces à usage de dortoirs et de la literie	814	106	708	332	297
	Art. 4	Interdiction de coucher dans les locaux de travail	138	14	124	54	4
	Art. 5	Revêtement du sol et des murs	660	85	575	323	12
	Art. 6	Entretien de la literie	313	65	248	145	22
	Art. 7	Locaux encombrés. - Nettoyage journalier	483	44	439	156	16
	Art. 8	Eau potable. - Lavabos	339	54	285	198	106
	Art. 9	Conduits de fumée, égouts, plombs, puisard	25	1	24	16	"
	Art. 11	Affichage	755	106	649	223	41
	A reporter			31 250	5 738	25 522	15 090

les mises en demeure de 1913 (suite)

TABLEAU N°24 (Suite)

Décrets		NOMBRE				
		DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année	DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année suivies d'exécution	DES MISES EN DEMEURE faites dans l'année dont la suite est encore inconnue	DES MISES EN DEMEURE antérieures à 1900 et reconnues exécutées en 1900	DES CONTRA- VENTIONS relevées dans l'année pour inexécution de mises en demeure
	Report	31 250	5 738	25 522	15 090	2 484
Décret du 1 ^{er} octobre 1913	Intoxication saturnine	141	12	129	44	13
	Emploi du blanc de céruse dans les travaux de peinture	178	9	169	103	6
	Interdiction de l'opération dite pompage dans l'industrie de la Couperie de poils	1	1	"	"	"
	Fabrication de l'acétate de cuivre	5	1	4	6	6
	Infection charbonneuse	1	"	1	"	"
Décret du 1 ^{er} oct. 1913 sur la manipu- lation du linge sale dans les ateliers de blan- chissage	Art. 2 Enveloppes spéciales pour le transport du linge sale	399	79	320	110	6
	Art. 3 Désinfection du linge sale avant le triage	132	27	105	47	2
	Art. 4 Surtouts à mettre à la disposition du personnel	129	14	115	34	"
	Art. 5 Interdiction de manipuler du linge sale non désinfecté dans les salles où se trouve du linge blanchi	247	31	216	158	4
	Art. 6	296	70	226	163	6
	Art. 7 Evacuation des eaux d'essangeage	55	9	46	15	"
	Affichage du règlement d'atelier	98	12	86	12	1
Décret du 1 ^{er} octobre 1913	Emploi d'objets de pansement usagés	2	"	2	"	"
	Soufflage à la bouche dans les verreries	30	24	6	8	"
	Emploi du ciment à prise rapide	30	2	28	1	"
Décret du 22 septembre 1913	Electricité	410	44	366	110	10
	Air comprimé	38	28	10	17	10
	Étalages extérieurs des boutiques et magasins	22	10	12	"	"
TOTAUX		33 474	6 111	27 363	15 918	2 548

les mises en demeure de 1913 (suite)

2° Les mises en demeure de 1913

Malgré la chute récente de leur nombre, les mises en demeure révèlent une action riche, soutenue et diversifiée, tout autant qu'en 1900. Les articles ne recueillant qu'un faible intérêt sont peu nombreux³.

Par rapport à 1900, une profonde évolution s'est produite : les inspecteurs apparaissent, treize ans plus tôt, comme des préventeurs des risques mécaniques. Ils sont devenus des hygiénistes : Sur les seize postes d'intervention les plus importants⁴, dix concernent l'hygiène (14 067 mises en demeure), quatre la protection des machines (9 414 mises en demeure), deux les risques spéciaux (bâtiment et levage, 1 557 mises en demeure).

Le contingent suivant, de cent à 499 mises en demeure signifiées, comprend vingt-sept postes et manifeste aussi une intense activité sur les questions d'hygiène : dix-huit concernent l'hygiène (5 282 mises en demeure), un la protection des machines et neuf la prévention des risques spécifiques (2 094 mises en demeure).

III - 1926 : au sortir de la guerre, le service s'est remis à niveau

En nombre d'infractions incluant le multiplicateur par le nombre de salariés indûment employés et en terme d'activité affichée, 1926 est l'année de la plus grande activité de l'entre-deux-guerres, et le retour à un interventionnisme du service comparable à celui des années d'avant-guerre sur les thèmes traditionnels du champ de compétence : temps de travail et hygiène et sécurité. Ensuite, toujours sur les mêmes critères, l'activité décline, avec des hauts et des bas⁵. D'autres données font apparaître une évolution plus complexe⁶. En fait après sept années de redémarrage, 1926 forme un pic de la ligne brisée des infractions, qui précède une phase de déclin, d'abord lent puis accéléré.

La remontée des années 1919-1926, étalée sur sept années, s'explique par la réinjection progressive de nouveaux effectifs dans le corps des inspecteurs. Elle s'explique aussi parce que la production législative s'est réactivée avec la loi du 13 avril 1919 sur la réduction de la journée de travail à huit heures, tout en se compliquant nettement sur le plan des procédures d'application : pour qu'elle soit applicable, l'article 6 exige que des règlements d'administration publique soient publiés par branche professionnelle ou localités, après consultation des partenaires sociaux. Ces décrets mettent plusieurs années à paraître, jusqu'en 1926, pour des secteurs importants, et même jusqu'en 1935, pour certaines localités.

En cette année 1926, l'administration peut afficher sa satisfaction : dix mille infractions relevées par procès-verbal et 1 640 mises en demeure supplémentaires sur l'année précédente. Toutefois une analyse critique de ces chiffres peut les faire apparaître comme un palier ou un sursaut dans un contexte de déclin des procédures d'ordre public conduisant des brillantes années d'avant-guerre aux transformations profondes qui s'esquissent à la veille de la Seconde guerre mondiale.

³ Six articles seulement entre une et neuf actions et vingt et un articles entre dix et 99.

⁴ Plus de cinq cents mises en demeure.

⁵ Voir plus loin les graphiques 5 et 6.

⁶ Voir plus loin les graphiques 7, 8 et 10, par exemple.

Répartition, par nature d'infraction, des contraventions visées dans les procès-verbaux dressés par les inspecteurs du travail (années 1925 et 1926)

LOIS et DECRETS		NATURE DE LA CONTRAVENTION	1925		1926	
			NOMBRE des PROCES-VERBAUX	NOMBRE des CONTRA-VENTIONS	NOMBRE des PROCES-VERBAUX	NOMBRE des CONTRA-VENTIONS
Livre II du Code du travail et de la prévoyance sociale	Art. 1 ^{er} , 2, 3, 4 et 5	âge d'admission	116	172	112	188
	Art. 6 (ancien)	durée du travail des adultes occupés seuls	1	6	"	"
	Art. 7 (ancien)	Durée du travail des adultes occupés dans les ateliers mixtes	30	386	4	77
	Art. 6 (nouveau)	Durée du travail dans les établissements assujettis, en vertu des règlements d'administration publique, à la loi du 23 avril 1919	1 389	23 381	1 840	34 595
	Art. 14	Durée du travail des enfants et des femmes	8	246	5	119
	Art. 15 et 16	Simultanéité des repos, relais, équipes	"	"	"	"
	Art. 20	Travail de nuit dans les boulangeries	1527	2633	1375	2261
	Art. 20 a et 21	Travail de nuit (enfants et femmes)	25	484	26	196
	Art. 23 et 29	Repos de nuit	5	207	1	1
	Art. 31, 32, 33, 43 a et 58 b	Repos hebdomadaire	1085	3508	814	3223
	Art. 52 et 54	Repos des jours de fête reconnus par la loi	23	291	60	369
	Art. 54 a	Repos des femmes après l'accouchement	1	1	"	"
	Art. 54 b	Repos des mères pour l'allaitement	"	"	"	"
	Art. 58	Théâtres et cafés-concerts sédentaires	6	16	5	8
	Art. 60, 61 et 62	Professions ambulantes	"	"	"	"
	Art. 64	Ouvriers étrangers	"	"	1	27
	Art. 66	Mesures générales de sécurité	1	1	"	"
	Art. 66 a	Hygiène et sécurité des travailleurs	419	876	509	829
	Art. 66 b	Interdiction des boissons alcooliques	"	"	"	"
	Art. 71	Maintien des bonnes mœurs (enfants et femmes)	"	"	1	1
	Art. 76	Sièges	1	1	1	72
	Art. 79	Interdiction de la céruse	5	11	1	1
	Art. 83, 84, 85, 86, 87 et 91	Affichage et états trimestriels	65	118	79	106
	Art. 89, 90 et 92	Livret, registre, extrait de naissance	245	713	256	947
	Art. 90 a	Registre pour l'inscription des mises en demeure	67	67	77	79
	Art. 90 b	Chantiers temporaires	33	34	56	58
	Art. 106	Non représentation des registres et des livrets	6	27	"	"
	Art. 178	Obstacle à l'inspection	73	78	61	76
	Art. 179	Outrages à l'inspecteur du travail	19	19	16	16
	Décret du 28 mars 1902, art. 3	Durée du travail des hommes adultes	"	"	"	"
	Décret du 30 juin 1913, art. 5 et 6	Utilisation des dérogations (enfants et femmes)	"	"	"	"
	Décret du 11 mars 1914	Travaux interdits aux enfants et aux femmes	106	208	108	380
Décret du 28 déc. 1909	Surcharges	15	18	14	17	
Décret du 21 juin 1913	Étalages extérieurs (femmes et enfants)	21	26	6	8	
Décret du 24 août 1906	Contrôle du repos hebdomadaire	127	433	144	602	
	Affichage du préavis	"	"	1	3	
Décret du 31 août 1910	Repos hebdomadaire des spécialistes des usines à feu continu	"	"	1	1	
Décrets des 18 sept. 1917 et 18 février 1919	Repos de l'après-midi du samedi	"	"	"	"	
	à reporter	(l)	33 961	(l)	44 260	

(l) Ces colonnes ne comportent pas de totaux. Un procès-verbal figurant autant de fois qu'il relève de contraventions différentes

Répartition, par nature d'infraction, des contraventions visées dans les procès-verbaux dressés par les inspecteurs du travail (années 1925 et 1926). - Suite

LOIS et DECRETS	NATURE DE LA CONTRAVENTION	1925		1926	
		NOMBRE des PROCES-VERBAUX	NOMBRE des CONTRA-VENTIONS	NOMBRE des PROCES-VERBAUX	NOMBRE des CONTRA-VENTIONS
	Report		33 961		44 260
Décret du 10 juillet 1913	Art. 1 ^{er} Propreté des locaux	13	125	15	18
	Art. 2 Matières putrescibles	"	"	2	2
	Art. 3 Emanations délétères	1	1	"	"
	Art. 4 Cabinets d'aisance	22	28	12	13
	Art. 5 Aération, éclairage et chauffage	11	93	19	148
	Art. 6 Poussières, buées, vapeurs et gaz	40	116	50	215
	Art. 8 Repas, boissons et sièges	36	67	38	227
	Art. 9 Aération des locaux pendant les repos	"	"	"	"
	Art. 10 Moteurs, réservoirs, passerelles	12	12	3	7
	Art. 11 Monte-charges	13	16	6	13
	Art. 12 Machines-outils, meules	63	281	46	72
	Art. 13 Mise en train et arrêt des machines	"	"	"	"
	Art. 14 Embrayage et débrayage	2	2	"	"
	Art. 15 Transmissions et mécanismes en marche	"	"	"	"
	Art. 16 Mesures contre l'incendie	11	11	3	3
	Art. 17 Idem	"	"	1	1
	Art. 18 Vêtements de travail	"	"	"	"
	Décret du 13 août 1913	Couchage du personnel	10	66	23
Intoxication saturnine		"	"	1	24
Emploi du blanc de céruse dans les travaux de peinture		"	"	1	2
Interdiction de l'opération dite pompage dans l'industrie de la poterie d'étain		"	"	"	"
Couperie de poils		"	"	1	6
Décret du 1er oct. 1913	Fabrication de l'acéto-arsenite de cuivre	"	"	"	"
	Infection charbonneuse	2	2	"	"
	Ateliers de blanchissage	1	2	2	7
	Emploi d'objets de pansement usagés	"	"	"	"
	Soufflage à la bouche dans les verreries	"	"	1	1
	Emploi du ciment à prise rapide	"	"	"	"
	Electricité	"	"	3	8
	Air comprimé	"	"	"	"
Décret du 12 sept. 1913	Étalages extérieurs des boutiques et magasins	"	"	"	"
	Sécurité sur les voies ferrées des établissements	1	1	5	5
Décret du 9 août 1925	Chantiers du bâtiment et des travaux publics	"	"	4	6
	Loi du 9 avril 1898	Art. 11 Déclaration	34	36	23
Livre 1 ^{er} du Code du travail	Art. 31 Affichage	72	73	42	58
	Art. 32 a, 32 d Cautionnements	2	65	6	7
	Art. 33 a,b,c Salaires des ouvrières à domicile	4	4	32	39
	Art. 43 Paiement en monnaie métallique ou fiduciaire	1	1	"	"
	Art. 44 Périodicité des paiements	3	51	8	73
	Art. 15 Jours et lieu des paiements	"	"	1	1
	Art. 75 Economats	2	2	"	"
TOTAUX		(l)	35 108	(l)	45 336

(l) Ces colonnes ne comportent pas de totaux. Un procès-verbal figurant autant de fois qu'il relève de contraventions différentes

**Répartition des mises en demeure et des contraventions relevées
pour inexécution de ces mises en demeure (années 1925 et 1926)**

Décrets		1925		1926	
		NOMBRE de mises en demeure	NOMBRE de contra- ventions	NOMBRE de mises en demeure	NOMBRE de contra- ventions
Décret du 10 juillet 1913	Art. 1 ^{er}	807	125	964	16
	Art. 2	177	"	374	2
	Art. 3	87	1	134	"
	Art. 4	750	28	730	12
	Art. 5	482	96	517	98
	Art. 6	1 029	118	958	182
	Art. 8	1 297	67	1 405	227
	Art. 9	24	"	15	"
	Art. 10	337	14	316	8
	Art. 11	285	15	302	10
	Art. 12	2 826	131	2 894	61
	Art. 13	9	"	3	"
	Art. 14	74	2	46	"
	Art. 15	30	"	22	"
	Art. 16	158	10	212	2
	Art. 17	102	"	228	1
	Art. 18	14	"	25	"
	Décret du 13 août 1913. - Couchage du personnel		324	17	406
Décret du 1 ^{er} octobre 1913	Intoxication saturnine	70	"	27	24
	Emploi du blanc de céruse dans les travaux de peinture	28	"	3	"
	Interdiction de l'opération dite pompage dans l'industrie de la	"	"	"	"
	Couperie de poils	3	"	8	6
	Fabrication de l'acéto-arsenite de cuivre	"	"	"	"
	Infection charbonneuse	95	2	75	"
	Ateliers de blanchissage	58	2	36	7
	Emploi d'objets de pansement usagés	1	"	"	"
	Soufflage à la bouche dans les verreries	2	"	38	1
	Emploi du ciment à prise rapide	9	"	5	"
Electricité	119	"	79	8	
Air comprimé	"	"	1	"	
Décret du 22 septembre 1913. - Etalages extérieurs des boutiques et magasins		18	"	11	"
Décret du 4 décembre 1915. - Sécurité sur les voies ferrées des établissements		15	1	49	5
Décret du 9 août 1925. - Chantiers du bâtiment et des travaux publics		121	"	1 116	5
TOTAUX		9 351	629	10 997	741

Dans les 4 349 procès-verbaux concernant le temps de travail, 96,4 % sont concentrés sur trois infractions seulement : les huit heures (42 %), le travail de nuit dans les boulangeries (31%) et le repos hebdomadaire (22 %). Le développement des procès-verbaux relatifs à l'hygiène et à la sécurité est toujours bloqué en raison du principe selon lequel la procédure préalable de la mise en demeure est d'application générale en hygiène et sécurité, principe qui ne sera inversé qu'en 1931, pour en faire une règle d'exception. De ce fait, on ne recense que 1 073 procès-verbaux d'hygiène et de sécurité sur 5 921, soit 18 % du total. Si l'on retire le multiplicateur par le nombre de salariés concernés pour se rapprocher du nombre de procédures engagées par le service, et si l'on additionne les procès-verbaux et les mises en demeure, le total de l'activité est constitué par 12 060 mises en demeure et 5 921 procès-verbaux (36 % des mises en demeure et 89 % des procès-verbaux de 1913). L'hygiène et la sécurité représentent 71 % de l'activité (les procès-verbaux plus les mises en demeure) et la durée du travail, 25,7 %⁷.

Les mises en demeure progressent de 17,4 %, pour l'essentiel, grâce à la parution du décret du 9 août 1925 formulant de façon plus précise les règles de prévention applicables aux travaux du bâtiment. C'est l'événement de l'année en matière de prévention. Mais l'art de la mise en demeure n'est plus ce qu'il était à la veille de la guerre. Pour l'essentiel, il reste la déclinaison des dix-huit articles du décret du 10 juillet 1913 définissant les règles générales d'hygiène et de sécurité (9 145 mises en demeure sur 10 997, soit 83 %).

On ne doit pas conclure trop vite à la diminution de la diversité et de l'impact de ce moyen d'action préventive. Plus d'un millier de mises en demeure, soit 10 % du total s'appuient sur le décret du bâtiment du 9 août 1925. 406 ont trait aux règles du couchage du personnel. Mais surtout il y a 2 965 mises en demeure relatives à la protection des machines dangereuses⁸, 302 touchant à l'art. 10 sur les appareils de levage, etc... sans parler bien évidemment des 5 097 significations concernant l'hygiène des lieux de travail⁹.

IV - 1936 n'est pas une bonne année pour l'inspection

L'année 1936 est l'une des plus grandes années du droit du travail à la française, avec les réformes qui surviennent en juin après le mouvement de mai occupant les entreprises. Mais ce n'est pas une bonne année pour le bilan de l'activité de l'inspection du travail « modèle 1892 ». C'est une année de profonde transition. Des témoins de l'époque¹⁰ notent l'évolution des missions. La dominante passe de la constatation des infractions à la conciliation des conflits. Malgré la brièveté des quatre lois de juin, 1936 ouvre une ère juridique nouvelle qui ne fera plus dépendre les garanties d'emploi et de travail de l'action d'une modeste compagnie de cent trente « fantassins » investis des armes fragiles d'un droit d'ordre public et d'exception.

Par ailleurs la loi des quarante heures exige des concertations préalables des partenaires sociaux et la publication de décrets d'application. Les deux seules réformes susceptibles d'occasionner immédiatement des interventions repérables au niveau des statistiques sont les congés payés et le relèvement de l'âge d'admission. On en voit effectivement la trace dans les statistiques de 1937.

⁷ Inversement, sur le plan de la seule action pénale, en incluant le multiplicateur par le nombre de salariés et en prenant l'ensemble des infractions constatées, 88,4 % des infractions relevées et 77 % des procès-verbaux dressés sont concentrés sur les trois articles du code relatifs au temps de travail (art. 6 nouveau du code intégrant la loi du 13 avril 1919, art. 20 relatif au travail de nuit dans les boulangeries, et art. 31 et suivants sur le repos hebdomadaire).

⁸ Art. 12, 13, 14 et 15 du décret du 10 juillet 1913.

⁹ Les neuf premiers articles du décret du 10 juillet 1913.

¹⁰ Témoignage de Jean Baptiste Desgoutes, inspecteur adjoint en 1938 à Brest, puis en 1939 à Brive, inspecteur à Saint Etienne en 1942 : « On ne faisait pas beaucoup de procès verbaux, là non plus. On avait changé depuis 36, à la suite des lois sur les conventions collectives. On était devenu plutôt des conciliateurs... » *Magazine Service Public* n° spécial du 11 juillet 1992, p. 33.

1^{er} Les procès-verbaux de 1936

Dans plusieurs cas, les articles et alinéas, précédemment isolés, sont désormais regroupés dans les comptes de la statistique. Mais n'est ce pas en raison du petit nombre d'infractions et de procès-verbaux relevés et non dans le but de clarifier la situation et de simplifier les comptages ? La mobilisation des inspecteurs et les chiffres qui sont censés la traduire s'effondrent : 59 des 91 articles répertoriés signalent moins de dix procès-verbaux dressés sur l'ensemble du territoire national.

L'action répressive persiste dans son extrême concentration. Les trois seules lignes significatives sont toujours le temps de travail : l'article 6 de la loi des huit heures (1 190 procès verbaux, 9 490 infractions), les articles sur le repos hebdomadaire¹¹ et ce qui est nouveau, depuis 1932, l'affiliation aux allocations familiales : 895 procès-verbaux. Viennent ensuite la protection de la main d'œuvre nationale et le contrôle des cartes d'identité des étrangers (avec 738 procès verbaux sur trois articles).

Telles sont les grandes priorités de l'inspection du travail, en 1936, qui occupent à elles seules l'essentiel de l'activité affichée de l'inspection (73 % des procès verbaux, 91,9 % des infractions). L'activité est encore davantage concentrée qu'en 1926 si l'on s'en tient aux centres d'intérêts des inspecteurs.

Au second plan des préoccupations, celles qui ne suscitent que de cent à 999 procès-verbaux, ne sont que trois : l'article 66 a) du livre II du code (échafaudages du bâtiment et organes dangereux des machines : 249 procès-verbaux), les infractions au décret du 9 août 1925 du bâtiment et des travaux publics (122 procès-verbaux), et le travail irrégulier de nuit dans les boulangeries (224 procès-verbaux).

Quelques cent soixante inspecteurs appartenant au service continuent donc chacun de dresser encore en moyenne 29,5 procès-verbaux par an. Ce chiffre reste élevé, au regard des pratiques de la fin du XX^e siècle, mais inférieur d'un tiers au bilan de 1926 et de moitié à celui de 1913. La répartition des préoccupations est la suivante : près de quatre procès-verbaux en hygiène et sécurité par an, 4,6 procès-verbaux de main-d'œuvre étrangère, 5,5 procès-verbaux pour défaut d'affiliation aux caisses d'allocations familiales, mais toujours 13,7 procès-verbaux aux différentes règles relatives au temps de travail (47 %).

2^e Les mises en demeure de 1936

La statistique n'énumère plus que vingt-sept postes comptabilisant 4 257 mises en demeure, soit huit fois moins qu'en 1913 et 2,5 fois moins qu'en 1926 : 60 % des postes n'ont pas de dimension représentative au niveau national : huit lignes de moins de dix mises en demeure, et six de moins de cinquante mises en demeure, en additionnant l'activité de l'ensemble des agents. Chaque agent rédige donc annuellement, en moyenne, 29,6 mises en demeure, là encore sur des centres d'intérêts très concentrés.

Le plus gros poste est justifié par le récent décret du 4 août 1935 relatif à la prévention des dangers des installations électriques (1 202 mises en demeure). Suivent six séries de deux cents à 540 mises en demeure répondant aux articles hygiénistes du décret général du 10 juillet 1913, et une seule ligne concernant les machines dangereuses (592 mises en demeure). En fin de compte, le total des infractions relevées par mises en demeure chute de 10 997 à 4 257 (moins 61,3 %).

¹¹ Art. 31 et suivants du Livre II.

**Nature des contraventions visées dans les procès-verbaux dressés en 1936
par les inspecteurs du travail (I)**

LOIS et DECRETS		NATURE DE LA CONTRAVENTION	NOMBRE des PROCES- VERBAUX	NOMBRE DES CONTRA- VENTIONS
	Art. 1 ^{er} , 1a, 1 b	Déclaration des établissements	52	56
	Art. 2, 3, 4 et 5	âge d'admission	16	32
	Art. 6 (ancien)	durée du travail des adultes occupés seuls	1	1
	Art. 6 (nouveau)	Durée du travail dans les établissements assujettis, en vertu des règlements d'administration publique, à la loi du 23 avril 1919	1 190	9 491
	Art. 20	travail de nuit dans les boulangeries	224	381
	Art. 21	Travail de nuit Enfants	2	5
		Femmes	2	16
	Art. 29	Travail de nuit des apprentis	5	5
	Art. 31, 32, 33, 43 a, 50 b et 54	Repos hebdomadaire	627	1 620
	Art. 52	Repos des jours de fête reconnus par la loi	12	53
	Art. 54 b	Repos des mères pour l'allaitement	7	67
Livre II du Code du travail	Art. 54 f et 54 g	Congé annuel payé	24	124
	Art. 58	Théâtres et cafés-concerts sédentaires	4	7
	Art. 64	Carte d'identité	299	426
	Art. 64 a	Ouvriers Changement de profession	5	5
	Art. 64 b	étrangers Embauchage irrégulier	6	228
	Art. 64 c	Registre	166	1245
	Art. 66 a	Hygiène et sécurité des travailleurs	249	347
	Art. 76	Sièges	2	12
	Art. 79	Interdiction de la cêruse	1	1
	Art. 83 à 87 et 91	Affichage et états trimestriels	5	5
	Art. 89, 90 et 92	Livret, registre, extrait de naissance	44	151
	Art. 90 a	Registre pour l'inscription des mises en demeure	17	19
	Art. 90 b	Chantiers temporaires	32	33
	Art. 106	Non représentation des registres et livrets	33	48
	Art. 178	Obstacle à l'inspection	18	19
	Art. 179	Outrages à l'inspecteur du travail	4	5
Décret du 14 mars 1914	Art. 1 ^{er}	Visite, graissage de mécanismes en marche	3	3
	Art. 2	Machines non protégées	30	108
	Art. 5	Emploi d'enfants de moins de 16 ans aux scies circulaires	5	5
	Art. 6	Emploi d'enfants de moins de 16 ans au travail des lames tranchantes mécaniques	5	7
	Art. 13 et tabl. A	Travaux interdits aux enfants, aux filles mineures et aux femmes	1	1
	Art. 15 et tabl. C	Conditions imposées pour certains travaux	2	2
Décret du 28 décembre 1909		Surcharges	4	6
Décret du 21 juin 1913		Etalages extérieurs (femmes et enfants)	1	2
Décret du 24 août 1906	Art. 1 ^{er} et 2	Affiche, registre	88	230
	Art. 3 et 4	Préavis	1	1
	Art. 5	Affichage du préavis	1	1
Décret du 31 août 1910		Repos hebdomadaire des spécialistes des usines à feu continu	3	3
	Art. 1 ^{er}	Nettoyage, mesures de propreté et d'hygiène	1	1
	Art. 4	Cabinets d'aisance	10	17
	Art. 5, §§ 4 et 6	Aération et chauffage des locaux de travail	2	3
Décret du 10 juillet 1913	Art. 5, § 5	Fenêtres ou autres ouvertures donnant sur le dehors	2	2
	Art. 6, § 1 ^{er}	Evacuation des gaz et des poussières insalubres, incommodes ou toxiques	5	6
	Art. 6, § 3	Ventilation aspirante des poussières déterminées par des appareils mécaniques	1	1
	Art. 8, § 1 ^{er}	Repas pris dans l'atelier	1	1
	Art. 8, § 4	Règlement relatif aux boissons hygiéniques	4	4
	Art. 8, § 5	Vestiaires avec lavabos	4	5
		à reporter		14 811

(I) y compris les procès-verbaux dressés dans les établissements de bienfaisance et non compris les procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire

**Nature des contraventions visées dans les procès-verbaux dressés en 1936
par les inspecteurs du travail (I). Suite**

LOIS et DECRETS	NATURE DE LA CONTRAVENTION	NOMBRE des PROCES- VERBAUX	NOMBRE DES CONTRA- VENTIONS		
	Report		14 811		
Décret du 10 juillet 1913	Art. 11	Monte-charges, ascenseurs, élévateurs non protégés. - Indication du maximum de poids à soulever	15	26	
	Art. 12, § 1 ^{er}	Parties dangereuses non protégées	8	10	
	Art. 12 § 2	Machines-outils à instruments tranchants	10	14	
	Art. 12 § 3	Engins pesants tournant à grande vitesse	2	2	
	Art. 12 §§ 4 et 5	Meules	7	8	
	Art. 12 bis	Dégauchisseuses	5	7	
	Art. 15, § 1 ^{er}	Interdiction de procéder au nettoyage et au graissage	1	1	
	Art. 15, § 2	Dispositifs de sûreté pour le nettoyage et le graissage des mécanismes en marche	2	2	
	Art. 16, § a	Sorties	2	2	
	Art. 16, § b	Escaliers, passages, couloirs	1	1	
Art. 17, § a	Eclairage et chauffage	1	1		
Décret du 3 août 1913	Art. 3	Affectation des pièces à usage de dortoir et de la literie	2	19	
	Art. 4	Interdiction de coucher dans les locaux de travail	1	1	
	Art. 6	Entretien de la literie	2	3	
	Art. 7	Locaux encombrés. Nettoyage journalier	4	5	
Décret du 1 ^{er} octobre 1913		Intoxication saturnine	1	1	
Décret du 1 ^{er} octobre 1913		Electricité	5	8	
Décret du 22 sept. 1913		Étalages extérieurs des boutiques et magasins	1	1	
Décret du 4 décembre 1915		Sécurité sur les voies ferrées des établissements	1	1	
Décret du 9 août 1925		Chantiers du bâtiment et des travaux publics	122	186	
Décret du 11 mars 1926		Chambres d'allaitement	3	3	
Loi du 9 avril 1898	Art. 11	Déclaration	22	31	
	Art. 31	Affichage	10	11	
Livre 1 ^{er} du Code du travail	Art. 22d	Règlements intérieurs. Affichage	1	1	
	Art. 22b	Amendes	Perception d'amendes non autorisées	1	10
			Registre	1	1
	Art. 32a, 32d	Caution- nements	Registre	6	23
			Certificats de dépôt	3	11
	Art. 33a		Avis de l'inspecteur	8	8
	Art. 33b		Registre nominatif des ouvrières à domicile	3	4
	Art. 33c		Affichage des prix de façon	5	5
			Concordance des prix nets de façon avec les prix affichés	4	4
	Art. 34 à 42		Salaires en matière de tissage, bobinage, etc...	4	49
Art. 44		Périodicité des paiements	32	532	
Art. 44a		Remise du bulletin de paye	23	245	
Art. 45		Jours et lieux des paiements	2	5	
Loi du 10 août 1932, art. 1 ^{er} et 2		Allocations familiales	273	14260	
			895	7582	
	TOTAL			37 875	

**Répartition des mises en demeure et des contraventions relevées
pour inexécution de ces mises en demeure (années 1936)**

Décrets		NOMBRE de mises en demeure	NOMBRE de contra- ventions
Décret du 10 juillet 1913	Art. 1 ^{er}	290	3
	Art. 2	49	"
	Art. 3	17	"
	Art. 4	332	5
	Art. 5	210	2
	Art. 6	378	7
	Art. 8	540	7
	Art. 9	5	"
	Art. 10	60	"
	Art. 11	58	4
	Art. 12	592	20
	Art. 12 ^{bis}	4	2
	Art. 13	2	"
	Art. 14	7	"
	Art. 15	15	"
	Art. 16	95	2
	Art. 17	39	"
	Art. 18	5	"
Décret du 13 août 1913. - Couchage du personnel		91	4
Décret du 1 ^{er} octobre 1913	Intoxication saturnine	15	"
	Infection charbonneuse	53	"
	Ateliers de blanchissage	3	"
	Electricité (dédret du 4 août 1935)	1 202	4
Décret du 22 septembre 1913. - Etalages extérieurs des boutiques et magasins		3	"
Décret du 4 décembre 1915. - Sécurité sur les voies ferrées des établissements		4	"
Décret du 9 août 1925. - Chantiers du bâtiment et des travaux publics		148	30
Décret du 11 mars 1926. - Chambres d'allaitement		40	"
TOTAUX		4 257	90

Conclusion

Après quarante-cinq années de contrôle du dispositif législatif et réglementaire mis en place à partir de 1892, le paysage de l'effectivité du droit du travail, dans son champ public et pénaliste, affiche des constances profondes. Un décalage apparaît entre d'un côté le mouvement social et les évolutions de la société et du monde industriel et de l'autre un système juridique et une structure administrative fonctionnant sur la lancée des deux grandes lois de 1892 et 1893. Le corpus législatif et réglementaire est largement rénové sur le champ de l'hygiène et de la sécurité, à la veille de la guerre de 1914-18, et sur le point majeur du temps de travail, en 1900, 1906 et 1919. Des évolutions nouvelles se font jour à la veille de la Seconde guerre mondiale. Le décalage s'accroît brusquement, à la fin des années 1930 et se manifeste par une chute brusque des éléments d'évaluation et des procédures, ainsi que par un premier ébranlement des textes régissant les missions de l'inspection du travail.

En dehors des effets de la Grande guerre qui a profondément meurtri la société occidentale et a stoppé temporairement la lente montée des évolutions progressistes, apparues dans les dernières années du XIX^e siècle et épanouies à la veille de 1914, que s'est-il passé entre 1893 et 1939 dans la vie du service d'inspection et dans l'évolution des missions ? Il a semblé en bonne correspondance avec la montée des aspirations et leur concrétisation à travers un système aux caractéristiques formellement bien définies par le législateur. Les résultats affichés de son activité ont progressé. Ils ont semblé retrouver leur cours d'avant-guerre, au moins en apparence. Pourquoi ces résultats s'inversent-ils ? Pourquoi surviennent des changements aussi profonds ? Quels ont été les ressorts de la période à laquelle le nom de Belle Époque est restée, et qui mérite ce qualificatif pour ce qui concerne le service public d'inspection du travail ? Les graphiques et les commentaires qui suivent tentent de répondre à ces questions.

Chapitre II

Mesurer et évaluer les missions assurées de 1893 à 1937.

I - Méthode d'enquête et grille d'analyse thématique

On pourrait qualifier cette administration de transparente tant aux échelons inférieurs qu'à l'échelon central. À l'occasion des rapports prescrits par l'article 23 de la loi du 2 novembre 1892, la Commission supérieure du travail présente annuellement nombre de tableaux statistiques en y joignant les commentaires des inspecteurs divisionnaires où figurent également de nombreuses données chiffrées¹².

La Première guerre mondiale interrompt la publication des statistiques et des rapports. En 1926, le *Bulletin du ministère du Travail* récupère l'arriéré et publie d'un coup les tableaux des infractions constatées et des mises en demeure signifiées de 1914 à 1924. En 1927, il publie les résultats des années 1926 et 1927. Par la suite, les statistiques sont diffusées avec un retard variable, le plus souvent deux ans, si bien que, lorsque la guerre survient, 1937 est la dernière année disponible.

Durant l'entre-deux guerres, les informations sont malheureusement réduites au strict minimum. À partir de 1914, de la masse des statistiques antérieures, seuls subsistent l'inventaire des infractions relevées, avec et sans le multiplicateur par le nombre de salariés concernés, celui des mises en demeure et la statistique des accidents du travail. Ces données réduites, présentées sous des formes à peu près identiques, permettent néanmoins de mesurer l'évolution thématique des orientations du service. Pour peu qu'on les regroupe suivant quelques ensembles, il est possible d'en tirer des conclusions et de tracer des graphiques.

Cette analyse quantitative de l'action du service pourrait susciter plusieurs sujets d'étude, tout particulièrement pour les années 1893-1913 : la stratégie des visites, le suivi des branches ou des activités professionnelles, les variations régionales. Pour l'essentiel, un seul sujet est ici retenu : la place respective des différentes missions fondamentales de l'inspection du travail, dans l'activité des services, et l'évolution de leur contenu.

1^{er} Les principaux thèmes retenus

La reproduction intégrale de quelques tableaux des années 1900, 1913, 1925-26 et 1936 montre assez la minutie des décomptes. Pour un article ou un décret, ce sont parfois une ou deux infractions qui apparaissent au niveau national. S'il n'est ni spécialiste du droit du travail, ni inspecteur ou contrôleur du travail, le lecteur ne peut manquer de se perdre dans les références. Il faut donc construire des ensembles. Cinq missions principales sont retenues, dont quatre antérieures à la guerre de 1914 : l'âge d'admission, la durée du travail, l'hygiène et la sécurité, enfin les salaires.

¹² Deux séries de publications des ministères successifs, éditées par l'Imprimerie nationale, sont utilisées dans cette étude : *le rapport annuel sur l'application de la loi du 2 novembre 1892*, devenu dès 1899, *le rapport sur l'application des lois réglementant le travail* (lois du 2 novembre 1892 et du 12 juin 1893), puis *le Bulletin du ministère du travail*, qui succède au *Bulletin de l'office du travail*, pour les années 1914 à 1937. Le Numéro spécial du 1^{er} juillet 1940 au 16 mai 1941 du Bulletin officiel du Secrétariat d'État au travail annonce que les données précédemment publiées par le Bulletin du ministère du Travail le seront par le Bulletin du ministère du Travail et de l'inspection du travail. Mais celui-ci ne verra jamais le jour. Les statistiques préparées en 1938 et 1939 n'ont donc jamais été diffusées, en raison des événements. Il faut ensuite attendre l'année 1975 pour que le ministère du Travail recommence à diffuser régulièrement des statistiques d'activité.

Après 1918, deux nouveaux thèmes soulignent le profond renouvellement du champ du droit social qui s'amorce : les interventions relatives au contrôle de l'emploi de la main d'œuvre étrangère, assez vite intitulées « la protection de la main-d'œuvre nationale » ; par ailleurs le contrôle de l'affiliation aux caisses d'allocations familiales. Ce dernier thème se rattache alors à l'intervention sur les salaires et à la recherche d'une répartition des revenus en faveur des familles ouvrières les plus nombreuses. Il constitue aussi un rebondissement des préoccupations prioritairement affichées pour l'enfance et le rôle de la famille, à l'origine du droit du travail. Ainsi se manifeste une conception large du droit social : le ministère a la charge de toutes les questions concernant la population ouvrière, y compris les caisses d'épargne, les « Habitations à bon marché » et la prévoyance sociale. Mais les missions de l'inspection conservent un champ plus réduit que celles du ministère.

Le contrôle de l'affiliation aux caisses d'assurances sociales, thème voisin, fait aussi une très brève apparition dans l'activité de l'inspection du travail, du 27 octobre 1930 au 31 mars 1931. Cette activité n'a cependant pas le temps de figurer au rapport annuel général. On en trouve un compte rendu dans un *Rapport sur l'application de la loi sur les Assurances sociales au 1^{er} avril 1931*¹³. Par ailleurs, cette nouvelle mission ne s'intègre pas dans le système classique. Les inspecteurs ne relèvent pas les infractions par procès-verbal et ne font pas de mises en demeure. Ils adressent des observations dont la liste est transmise à l'administration centrale, laquelle les retransmet aux caisses.

Dans divers tableaux¹⁴, une mention marginale, bien que symbolique, est faite au thème des obstacles et outrages aux inspecteurs (art. 29 de la loi du 2 novembre 1892, art 12 de la loi du 12 juin 1893, art. 224 et 279 du code pénal). Ces infractions ne peuvent être intégrées dans les grandes missions thématiques, bien que les statistiques les comptabilisent pendant plusieurs années avec chaque législation les prévoyant de façon spécifique (protection des enfants et des femmes, attribution de sièges au personnel des établissements, etc...)

2^e Trois thèmes annexes : obligations administratives des employeurs, affichages et déclarations d'accidents du travail.

Une place réduite mais inévitable, est laissée aux infractions « diverses. » Par ailleurs un certain nombre d'infractions, d'un intérêt moindre, peuvent être réintégrées par convention au sein des missions fondamentales, comme actions apparentées. Il ne serait pas satisfaisant en effet de multiplier la liste des missions fondamentales. Une fois admis le principe de l'intégration de ces thèmes secondaires au sein d'autres missions, le regroupement est recherché au plus proche de la signification de ces infractions. Ces regroupements appellent quelques explications.

Les « obligations des employeurs » qui font l'objet d'un classement distinct et très important dans les rapports annuels actuels, ne sont pas une fin en soi pour les services du travail. Dans le cadre de ce regroupement, elles ne présentent guère d'intérêt en tant que contenu de l'action du service. De plus, avant 1940, les obligations des employeurs sont peu nombreuses à être expressément distinguées dans la statistique sous ce vocable général. Voici quelques uns des rattachements qui ont été opérés.

Premier exemple, l'obligation pour l'employeur de disposer d'un registre des mises en demeure : même si les inspecteurs ont eu tendance, semble-t-il, à y inscrire toutes sortes d'observations, il est logique d'insérer les infractions pour défaut de tenue de ce registre dans le champ de la mission d'hygiène et de sécurité, qui est la finalité précise de ce document. La déclaration des chantiers temporaires, est également classée sous la rubrique Hygiène et sécurité, parmi les infractions aux mesures de prévention des risques spécifiques liés à la branche professionnelle.

¹³ *Bulletin du ministère du travail*, 1931, p. 215

¹⁴ Voir les tableaux 5 et 7 à 11.

La solution inverse est retenue pour l'obligation de déclaration d'ouverture d'un établissement. De caractère général et préliminaire à l'ensemble des champs du code, ces infractions sont conservées sous la rubrique « divers ». Sous cette rubrique, elles voisinent à peu près exclusivement avec les infractions relevées à l'obligation de veiller au « maintien des bonnes mœurs » qu'il n'était pas évident d'intégrer au sein d'une autre mission, la rubrique « hygiène », étant la plus proche¹⁵.

Deux regroupements importants sont opérés par convention : avant de relever de la loi du 9 avril 1898, les infractions relatives aux défauts de déclaration d'accident du travail et d'affichage, sont définies par des articles spécifiques des lois du 2 novembre 1892 et du 12 juin 1893. Représentant un volume significatif d'action, elles sont rattachées à la mission de prévention en hygiène et sécurité. En effet, à la suite d'un accident grave, la sanction du défaut de déclaration est parfois, pour les inspecteurs, la seule façon d'engager des poursuites, lorsque par ailleurs l'absence de mise en demeure préalablement signifiée les empêche de relever des infractions relatives aux machines non protégées. Ces déclarations sont aussi une bonne source d'information pour les interventions de sécurité. En terme d'opérationnalité du service on est donc bien sur la même mission. Un tableau et un graphique distincts permettent cependant de mesurer la part de ces actions dans l'ensemble de la mission d'hygiène et de sécurité¹⁶.

Le repli des inspecteurs du travail sur une infraction de pure forme apparaît aussi pour les défauts d'affichage de toute nature. Le texte servant à comptabiliser ce type d'infraction vise les défauts d'affichage des horaires et celui des diverses réglementations de la « législation ouvrière ». Maintes remarques des inspecteurs divisionnaires formulées pendant vingt ans, de 1893 à 1913, permettent de considérer que c'est pour des questions de durée du travail que l'on en vient le plus souvent au procès-verbal sur des questions d'affichage. Si non, lors des contrôles, les défauts d'affichage se soldent le plus souvent par une simple observation. Tous se plaisent à rappeler que l'ensemble des textes à afficher aurait permis de tapisser les murs des ateliers, et qu'intervenant souvent à la suite de plaintes dénonçant des horaires abusifs dont la constatation butte sur des difficultés de preuve, c'est le plus souvent parce qu'ils n'ont plus que cette obligation formelle à saisir qu'ils invoquent les sanctions pour ces règles d'affichage. Un agent qui ne dresse que trente à quarante procès-verbaux dans une année justifie cette sévérité extrême sur les affichages si un enjeu d'importance est engagé : l'attente de salariés qui font déplacer l'inspecteur, la nécessité de ne pas repartir bredouille à la suite des plaintes. Enfin, à défaut de déclencher les foudres de la justice, l'affichage des horaires a une autre importance que l'affichage des lois et règlements. Entre employeurs et salariés, il crée, sur la question de la durée du travail, un rapport contractuel plus fort, une plus grande obligation de transparence et de respect de la parole « inscrite » publiquement sur les murs de l'atelier, d'autant qu'un tiers investi de prérogatives pénales est censé venir vérifier¹⁷.

II - Les limites de l'évaluation quantitative de l'action du service

1^{er} Les statistiques et leurs zones d'ombre

Les chiffres d'infractions, de procès-verbaux, de mises en demeure, de visites, ne sont-ils pas sujets à caution ? Ne permettent-ils pas surtout au service de se justifier ? Des mécanismes tendant à leur majoration, à leur falsification peut-être, ne déforment-ils pas la réalité ?

¹⁵ Très peu nombreuses, les récidives de l'article 27 de la loi du 2 novembre 1892 visant plusieurs missions (âge d'admission, durée du travail, hygiène et sécurité) sont décomptées à part pendant plusieurs années. Elles sont aussi insérées dans les divers, faute de renseignements suffisants. Celles qui relèvent de la loi du 12 juin 1893 figurent avec l'hygiène et la sécurité, étant donné la matière unique qui justifie cette loi.

¹⁶ Voir le tableau 15 et les graphiques 18, 18^{bis} et 19.

¹⁷ Les graphiques 22, 23 et 24 permettent de mesurer l'ampleur de ce regroupement intermédiaire.

La diversité des indicateurs et le croisement des renseignements permettent cependant de relativiser les éventuels effets d'autojustification. L'appréciation est plus facile pour la période 1893-1913 pour laquelle les angles d'observation abondent. De plus, durant ces vingt ans, les rapports détaillés des circonscriptions aident au recoupement des chiffres : les inspecteurs divisionnaires essayent parfois de constituer leurs propres statistiques locales, anticipant ou débordant le cadre national. En situation de concurrence entre eux, il leur arrive de révéler les « ficelles » des démonstrations d'autojustification, les leurs ou celles de leurs collègues. Leurs propres données chiffrées apparaissent parfois adaptées à leur situation particulière et varient d'une région à l'autre. Mais elles ne font que confirmer l'échelle des chiffrages nationaux, malgré des variantes de détail.

Après 1913, lorsque le *Bulletin du ministère* ne publie plus les rapports qualitatifs des divisionnaires, et qu'il n'y a plus de rapport national, il demeure cependant possible d'approcher la réalité des actions menées parce que la comptabilité des procès-verbaux par articles visés, établie après élimination des effets du multiplicateur par « le nombre de salariés indûment employés », apporte systématiquement un correctif. Surtout, la stabilité et la continuité du système juridique et institutionnel, pendant 45 années, permettent de jauger la véracité des données chiffrées. Les évolutions apparaissent. Des différences d'échelle se révèlent, avec des logiques explicables, même si toute statistique ne fait toucher les situations réelles qu'à travers des prismes déformants, tenant en particulier aux inégalités locales ou aux problèmes rencontrés dans le relevé et la transmission des données.

Un indice, plus que tout autre, permet de penser qu'une réalité palpable apparaît derrière tous ces chiffres, plus d'ailleurs de 1893 à 1913 que de 1914 à 1937, années pendant lesquelles la fresque devient beaucoup plus floue. Ce système statistique respecte une chaîne de renseignements qui part du décompte des effectifs des établissements existants, des établissements visités, et des tableaux des visites par circonscriptions, parfois par département et même par agent de contrôle. Cette chaîne conduit ensuite aux décomptes des contraventions, des procès-verbaux et des mises en demeure. Elle aboutit aux tableaux des résultats judiciaires, par ailleurs surprenants. Les procès-verbaux sont le plus souvent jugés dans l'année de la verbalisation, la quête des renseignements sur les résultats judiciaires aussi. Les juges suivent les inspecteurs dans plus de 80 % de leurs procès-verbaux. Compte tenu de cette obligation de rendre compte du suivi obtenu auprès de l'autorité judiciaire il était difficile de tricher sur toute la chaîne des chiffres annoncés en amont. Il serait d'ailleurs révélateur de savoir quand et par quel processus les juges ont « décroché » de ce suivi relativement favorable à l'action des inspecteurs, manifesté de 1893 à 1913.

Un autre indice permet de confirmer que ces chiffres ne sont pas des justificatifs constitués artificiellement mais qu'ils correspondent à une réalité « prise sur le vif », en quelque sorte. C'est leur lien avec les débats en cours au même moment de façon très concrète entre les inspecteurs divisionnaires et l'administration centrale à leur sujet. Compte tenu des variantes régionales, les rapports de ces vingt années font apparaître les tensions qui existent dans le service : faut-il imposer aux inspecteurs départementaux un nombre précis de visites ? Les divisionnaires sont partagés. Certains déclarent dans leur rapport annuel ne pas l'avoir fait. D'autres énumèrent les chiffres imposés¹⁸. Mais en l'absence même de directives formelles, la pression collective vécue subjectivement par les inspecteurs aboutit vraisemblablement à l'équivalent d'une directive orale ou écrite. Et qu'un nombre de visites soit ou non fixé, qu'entend-on par visite ? On comptabilise ici ou là, puis sur recommandation ministérielle, les visites « nulles » et « blanches »¹⁹. Arrivent ensuite la

¹⁸ Rapport de M. E Barral, 1899, 11^e circonscription, de M. F Gouttes, 1899, 8^e circ. Au contraire, M. E. Laporte fixe très précisément le nombre de visites que doivent effectuer les inspecteurs et inspectrices à Paris et en banlieue, les inspectrices devant en faire 280 de plus par an à Paris et 220 de plus en banlieue. Rapports 1895 et 1897, 1^e circ.

¹⁹ En 1898, le divisionnaire Barral, de la 11^e circ. « *rendant hommage au zèle et au dévouement* » de ses inspecteurs écrit : « *Le chiffre de 1.196 établissements visités pour la première fois et le nombre de 791 visites blanches, c'est à dire dans des ateliers n'occupant personne d'étranger à la famille, démontre qu'elle est l'activité qu'ils ont déployée dans la recherche des établissements nouveaux.* »

discussion sur les territoires les plus propices à la productivité des agents de contrôle : ceux où les industries sont concentrées ou ceux où elles sont réparties dans de grands espaces ruraux ; et la question des visites aux petits et aux grands établissements dont la charge incombait indistinctement aux seuls inspecteurs, en l'absence de contrôleurs ou d'inspecteurs adjoints, réclamés mais en vain jusqu'en 1938. On le voit dans le tableau ci-dessous, intégré par M. Jaraczewski dans son rapport pour l'année 1897, on va très loin, ici, dans la démonstration de l'activité déployée. Toutefois la 5^e circonscription de Lille se signale souvent, ce qui est tout à son honneur, par son maximalisme dans le fond et dans la forme²⁰.

CATEGORIE de l'industrie	NOMBRE de visites effectuées		VISITES				NOMBRE	
	visites	Contre- visites	BLANCHES		NULLES		TOTAL des visites	APPROXIMATIF des salles de travail visitées
			Visites	Contre- visites	Visites	Contre- visites		
grande industrie	5 899	595	294	2	55	11	6 856	13 712
petits ateliers	4 758	38	288	2	139	1	5 226	5 373
industries non réglementées lors de l'inspection	"	"	330	"	956	"	1 286	1 286
établissements de bienfaisance	93	"	"	"	"	"	93	154
ENSEMBLE	10 750	633	912	4	1 150	12	13 461	20 525

« Il convient aussi de faire observer que l'inspection d'un établissement ne consiste pas seulement à contrôler les prescriptions concernant l'individu, mais encore – et c'est de beaucoup la partie la plus aride, la plus difficile et en même temps la plus féconde de la tâche de l'inspecteur – à s'assurer que les prescriptions concernant la sécurité et celles concernant l'hygiène sont bien appliquées. Or, celles-là ne trouvent leur application que dans les industries pourvues d'appareils mécaniques, et celles-ci augmentent avec le nombre de salles de travail et d'élaborations que chaque industrie comporte. En sorte que, pour avoir une juste idée de l'étendue, de la peine et du temps que demande la visite d'un établissement industriel, il faudrait encore connaître la statistique du matériel industriel et le nombre des salles de travail. »

Décision ministérielle du 31 décembre 1901 : « M. l'Inspecteur divisionnaire, vous m'avez fait connaître que si les visites de nuit dans votre circonscription ont paru moins nombreuses qu'ailleurs, c'est, qu'antérieurement au 1^{er} janvier 1901, les visites blanches n'étaient pas décomptées comme cela se fait dans d'autres circonscriptions, mais qu'à partir de cette année elles seront comptées dans vos statistiques. J'ai l'honneur de vous rappeler qu'une lettre ministérielle du 16 février 1897 (Bulletin 1897, p. 93) a tracé, à ce sujet, la règle à suivre. Les visites blanches, c'est à dire celles faites dans un établissement où ne travaillait, lors du passage de l'inspecteur, aucun assujéti, mais où ce dernier a pu néanmoins signer le registre, doivent figurer à la statistique. Quant aux visites au cours desquelles, pour un motif quelconque, l'inspecteur n'a pu pénétrer dans l'établissement et signer le registre, elles ne doivent pas être décomptées dans la statistique, à moins qu'elles ne puissent faire l'objet d'une autre espèce de contrôle. » Les inspecteurs et inspectrices qui ne peuvent se faire ouvrir la porte lors des contrôles de veillées sortent donc à leurs frais à moins de dresser un procès-verbal pour obstacle à leurs fonctions.

²⁰ Le rapport de M. Jaraczewski pour l'année 1897, écrit dans les premières semaines de 1898, se situe dans un contexte particulier qui explique que le décompte de l'activité des inspecteurs est poussé à l'extrême, jusqu'à l'inventaire des ateliers. Lors du vote du budget de l'inspection du travail à l'Assemblée nationale, le 11 novembre 1897, après que M. Edouard Vaillant ait défendu une augmentation du budget de l'inspection du travail, M. Jules Guesde, député du département du Nord, soumet un amendement tendant à réduire ce même budget. Il prend violemment à partie le ministre du Commerce et de l'Industrie, « dénonce l'inspection telle qu'elle fonctionne, » reprochant aux inspecteurs le nombre insuffisant de leurs visites. Il accuse les inspecteurs de dîner trop souvent à la table des patrons, les chefs de gare d'annoncer leur arrivée dans la localité par téléphone, et le ministre d'accorder la croix de la légion d'honneur au plus grand industriel de Roubaix qui a « à son actif... 621 contraventions... et 204 accidents avoués... dont, trente-quatre pertes d'un membre, treize suites funestes probables et trois morts. » Bulletin de l'inspection du travail, 1898 n° 2, p. 473 à 487.

Comment juger enfin de la valeur des visites et contre-visites par la richesse de leur contenu, en termes de contrôle ou de pédagogie exercés sur les employeurs ? Faut-il le faire sur la seule base des infractions relevées ayant débouché sur un procès-verbal ou sur les mises en demeure ou sur les observations suivies d'effet ? Ici aussi, les rapports annuels contiennent parfois de savoureux commentaires²¹.

2° Les activités non comptabilisées

Bien plus important est le fait que certaines activités n'apparaissent pas dans les statistiques. Selon une tendance qui s'amplifie avec le temps, les inspecteurs, ou au moins certains d'entre eux, se consacrent à de nombreuses missions autres que celles qui se comptabilisent en procès-verbaux et mises en demeure. Parmi elles, l'intervention dans les conflits collectifs, bien plus fréquemment dans les conflits individuels et toutes les démarches en faveur des salariés tenant plus de l'intervention sociale et de l'assistance que du suivi des missions régaliennes définies par le code du travail. Ces activités tolérées, parfois encouragées, quelquefois réprochées, apparaissent furtivement dans certains rapports. L'inspecteur divisionnaire de Lille, regrette le comportement de l'inspecteur de Roubaix qui « *reste dans son bureau tous les matins pour recevoir les patrons et les ouvriers ; mais les renseignements qu'on lui demande concernent principalement la loi sur la responsabilité des accidents*²². »

À partir des années 1910, les rapports fournissent une comptabilité précise des plaintes reçues par le service avec leur origine : plaintes anonymes, plaintes d'ouvriers ou d'employés isolés, d'industriels isolés, d'associations professionnelles patronales, d'associations professionnelles ouvrières, etc... Une ventilation est effectuée entre plaintes fondées ou non fondées. Mais leur répartition par domaine du droit du travail n'est pas demandée. Certaines remarques qui suivent laissent entendre que l'on sort souvent du cadre défini par les possibilités du service de dresser procès-verbal ou de signifier des mises en demeure : « *Un grand nombre de plaintes reconnues comme non fondées ont trait à la durée du travail dans le commerce (alors exclu du champ de la loi et du contrôle), ou à des faits relevant de certains tribunaux, les Conseils de prud'hommes par exemple*²³. » Une part non négligeable de l'activité induite par ces plaintes ne relève donc pas des compétences des inspecteurs telles que la loi les prévoit.

L'incitation à déborder le strict cadre des compétences attribuées par la loi et recensées par les statistiques vient parfois de haut. À partir de 1899-1900, le ministre Alexandre Millerand et l'administration centrale cherchent à réduire les tensions existant entre le mouvement syndical et l'inspection. Ils recommandent d'aller faire des conférences aux sièges des syndicats. Quels sont les thèmes retenus par les inspecteurs et les syndicats organisateurs ? La réglementation du travail, mais aussi les retraites ouvrières, la loi sur les accidents du travail, les habitations à bon marché²⁴. La hiérarchie se plaît cependant à souligner la valeur des inspecteurs qui s'y consacrent.

²¹ « *Le nombre des visites effectuées par le service ne peut être un criterium certain d'appréciation, car leur valeur dépend de la manière dont elles ont été faites et de leurs résultats. On ne peut être bien fixé sur ce point qu'en examinant ce qui a été semé, ce qui a germé et ce qui a été récolté.* » Rapport de M. Jaraczewski, 1903, 6^e circ.

²² Rapport 1899, Jaraczewski, 5^e circ. Dans son propre rapport cité comme un plaidoyer par le divisionnaire, l'inspecteur « *ajoute ceci : « Doit-on abandonner cette voie ? Assurément non. On rend ainsi de grands services aux ouvriers ; ils savent qu'ils peuvent compter sur nous et nous ne craignons plus qu'ils lancent aujourd'hui des accusations malveillantes contre le service ; ils nous voient à l'œuvre et nous apprécient. » Sans doute l'intention est bonne, mais on peut se demander si, en agissant ainsi, l'inspecteur reste bien dans les limites de ses attributions, et s'il apporte tout le concours indispensable à l'exécution des mesures prescrites par les lois de 1848, de 1892 et de 1893, concours qui est d'autant plus précieux que le nombre de fonctionnaires, chargés de cette exécution, est plus réduit.* »

²³ Rapport P. Boulin 1910, 5^e circ.

²⁴ Rapport Despaux, 1905, 2^e circ. « *De nombreuses conférences ont été faites par les inspecteurs aux syndicats qui les leur ont demandées : ... M. Bacquias... à Orléans,... sur la céruse à la demande du syndicat des peintres plâtriers... 150 auditeurs. A Meung-sur-Loire... sur la réglementation du travail... 150 auditeurs. A la demande du syndicat des employés du commerce d'Orléans, il a parlé de la loi du 11 juillet 1903 (les sièges) et des*

Il existe surtout un grand écart entre les interventions se traduisant par un écrit susceptible de conduire à une procédure et celles qui conduisent seulement à des remarques verbales ou de simples observations. À la fin du XX^e siècle, l'administration du travail sait leur importance et les comptabilise. Au terme du XIX^e siècle, on dispose heureusement de trois années permettant de faire une comparaison.

3^e Un test révélateur, trois années exceptionnelles : 1897-98-99

Les années 1897 - 1899 sont les seules au cours desquelles la III^e République offre des statistiques proches de celles de la V^e République. Les simples observations sont dénombrées et jointes aux mises en demeure. Cet inventaire plus complet donne donc une vue plus réelle de l'activité dans son ensemble. L'origine de cette modification temporaire des modalités de comptage provient des deux arrêts des 28 mars et 12 juin 1896 de la Cour de cassation qui adresse au service un rappel à l'ordre au sujet des procédures employées²⁵. L'évènement fait chuter subitement la courbe des procès-verbaux. Afin de pallier à la chute de l'activité juridiquement mesurable, l'administration demande de faire apparaître une partie de l'activité, jusque là occultée, qui subsiste toujours de façon quelque peu souterraine. Ce complément a cependant le défaut de mêler dans une même donnée deux éléments très différents, tant sur le plan juridique que sur le plan de l'investissement professionnel.

Le décompte des mises en demeure n'ayant pas été imposé jusque-là par l'administration centrale, cette demande a une autre finalité. Elle tend à motiver davantage les inspecteurs pour une meilleure application des procédures dont la Cour de cassation a rappelé la nécessité et elle est suffisamment souple pour laisser une marge de manœuvre. Elle fait donc mieux apparaître l'activité réelle, sans exiger des agents une précision procédurale excessive²⁶. Malheureusement, cette nouvelle orientation ne dure que deux ans. La statistique nationale des simples observations et mises en demeure disparaît en 1899. Une circonscription n'ayant pas fourni ses chiffres, il est impossible d'établir des chiffres nationaux complets. L'administration opte alors pour la remontée des seules informations concernant les activités juridiquement définies. En 1900, la pratique des deux tableaux des mises en demeure et des procès verbaux s'instaure pour trente-sept années.

4^e La clémence des inspecteurs

Le tableau 3 pose une énigme. Comment des inspecteurs qui déploient une telle activité à visiter les entreprises avec des moyens de transports primitifs, supportent de rentrer si souvent bredouilles, avec une moyenne nationale de 0,7 ou 0,8 actions par visite ? Les inspecteurs et contrôleurs d'aujourd'hui savent réaliser, en moyenne, plusieurs observations ou actions juridiquement définies chaque fois qu'ils pénètrent dans une entreprise. La moyenne des années 1982 à 1989 évolue entre 2,3 et 3,4 actions par intervention.

Les situations sont évidemment très différentes. Cependant, comment leurs devanciers ont-ils pu rédiger des rapports d'activité, lus de façon aussi attentive par la hiérarchie, avouant ne rien trouver à redire à l'issue de tant d'interventions : selon les régions, deux, quatre ou huit interventions sur dix, sans impact ou sans traces ? Comment se fait-il qu'en trois ans on ne cherche pas à corriger le tir à

décrets du 28 juillet et 29 novembre 1904 (couchage et règles générales d'hygiène et de sécurité)... 60 auditeurs. M. Duval à Bourges, les accidents du travail,... devant le syndicat des ouvriers métallurgistes. M. Bouffartigue ... à Tours, causerie sur les accidents du travail au syndicat des employés de tramway. M. Aubertie... à la bourse du travail de Poitiers, devant 600 auditeurs, les décrets de 1904 et 1905. » Et rapport 1910, 2^o circ. « Deux inspecteurs ont fait des conférences sur les lois ouvrières ou sociales : M. Bacquié, inspecteur à Bourges, en a fait trois : une à Moulins, à la demande du syndicat des ouvriers du bâtiment, sur les accidents du travail, deux à la demande de la Société républicaine des conférences populaires de Bourges : l'une sur les habitations à bon marché, la petite propriété et le homestead, l'autre sur les retraites ouvrières. »

²⁵ Voir le Cahier n°2-3 du Comité d'histoire : *L'inspection du travail et les débuts de la prévention spécifique* § 4, p. 175-176

²⁶ Les résultats de cette statistique exceptionnelle apparaissent dans les tableaux 2 et 3.

quelque niveau que ce soit ? Il faut dire que cette réalité est quelque peu masquée. Le lecteur peu averti des rapports annuels et des statistiques ministérielles ne peut facilement établir ces moyennes, la ligne des visites et contre-visites dénombrées sur le tableau 2 ne figurant pas sur les mêmes pages et les mêmes statistiques que celles qui présentent les chiffres des observations, des mises en demeure et des procès-verbaux. En réalité, la suppression très rapide de cette statistique des simples observations est la réponse choisie pour résoudre l'énigme.

A l'inverse, la comparaison entre les tableaux 5 et 6 souligne un autre point essentiel et constant : les pourcentages des infractions (multiplicateur par le nombre de salariés inclus) donnant lieu à une poursuite pénale représentent une faible partie de l'ensemble des infractions observées : 8,6 % de l'ensemble des infractions constatées en 1897, 5,4 % en 1898 et 11,1 % en 1899. En cette fin du XX^e siècle, la pratique fait apparaître une baisse qui n'est pas toutefois un renversement culturel. Entre 1985 et 1989, les pourcentages varient de 2,3 à 3,5 %. Avec un siècle d'écart les inspecteurs du travail ont une pratique du procès-verbal assez proche quant au nombre réalisé par intervention.

5^e Les inspecteurs et le chiffre d'activité

Pour en rester à la pratique et au « climat » de la fin du siècle dernier, les inspecteurs auraient-ils fait du chiffre ? Si oui, en fonction de quels critères et en vertu de quelles orientations ? Que les divisionnaires acceptent ou non de transmettre ouvertement à leurs inspecteurs départementaux des directives sur les objectifs chiffrés à réaliser, la pression collective joue d'abord sur le nombre de visites et de contre-visites.

Mais si l'on prend l'ensemble des critères d'évaluation (procès-verbaux, mises en demeure, observations, visites), la réalisation de ces moyennes, au demeurant fort élevées pour des agents travaillant seuls et sans le soutien de secrétariats, exige un travail énorme. Les suites des actions entreprises et la vérification de l'efficacité des contrôles ne sont-elles pas difficiles à assumer ? Les inspecteurs font ce qu'ils peuvent, quitte à aller vite sur le compte rendu du contenu plus que sur la réalité de leurs interventions. Ils peuvent augmenter le nombre de visite, moins facilement celui des procès-verbaux, qui, dans la durée, dépendent de la réaction des juges. De leur côté, les mises en demeure entraînent des conséquences en chaîne : elles supposent ensuite une contre-visite. Toute augmentation du nombre des mises en demeure signifiées a des limites à cause des vérifications des suites qu'elles exigent.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la disproportion apparaissant entre le nombre de visite et le nombre des actions déclarées au terme des visites. En premier lieu, il y a les comportements des inspecteurs réagissant à la contrainte statistique en fonction de leurs intérêts propres. On peut suspecter une majoration artificielle du nombre des visites. Inversement, un processus de minoration des observations ou une conception rigoriste des notions d'observation et de mise en demeure, se jouant sans témoin extérieur au sein des circonscriptions n'est pas à écarter. Pour ce qui concerne les procès-verbaux, il y a un système de comptage des suites externes, à effectuer de concert avec les autorités judiciaires, qui limite le gonflement artificiel des statistiques.

Les tableaux 2, 3 et 4 de cette étude sont réalisés à partir des tableaux de la statistique nationale pour 1897 et 1898 intitulés « Relevés par circonscriptions des infractions qui ont fait l'objet de simples observations ou de mises en demeure » ; « Statistique des visites effectuées par le service de l'inspection » ; « Suites données aux procès-verbaux dressés. » Pour l'année 1899, les statistiques d'infractions qui ont fait l'objet de simples observations ou de mises en demeure n'ayant pas été publiées, il est reconstitué à partir des rapports annuels des divisionnaires.

**Tableau 2 - Trois années qui donnent des informations exceptionnelles sur l'activité
(simples observations, mises en demeure, procès-verbaux) 1897-1898-1899**

	1° circ. <i>Paris</i>	2° circ. <i>Tours</i>	3° circ. <i>Dijon</i>	4° circ. <i>Nancy</i>	5° circ. <i>Lille</i>	6° circ. <i>Rouen</i>	7° circ. <i>Nantes</i>	8° circ. <i>Bordeaux</i>	9° circ. <i>Toulouse</i>	10° circ. <i>Marseille</i>	11° circ. <i>Lyon</i>	total France
1897												
<i>visites+contre-visites</i>	40 079	7 718	8 314	11 299	12 644	9 851	9 609	10 848	7 864	14 028	14 250	146 504
<i>observ+mises en dem.</i>	24 168	8 352	8 982	6 371	15 997	2 115	7 506	7 544	3 347	9 136	3 783	97 301
<i>infractions.relev.p.PV</i>	1 726	289	1 022	234	2 758	225	790	201	164	1 110	637	9 156
<i>nombre de PV</i>	280	67	103	32	217	72	99	47	30	168	146	1 264
<i>total observ+MD+PV</i>	25 894	8 641	10 004	6 605	18 755	2 340	8 296	7 745	3 511	10 246	4 420	106 457
1898												
<i>visites+contre-visites</i>	39 514	8 743	8 224	11 916	10 738	8 883	9 492	10 724	7 795	13 477	14 979	144 485
<i>observ+mises en dem.</i>	22 361	10 477	9 218	6 806	22 985	1 779	12 478	7 814	2 457	5 817	3 135	105 327
<i>infractions.relev.p.PV</i>	1 528	299	837	211	1 227	167	511	75	224	592	362	6 033
<i>nombre de PV</i>	273	92	152	54	293	63	130	21	68	110	96	1 352
<i>total observ+MD+PV</i>	23 889	10 776	10 055	7 017	24 212	1 946	12 989	7 889	2 681	6 409	3 497	111 360
1899												
<i>visites+contre-visites</i>	39 790	8 613	8 565	11 585	12 267	8 955	8 562	10 758	7 215	14 101	15 500	145 911
<i>observ+mises en dem.</i>	20 382	7 846	9 914	6 519	21 462	2 380	11 098		3 073	4 748	3 259	90 681
<i>infractions.relev.p.PV</i>	2 422	633	1 315	337	2 662	550	480		297	951	1 743	11 390
<i>nombre de PV</i>	341	152	187	72	391	110	124	52	76	144	188	1 837
<i>total observ+MD+PV</i>	22 804	8 479	11 229	6 856	24 124	2 930	11 578	0	3 370	5 699	5 002	102 071
nombre d'agents												
	25	6	6	8	11	7	6	6	6	9	10	103

**Tableau 3 - Le service avoué ne pas pouvoir faire appel à la législation existante
dans toutes ses interventions**

	<i>1° circ. Paris</i>	<i>2° circ. Tours</i>	<i>3° circ. Dijon</i>	<i>4° circ. Nancy</i>	<i>5° circ. Lille</i>	<i>6° circ. Rouen</i>	<i>7° circ. Nantes</i>	<i>8° circ. Bordeaux</i>	<i>9° circ. Toulouse</i>	<i>10° circ. Marseille</i>	<i>11° circ. Lyon</i>	<i>total France</i>
	<i>nombre moyen d'actions (observations + mises en demeure + procès-verbaux) par visites et contre-visites</i>											
1897	0,6	1,1	1,2	0,6	1,5	0,2	0,9	0,7	0,4	0,7	0,3	0,7
1898	0,6	1,2	1,2	0,6	2,3	0,2	1,4	0,7	0,3	0,5	0,2	0,8
1899	0,6	1,0	1,3	0,6	2,0	0,3	1,4	0,0	0,5	0,4	0,3	0,7

Tableau 4 - Les réactions des inspecteurs à l'appréciation quantitative de l'activité

	<i>moyenne annuelle, par agent, de visites et de contre-visites</i>											
1897	1603	1286	1386	1412	1149	1407	1602	1808	1311	1559	1425	1422
1898	1581	1457	1371	1490	976	1269	1582	1787	1299	1497	1498	1403
1899	1592	1436	1428	1448	1115	1279	1427	1793	1203	1567	1550	1417
	<i>moyenne annuelle, par agent, d'observations et de mises en demeure</i>											
1897	967	1392	1497	796	1454	302	1251	1257	558	1015	378	945
1898	894	1746	1536	851	2090	254	2080	1302	410	646	314	1023
1899	815	1308	1652	815	1951	340	1850	0	512	528	326	880
	<i>moyenne annuelle, par agent, d'infractions relevées par procès-verbal</i>											
1897	69	48	170	29	251	32	132	34	27	123	64	89
1898	61	50	140	26	112	24	85	13	37	66	36	59
1899	97	106	219	42	242	79	80	0	50	106	174	111
	<i>moyenne annuelle, par agent, des procès-verbaux dressés</i>											
1897	11	11	17	4	20	10	17	8	5	19	15	12
1898	11	15	25	7	27	9	22	4	11	12	10	13
1899	14	25	31	9	36	16	21	9	13	16	19	18

**Tableau 5 - Interventions de l'inspection
du travail en 1897 et 1898**

	1897		1898	
infractions visées par procès-verbal				
âge d'admission	1 468	16%	1 453	24%
durée du travail des adultes hommes	273	3%	149	2%
temps de travail des protégés	5 169	58%	2 616	43%
affichages	319	4%	459	8%
hygiène	591	7%	105	2%
sécurité machine	642	7%	637	11%
mesures de sécurité spécifiques	127	1%	207	3%
non déclarations d'accid. de trav.	327	4%	362	6%
obstacles	32	0,4%	19	0,3%
divers	8	0,1%	26	0,4%
total	8 956		6 033	

infractions visées par mise en demeure et simple observation				
âge d'admission	32 513	34%	33 282	32%
durée du travail des adultes hommes	404	0,4%	235	0,2%
temps de travail des protégés	5 210	5%	5 391	5%
affichages	26 220	28%	23 726	23%
hygiène	5 013	5%	5 390	5%
sécurité machine	20 853	22%	31 780	30%
mesures de sécurité spécifiques	2 868	3%	4 180	4%
non déclarations d'accid. de trav.	1 912	2%	1 276	1%
obstacles	257	0,3%	14	0,01%
divers	47	0,0%	53	0,05%
total	95 297		105 327	

total des infrac. visées par PV, MD et simples observations				
infr. âge d'admission	33 981	33%	34 735	31%
tot. infr. temps de travail	37 595	36%	32 576	29%
tot. infr. hygiène	5 604	5%	5 495	5%
tot. infr. machines	20 853	20%	31 780	29%
tot. infr. risques spécifiques	2 868	3%	4 180	4%
tot. infr. Hygiène et sécurité	32 333	31%	43 937	39%
total infractions	104 253		111 360	
% des PV par rapport au total	8 956	9%	6 033	5%
nombre d'agents	103		103	

Autre explication souvent exprimée dans les rapports annuels : les textes en vigueur sont plus ou moins adaptés à la réalité. Les inspecteurs sortent des entreprises avec la conviction qu'il existe des « abus » tolérés par la loi ou que sont commises des infractions dont ils ne peuvent constater la matérialité en raison des insuffisances de la loi et de ses décrets d'application. Les rapports des années 1893-1913 font ce constat, en particulier, au sujet des limitations de la durée du travail des salariés de sexe masculin, lorsque la loi de 1900 ne prévoit pas l'affichage de leurs horaires. En fait, il n'est pas opportun d'exprimer de telles vérités dans toutes les circonstances et à tout propos, lorsque l'ambiance de la maison (en fait on se voit très peu ; on s'écrit beaucoup et on se téléphone à peine) entend valoriser l'action du service. De plus, le climat politique et idéologique incite plutôt à se féliciter des avancées des réformes républicaines, thème qui revient souvent sous les plumes à l'occasion des rapports annuels.

La moyenne des visites, laissant ou non des traces, s'explique aussi parce que le service est en cours d'implantation. Il appartient encore au ministère de l'Industrie et du commerce. Le ministère du Travail naît plus tard. Les inspecteurs qui se forment sont invités à donner la priorité à la découverte et à l'inventaire des établissements. La représentation qu'ont les inspecteurs de leur ministère est qu'il désire plus une statistique complète des établissements industriels qu'une statistique exacte des observations et des actions de ses agents. Comme sur le terrain, les agents ont des difficultés à remplir les deux aspects de leur mission, un temps important est sacrifié à faire un premier inventaire complet des circonscriptions, quitte à ne pas donner de suite immédiate aux observations que les premiers contacts soulèvent. Mais avec les années, cet aspect prioritaire de l'inventaire industriel s'estompe. Le service met à profit la marge dont il dispose pour afficher une augmentation quantitative des résultats de son activité. Entre 1900 et 1912, les effectifs augmentent de 30 %, le nombre de visites de 52 %, le nombre d'actions de 73 %.

Enfin, certaines remarques laissent à penser que l'habitude de forcer le trait sur le critère facile à amplifier, le décompte des visites plus que celui des actions, s'explique par le rythme économique irrégulier de l'époque. De nombreux établissements contrôlés figurent sur les états de visite même si les industriels n'ont pas de salariés, du moins au moment du passage de l'inspecteur. Les entreprises ont souvent une activité saisonnière ou soumise à des fluctuations importantes et irrégulières. Visitant une localité pendant la pleine saison de l'entreprise principale, l'inspecteur trouve d'autres établissements du même lieu en morte saison ou en attente de commandes et donc, momentanément dépourvus d'effectif salarié. D'où l'importance des visites blanches ou nulles qui justifie la circulaire évoquée plus haut. Elles ne signifient pas pour autant que l'inspecteur se soit privé de faire des remarques à l'employeur concernant la législation qu'il devra appliquer pendant la haute saison. Mais il aurait été anormal de les faire figurer sur les états de visite au regard d'une visite blanche.

Malgré toutes ces incidences dues aux orientations ministérielles, à la mise en route du service, aux limites de la réglementation en vigueur, l'activité n'en est pas moins réelle. Même minorés ou relativisés, les chiffres moyens par inspecteur des années 1897-1899, n'en demeurent pas moins élevés, selon la plupart des critères. Il y a des critères qui ne trompent pas : le nombre des condamnations obtenues, celui des procès-verbaux et des articles relevés après retrait du multiplicateur par le nombre des salariés indûment employés, ainsi que le montant total des amendes, obtenu au terme de constants efforts, avec des condamnations de principe fréquemment réduites à des pénalités de quelques francs.

En 1898, 1 119 condamnations obtenues par cent trois agents permettent au service d'atteindre, semble-t-il avec une certaine autosatisfaction, un montant total de 28 633 francs d'amende pour 6 033 infractions, soit en moyenne 21,17 francs par procès-verbal suivi de condamnation et une moyenne de 4,74 francs par amende. Le faible taux des amendes justifie la pratique du multiplicateur par le nombre de salariés. Plus que son effet d'annonce tendant à démontrer un bilan qualitatif et quantitatif appréciable, c'est aussi un gage de sérieux pour l'action répressive. Il en est des multiplications des amendes comme d'autres sanctions notoires. Elles donnent à l'inspecteur et à l'employeur la conviction que le juge suit ou ne suit pas le gendarme dans son arithmétique particulière. Comme le dit M. Lagard, divisionnaire de Marseille, à propos d'un contremaître

sanctionné de huit jours de prison, suite à l'accident mortel d'un enfant²⁷, il y a des décisions significatives qui « *ne peuvent que produire d'heureux effets. Aussi, nous nous faisons un devoir de les signaler car elles sont la preuve indéniable que l'application des lois ouvrières est aujourd'hui en bonne voie.* »

III - Quelles leçons tirer de trois années particulières ?

1^{er} L'échec de la statistique des simples observations, en dépit du volontarisme de plusieurs régions

On peut noter la stabilité d'ensemble des critères d'évaluation quant à leur volume national²⁸, sauf pour ce qui concerne le redémarrage du nombre de procès-verbaux dressés après la crise interne résultant en 1896 des décisions de la Cour de cassation. Il faut également souligner la constance de la moyenne nationale de 0,7/0,8 actions par visites²⁹. Les écarts entre les circonscriptions sont au contraire importants. Quelques évolutions sont repérables. Elles laissent entendre qu'ici ou là on cherche à faire évoluer les pratiques au niveau local, dans la conduite des tournées ou dans la façon de faire les statistiques.

Les pratiques ou les affichages des inspecteurs de Paris et de Lorraine, d'une grande stabilité, sont en dessous de la moyenne nationale. Ceux du Nord Pas-de-Calais (et d'Amiens) montrent au contraire une attitude volontariste, en progression rapide, avant un repli sensible. Bien que mal placés par rapport à la moyenne nationale, les Marseillais reculent. Les agents du Centre, les Bretons et les Bourguignons Francs-Comtois sont bien placés dans la compétition, ces deux dernières équipes cherchant à se signaler par la montée de leurs performances. Enfin les Lyonnais et les Normands sont pratiquement hors course. Peut-être ne savent-ils pas remplir les tableaux ou refusent-ils de faire les nouvelles statistiques ?

Le tableau 4 « Les réactions des inspecteurs à l'appréciation quantitative de l'activité » apporte quelques explications supplémentaires. Il permet de souligner, comme l'atteste également le contenu des rapports des divisionnaires, que la consigne prioritaire est de tenter de visiter tous les établissements, afin de réaliser la statistique complète de la France industrielle. On se lamente du caractère irréalisable de cet objectif avec les effectifs dont on dispose, malgré une moyenne nationale de visites et de contre-visites très élevée par agent, dans toutes les circonscriptions : 116 à 118 établissements touchés par mois, sur douze mois. Les plus petits scores, ceux de Lille, représentent tout de même quatre-vingts à 92 établissements par mois.

Dans la première partie de ce tableau, les chiffres les plus bas (Lille et Toulouse), doivent être expliqués dans le premier cas, par la taille supérieure de nombre d'établissements industriels, dans le second par le nombre des départements, leur dispersion et le petit nombre des inspecteurs. Trois circonscriptions manifestent leur volonté de progresser encore : Lyon, Dijon, Tours ; deux cherchent à se redresser après un fléchissement : Lille, Marseille. Certaines sont stables dans l'excellence, Paris, Bordeaux, ou dans la moyenne, Nancy. Il y a quelques reculs sensibles, Rouen, Nantes, Toulouse, ce qui prouve que la course est difficile à tenir.

Le nombre moyen par agent des simples observations et mises en demeure, présenté par le second ensemble du tableau 4, est d'autant plus significatif qu'il est censé additionner des actes juridiquement prévus par la loi à d'autres qui ne le sont pas. La seule excuse que puissent invoquer les circonscriptions ayant de faibles résultats tient peut-être à une mauvaise transmission des règles du jeu, nouvelles en 1897 et abandonnées deux ans plus tard. Le cumul national montre un progrès la

²⁷ On pourrait dire aussi « seulement » sanctionné de huit jours. Rapport Lagard, 1894, 10^e circonscription, inséré au *Rapport annuel sur l'application de la loi du 2 novembre 1892* présenté par la commission supérieure du travail au président de la République.

²⁸ Voir le tableau 2.

²⁹ Voir le tableau 3.

seconde année. Le recul global de la troisième année s'explique uniquement par l'absence de réponse de la 8^e circonscription (Bordeaux).

L'abandon de ce type de statistique incluant les simples observations et la victoire des légalistes et des pénalistes sont prévisibles parce que, dans ce second ensemble du tableau 4, les grosses circonscriptions, les plus influentes, fléchissent ou n'arrivent pas à faire la démonstration que les simples observations sont un outil efficace pour afficher la valeur du service. Paris recule sur les deux ans ; Lille stagne après la hausse significative de la seconde année ; Lyon et Rouen n'arrivent pas à quitter leur position de lanternes rouges. Le Centre recule, Marseille s'effondre. Seuls les Bretons et les Bourguignons Francs-Comtois ont l'impression de gagner à ce jeu. Il est clair que cette statistique négative, qui ne fait qu'ajouter à la tâche, doit cesser.

Les deux derniers ensembles du tableau 4 montrent la dimension de ce qui est encore le seul terrain d'élection de l'inspection, cinq années après sa création : le procès-verbal. Les mises en demeure n'ont pas encore accompli leur ascension fulgurante. Tout au long de leur course folle, les inspecteurs ne sont pas globalement des « ogres assoiffés de condamnations » à l'égard des patrons : douze, treize et dix-huit procès-verbaux annuels conduisant une infime minorité d'entre eux devant la justice. Cette réalité n'est pas forcément contradictoire avec le discours de certains qui menacent souvent, mais sanctionnent peu. Ils sont d'abord des pédagogues des employeurs, considérés le plus souvent comme des bons patrons potentiels.

En matière de moyenne des procès-verbaux, ce sont surtout les disparités régionales qui ressortent. Notons la hausse importante de la 2^e circonscription qui reçoit en 1897 un nouveau divisionnaire, promu sur place, après avoir dressé à lui seul la moitié des procès-verbaux de la circonscription. Il stimule désormais efficacement ses anciens collègues. La progression des procès-verbaux est sensible dans l'ensemble des circonscriptions qui sont aussi en tête pour l'ensemble des actions du tableau 3, relatif à la moyenne des additions des observations, des mises en demeure et des procès-verbaux. Les bons au palmarès des actions par visites et contre-visites sont aussi les meilleurs pour les procès verbaux : 2^e, 3^e, 5^e et 7^e circonscriptions. Mais on l'observe aussi chez ceux qui n'y brillent pas. Ils progressent, quoique de façon modeste, en nombre de procès verbaux dressés : 1^e, 4^e, 6^e, 8^e, 11^e. Une seule circonscription est en recul, Marseille. Elle se redresse tout de même après le creux général de 1898, qui a sa cause dans les injonctions de la Cour de cassation, bousculant le service dans ses premiers efforts de développement de la pratique pénale. Dans le mieux ou le moins bien, la pratique du procès-verbal progresse donc.

Quant au savoir-faire professionnel qui consiste à manier le multiplicateur d'infractions par le nombre de salariés indûment employés, le troisième ensemble du tableau 4 met en évidence ceux qui connaissent bien le moyen d'affirmer leur sévérité et leur autorité : les inspecteurs du Nord, les Bourguignons et Francs-Comtois, les Lyonnais, les Marseillais, et dans une moindre mesure, ceux du Centre et les Parisiens.

2^e Les missions, dans les années 1897-1898

Au cours de ces trois années de la fin du XIX^e siècle, une étape de l'histoire des « missions essentielles » du service se dévoile de façon exceptionnelle, ainsi que la façon de les assurer. Quelques autres leçons se dégagent de cette phase précoce du développement de l'inspection du travail « type 1892 ».

Le contrôle de l'âge d'admission des enfants, mission fondatrice, représente un tiers du total des actes « affichés » par le service à son actif annuel, en nombre d'actions (les procès verbaux, plus les mises en demeure, plus les simples observations) compte tenu du poids supplémentaire apporté par les simples observations. C'est aussi 16 %, puis 24 % de son action pénale. Cette mission est donc en

forte hausse. 1897 et 1898 se situent à la veille de la grande offensive qui voulait être l'offensive finale pour l'éradication du travail en usine des enfants en âge de scolarité³⁰.

Pour le contrôle du temps de travail des personnes protégées, femmes et enfants, la courbe du comportement verbalisateur est inverse. Elle diminue de 58 % à 43 % des actions pénales. Simultanément, les simples observations sur ce thème ne représentent que 5 % de l'ensemble des observations. Dans ces années-là, lorsqu'un inspecteur rencontre une infraction à la durée de travail, au travail de nuit ou au repos hebdomadaire des enfants et des femmes, il aboutit donc facilement au procès-verbal pour peu qu'il dispose de preuves suffisamment constituées. Cela constitue un volume très important de l'action pénale. Au contraire il conclut, assez peu souvent, par une simple observation. En valeur relative, celles-ci sont peu nombreuses dans l'ensemble de l'activité de conviction et de diffusion des nouvelles règles d'ordre public auprès des employeurs. Toutefois cette affirmation doit être nuancée parce que le multiplicateur par le nombre de salariés concernés joue ici à plein et accentue la visibilité du phénomène.

On ne s'étonnera pas que les infractions aux affichages conduisent à vingt-huit et 23 % des simples observations et à quatre et 8 % des infractions sanctionnées par procès-verbal. Un défaut d'affichage apparaît naturellement moins grave, sauf dans le cas où il facilite une verbalisation refuge permettant de sanctionner des faits insuffisamment établis sur le fond et des employeurs particulièrement retors ou manipulant trop bien leurs salariés pour obtenir leur silence devant l'inspecteur, puis leurs dénégations ou une rétractation à l'audience du tribunal.

Pour les infractions relatives aux règles de sécurité sur les machines, les arrêts de la Cour de cassation manifestent leur plein effet sur la pratique des services. Cependant, dans ces années de développement fébrile du service, les agents relèvent rapidement le défi des procédures. L'hygiène et la sécurité représentent sept puis 11 % des infractions relevées par procès-verbal ; vingt-deux puis 30 % d'infractions conduisent à une mise en demeure ou à une simple observation. La définition et la pratique de la mise en demeure sont encore imprécises pour les inspecteurs³¹. Les mises en demeure peuvent encore se confondre avec les simples observations. C'est très peu, en tout cas, comme impact de l'hygiène et de la sécurité dans l'activité d'inspection. En réponse aux exigences de la Cour de Cassation, Les années 1897 et 1898 s'inscrivent toutefois, déjà, dans la phase de croissance des mises en demeure. Elles vont progresser de quatorze mille en 1900 à plus de quarante mille, avec les pics des années 1905, 1908 et 1912.

Les chiffres globaux situent ces deux années à un seuil dans l'évolution du service : l'activité globale est encore occupée pour un tiers au contrôle de l'âge d'admission des enfants. Mais ce contrôle va décroître rapidement en valeur relative. Si l'on additionne l'ensemble des actes juridiques comptabilisés pour le temps de travail et l'hygiène et la sécurité, ces deux missions, nouvelle pour ce qui concerne la sécurité, ancienne pour le temps de travail, accaparent chacune le tiers de l'activité. Bien que l'intervention sur les questions du temps de travail s'accroisse dans des proportions importantes, les contrôles d'hygiène et de sécurité se développent encore davantage.

IV - la problématique du procès-verbal et de la mise en demeure et ses effets statistiques

Durant ce demi siècle pendant lequel la III^e République s'efforce de donner une dimension sociale à ses objectifs politiques, l'exception en droit pénal français que constitue la procédure préalable de la mise en demeure³² constitue l'un des principaux problèmes pour l'efficacité du service

³⁰ Voir le supplément déjà cité des Cahiers du comité, *L'inspection du travail française et le travail des enfants*, p. 88 à 92.

³¹ Voir le *Cahier n°2-3 du Comité d'histoire des administrations du travail*, p. 175-177.

³² En droit pénal français, le droit commun veut que les infractions définies par les lois, les décrets et les arrêtés sont immédiatement sanctionnées en cas d'infraction constatée. Le droit de l'hygiène et de la sécurité du travail, tel que défini par l'article 6 de la loi du 12 juin 1893, exige que préalablement à toute sanction et à tout relevé de

jusqu'à ce qu'un principe inverse soit défini par la loi du 9 mars 1931. De façon contradictoire, alors qu'elle devait être un frein de l'action, elle en est un facteur de dynamisation. Elle constitue aussi pour l'histoire de la pratique des services et de l'effectivité du droit du travail, le nœud de contradiction de l'évaluation de ces années qui vont de 1893 à 1937 dans un système de prévention marqué par l'ordre public et la sanction pénale et qui ignore d'autres principes de prévention expérimentés dans d'autres pays.

Il est en fait difficile de comparer les résultats d'activité en additionnant ces deux procédures que constituent les procès verbaux et les mises en demeure. Elles diffèrent tant par le travail qu'elles demandent à l'agent de contrôle que par leur emprise sur la réalité de la collectivité de travail. Dans un système statistique où les infractions sont multipliées par le nombre de salariés pour les procès verbaux mais non pour les mises en demeure, une infraction relative à l'absence de carter sur une machine concerne généralement moins d'ouvriers si elle occasionne un procès-verbal et n'est comptabilisée que pour une unité si elle fonde une mise en demeure tandis qu'une infraction au défaut d'affichage des horaires, touchant l'ensemble des ouvriers de l'entreprise suppose la multiplication dans tous les cas. À partir de la multiplication des tournées dans les petites entreprises devenues prioritaires à partir de 1905, cet effet peut s'inverser si il faut comptabiliser le nombre de machines et de leurs parties dangereuses conduites par un ou deux ouvriers. Les divisionnaires contestent le plus souvent le caractère « équitable » de ces comparaisons et de ces additions que supposent les tableaux statistiques, selon qu'ils estiment que leurs inspecteurs ne visitent que de grandes entreprises (le divisionnaire de Lille) ou qu'ils s'inquiètent du temps perdu en longs déplacements pour couvrir des départements étendus et de petites entreprises (le divisionnaire de Toulouse). Ces discussions byzantines apparaissent alors et se poursuivent encore parfois aujourd'hui. Elles ont duré plus d'un siècle.

Enfin, la procédure de mise en demeure, réservée à la mission d'hygiène et de sécurité, demande en principe à l'agent de contrôle d'intervenir deux fois dans l'entreprise. En cas d'échec il faut revenir pour verbaliser. En cas de réussite il faut s'assurer de la réalité et du contenu des modifications réalisées. Cet inconvénient est largement compensé en terme d'impact sur l'effectivité du droit, par le fait qu'elle conduit dans nombre de cas à la modification des conditions de travail, sans subordonner l'action de l'inspecteur aux délais judiciaires. Malgré les contraintes, elle donne des ailes au service d'inspection. Le premier événement majeur de son histoire est donc ce rappel à l'ordre procédural de 1896 qui conduit à multiplier cette procédure considérée comme inférieure par tous les inspecteurs. Il décuple en fait l'action non seulement dans son affichage quantitatif, mais aussi dans sa réalité effective. La pertinence du service sur le lieu de travail y gagne.

Conclusion : l'effondrement des mises en demeure, l'évolution du droit et des problématiques sociales

De façon contradictoire, quand survient la loi du 9 mars 1931, le second événement majeur de cette histoire des procédures de contrôle, s'ouvre une phase de déclin prononcé. Tant attendue par les inspecteurs, cette loi cantonne rigoureusement le champ de la mise en demeure. Ce déclin se manifeste dans l'aspect quantitatif de l'action de sécurité et atteint la dynamique profonde du contrôle de prévention. L'observation des deux colonnes des tableaux statistiques originaux, présentés dans cette étude, avec et sans multiplicateur par le nombre de salariés concernés³³, et les graphiques qui sont tirés de ces tableaux et de leurs semblables, sur les quarante-cinq ans de la période étudiée, montre le déclin, engagé au début des années Trente se transformant en chute libre à partir de 1936.

procès-verbal, une mise en demeure soit signifiée et un délai d'exécution soit accordé, lorsqu'une disposition des règlements d'administration publique n'est pas respectée.

³³ Voir les tableaux du Ch. I et les graphiques 6, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18^{bis}, 19 et 20.

Les causes ne se limitent certainement pas à la suppression de cette procédure dilatoire. Certaines courbes montrent que le déclin commence avant la loi du 9 mars 1931. La guerre de 1914-18 provoque une brisure qui n'a jamais été véritablement surmontée. La grande récession des années Trente influence certainement la courbe des procédures, en modifiant les conditions de leur usage : comment imposer des modifications de machines et d'équipements aux entreprises quand elles se traînent dans une sous-occupation chronique ou quand elles menacent de fermer ?

La diversification de la question sociale a aussi pour le service un effet de dispersion et de déstabilisation qu'il surmonte difficilement. Comment peuvent réagir des inspecteurs à qui l'on demande pendant six mois de tout lâcher de leurs anciennes attributions pour revisiter l'ensemble de leur secteur afin de s'assurer de l'affiliation aux caisses d'assurances sociales ? Ils doivent réinvestir ensuite pendant deux ans les champs traditionnels de l'hygiène et sécurité et du temps de travail. Puis on leur demande pendant quatre ans de donner à nouveau la priorité aux contrôles relatifs à l'affiliation aux caisses d'allocations familiales. On touche là aux limites concrètes de la nature généraliste de l'inspection à la française. Le contenu du droit du travail évolue très vite tandis que les pratiques juridiques ne se modifient que lentement, difficilement maîtrisables pour un service toujours privé de support administratif. Les problèmes de l'emploi sont aussi un défi majeur de l'entre-deux-guerres. Les tâches de contrôle relatives à ce champ sont d'abord essentiellement abordées, au dehors, par des embryons de services spécialisés dans le placement, l'orientation professionnelle et l'intervention dans l'introduction des travailleurs immigrés. Les premiers contrôles de main-d'œuvre étrangère apparaissent à l'inspection du travail à l'automne 1926. Il est saisissant de voir que les cinq premiers mois de 1936 sont occupés par une action intensive de contrôle des 412 décrets limitant l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. Les sept mois suivants sont dominés par la consécration d'une conception négociée du droit et le basculement de l'inspection dans le soutien aux négociations professionnelles, sur le terrain de la durée du travail, à l'origine, l'un des terrains d'élection de l'ordre public. On impose des virages à quatre-vingt-dix ou à cent quatre vingts degrés, en termes de missions. Les individus peuvent lire dans ces ébranlements des invitations à élaborer d'autres virages professionnels, à titre personnel cette fois. Des interrogations, des doutes, de toute façon, s'introduisent pour ceux qui restent. Faute d'incitation à conserver les priorités sur les contrôles qui sont la base du métier, les inspecteurs et encore plus leurs responsables hiérarchiques sont désormais fortement aspirés vers l'esprit et les techniques de conciliation. Les actions de contrôle qui subissent mal cette concurrence passent, à partir de 1936, au second plan.

Un regard sur la fin du siècle du XX^e siècle à la lumière des évaluations des années 1893-1937

Un sondage³⁴ réalisé à titre de comparaison dans les rapports annuels de la fin du siècle conduit à quelques remarques.

Les thèmes et modalités d'action se sont diversifiés. Leur poids respectif a changé. Les simples observations sont une modalité d'action prédominante. Les mises en demeure sont relativement peu nombreuses. Les procès-verbaux leur demeurent d'un poids supérieur. La procédure de référé n'a pas encore décollé.

Les statistiques de la fin du siècle conduisent à inscrire dans la rubrique « autres » une masse d'interventions appelées « obligations des employeurs », sans précision particulière. Ce regroupement n'est guère éclairant pour l'analyse thématique des missions, étant donné, par ailleurs, que le code du travail contient des obligations qui incombent à 95 % aux employeurs. Chaque fois que cela est possible, les interventions ayant trait à ces « obligations des employeurs » sont réintégrées dans les mêmes rubriques que celles utilisées pour la première moitié du siècle. Par exemple, l'obligation de conserver un livre et des feuilles de paye et d'y faire figurer certaines mentions est intégrée sous la rubrique « salaire ». Mais cette ventilation ne peut être que partielle. Dans les graphiques 1, 2, 3 et 4, les « autres missions » sont donc majorées artificiellement, du fait de l'imprécision des statistiques d'après-guerre.

La mission d'hygiène et de sécurité demeure importante. Elle représente toutefois un tiers seulement de l'activité, pour les procès-verbaux comme pour les simples observations. Ceci ne surprend pas, venant d'une administration « généraliste ». La mission relative au temps de travail s'est réduite de façon sensible, au titre des simples observations, malgré la plus grande diversité des domaines qu'elle englobe. Elle reste importante au niveau des infractions relevées par procès-verbal.

Les nouvelles missions reçues par le service apparaissent de façon bien incomplète. Les décisions administratives (autorisations de licenciement, décisions administratives diverses concernant la durée du travail) ou financières (interventions du Fond national de l'emploi) ne figurent toujours pas dans les affichages des services destinés au Bureau international du travail. Différents rapports permettent d'évaluer leur efficacité. Il ne serait cependant pas facile d'aligner des données homogènes sur une aussi longue période que celle de la III^e République.

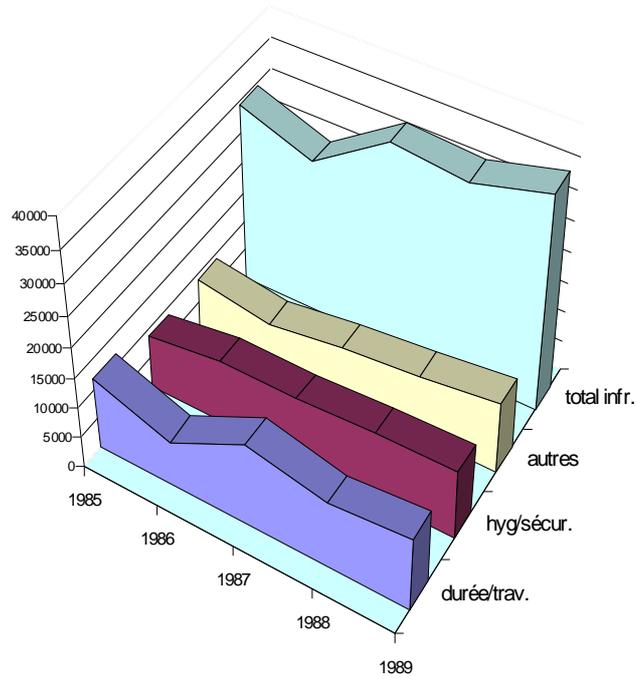
Malgré leur développement dans les textes de référence et malgré leur enjeu dans la problématique sociale contemporaine, les trois missions relatives aux salaires, à l'emploi et aux institutions représentatives (auxquelles sont jointes l'ensemble des questions qui se rattachent à la citoyenneté dans l'entreprise : égalité des hommes et des femmes, droit d'expression, droit de grève, non-discriminations de toutes sortes) apparaissent réduites dans les statistiques. Il faudrait certainement relativiser ces résultats quant au volume du travail réel auquel elles correspondent. Pour prendre un seul exemple les procédures de licenciement de salariés protégés se prêtent peu à une comptabilité comparative des actes et du temps de travail exigé.

³⁴ Voir le tableau 6 et les graphiques 1 à 4.

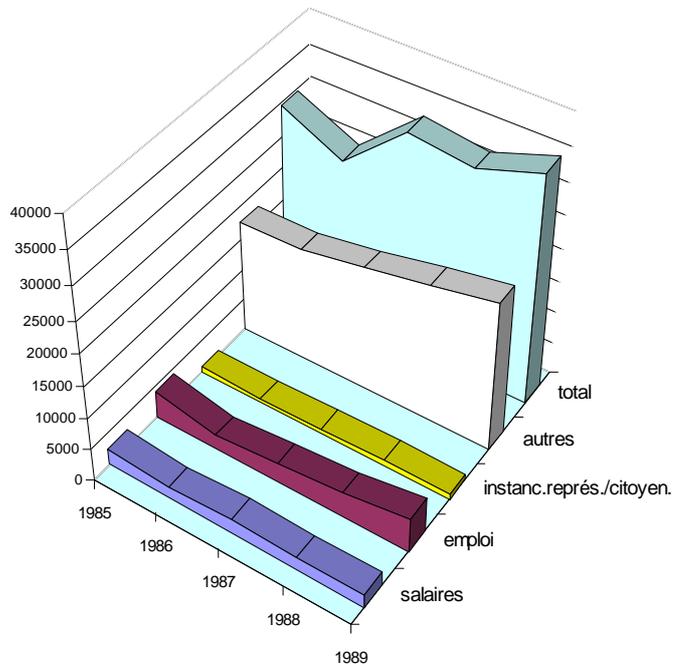
Tableau 6 - Infractions relevées, de 1985 à 1989, selon les diverses procédures

	1985		1986		1987		1988		1989	
infractions relevées par procès-verbal										
<i>durée du travail</i>	11 860	40%	7 485	30%	13 811	42%	10 801	34%	12 159	34%
<i>hygiène et sécurité, médecine du travail</i>	8 758	30%	10 654	42%	10 522	32%	11 227	35%	11 419	32%
<i>salaires</i>	2 505	8%	1 825	7%	2 254	7%	2 063	6%	1 988	6%
<i>emploi</i>	4 244	14%	2 186	9%	2 961	9%	3 841	12%	5 402	15%
<i>institutions représentatives, citoyenneté</i>	785	3%	632	3%	730	2%	908	3%	885	2%
<i>divers, affichages</i>	1 362	5%	2 474	10%	2 981	9%	3 340	10%	3 600	10%
total	29 514		25 256		33 265		32 180		35 534	
infractions ayant justifié une mise en demeure										
<i>durée du travail</i>							6	0%	114	0,6%
<i>hygiène et sécurité, médecine du travail</i>	18 055	96%	19 477	92%	18 087	89%	17 735	85%	13 362	72%
<i>salaires</i>	378	2%	1 594	8%	2 166	11%	2 931	14%	4 837	26%
<i>emploi</i>							93	0,4%	197	1,1%
total	18 733		21 071		20 253		20 765		18 510	
référés										
<i>hygiène et sécurité, médecine du travail</i>			51		38		48		28	
infractions suivies des simples observations										
<i>durée du travail</i>	68 521	9%	93 692	9%	89 762	8%	88 532	8%	85 459	8%
<i>hygiène et sécurité, médecine du travail</i>	368 010	46%	524 644	50%	571 668	51%	528 518	49%	517 573	49%
<i>salaires</i>	91 332	11%	92 502	9%	96 667	9%	97 796	9%	92 319	9%
<i>emploi</i>	67 240	8%	45 372	4%	39 178	3%	52 199	5%	52 648	5%
<i>institutions représentatives, citoyenneté</i>	30 272	4%	42 644	4%	48 898	4%	53 247	5%	37 333	4%
<i>divers, affichages</i>	173 436	22%	240 856	23%	280 801	25%	257 140	24%	265 234	25%
total	798 811		1 039 710		1 126 974		1 077 432		1 050 566	
total des interventions	847 058		1 086 088		1 180 530		1 130 425		1 104 638	
% PV / total des interventions	3,5%		2,3%		2,8%		2,8%		3,2%	

Graphique 1 - Durée du travail, Hygiène et sécurité, autres, infractions relevées par procès-verbal

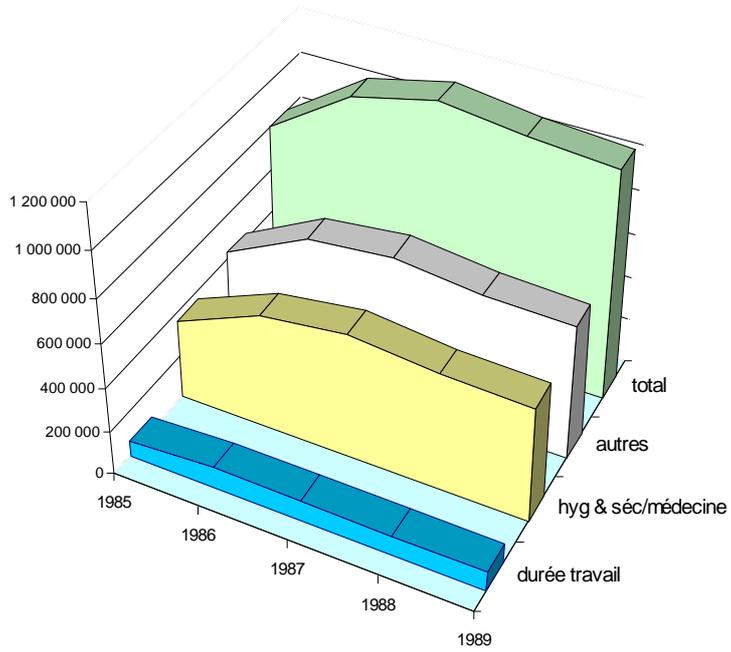


Graphique 2 - Salaires, emploi, instances représentatives/citoyenneté, infractions relevées par procès-verbal

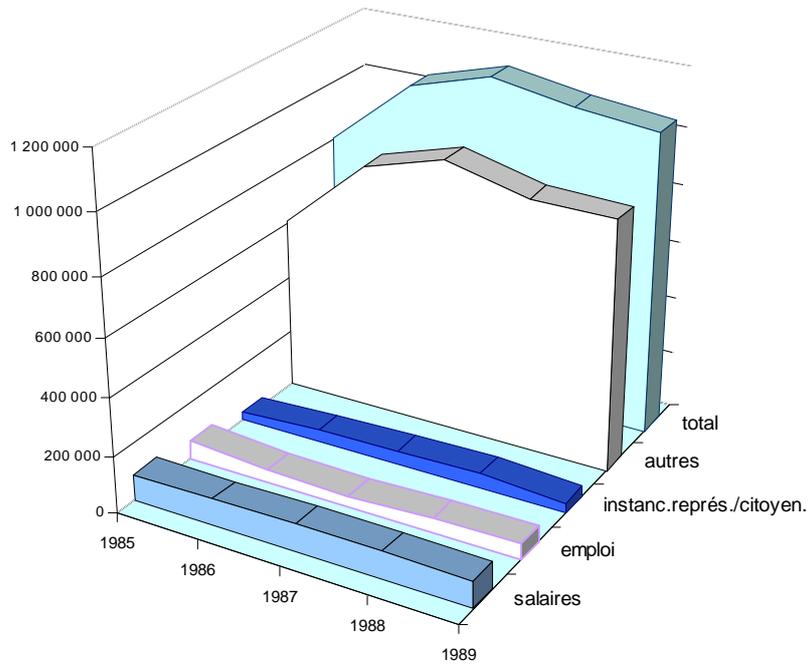


Infractions relevées par procès-verbal de 1985 à 1989

Graphique 3 - Temps de travail, hygiène et sécurité, simples observations



Graphique 4 - Salaires, emploi, instances représentatives/citoyenneté, simples observations



Simple observations formulées de 1985 à 1989

Chapitre III

L'évolution globale du service de 1893 à 1937

1^{er} Les graphiques intégrant le multiplicateur par le nombre de salariés concernés

Les graphiques et les tableaux qui suivent³⁵ décrivent l'activité globale du service en valeur, en pourcentages et en courbes. Le total des infractions constatées par procès-verbal, multiplicateur par le nombre de salarié inclus³⁶, fait apparaître plusieurs évolutions : d'abord la très brève période de déclin des interventions, déjà évoquée avec la statistique particulière des années 1897-1898 et résultant des deux arrêts de Cassation de 1896 ; mais un haut niveau d'activité jusqu'en 1914, apparaît surtout, avec des pics en 1900, 1903, 1906-07, 1909, 1911, 1913. Ces impulsions peuvent se rattacher, en 1900, à la loi du 30 mars réduisant le temps de travail, puis au développement des règles d'hygiène et de sécurité résultant des décrets des 15 et 28 juillet, et du 29 novembre 1904 (céruse, couchage, refonte du décret général). Les inspecteurs et les tribunaux réagissent alors très rapidement aux textes nouveaux. Dès leur année de publication, ils additionnent nombre de procès-verbaux et de condamnations prononcées, ce qui témoigne, de la part de l'administration et des tribunaux, d'une réactivité exceptionnelle aux « commandes » du législateur et du gouvernement.

Avec le redémarrage des services se reconstruisant après la guerre, les pics de 1926, 1928 et 1930, découlent de l'application de la loi du 23 avril 1919 sur les huit heures. Les infractions incluant le multiplicateur par le nombre de salariés concernés amplifient grandement les évolutions³⁶ : en particulier le lent déclin de la seconde moitié de l'entre-deux-guerres visible, de 1926 à 1932, avec un retrait de 30 %, ainsi que la chute brutale de 1936-1937.

Le réveil de 1934-36 n'est pas lié à un renouveau de l'action pour l'hygiène et la sécurité ou pour l'abaissement du temps de travail mais à l'action relative aux allocations familiales et au contrôle de l'immigration³⁷. On ne sait rien des effets des lois de juin de 1936, les statistiques réalisées par les services en 1938 et 1939 n'ayant jamais été publiées. Elles ont été oubliées à l'occasion des turbulences accompagnant l'exode précipité du ministère vers Bordeaux puis Biarritz, puis surtout à la faveur des changements d'orientation survenus sous Vichy.

2^e Les procès-verbaux, multiplicateur inclus, additionnés aux mises en demeure

En additionnant aux infractions relevées par procès-verbal les chiffres des mises en demeure³⁸, on passe des échelles 15-30 000, avant-guerre, et 30-45 000, après-guerre, aux échelles 40-70 000 et 40-55 000, respectivement. Alors que les graphiques réalisés sur la base des procès verbaux, avec le multiplicateur par le nombre de salariés concernés³⁹, montrent une progression des années 1920-1930 sur celles qui précèdent la guerre de 1914, c'est au contraire un recul que provoque, durant l'après-guerre, l'addition des mises en demeure. Le dynamisme donné à l'action pénale du service affectée du multiplicateur d'infraction par le nombre de salariés, puis l'élargissement des compétences (salaires, emploi et main-d'œuvre) donnent une apparence de dynamisme dans la première analyse⁴⁰, dans la

³⁵ Ils sont tirés des tableaux présentés avec le Ch. I^{er}, ainsi que de l'ensemble de ceux qui ont été publiés de la même façon de 1893 à 1937 dans *le Rapport annuel sur l'application de la loi du 2 novembre 1892*, puis *le Bulletin du ministère du travail*, Imprimerie nationale.

³⁶ Voir le graphique 5.

³⁷ Voir le graphique 25.

³⁸ Voir le graphique 6.

³⁹ Voir les graphiques 5 et 7.

⁴⁰ Que l'on tire des graphiques 5 et 7.

seconde⁴¹, l'hygiène et la sécurité ainsi que les mises en demeure en régression, donnent à l'ensemble, l'image d'un recul sensible, après 1914, en dépit du renouveau remarquable des années 1917 à 1926 et des relances des années 1928, 1930 et 1935. Le graphique réalisé en isolant l'évolution des mises en demeure⁴², confirme qu'elles sont à l'origine de cette différence dans le niveau de l'activité.

3^e Les graphiques excluant le multiplicateur par le nombre de salariés concernés

Les évolutions peuvent être reconstituées sur toute la période, de 1893 à 1937, en mettant bout à bout⁴³ deux séries de données qui, sans être identiques, sont de nature et de grandeur voisine : jusqu'en 1913, le rapport annuel fournit le cumul national des procès-verbaux dressés et le compare aux suites obtenues des juridictions⁴⁴. Les deux courbes des procès-verbaux et des suites obtenues montrent bien le parallélisme qui existe entre leur progression respective. Inspecteurs et juges marchent d'un même pas sur la voie des réformes sociales de la III^e République. En 1914, les statistiques des condamnations disparaissent. À partir de 1912 cependant, les statistiques détaillées des procès-verbaux permettent de suivre une évolution globale, en constituant une deuxième colonne intitulée « nombre des procès-verbaux par articles visés, » à côté de celle du « nombre des contraventions » tenant compte du multiplicateur par le nombre de salariés.

Ces deux ensembles de données chiffrées assez voisines, placés bout à bout, permettent d'avoir la vue la plus proche de la réalité du travail effectivement accompli par les inspecteurs, et ce, sur les 45 années que couvrent ces graphiques et ces tableaux. En accolant ainsi ces deux ensembles des « procès-verbaux dressés » avant 1914 et des « procès-verbaux dénombrés par articles visés » à partir de 1912, l'amplification qui pouvait provenir d'un besoin exagéré d'autojustification est corrigée. On passe d'une échelle 20/30 000 et 30/45 000 à une échelle 2 500/20 000, plus réaliste pour un collectif de quelques cent à cent trente agents itinérants et solitaires. L'importance du travail accompli n'en est pas déniée pour autant : avec ces deux échelles, les inspecteurs et les divisionnaires composant le service inscrivent, chaque année, dans des procédures, de 180 à 350 infractions et de vingt-cinq à cent cinquante actions judiciaires.

On retrouve le creux de 1897-98 et les mêmes pics : 1900, 1903, 1906-07, 1909, 1911, 1913, puis 1925-26, 1928, 1930-31 et 1934, influencés par la parution de divers textes légaux et réglementaires nouvellement parus. Une différence notable tient à la croissance globale des engagements de procédures pénales de 1924 à 1934⁴⁵ qui s'oppose au déclin en douceur, durant la même période, de l'emploi effectif du multiplicateur d'infractions par le nombre de salariés concernés⁴⁶. Toutefois, le service est toujours animé par le même souffle et la même orientation directrice : rendre plus solide son action et assurer son autorité par un certain nombre d'engagements de procédures pénales.

⁴¹ Celle que suggère le graphique 6.

⁴² Voir le graphique 8.

⁴³ Voir le graphique 7.

⁴⁴ Voir le graphique 9, sur une période limitée, de 1893 à 1913, la seule conservée pour les suites judiciaires des procès-verbaux.

⁴⁵ Voir le graphique 7, hors effet du multiplicateur.

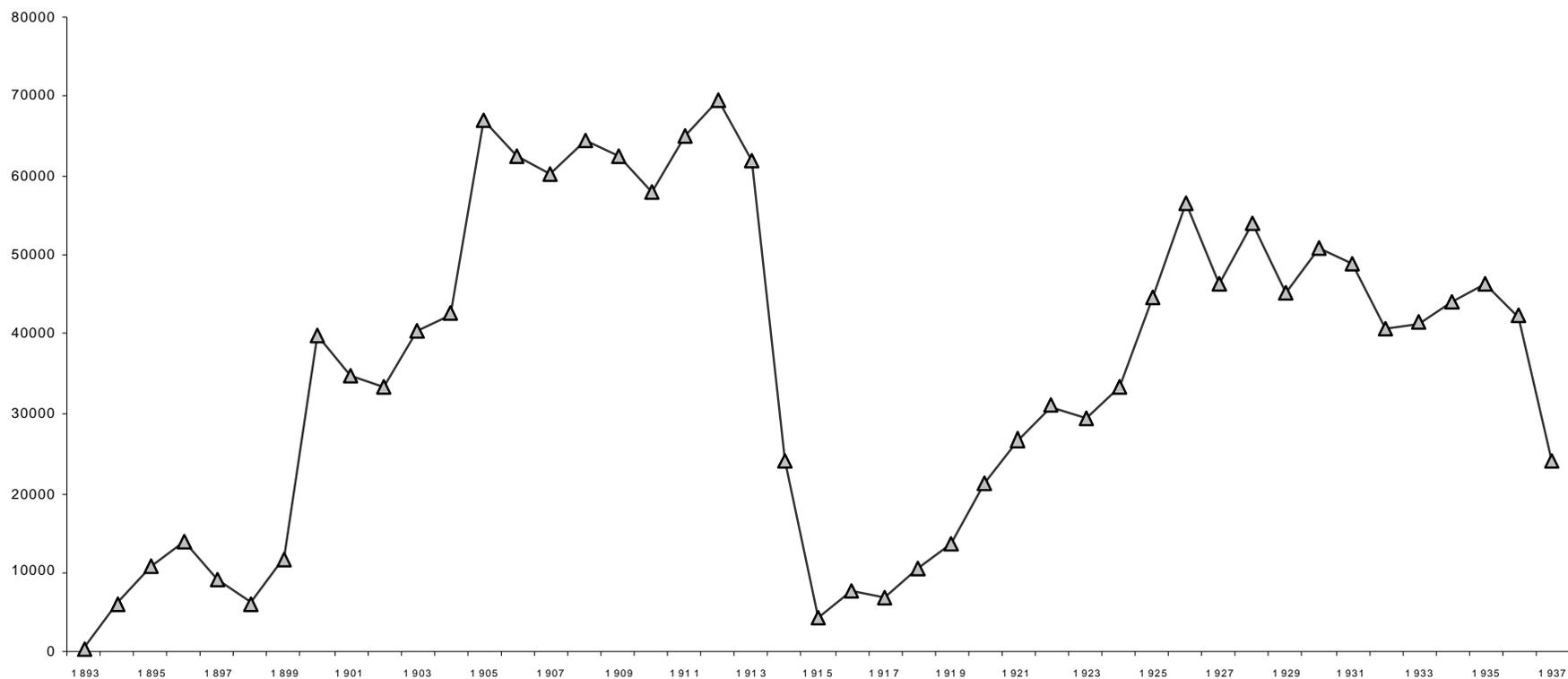
⁴⁶ Voir les graphiques 5 et 6.

**Graphique 5 - Total des infractions constatées par procès-verbal de 1893 à 1937
(avec le multiplicateur par le nombre de salariés)**



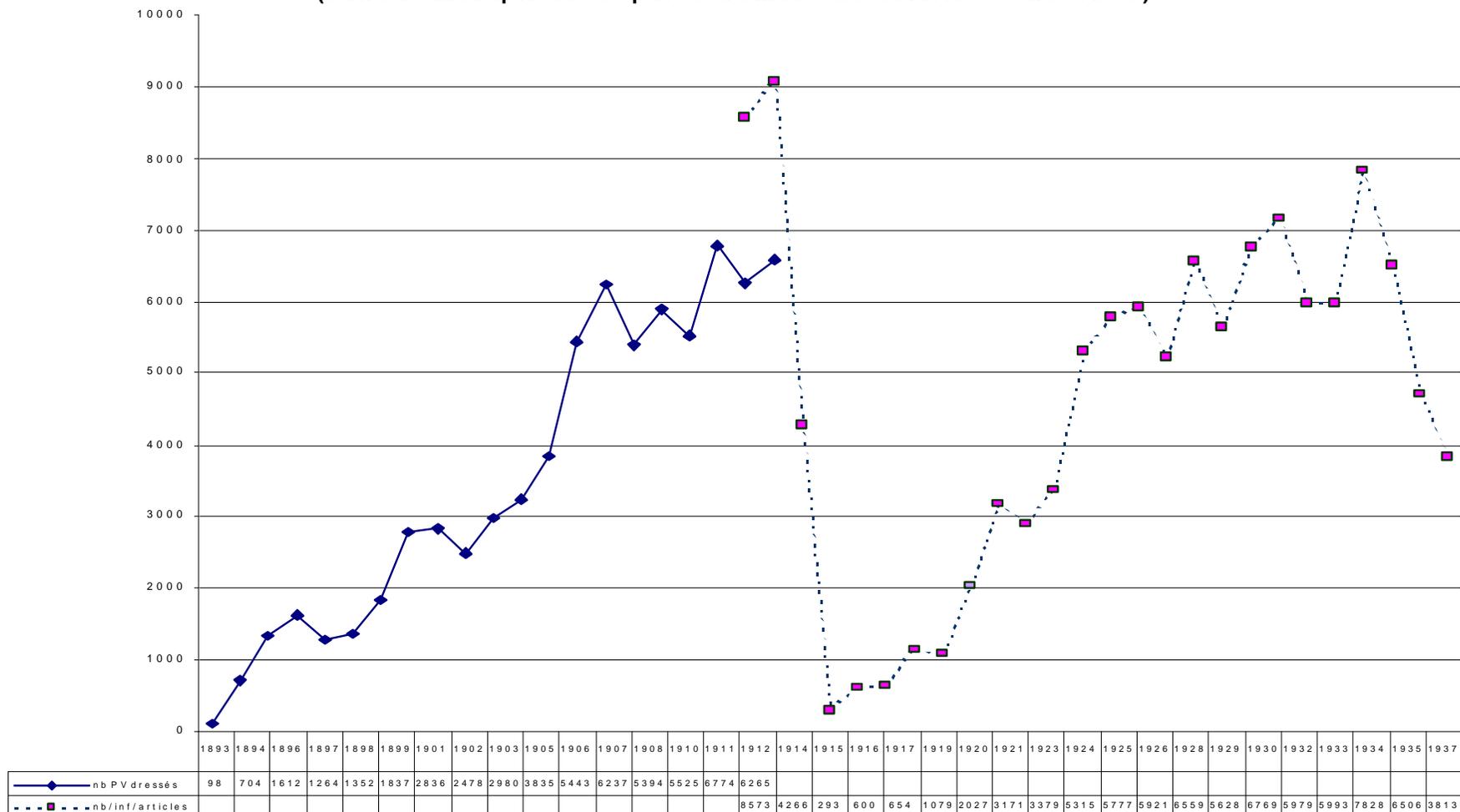
	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	
infr. constat.	149	6 018	10 664	13 837	8 956	6 033	11 610	25 242	20 829	16 466	22 669	21 095	25 599	28 634	28 953	24 320	26 192	21 629	27 615	26 511	28 408	10 429	
	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
infr. constat.	2 209	3 830	2 484	4 978	4 506	7 321	13 933	18 128	16 599	22 281	35 108	45 336	36 087	39 963	33 961	37 415	33 833	29 998	30 322	36 675	41 890	37 875	21 884

Graphique 6 - Total des infractions constatées par procès-verbal et mise en demeure de 1893 à 1937 (avec le multiplicateur par le nombre de salariés)



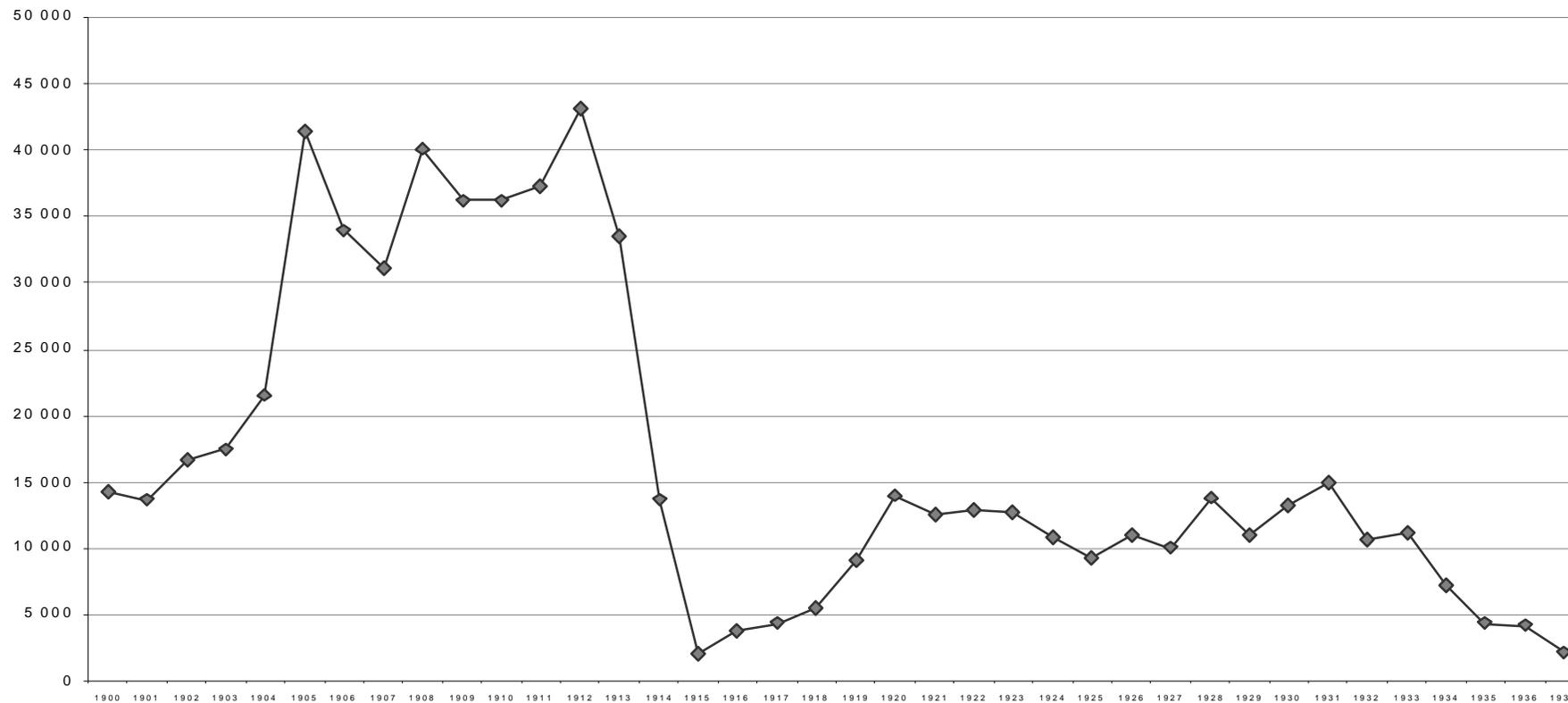
	1 893	1 894	1 895	1 896	1 897	1 898	1 899	1 900	1 901	1 902	1 903	1 904	1 905	1 906	1 907	1 908	1 909	1 910	1 911	1 912	1 913	1 914	
infr.PV + MD	149	6 018	10 664	13 837	9 156	6 033	11 607	39 782	34 577	33 186	40 161	42 605	66 996	62 525	60 063	64 362	62 338	57 808	64 939	69 533	61 872	24 050	
	1 915	1 916	1 917	1 918	1 919	1 920	1 921	1 922	1 923	1 924	1 925	1 926	1 927	1 928	1 929	1 930	1 931	1 932	1 933	1 934	1 935	1 936	1 937
infr.PV + MD	4 235	7 669	6 891	10 504	13 647	21 265	26 587	31 054	29 331	33 091	44 459	56 333	46 156	53 791	44 977	50 647	48 750	40 677	41 444	43 873	46 339	42 132	24 123

**Graphique 7 - Nombre d'infractions relevées par procès-verbal de 1893 à 1937,
(sans le multiplicateur par le nombre de salariés concernés)**



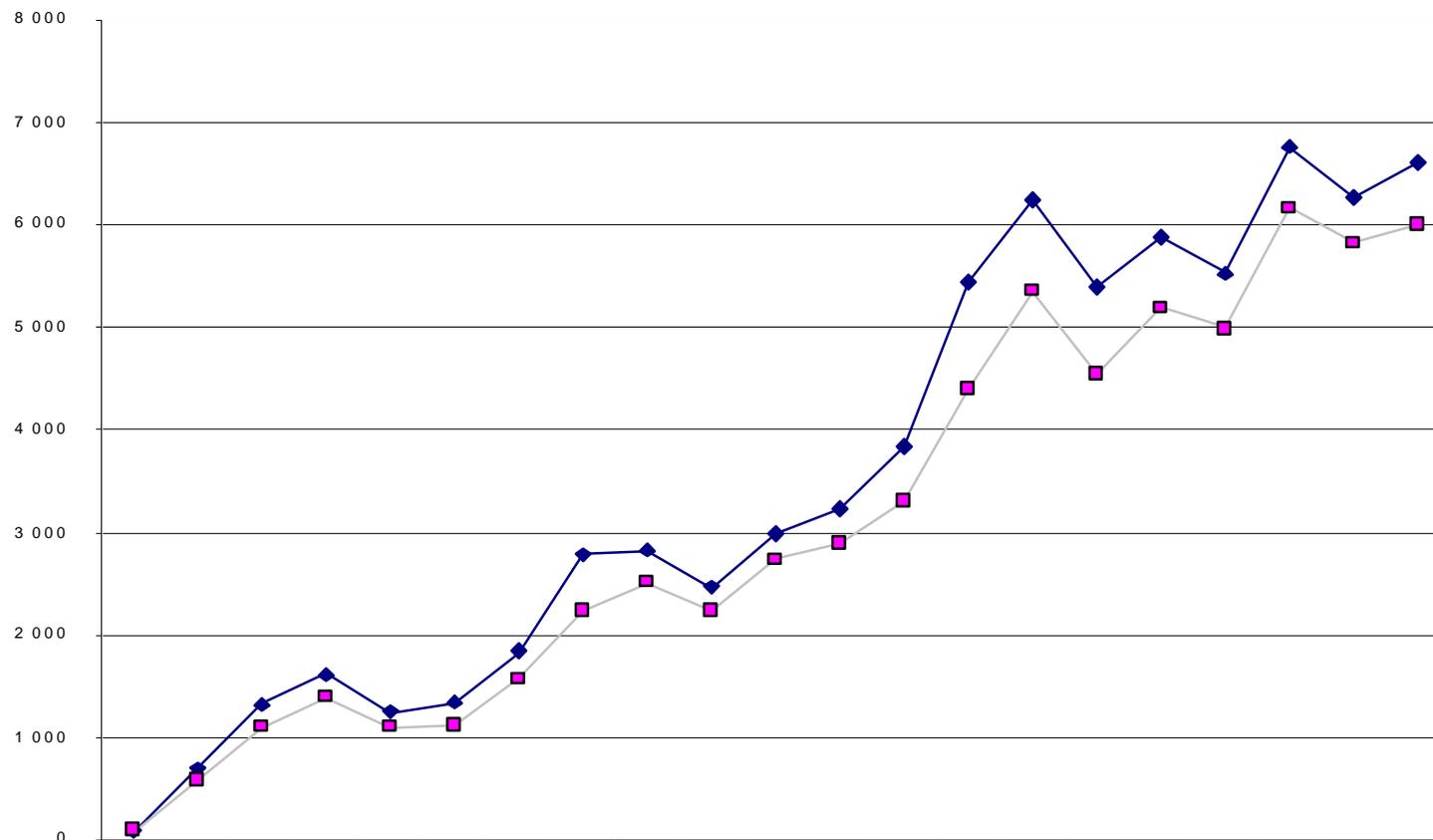
Graphique 8 - Total des mises en demeure signifiées de 1900 à 1937

74



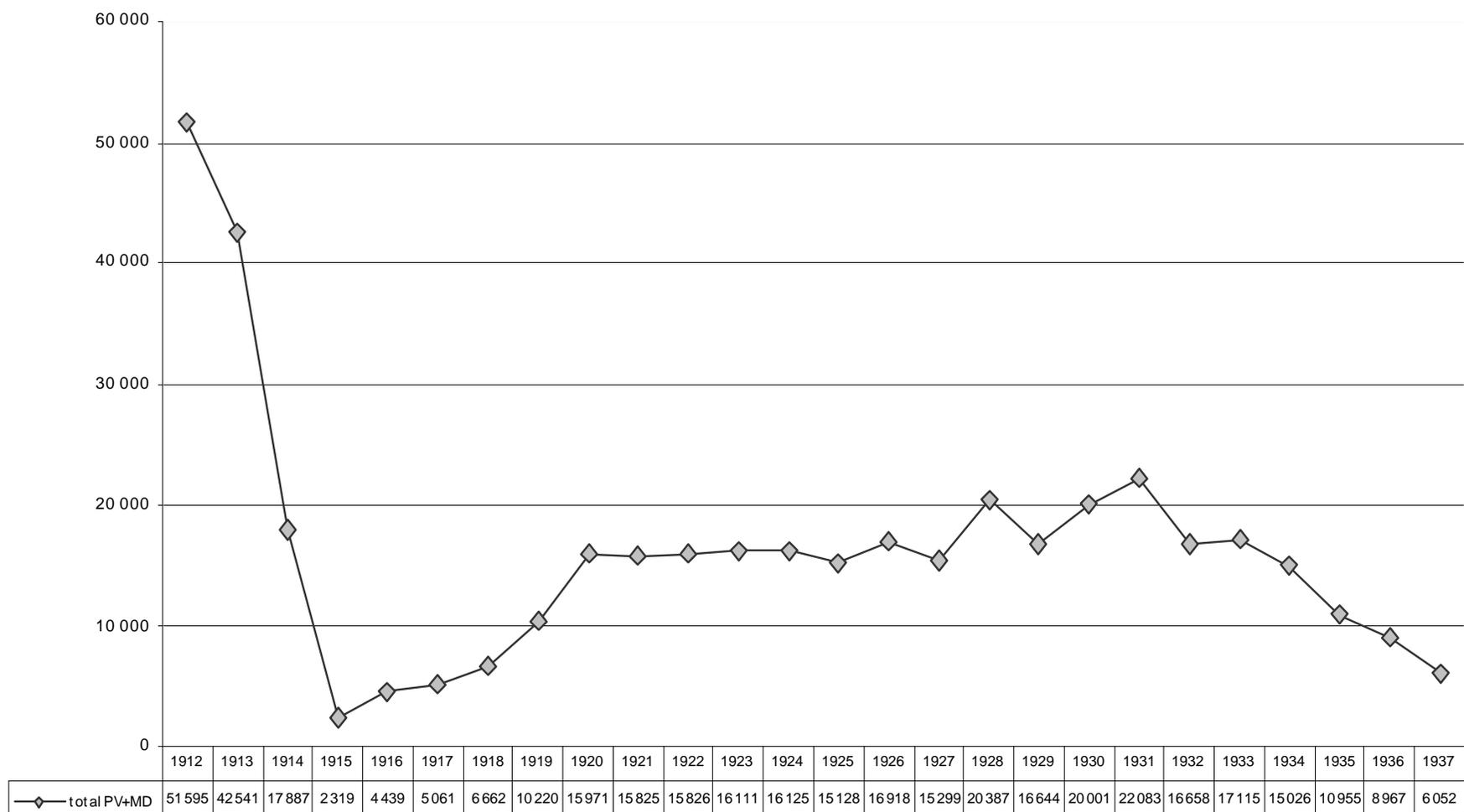
	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918
mises en demeure	14 364	13 748	16 720	17 492	21 510	41 397	33 891	31 110	40 042	36 146	36 179	37 324	43 022	33 464	13 621	2 026	3 839	4 407	5 526
	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
mises en demeure	9 141	13 944	12 654	12 926	12 732	10 810	9 351	10 997	10 069	13 828	11 016	13 232	14 917	10 679	11 122	7 198	4 449	4 257	2 239

Graphique 9 - Procès-verbaux dressés et suivis de condamnation de 1893 à 1913



	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
—◆— procès-verbaux dressés	98	704	1 332	1 612	1 264	1 352	1 837	2 776	2 836	2 478	2 980	3 233	3 835	5 443	6 237	5 394	5 889	5 525	6 774	6 265	6 596
—■— PV suivis de condamnation	87	590	1 102	1 391	1 096	1 119	1 584	2 246	2 525	2 251	2 751	2 899	3 303	4 402	5 343	4 536	5 201	4 983	6 167	5 810	5 994

**Graphique 10 - Total des actions, PV + MD, toutes missions additionnées,
de 1912 à 1937, hors effet du multiplicateur par le nombre de salariés concernés**



Pendant cette dernière période, la diversification des compétences en direction des salaires et de l'emploi (pour ce dernier, il ne s'agit alors que d'un seul texte, le contrôle de la main-d'œuvre étrangère) pousse les évolutions du service plus sûrement que les techniques procédurales aggravant la responsabilité des contrevenants. L'usage du multiplicateur s'érode comme technique répressive. Mais c'est aussi la période du déclin de la pratique de la procédure de mise en demeure.

À l'inverse, tous les critères et tous les graphiques⁴⁷ font apparaître une courbe ascendante pour la période 1893-1913. On peut l'expliquer aisément par la poussée de la dynamique fondatrice du service, mais aussi par l'adéquation d'un droit républicain en expansion avec la vision que le service avait de lui-même et de sa mission, au sein d'une phase de développement de la société qui prendra a posteriori le nom de « Belle Époque ». Les quatre années de guerre correspondent aussi à un effondrement facilement explicable des outils classiques de l'inspection du travail « type 1892. »

Sur le champ pénal, toujours, l'entre-deux-guerres n'affiche une courbe supérieure à celle de l'avant-guerre que par l'addition des infractions constatées, multiplicateur par le nombre de salariés inclus⁴⁸. La loi du 23 avril 1919, sur la journée des huit heures, puis celles du 11 mars 1932 sur les allocations familiales, et secondairement celle du 10 août 1932 sur la protection de la main-d'œuvre nationale re-dynamisent l'inspection du travail, si l'on tient compte de ce multiplicateur. En retirant, au contraire, l'effet du multiplicateur, l'écart des procédures pénales se réduit entre l'avant-guerre et l'après-guerre⁴⁹. Ces deux périodes affichent un niveau sensiblement égal, avec une petite supériorité des années 1930-31 et 1934-35, imputable au lancement des allocations familiales et, de façon moins durable, à la mise en place des quotas de travailleurs immigrés par qualification et par branche professionnelle, dans le but escompté alors de protéger la main d'œuvre nationale.

Le cumul des procédures pénales et des procédures administratives, addition des mises en demeure et des procès verbaux, hors effet du multiplicateur par le nombre de salariés⁵⁰, anéantit toute tentative visant à prouver une continuité dans l'efficacité du service et une progression de l'après-guerre sur l'avant-guerre. Pour l'évaluation de l'après-guerre par rapport à l'avant-guerre, il montre, au contraire, une chute très sensible de l'ensemble des procédures affichées du service. Il y a en effet cumul de deux données de grandeur fort différente, d'un côté, entre dix mille et treize mille mises en demeure, de l'autre, après retrait du multiplicateur, de deux mille à six mille procès verbaux relatifs au temps de travail et à l'hygiène et à la sécurité. Point d'amplification auto-justificatrice donc. Ce cumul accentue la chute de l'activité globale des années 1920-1937⁵¹, malgré les efforts de redressement accomplis au sortir de la guerre de 1914-18.

⁴⁷ Voir les graphiques 5, 6, 7, 8, 9.

⁴⁸ voir le graphique 5.

⁴⁹ Voir le graphique 7.

⁵⁰ Voir le graphique 10.

⁵¹ Voir les graphiques 5 et 6.

Chapitre IV

Comment s'équilibrent les trois missions essentielles sous la III^e République ?

1^{er} En pénal, les préoccupations de l'inspection du travail française sont dominées par le temps de travail

Tout au long de ces quarante-cinq années, l'activité concernant le temps de travail dispose d'une suprématie incontestable, dans sa traduction pénale⁵² tout au moins. Il n'y a que deux courtes périodes, 1914-1919 et 1935-1937, qui, pour des raisons différentes, voient passer l'action pour le temps de travail en dessous de la barre des 50 %, sans pour autant que ce soit au profit d'un renforcement de l'action en faveur de l'hygiène et sécurité. Les procès verbaux d'hygiène et de sécurité de la première moitié de l'histoire de l'inspection française, pénaliste s'il en est, n'ont jamais dépassé les 30 % des infractions relevées. Ils n'atteignent les 25-30 % qu'après retrait du multiplicateur⁵³. Dans les trois dernières années, de 1935 à 1937, le contrôle de l'assujettissement aux caisses d'allocations familiales fait un score à peu près égal à l'hygiène et sécurité. Le contrôle de l'âge d'admission tient une place non négligeable surtout jusqu'en 1902. Il se maintient au-dessus des 10 % jusqu'en 1920, si l'on fait exception de 1915 et 1916. La protection de la main d'œuvre nationale connaît deux grandes années, en 1935 et 1936, l'une à 23 %, l'autre à 42 % !

C'est donc le temps de travail qui domine la question sociale, dans les préoccupations officielles tant des pouvoirs judiciaires et législatifs que d'un appareil administratif, encore très modeste, un ministère du travail en train de naître et une inspection du travail constituée seulement de quelques cent trente fonctionnaires incomplètement répartis sur le territoire national. Cette image contredit peut être l'idée classique et ancienne du passage de ces agents de l'État que l'on voit périodiquement dans les entreprises pour vérifier les protections des machines et l'hygiène des locaux. Elle permet aussi de comparer le système français d'inspection avec ses homologues étrangers pendant la première moitié de son histoire. Dans d'autres pays, la mission d'hygiène et de sécurité se voit accorder parfois une place exclusive. Elle est très souvent l'essentiel de la fonction. Dans le système français, elle n'est pas la mission première. Elle entre par la petite porte pour se tailler peu à peu une place importante. Mais peut-être, ne sera-t-elle jamais la mission noble et prédominante.

Dans ce système par ailleurs, outre la question du caractère généraliste ou non de l'inspection, la tonalité fortement pénaliste de la mission d'hygiène et de sécurité, fournit une ossature particulière à la méthode de prévention : en théorie peut-être plus que dans les faits, ce système s'articule autour de la répression pénale des violations d'un ensemble d'obligations de droit public ; ce qui diffère sensiblement d'autres systèmes s'appuyant sur des démarches consensuelles ou des obligations contractuelles ou assurancielles sanctionnées par une pénalisation financière proportionnée aux dommages ou aux risques. En retour, ces principes sous-jacents, publics ou privés, ne sont pas sans influence, sur le statut de l'inspection du travail : le système français accorde à ses inspecteurs le statut public le plus net, à la différence de tant d'autres.

⁵² La différence de traitement pénal des deux champs principaux de la sécurité et du temps de travail est mise en évidence par les tableaux 7 à 12 dans lesquels sont présentés tous les regroupements par thèmes établis à partir des statistiques annuelles et les graphiques 11 et 12 qui dessinent les courbes du temps de travail et de l'hygiène et sécurité, tant avec le multiplicateur (graphique 11) que sans lui (graphique 12).

⁵³ Dans les deux derniers tableaux 11 et 12.

Tableau 7 - Infractions visées dans les procès-verbaux par l'inspection du travail de 1893 à 1901 (avec le multiplicateur par le nombre de salariés concernés)

	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901
infractions visées par procès-verbal									
âge d'admission	30	1 075	1 314	1 679	1 467	1 453	3 834	3 090	4 223
durée du travail	59	4 341	8 161	10 656	5 961	3 224	6 066	20 186	13 652
hygiène et sécurité	50	564	1 096	1 420	1 688	1 315	1 655	2 095	2 873
obstacles	10	36	39	70	32	19	33	33	81
divers		2	54	12	8	22	19	14	
total contrav. visées par procès-verbal	149	6 018	10 664	13 837	9 156	6 033	11 607	25 418	20 829

pourcentages, par type d'action, des infractions relevées par procès-verbal

% âge admis. / tot.dr. du trav.	20%	18%	12%	12%	16%	24%	33%	12%	20%
% dur.trav. / tot.dr. du trav.	40%	72%	77%	77%	65%	53%	52%	79%	66%
% HST / droit du trav.	34%	9%	10%	10%	18%	22%	14%	8%	14%
autres	7%	1%	1%	1%		1%			
nombre d'agents	103	==>							

Tableau 8 - Infractions visées dans les procès-verbaux par l'inspection du travail de 1902 à 1913 (avec le multiplicateur par le nombre de salariés concernés)

	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
infractions visées par procès-verbal												
âge d'admission	3 041	3 360	2 948	3 286	3 316	2 896	2 817	3 366	2 794	3 260	3 253	3 349
tot./contr. temps/trav.	10 892	15 388	14 531	17 188	20 861	21 556	17 738	18 229	14 766	19 366	17 810	17 557
hygiène et sécurité	2 500	3 869	3 535	4 961	4 352	4 193	3 657	4 287	3 936	4 364	5 071	6 658
obstacles	31	51	62	74	72	93	79	308	94	74	89	86
salaires, éconômats									31	541	276	748
divers	2	1	19	90	33	215	29	2	8	10	12	10
total contrav. visées par procès-verbal	16 466	22 669	21 095	25 599	28 634	28 953	24 320	26 192	21 629	27 615	26 511	28 408

pourcentages, par type d'action, des infractions relevées par procès-verbal

% âge d'adm./tot.contr.	18%	15%	14%	13%	12%	10%	12%	13%	13%	12%	12%	12%
% temp.trav./tot.contr.	66%	68%	69%	67%	73%	74%	73%	70%	68%	70%	67%	62%
% hyg. et sécur./tot.contr.	15%	17%	17%	19%	15%	14%	15%	16%	18%	16%	19%	23%
% salaires/tot.contr.									0,1%	2,0%	1,0%	2,6%
autres	0,2%	0,2%	0,4%	0,6%	0,4%	1,1%	0,4%	1,2%	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%
nombre d'agents	103	==>	==>	==>	122	==>	==>	139	==>	==>	==>	==>

Tableau 9 - Infractions visées dans les procès-verbaux par l'inspection du travail de 1914 à 1925 (avec le multiplicateur par le nombre de salariés concernés)

	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
contraventions visées par procès-verbal												
âge d'admission	1 427	118	230	465	1 203	1 180	1 247	899	1 009	800	1 070	928
durée du travail	6 593	1 029	310	607	1 168	1 954	4 708	11 228	14 599	13 319	18 512	31 694
hygiène et sécurité	2 170	92	447	803	1 235	620	1 063	1 570	2 183	2 212	2 398	2 266
obstacles	23	5	7	7	7	17	62	71	36	62	86	97
salaires	216	965	2 836	602	1 365	735	241	165	301	206	215	123
divers												
visées par procès-verbal	10 429	2 209	3 830	2 484	4 978	4 506	7 321	13 933	18 128	16 599	22 281	35 108

pourcentages, par type d'action, des infractions relevées par procès-verbal

% âge d'admission	14%	5%	6%	19%	24%	26%	17%	6%	6%	5%	5%	3%
% temps/travail	63%	47%	8%	24%	23%	43%	64%	81%	81%	80%	83%	90%
% hygiène sécu.	21%	4%	12%	32%	25%	14%	15%	11%	12%	13%	11%	6%
% salaires	2%	44%	74%	24%	27%	16%	3%	1%	2%	1%	1%	0,4%
autres	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,1%	0,4%	0,8%	0,5%	0,2%	0,4%	0,4%	0,3%
nombre d'agents	139/?	?	?	?	?	133	==>	==>	==>	==>	==>	==>

Tableau 10 - Infractions visées dans les procès-verbaux par l'inspection du travail de 1926 à 1937 (avec le multiplicateur par le nombre de salariés concernés)

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
infractions visées par procès-verbal, avec multiplication par le nombre de salariés												
âge d'admission	1 143	639	713	832	987	476	511	469	353	279	238	1 889
durée du travail	41 552	32 893	35 697	29 540	32 355	26 716	23 887	25 672	19 805	16 964	12 003	9 240
hygiène et sécurité	2 401	1 789	2 787	2 458	2 356	1 983	1 827	1 394	1 037	1 224	930	489
salaires rémunérations	120	245	117	230	147	437	1 111	925	784	338	898	591
allocations familiales								12	12 775	13 165	7 562	6 573
main-d'œuv.étrangère	27	440	540	789	1 428	4 051	2 528	1 705	1 714	9 791	16 164	3 064
obstacles	92	81	108	55	40	56	31	48	49	35	24	18
divers	1		1	57	102	114	103	97	158	94	56	20
hors P.V. contrôles affiliation sécu.soc.					3 396	5 091						
total dr./travail visé par procès-verbal	45 336	36 087	39 963	33 961	37 415	33 833	29 998	30 322	36 675	41 890	37 875	21 884

pourcentages, par type d'action, des infractions relevées par procès-verbal

% âge d'admission	2,5%	1,8%	1,8%	2,4%	2,6%	1,4%	1,7%	1,5%	1,0%	0,7%	0,6%	8,6%
% durée du travail	91,7%	91,1%	89,3%	87,0%	86,5%	79,0%	79,6%	84,7%	54,0%	40,5%	31,7%	42,2%
% hygiène sécurité	5,3%	5,0%	7,0%	7,2%	6,3%	5,9%	6,1%	4,6%	2,8%	2,9%	2,5%	2,2%
% salaires rémunér.	0,3%	0,7%	0,3%	0,7%	0,4%	1,3%	3,7%	3,1%	2,1%	0,8%	2,4%	2,7%
% allocations familiales								0,04%	34,8%	31,4%	20,0%	30,0%
% main/œuvr.étr.	0,1%	1,2%	1,4%	2,3%	3,8%	12,0%	8,4%	5,6%	4,7%	23,4%	42,7%	14,0%
autres	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,6%	0,3%	0,2%	0,2%
nombre d'agents	133	==>	==>	142	==>	==>	==>	164	==>	==>	==>	==>

**Tableau 11 - Infractions visées dans les procès-verbaux par l'inspection du travail
de 1912 à 1925 (sans le multiplicateur par le nombre de salariés concernés)**

	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
infractions visées par procès-verbal														
âge d'admission	1 289	1 517	755	48	98	171	311	370	417	304	322	339	406	373
durée du travail	4 874	4 741	2 057	71	100	130	217	319	970	2 077	1 633	1 946	3 852	4 286
hygiène et sécurité	2 254	2 671	1 352	70	154	212	482	311	572	709	875	1 002	955	1 014
obstacles	79	62	23	5	7	7	4	13	39	48	34	57	79	92
salaires	74	80	79	99	241	134	122	66	29	33	36	35	23	12
divers	3	6												
total contrav. visées par procès-verbal	8 573	9 077	4 266	293	600	654	1 136	1 079	2 027	3 171	2 900	3 379	5 315	5 777

pourcentages, par type d'action, des infractions relevées par procès verbal

% âge d'adm.	15%	17%	18%	16%	16%	26%	27%	34%	21%	10%	11%	10%	8%	6%
% temps/trav.	57%	52%	48%	24%	17%	20%	19%	30%	48%	65%	56%	58%	72%	74%
% hygiène sécu	26%	29%	32%	24%	26%	32%	42%	29%	28%	22%	30%	30%	18%	18%
% salaires	1%	1%	2%	34%	40%	20%	11%	6%	1%	1%	1%	1%	0%	0%
autres	0%	0%	1%	2%	1%	1%	0%	1%	2%	2%	1%	2%	1%	2%
nombre d'agents	139	==>	139/ ?	?	?	?	?	133	==>	==>	==>	==>	==>	==>

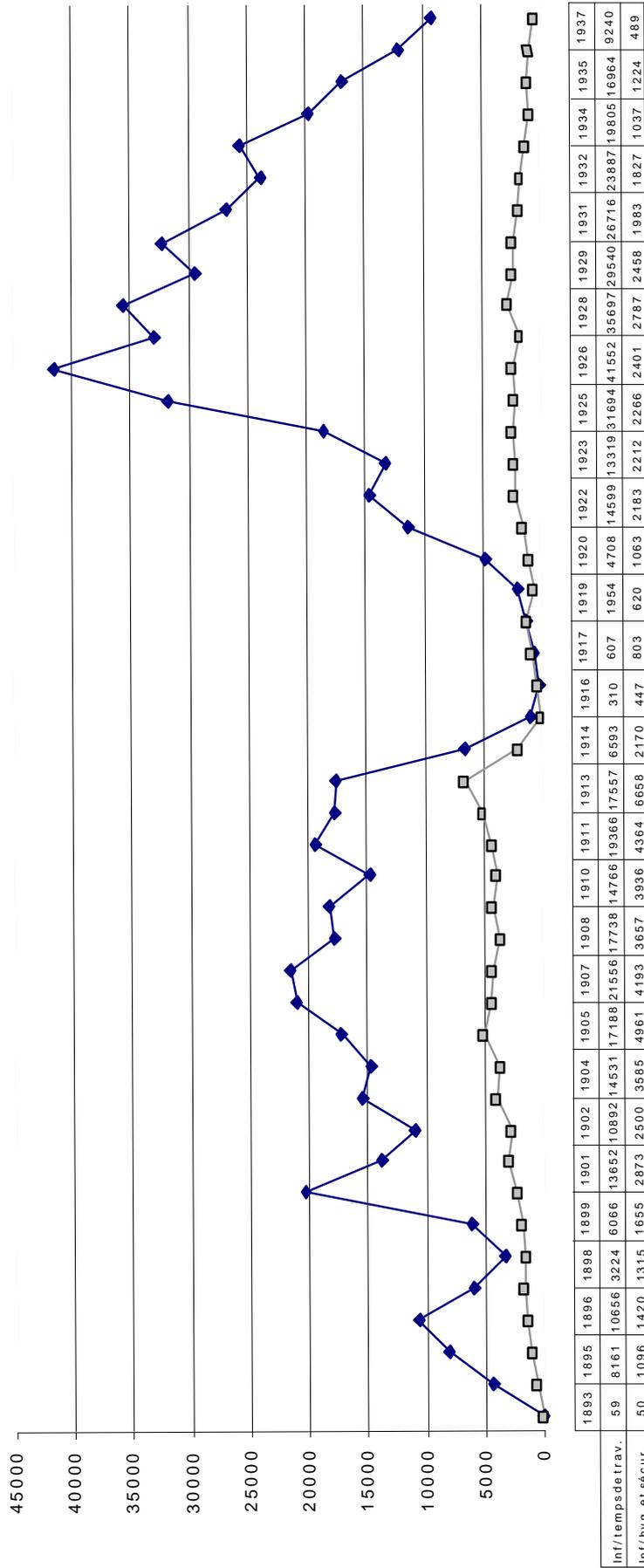
**Tableau 12 - Infractions visées dans les procès-verbaux par l'inspection du travail
de 1926 à 1937 (sans le multiplicateur par le nombre de salariés concernés)**

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
contraventions visées par procès-verbal												
âge d'admission	373	288	348	459	429	283	281	233	190	149	97	126
durée du travail	4 349	3 681	4 550	3 541	4 295	3 897	3 338	3 747	4 483	3 052	2 192	2 126
hygiène et sécurité	1 073	1 068	1 347	1 222	1 422	1 310	996	855	715	766	610	315
salaires rémunérations	47	28	32	39	38	48	134	116	124	53	93	83
allocations familiales								4	1 277	1 564	895	841
main-d'œuv.étrangère	1	90	187	269	447	1 488	1 098	890	839	796	749	284
obstacles	77	75	94	43	37	53	29	44	48	32	22	15
divers	1		1	55	101	87	103	104	152	94	52	23
total contrav.dr./trav. visées par procès-verbal	5 921	5 230	6 559	5 628	6 769	7 166	5 979	5 993	7 828	6 506	4 710	3 813

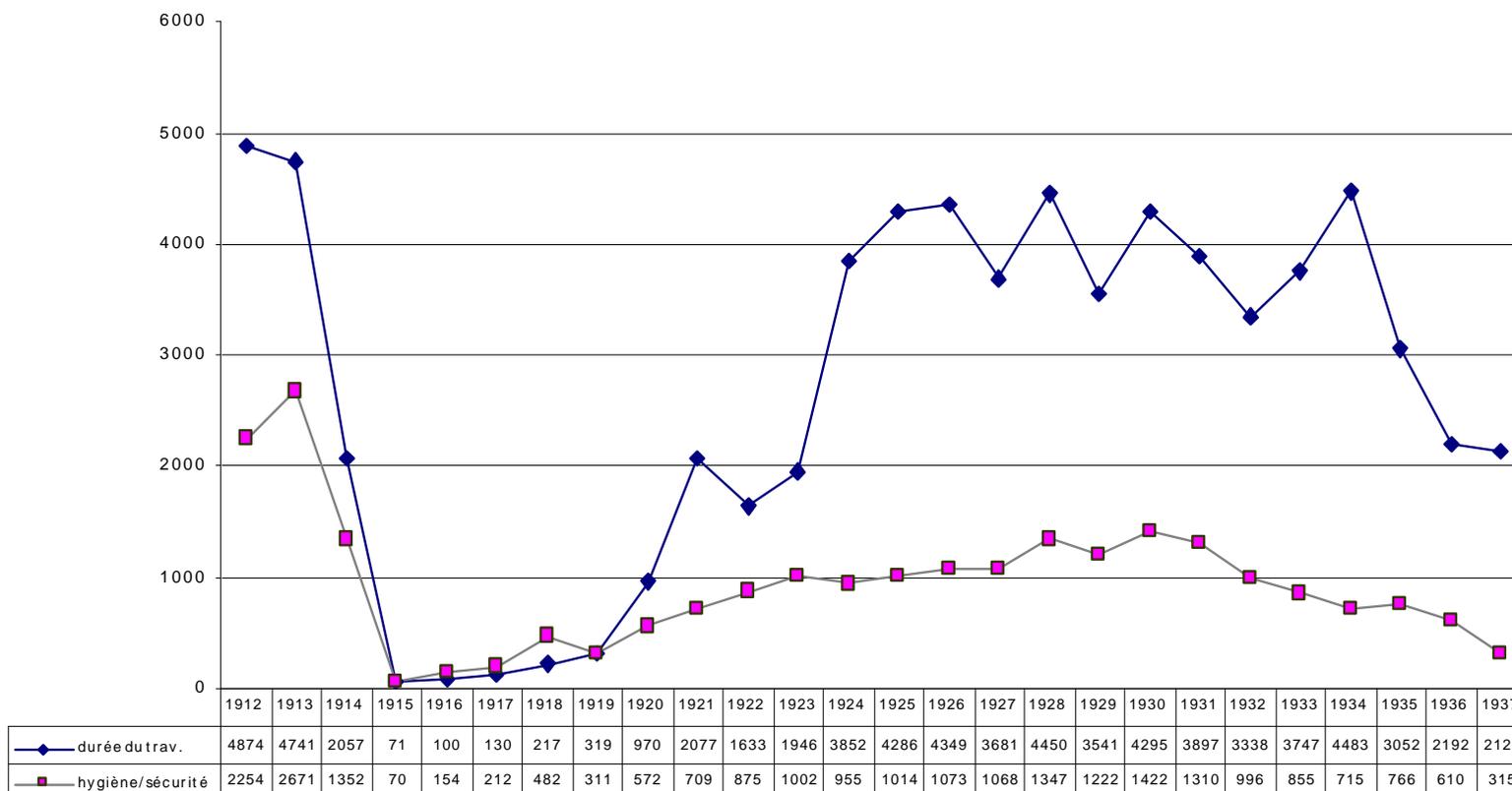
pourcentages, par type d'action, des infractions relevées par procès-verbal

% âge d'admission	6%	6%	5%	8%	6%	4%	5%	4%	2%	2%	2%	3%
% durée/travail	73%	70%	69%	63%	63%	54%	56%	63%	57%	47%	47%	56%
% hygiène et sécurité	18%	20%	21%	22%	21%	18%	17%	14%	9%	12%	13%	8%
% salaires	1%	1%	0%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	1%	2%	2%
% allocations familiales								0%	16%	24%	19%	22%
% main-d'œuv.étrangère	0%	2%	3%	5%	7%	21%	18%	15%	11%	12%	16%	7%
autres	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	2%	1%
nombre d'agents	133	==>	==>	142	==>	==>	==>	164	==>	==>	==>	==>

Graphique 11 - Hygiène et sécurité, Temps de travail, infractions relevées par procès-verbal de 1893 à 1937 (avec le multiplicateur par le nombre de salariés concernés)



Graphique 12 - Hygiène et sécurité, temps de travail, nombre d'infractions, par articles, relevées par procès-verbal de 1912 à 1937 (après suppression du multiplicateur par salarié concerné)



Malgré cet aspect en quelque sorte second de l'hygiène et de la sécurité, il ne faut pas sous-estimer la novation importante que représente la loi du 12 juin 1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels. La mission d'hygiène et de sécurité ne prend pas immédiatement l'ampleur qu'elle devrait prendre, mais elle contribue à rendre l'inspection du travail française généraliste dans sa double signification : d'une compétence étendue à tous les établissements industriels, quelle que soit leur activité économique, on s'engage vers une compétence élargie potentiellement à tous les salariés⁵⁴. Ainsi bascule-t-on véritablement d'un droit du travail destiné à la minorité la plus faible, les enfants et les femmes, en un droit protecteur de l'ensemble des salariés.

Mais si le principe de la généralisation du contrôle d'ordre public est clairement affirmé, il reste à l'appliquer. Ici on prend aussitôt peur, au Parlement et, en particulier, au Sénat. D'où, aux origines, un écheveau de contradictions juridiques issu de la nécessité de mettre des limites à cette entorse à l'ordre libéral, difficile à admettre à la fin du XIX^e siècle. Telle est la fonction de l'article 6 de la loi de 1893 qui freine son application rapide et générale : au prétexte qu'elle exige des règlements d'administration publique pour en préciser les modalités d'application, elle ne s'applique finalement que dans les cas spécifiques où une toute petite compagnie de cent trois gendarmes l'aura déclarée antérieurement applicable. Ils doivent le faire par la voie de la mise en demeure, c'est à dire par une décision administrative préalable, nécessaire à l'engagement des poursuites pénales. La contradiction est cependant vite surmontée⁵⁵. Grâce à une mobilisation exceptionnelle, cette petite armée se jette à corps perdu sur ces procédures contraignantes qui lui sont imposées⁵⁶. Ces procédures de mise en demeure aboutissent rapidement, du point de vue de l'affichage numérique, à une inversion des priorités, l'hygiène et la sécurité devenant la mission qui suscite le plus grand nombre d'actions identifiées.

Par ailleurs, l'autre mission essentielle, celle qui vise la maîtrise du temps de travail, tarde aussi à s'appliquer dans son intégralité, à l'origine, mais les traces de ce retard dans les évaluations et les résultats affichés du service ne sont pas visibles. L'exécution de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi du 2 novembre 1892, la limitation du travail des enfants à dix heures, est suspendue par une tolérance ministérielle du 3 mars 1894. En ce domaine toutefois, contrairement à la lente progression de la prévention en hygiène et sécurité qui met dix ans pour atteindre la « vitesse de croisière », des quinze cents à deux mille cinq cents infractions par an, la croissance des infractions relevées aux règles du temps de travail, se déclenche immédiatement, en dépit de la « suspension » de mars 1894. En 1896, elle frôle les dix mille infractions. En 1900 elle dépasse les douze mille.

Aux côtés de ces deux fonctions initiales essentielles, la troisième mission fondamentale, concernant l'âge d'admission au travail industriel, atteint son sommet en six ans, en 1899. Elle garde son importance jusqu'en 1913, puis s'amenuise dès la déclaration de guerre de 1914. En un certain sens, de la fin du XIX^e siècle jusqu'en 1914, les deux premières priorités de l'inspection du travail sont le temps de travail et l'âge d'admission à l'usine. Ce n'est que peu à peu que l'hygiène et la sécurité devient la troisième priorité.

⁵⁴ Il faut toutefois noter qu'avant la loi de 1893, celle du 16 février 1883 donne compétence aux inspecteurs du travail pour contrôler l'application du décret-loi du 9 septembre 1848 sur la durée du travail dans les établissements industriels n'employant que des hommes adultes, à condition qu'ils utilisent une force motrice mécanique ou que leur effectif dépasse vingt salariés. L'inspection se voit confier alors deux objectifs, la protection des enfants et la surveillance des horaires d'une grande masse de salariés de l'industrie. Le principe d'une compétence d'exception dans les établissements industriels demeure cependant.

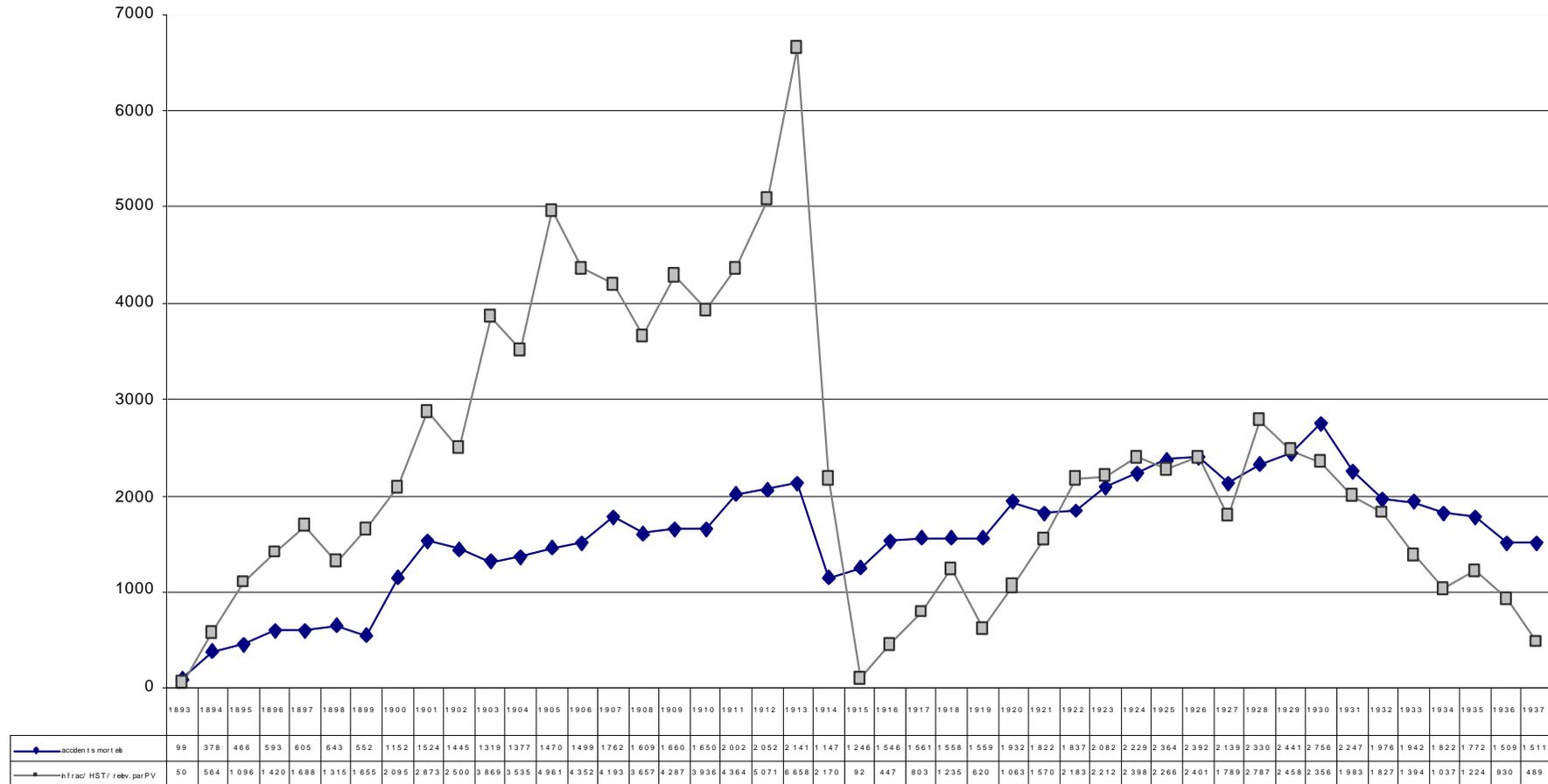
⁵⁵ Comme le montre la première partie de la courbe du graphique 8.

⁵⁶ Voir les horaires de travail des inspecteurs révélés par l'enquête 1900 sur le fonctionnement du service dans le Supplément aux cahiers du Comité – 1892/1913, *l'inspection du travail française et le travail des enfants*, p. 157 à 207.

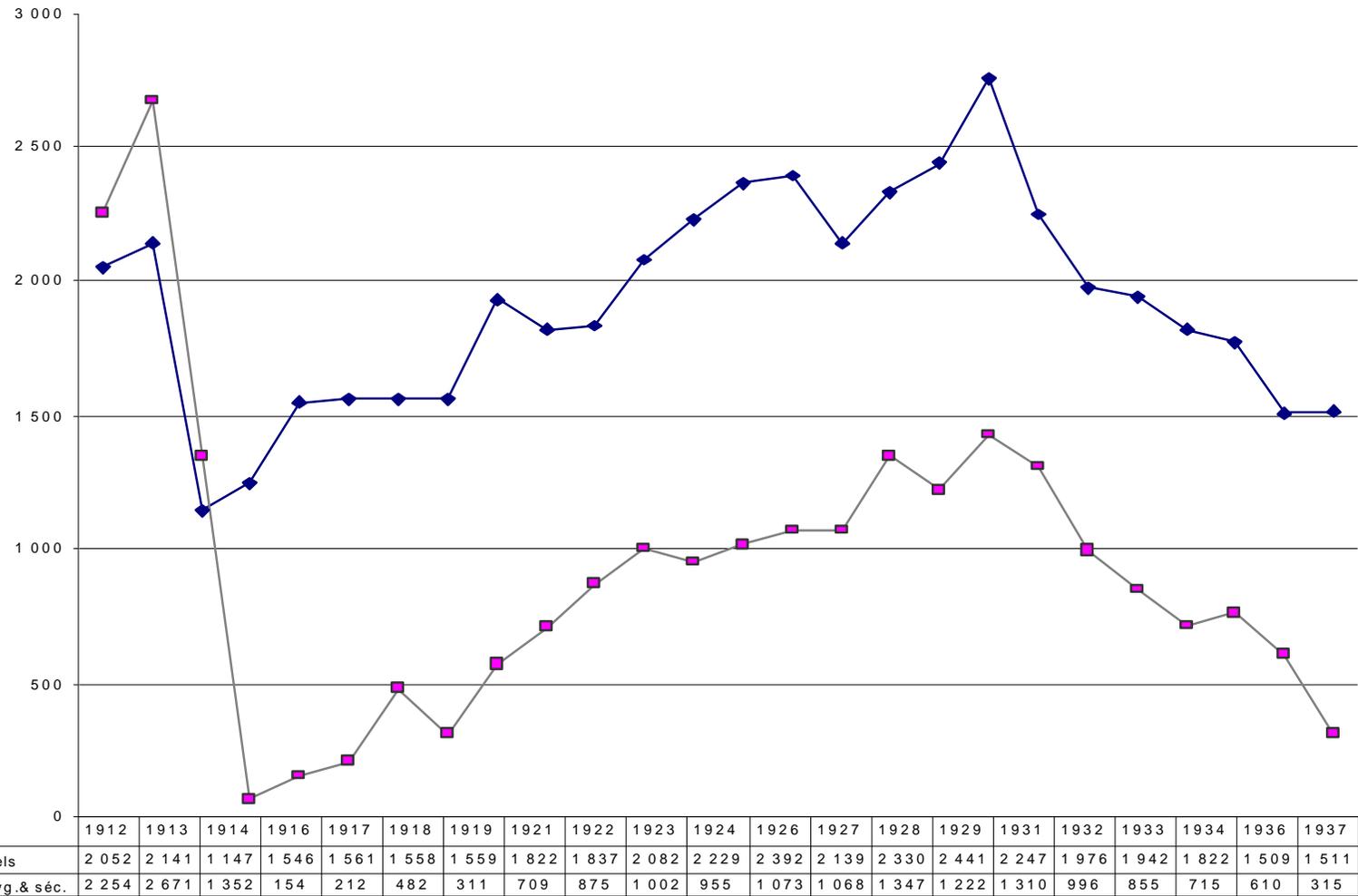
Tableau 13 - Les procès-verbaux d'hygiène et de sécurité
Confrontés à la statistique des accidents du travail de 1893 à 1937 (sans le secteur des mines)

	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907
<i>AT mortels / moins de 18ans</i>						51	32	76	67	67	63	67	64	68	62
<i>total AT mortels</i>	99	378	466	593	605	643	552	1152	1524	1445	1319	1377	1470	1499	1762
<i>incap.perm.-18ans(milliers)</i>										0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>tot. incap.perm.(milliers)</i>										3,9	4	4,2	4,5	4,6	5,1
<i>tot. AT -18 ans(milliers)</i>						3,4	7,9	19;1	20,6	19	18,2	17,9	21,9	25,9	32
<i>total AT(milliers)</i>	3,6	15	20,5	26	29	35,6	83,7	190,3	239	223,2	212,7	222,1	259,8	306,8	359,7
<i>infr.hyg et séc.(avec multip.)</i>	50	564	1 096	1 420	1 688	1 315	1 655	2 095	2 873	2 500	3 869	3 535	4 961	4 352	4 193
<i>infr.hyg et séc.(hors multip.)</i>															
	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
<i>AT mortels / moins de 18ans</i>	75	56	77	101	100	93	32	105	106	122	108	106	99	66	72
<i>total AT mortels</i>	1 609	1 660	1 650	2 002	2 052	2 141	1 147	1 246	1 546	1 561	1 558	1 559	1 932	1 822	1 837
<i>incap.perm.-18ans(milliers)</i>	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
<i>tot. incap.perm.(milliers)</i>	5	5,1	5,4	5,4	5,6	6	3,1	3,5	3,7	4,3	3,6	4	5,9	5,2	6,5
<i>tot. AT -18 ans(milliers)</i>	327,2	354,3	407,5	46,5	51,3	56,1	28,1	37,9	57,2	68,5	68,5	54,9	65,6	59,3	65,6
<i>total AT(milliers)</i>	354	383,2	412,2	474,3	525,1	559,4	301,1	252,3	406,3	488,8	479,9	491	656,3	615,6	682,8
<i>infr.hyg et séc.(avec multip.)</i>	3 657	4 287	3 936	4 364	5 071	6 658	2 170	92	447	803	1 235	620	1 063	1 570	2 183
<i>infr.hyg et séc.(hors multip.)</i>					2 254	2 671	1 352	70	154	212	482	311	572	709	875
	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
<i>AT mortels / moins de 18ans</i>	117	96	95	109	89	123	110	104	87	72	58	54	53	58	39
<i>total AT mortels</i>	2 082	2 229	2 364	2 392	2 139	2 330	2 441	2 756	2 247	1 976	1 942	1 822	1 772	1 509	1 511
<i>incap.perm.-18ans(milliers)</i>	0,6	0,8	0,9	0,7	0,6	0,7	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
<i>tot. incap.perm.(milliers)</i>	7,2	8,4	8,1	8	7,7	8,1	7,7	7,8	6,2	5,7	5,9	5,8	4,8	4,8	4,4
<i>tot. AT -18 ans(milliers)</i>	75,4	80,8	83,8	87,4	77,0	85,7	84,1	78,0	54,1	37,2	36,3	37,2	42,4	47,9	50,7
<i>total AT(milliers)</i>	777,9	856,8	913,4	989,4	888,3	1011,3	1047,5	1036,1	838,1	705,0	676,9	632,8	613,3	621,0	603,2
<i>infr.hyg et séc.(avec multip.)</i>	2 212	2 398	2 266	2 401	1 789	2 787	2 458	2 356	1 983	1 827	1 394	1 037	1 224	930	489
<i>infr.hyg et séc.(hors multip.)</i>	1 002	955	1 014	1 073	1 068	1 347	1 222	1 422	1 310	996	855	715	766	610	315

Graphique 13 - Evolution du nombre des accidents mortels déclarés comparée aux infractions relevées par procès-verbal en Hygiène et sécurité



Graphique 14 - Nombre d'accidents mortels et de procédures pénales engagées en hygiène et sécurité de 1912 à 1937 (hors multiplicateur)



2° Nombre d'accidents graves et mortels et nombre de procès-verbaux d'hygiène et de sécurité

Un second indicateur témoigne de la faiblesse de la mission d'hygiène et de sécurité dans le système Français d'inspection. Compte tenu des traditions du métier d'inspecteur⁵⁷, selon lesquelles il convient d'être plus perspicace et répressif suite à un accident grave, en particulier lorsqu'il a entraîné mort d'homme, il est révélateur de mettre en relation la courbe des accidents mortels du travail déclarés (les déclarations sont adressées aux maires qui les transmettent aux inspecteurs à leur domicile) et celle des procès-verbaux relatifs à l'hygiène et à la sécurité.

La confrontation de ces deux statistiques des accidents mortels et des procès-verbaux d'hygiène et sécurité⁵⁸, est tirée d'une statistique publiée régulièrement dans l'avant-guerre et maintenue dans l'après-guerre, celle des accidents déclarés, des accidents mortels et de ceux susceptibles d'entraîner une incapacité permanente. Elle est rapprochée des infractions relevées en hygiène et sécurité, avec et sans le multiplicateur par le nombre de salariés. À l'époque, dans les incapacités permanentes et dans le total des accidents, on trouve peu de lombalgies, mais beaucoup de ces incapacités résultant d'amputations, d'écrasement et de graves réductions des capacités fonctionnelles qui auraient dû justifier d'autant mieux les enquêtes et les sanctions du service.

Ces courbes permettent de visualiser la faiblesse de la réaction à ces accidents graves. Faute de pouvoir comparer l'avant-guerre et l'après-guerre en nombre de procédures pénales engagées susceptibles de correspondre au nombre des accidents, il est nécessaire de se reporter d'abord aux infractions relevées, multiplicateur par le nombre de salariés inclus⁵⁹. Le risque est de mettre en rapport plusieurs infractions pour le même accident en raison du nombre de salariés pouvant courir le même risque. Toutefois, si l'on retire le multiplicateur⁶⁰, la conclusion n'est pas modifiée. Malgré la gravité des situations fréquemment rencontrées et quelles que soient les critiques que les inspecteurs ont pu formuler, selon les époques, à l'égard des textes législatifs et réglementaires, le service n'a jamais donné qu'une petite partie de l'énergie qu'il pouvait déployer suite aux accidents du travail. Ce n'est pas faute d'avoir été sollicité par de multiples demandes de rapports émanant des parquets et de l'autorité hiérarchique.

La mise en parallèle des statistiques de accidents mortels et des procès-verbaux appelle quelques remarques⁶¹. De 1893 à 1900, il est d'abord vraisemblable que la fiabilité des statistiques des accidents mortels met quelques années à s'établir et se stabiliser. Par la suite, la courbe des accidents mortels qui ne tient pas compte des décès consécutifs à des maladies professionnelles, est relativement stable entre quinze cents et deux mille cinq cents morts par an. Elle fluctue surtout en fonction de l'activité économique.

Que ce soit avant ou après la Première guerre, tous les accidents mortels, loin s'en faut, n'ont pas donné lieu à des suites pénales. Bien évidemment aussi, tous les procès-verbaux de ces deux périodes ne sont pas consécutifs à des accidents mortels. Ainsi, nombre d'accidents graves ayant entraîné des amputations et non des décès ont motivé des procès-verbaux. Beaucoup concernent enfin des questions d'hygiène générale, voire des constatations de non-déclaration d'accidents.

Ces graphiques mettent surtout en lumière une grande différence de comportement entre l'avant et l'après-guerre. Avant 1914, on voit bien la montée des préoccupations d'hygiène et de

⁵⁷ Encore sensibles aujourd'hui.

⁵⁸ Voir le tableau 13.

⁵⁹ Voir le graphique 13.

⁶⁰ Voir le graphique 14.

⁶¹ Voir les graphiques 13 et 14. Il aurait été possible d'établir un graphique ne retenant que les procès verbaux consécutifs à des risques mécaniques ou à des risques spécifiques, puisque leur comptage existe par ailleurs. Cela n'a pas été retenu parce que certaines situations de risques mortels sont visées par des dispositions générales d'hygiène et de sécurité, notamment les intoxications dans les cuves et les décès dans les incendies, pour ne citer que deux exemples.

sécurité des inspecteurs. Elles progressent constamment, suivant une vigoureuse ligne ascendante. Elles dépassent les seules situations de danger extrême, pour atteindre un niveau se situant au double, voire durant quelques années, au triple du nombre des accidents mortels.

De 1916 à 1925, malgré le caractère à nouveau nettement ascendant de la courbe, le niveau total d'infractions relevées en hygiène et sécurité, multiplicateur par le nombre de salariés concernés inclus, demeure durablement très voisin du nombre des accidents mortels. La réticence à lancer alors des procédures pénales est d'autant plus surprenante que le système de prévention orienté vers la prééminence des sanctions judiciaires est partiellement modifié par la loi du 31 décembre 1912 destinée à favoriser les constatations et la rédaction des procès-verbaux. Cette loi supprime la nécessité des mises en demeure pour un grand nombre de situations génératrices d'accidents. Par la suite, la loi du 9 mars 1931 facilite encore les procédures pénales puisqu'elle renverse le principe de la procédure dilatoire de la mise en demeure, en supprimant son caractère général et en ne la maintenant que dans les cas expressément définis par le règlement.

La Première guerre a opéré une véritable cassure dans les comportements de l'inspection du travail républicaine de 1893, ainsi que peut être dans ses relations à l'institution judiciaire. C'est comme si la confiance réciproque s'était subitement estompée. Jusqu'en 1914, prédominait l'influence de la théorie de l'ordre public et du lien profond entre l'inspection et le judiciaire, même si cette théorie et ce lien étaient plus des principes que des réalités constamment mis en œuvre. Pendant cette première période, malgré les difficultés créées par le dispositif dilatoire de la mise en demeure, et même si la menace n'est que peu souvent mise à exécution, l'effort tend symboliquement, envers et contre tout, vers un aboutissement pénal de l'action de contrôle. Après la guerre, l'institution n'arrive plus à maintenir les deux composantes de l'attitude de prévention, celle de la sanction de l'ordre public non respecté et celle de la conviction et de la persuasion. Les procédures sont encore vivantes mais se rigidifient. Elles persistent mais en nombre beaucoup plus réduit. Elles sont un rappel occasionnel de la vocation du service et du sens de sa mission, mais elles ne sont plus un réel outil de l'effectivité du droit.

3° L'impact du développement de la mise en demeure sur la prévention

a) Les mises en demeure inversent les priorités du service

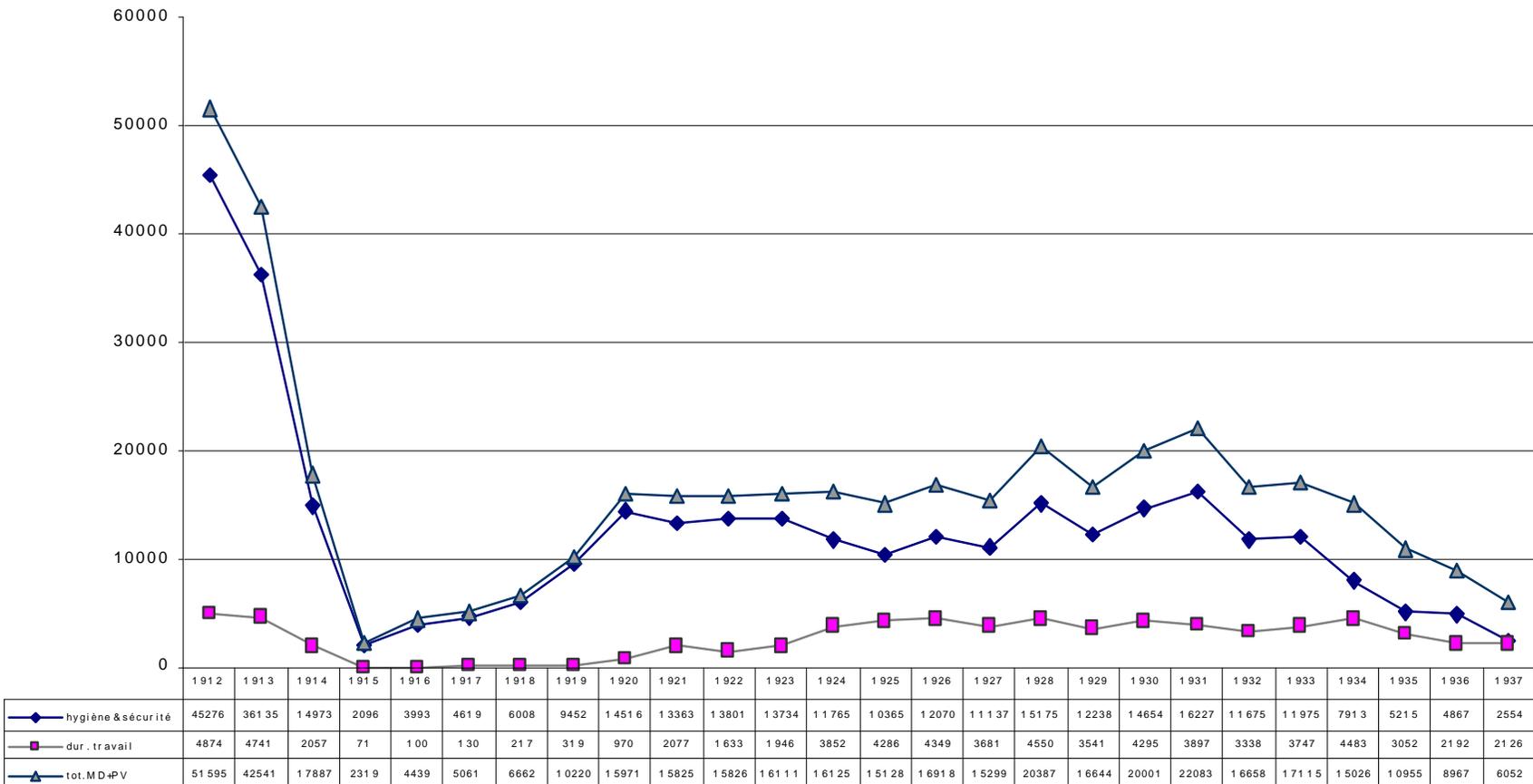
Malgré leur faiblesse devant l'autorité judiciaire, l'hygiène et la sécurité s'imposent cependant peu à peu, et revendiquent la première place par le détour des pratiques de prévention et des usages juridiques. Mais cette primauté de fait est en quelque sorte voilée, pour ne pas dire volontairement inavouée. Elle doit être prouvée, année après année, par le cumul des deux tableaux statistiques qui continuent à être dressés entre les deux guerres. Pour attester de la supériorité de la mission de prévention il faut additionner à partir de 1912, d'un côté les procès-verbaux, après retrait du multiplicateur par le nombre de salariés concernés, de l'autre, les mises en demeure⁶².

Cette inversion des priorités a une raison évidente : on additionne entre dix et treize mille mises en demeure, cinq cents à treize cents procès-verbaux en hygiène et sécurité et seize cents à quatre mille cinq cents procès-verbaux relatifs au temps de travail non précédés d'une procédure administrative ou préventive préalable correspondante. Cette vision contradictoire des pratiques du service est d'autant plus importante que la partie pénale de l'action ne représente que 5 à 10% de l'ensemble de la vie réelle du service⁶³. Deux réserves s'imposent cependant : de 1899 à 1937, on ne sait rien de ce que donnerait un décompte des simples observations qui s'entend lui aussi sans la multiplication par le nombre de salariés. Il révélerait probablement une place beaucoup plus importante accordée aux questions salariales et aux interventions sur le champ du livre I du Code du travail, c'est à dire sur les questions relevant du déroulement du contrat de travail.

⁶² Voir le graphique 15.

⁶³ Voir les chiffres des années 1897-1898, tableau 5.

**Graphique 15 - Total des infractions, procès-verbaux plus mises en demeure
(sans le multiplicateur par le nombre de salariés)**



Par ailleurs, le contrôle du temps de travail occasionne une multitude de dérogations administratives et un suivi de nombreux préavis de dépassement des limitations d'horaires⁶⁴. Leur décompte est incertain et ne se prête pas à des additions avec le nombre des procès verbaux.

Comment apprécier en conséquence la place réelle des trois principales missions d'une inspection généraliste, si les statistiques ne permettent pas d'évaluer, par exemple, la place prise par les missions de conciliation individuelles et collectives ? De 1900 à 1914, les rapports annuels sont nombreux à faire allusion aux conflits mobilisant les inspecteurs divisionnaires et départementaux. Il en est de même des institutions de prévoyance sur lesquelles ont souvent porté les conférences des inspecteurs aux syndicats des années Millerand, et les renseignements donnés pendant les permanences inaugurées à la même époque. À l'approche de la guerre de 1939-45, les interventions sur ces questions accroissent encore leur importance au point de prévaloir fréquemment sur les actions de contrôle proprement dites.

En résumé, les statistiques sont parfois contradictoires. En fonction des critères qu'elles retiennent, il est cependant possible de décrire une évolution globale. L'hygiène et la sécurité prennent le devant dans l'activité réelle, de 1900 à 1914, sous l'influence des mises en demeure, puis en raison de la diversification de l'action de prévention, jusqu'en 1935. Sous la III^e République, les années 1893-1899 et 1935-1937 font exception à cette influence déterminante des mises en demeure. Même si les inspecteurs entraînent les employeurs plus sévèrement et plus souvent devant la justice, pour les questions de temps de travail, de main d'œuvre étrangère et d'allocations familiales, c'est d'abord par des remarques d'hygiène et de sécurité, inscrites sur le registre des mises en demeure, qu'ils signent leur passage. Remplir ce registre de quelques paragraphes exige évidemment moins de temps et de tracasseries que la rédaction d'un procès-verbal. C'est pour cette raison qu'indépendamment des difficultés des procédures et de la multiplicité des tâches à accomplir, l'image dominante à long terme de l'inspecteur et de l'inspectrice était jusqu'en 1937, celle d'un homme ou d'une femme dont le contrôle de l'hygiène et de la sécurité des ateliers constituait la tâche essentielle.

b) La statistique des mises en demeure, instrument d'une stratégie de prévention, dans un système d'ordre public

Dans le contexte de la III^e République, une conception régaliennne domine le droit du travail ainsi que le service de contrôle mis en place pour veiller à son effectivité. Elle est imposée par la difficulté des réformes à réaliser à cette époque. Cependant, toute avancée de ces réformes suppose un travail d'information et de persuasion pour qu'elles soient réellement acceptées et appliquées. Ce travail, périphérique par rapport à la sphère pénale, est généralement ce que l'on appelle la prévention des infractions et des délits. En matière d'hygiène et de sécurité, ce travail préparatoire est à ce point nécessaire qu'il arrive même à définir la discipline de protection des salariés, allant jusqu'à se substituer en quelque sorte à la dimension pénale de la règle juridique.

Le système français de droit du travail, particulièrement marqué par la conception régaliennne et l'ordre public, découvre et expérimente la prévention, de façon inattendue et paradoxale, par l'intermédiaire d'un dispositif juridique perçu comme une limitation et un amoindrissement de ses armes de répression. On l'avait boudé et même fortement contesté⁶⁵ ; il est imposé par une injonction des plus hautes autorités judiciaires. L'inspection du travail tente ainsi sa première expérience de prévention par une voie administrative, en opposition aux conceptions du droit pénal dominant et à celles de l'administration encore embryonnaire.

⁶⁴ Voir au Ch. V § 4.

⁶⁵ Voir le *Cahier n° 2-3 du Comité d'histoire des administrations du travail*, p. 173 à 176.

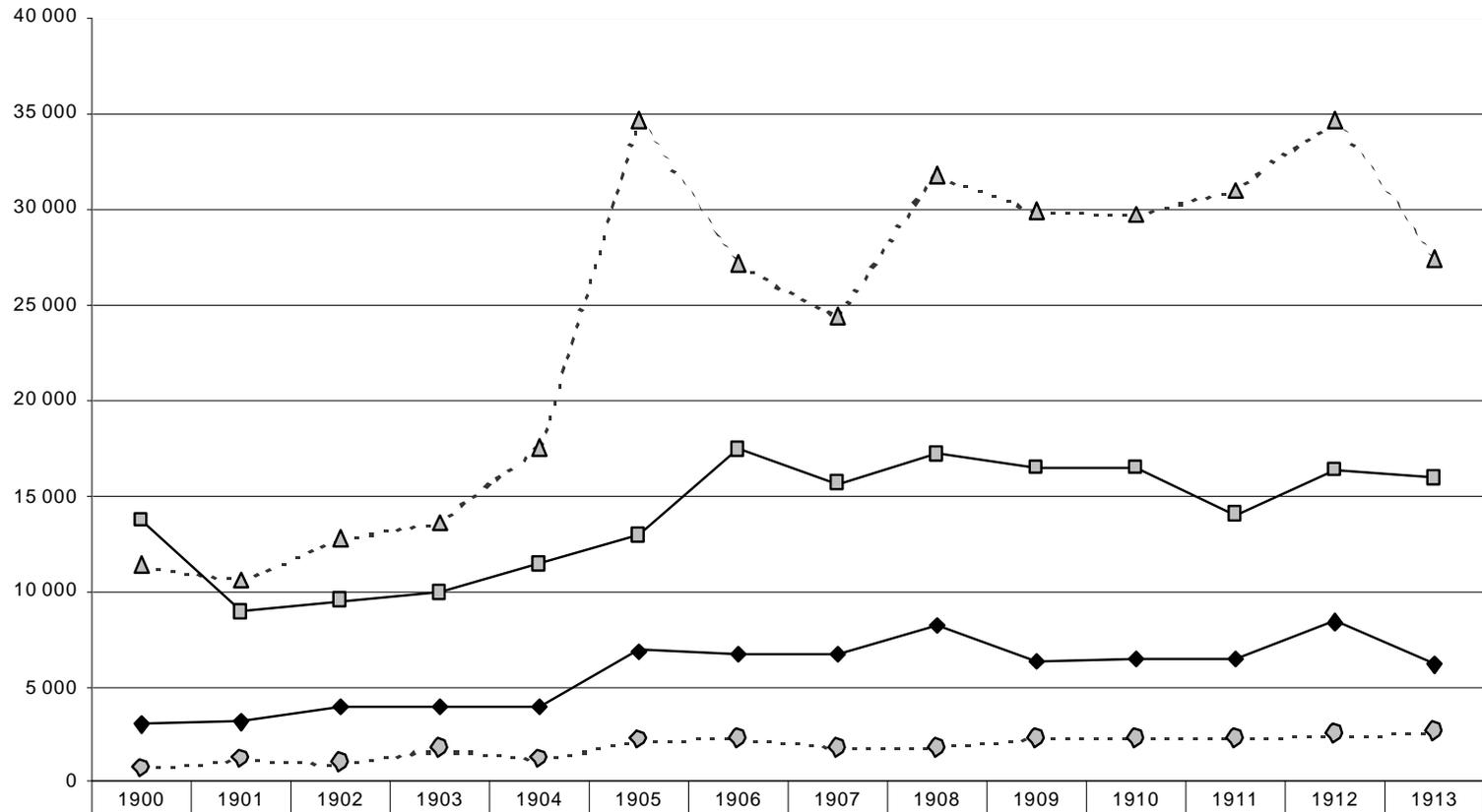
Tableau 14 - Suites données aux mises en demeure de 1900 à 1937

	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
<i>MD signifiées.</i>	14 364	13 748	16 720	17 492	21 510	41 397	33 891	31 110	40 042	36 146	36 179	37 324	43 026	33 474
<i>MD exécutées.</i>	2 968	3 149	3 929	3 996	3 917	6 794	6 769	6 676	8 238	6 302	6 494	6 386	8 404	6 111
<i>% exécut / signifiées</i>	21%	23%	23%	23%	18%	16%	20%	21%	21%	17%	18%	17%	20%	18%
<i>MD dont suites inconnues</i>	11 396	10 599	12 791	13 496	17 593	34 603	27 122	24 434	31 804	29 844	29 685	30 938	34 622	27 363
<i>% inconnues / signifiées</i>	79%	77%	77%	77%	82%	84%	80%	79%	79%	83%	82%	83%	80%	82%
<i>MD antérieures reconnues exécutées</i>	13 699	8 907	9 389	9 858	11 343	12 836	17 374	15 579	17 174	16 396	16 444	14 021	16 309	15 918
<i>% antérieur / exécut.</i>	95%	65%	56%	56%	53%	31%	51%	50%	43%	45%	45%	38%	38%	48%
<i>PV suite MD inexécutées</i>	719	1 206	893	1 842	1 257	2 128	2 320	1 766	1 821	2 380	2 266	2 386	2 450	2 548
<i>% PV / MD signifiées</i>	5%	9%	5%	11%	6%	5%	7%	6%	5%	7%	6%	6%	6%	8%

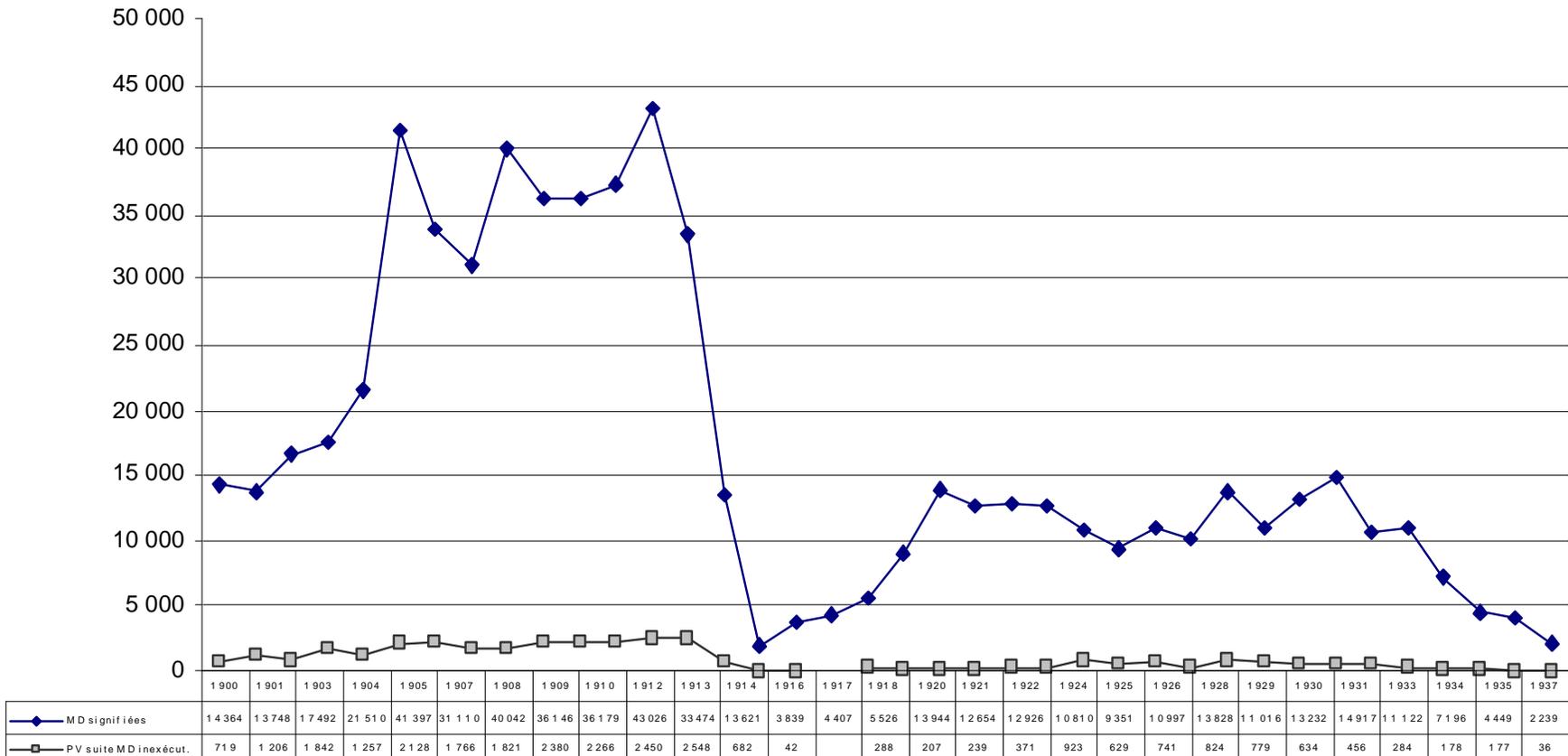
	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
<i>MD signifiées</i>	13 621	2 026	3 839	4 407	5 526	9 141	13 944	12 654	12 926	12 732	10 810	9 351
<i>PV suite MD inexécutées</i>	682	2	42		288	101	207	239	371	411	923	629
<i>% PV / MD signifiées</i>	5%	0,1%	1%		5%	1%	1%	2%	3%	3%	9%	7%

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
<i>MD signifiées</i>	10 997	10 069	13 828	11 016	13 232	14 917	10 679	11 122	7 196	4 449	4 257	2 239
<i>PV suite MD inexécutées</i>	741	288	824	779	634	456	581	284	178	177	90	36
<i>% PV / MD signifiées</i>	7%	3%	6%	7%	5%	3%	5%	3%	2%	4%	2%	2%

Graphique 16 - Suites données aux mises en demeure de 1900 à 1913



Graphique 17 - Procès-verbaux consécutifs à des mises en demeure inexécutées de 1900 à 1937



Dans cette administration méticuleuse et soucieuse de se justifier, la statistique des mises en demeure joue un grand rôle d'acclimatation à la prévention. Même effectuée à contre cœur, cette expérience est en effet une réussite grâce à la stratégie de l'administration centrale qui conçoit et met en place avec elle un dispositif d'impulsion et d'incitation des agents. Pour rendre compte annuellement de leur travail de 1900 à 1913⁶⁶, les inspecteurs sont obligés de décompter les mises en demeure exécutées dans l'année ainsi que celles des années antérieures dont l'exécution a également été constatée dans l'année. Ils doivent ensuite établir par déduction le chiffre de celles de l'année en cours dont les suites sont inconnues. Enfin ils doivent comptabiliser les procès-verbaux dressés dans l'année, suite à des mises en demeure non exécutées, qu'elles aient été notifiées dans l'année ou précédemment.

Selon la perception normale que devaient en avoir les inspecteurs, la prévention devait être un frein astreignant imposant de passer deux fois pour aboutir au même résultat. Bien construite, elle devient au contraire un accélérateur. La mise en demeure est d'abord un facteur d'autonomisation des inspecteurs par rapport au pouvoir judiciaire. Elle acquiert surtout une dynamique interne propre au service. On devine l'effet puissant d'un tel système hiérarchique reposant sur l'obligation de rendre des statistiques précises sur le travail réalisé, ainsi que sur le passage inopiné et effectif des divisionnaires qui venaient s'assurer dans les entreprises de la réalité des déclarations des inspecteurs et éventuellement verbaliser eux mêmes si l'inspecteur n'avait pas été entendu par l'employeur ou n'avait pas rempli toute sa mission.

Le résultat en terme d'effectivité du droit, tient d'abord dans une courbe fortement ascendante de la procédure. Elle atteint également un palier sur un haut niveau de 31 000 à 43 000 mises en demeure. Pour cent dix à cent trente agents, cela fait 280 à 330 mises en demeure notifiées par an. Les mises en demeure reconnues exécutées dans l'année sont environ trois à huit mille, ce qui suppose dans la plupart des cas un second passage dans la même entreprise ; de vingt-sept à soixante seconds constats par agent. Là aussi un pallier élevé, au-dessus des six mille mises en demeure suivies d'effet, persiste de 1905 à 1913. Le système d'impulsion hiérarchique peut s'estimer satisfait. Même si les réponses favorables à très court terme (l'année qui s'achève) ne représentent que seize à 21% de l'action préventive, il faut ajouter les mises en demeure satisfaites des années antérieures. Bien qu'un stock d'actions aux suites inconnues s'accumule, le fait de constater chaque année des suites conformes à l'ensemble des significations antérieures, à hauteur de quarante à 50 % des actions nouvelles est fort honorable. Lors de leurs nouvelles visites, il est vraisemblable d'ailleurs que les agents réitéraient souvent, les mises en demeure non satisfaites des années antérieures. Selon ce critère, le palier haut des années 1906 à 1913 résiste aussi aux alentours de quinze à dix-sept mille constatations tardives positives.

Enfin l'action pénale est bien chevillée à l'action administrative : 5 à 7% de procès-verbaux consécutifs à des mises en demeure non exécutées (près de 1 800 à 2 500 par an, soit seize à dix-neuf infractions relevées par procès-verbal par agent et par an) prouvent aux employeurs que le système n'est pas une capitulation ou une faiblesse du service. Les plus forts pourcentages de procès-verbaux pour inexécution de mises en demeure sont ceux des années où le système se met en place : 9 % en 1901 et 11 % en 1903. On démarre avec une plus grande sévérité, pour montrer en suite plus de souplesse, sans que l'on puisse parler d'affaiblissement dans le suivi des résultats. Il n'y a pas un fléchissement ou une érosion après un temps de mise en place, mais une bonne adaptation à un comportement de prévention : les chiffres s'envolent, les décisions suivies d'exécution progressent. Le service affirme son autorité.

⁶⁶ Comme on le constate sur les tableaux du Ch. I^{er}, nous disposons de 1900 à 1913 des statistiques des mises en demeure, réparties sur cinq colonnes qui permettent d'établir la première partie du tableau 14. Pour les années 1914-1937, la statistique se fait plus sommaire. Les graphiques 16 et 17 en sont tirés.

Enfin, cette stratégie administrative incite les inspecteurs à participer à l'autosatisfaction de l'administration centrale. En confectionnant leur propre statistique, les moins optimistes d'entre eux sont conduits à constater que la mise en demeure aboutit à la mise en conformité d'un nombre non négligeable d'installations, du fait de leur seule autorité propre : en additionnant les mises en demeure exécutées dans l'année et les années suivantes, le pourcentage de suites positives est de 55 à 70 %. Ce chiffre est bien supérieur aux mises en demeure ayant justifié une poursuite pénale et aux poursuites pénales non précédées de la procédure administrative préalable.

Même en un temps où les employeurs sont condamnés dans 80 % des poursuites, le juge demeure un allié extérieur dont l'assistance est finalement retardatrice. Au pénal, les textes législatifs et réglementaires sont par ailleurs d'un maniement particulièrement dissuasif. La mission d'hygiène et de sécurité est donc dynamisée par la procédure de mise en demeure. Malgré la part relative du temps qu'elle lui consacre, l'inspection du travail française s'acclimate et se passionne pour l'hygiène et la sécurité. Trois choses en témoignent, l'ascension des mises en demeure, les « travaux originaux » des inspecteurs départementaux⁶⁷ et les rapports des divisionnaires. Certains sont de véritables anthologies de prévention. Pour n'en citer qu'un, M. Jaraczewski, divisionnaire de Lille, rédige fin 1897 un rapport annuel de cent quatre pages, dont trente-sept sont occupées par les chapitres VII et VIII relatifs à l'hygiène et à la sécurité ainsi qu'aux accidents du travail.

C'est donc par l'ascension fulgurante de la procédure de mise en demeure, avant la guerre de 1914, que l'action d'hygiène et sécurité connaît des sommets. On ne les retrouvera plus par la suite, lorsque l'inspection sera absorbée par une multitude de nouvelles préoccupations. Cette progression ne se réalise d'ailleurs pas dès le lendemain des arrêts de la Cour de cassation de mars et juin 1896 rappelant le caractère indispensable de la mise en demeure. Il faut un temps pour « digérer » positivement ces arrêts d'abord perçus comme un désaveu. La grande époque des mises en demeure et de la prévention au sein d'un dispositif d'ordre public se situe entre 1905 et 1913. La capacité d'action du service est multipliée par deux ou trois. Les années 1897-1898 et 1899 ont prouvé, il est vrai, l'existence de marges de manœuvre lorsque les inspecteurs ne donnaient pas même une suite juridiquement repérable à chaque visite et contre-visite accomplie. Ils prennent ensuite rapidement l'habitude d'inscrire plusieurs alinéas sur les registres de mise en demeure. C'est la procédure la plus facile, malgré les suivis qu'elle suppose. Dans la mesure où quelques-uns d'entre eux ont pu être conservés, les registres de mise en demeure mériteraient une étude particulière, comme traces des technologies, des modes de prévention et des rapports réels de l'État et de l'entreprise, petite ou grande. Combien de fois les employeurs et leurs agents administratifs ont-ils assimilé l'inspecteur et ce fameux cahier jauni ?

Après quelques années indécises, au lendemain de la guerre, l'action d'hygiène et de sécurité reprend de la vigueur entre 1920 et 1931. Mais elle ne retrouve pas ses heures de gloire de la Belle Époque. C'est un niveau incontestablement bien inférieur à ce que les inspecteurs avaient réalisé avant 1913, que retrouve la mission d'hygiène et de sécurité, pour les procès-verbaux comme pour les mises en demeure. Ce n'est plus du tout la même échelle : après 1920, on plafonne autour de onze à seize mille actions⁶⁸, alors qu'à la veille de la guerre, le service se plaçait au niveau des quarante cinq mille actions d'hygiène et de sécurité (total des procès-verbaux et des mises en demeure, après retrait des effets du multiplicateur par le nombre de salariés concernés).

Les comparaisons que suscitent les renseignements réduits dont on dispose pour la période de l'après-guerre permettent de penser que « le moule est cassé. » On ne parvient pas à le remettre en marche ou l'on n'ose pas le faire. Le système statistique se contente de fournir le total des mises en demeure signifiées et celui des procès-verbaux consécutifs à des mises en demeure non exécutées. Les résultats ne sont cependant pas comparables : à partir de 1918, les procédures pénales faisant suite à

⁶⁷ Régulièrement publiés au *Bulletin de l'inspection du travail*, ces travaux sont des monographies sur les professions, les dangers et les moyens de prévention les plus divers.

⁶⁸ Voir le graphique 15.

des mises en demeure non exécutées mettent six ans pour retrouver le niveau d'avant-guerre et ce palier ne résiste pas dans la durée : trois années, de 1924 à 1926, puis en 1928 et 1929.

Dès 1930, la crise économique fait chuter la procédure. La loi du 9 mars 1931 n'est vraisemblablement pas le seul facteur qui stoppe les tentatives de redressement de l'inspection du travail française « modèle 1893 », dans sa mission de sécurité. Les effets de la crise économique des années 1929-1930 doivent également être pris en compte. L'évolution est également dépendante des événements juridiques et des textes publiés qui traduisent une marche vers une autre conception du droit du travail.

La courbe retraçant l'évolution des sommes des mises en demeure inscrites de 1900 à 1937⁶⁹, dessine clairement les deux époques de la pratique de cette procédure, leur ascension vers des pics exceptionnels à partir de 1902, 1912 leur apogée, leur chute amorcée par la loi du 31 décembre 1912 transférant dans le domaine de la loi plusieurs prescriptions réglementaires. Cette loi a vraisemblablement des effets durables qui l'emportent sur les effets de la guerre et sur les pratiques de tolérance à l'égard de certaines situations infractionnelles qui ont pu être admises dans le contexte de crise de l'après-guerre. Un déclin rapide survient enfin dès 1936, donc deux ans avant que n'apparaissent à nouveau, en 1938-1939, des raisons incitant les inspecteurs à la modération, du fait de la nécessité de préparer le pays à la guerre.

On avait espéré que la loi du 9 mars 1931, attendue depuis tant d'années, faciliterait la mission d'hygiène et de sécurité en dispensant un grand nombre d'interventions de la procédure dilatoire. C'est l'inverse qui se produit. 1932 dessine immédiatement un recul très sensible. À partir de 1934 survient une chute considérable en valeur absolue et relative parmi l'ensemble des missions. Procès-verbaux et mises en demeure s'engagent sur des lignes descendantes bien visibles quant au nombre d'actes rédigés par le service⁷⁰. Il y a une raison profonde. La mise en demeure permet de continuer de raisonner sur le registre de la répression, tout en conduisant une bonne stratégie de prévention. La suppression de son caractère impératif destinée à faciliter la réponse de l'inspection à nombre de situations accidentelles ne conduit pas d'elle-même les inspecteurs à développer une nouvelle stratégie de prévention même répressive. Elle n'est complétée par aucune mesure compensatrice en faveur de l'action de prévention. Au niveau législatif et réglementaire et surtout sur le plan des comportements sociaux, les temps sont mûrs pour la mise en place des comités d'hygiène et de sécurité, des organismes de prévention du bâtiment et des travaux publics, de la médecine du travail, des organismes agréés et des services régionaux de prévention des caisses de Sécurité sociale. Mais cette évolution suppose des modifications profondes des textes et des pratiques qui mettent du temps à s'amorcer. Le système français de droit du travail, axé pour une grande part sur des concepts d'ordre public, va se transmuter en un système de droit social mixte, en même temps qu'un système d'économie mixte s'impose à la faveur de la Seconde guerre mondiale et de la phase de reconstruction du pays qui lui fait suite.

⁶⁹ Voir le graphique 8.

⁷⁰ Voir les graphiques 6 et 8.

Chapitre V

Le contenu des principaux terrains d'action

I - L'évolution interne des missions d'hygiène et de sécurité

En additionnant l'ensemble des infractions relevées en matière d'hygiène et de sécurité, trois sous rubriques peuvent être constituées : les risques mécaniques, l'hygiène et les risques spécifiques. L'évolution de ces trois composantes de la prévention doit d'abord être observée à partir des infractions relevées par procès-verbal, en incluant le multiplicateur par le nombre de salariés⁷¹. Entre l'avant-guerre et l'après-guerre, le bilan affiché se réduit de moitié. L'échelle se situe entre cinq cents et trois mille avant 1913, avec une progression de toutes les lignes. Après 1915, les lignes sont globalement décroissantes, avec une échelle de deux cents à douze cents. De plus, l'évolution est quelque peu chaotique, en temps de guerre et après guerre. Après le creux de 1915, la prévention redémarre durant les hostilités, fléchit lors de l'Armistice, puis retrouve des sommets après la signature de la paix. Les sommets se situent de deux en deux ans : la prévention des risques spécifiques en 1922, en 1924 les risques mécaniques, enfin l'hygiène générale en 1926.

L'évolution des seules infractions relevées par procès-verbal, observées avec, puis sans les effets du multiplicateur par le nombre de salariés⁷², démontre la prééminence des risques spécifiques sur la prévention des risques mécaniques et sur celle de l'hygiène générale. C'est un changement par rapport aux années 1893-1913, qui s'explique par l'application des décrets relatifs à certaines professions et à certains modes de travail ; certains sont d'ailleurs centrés sur des préoccupations d'hygiène (travaux des blanchisseries, maladie du charbon, saturnisme). On ne doit pas oublier qu'au lendemain de la guerre de 14-18 des épidémies comme la diphtérie de 1922 ont causé autant de décès que les combats. De plus, l'Europe continue à subir les assauts endémiques de la tuberculose.

En ne comptabilisant que le nombre d'articles d'incrimination⁷³, hors multiplicateur par le nombre de salariés, l'impression d'une hiérarchisation des priorités se renforce : les risques spécifiques (bâtiment, levage, électricité, blanchisseries, maladies du plomb et du charbon fournissent matière à quatre à sept cents procédures annuelles, les risques mécaniques, de cent cinquante à quatre cents, l'hygiène générale de cinquante à cent quatre vingt.

L'introduction des mises en demeure dans l'analyse renverse la hiérarchie des priorités⁷⁴ : d'abord l'hygiène, puis les risques mécaniques, enfin les risques spécifiques. Conclusion, l'on fait relativement plus de procès verbaux pour les matières pour lesquelles l'on fait le moins de mises en

⁷¹ Voir le tableau 15 et les graphiques 18 et 18^{bis}. Une première lecture des graphiques 18 et 18^{bis} ne fait pas apparaître la différence d'échelle entre les courbes de l'avant-guerre et de l'après-guerre mais il faut bien voir les chiffres portés en ordonnée.

⁷² Voir les graphiques 18^{bis} et 19.

⁷³ Voir le graphique 19.

⁷⁴ Voir le graphique 20 qui fait la somme des mises en demeure et des procès-verbaux. Pour construire une courbe avec ces additions, seule est retenue la présentation avec le multiplicateur par le nombre de salariés indûment employés. Il n'y avait aucune différence significative entre les additions réalisées avec ou sans multiplicateur.

**Tableau 15 - Evolution du contenu thématique de l'ensemble
Hygiène et Sécurité de 1893 à 1937 (Total PV, multiplicateur inclus, + MD)**

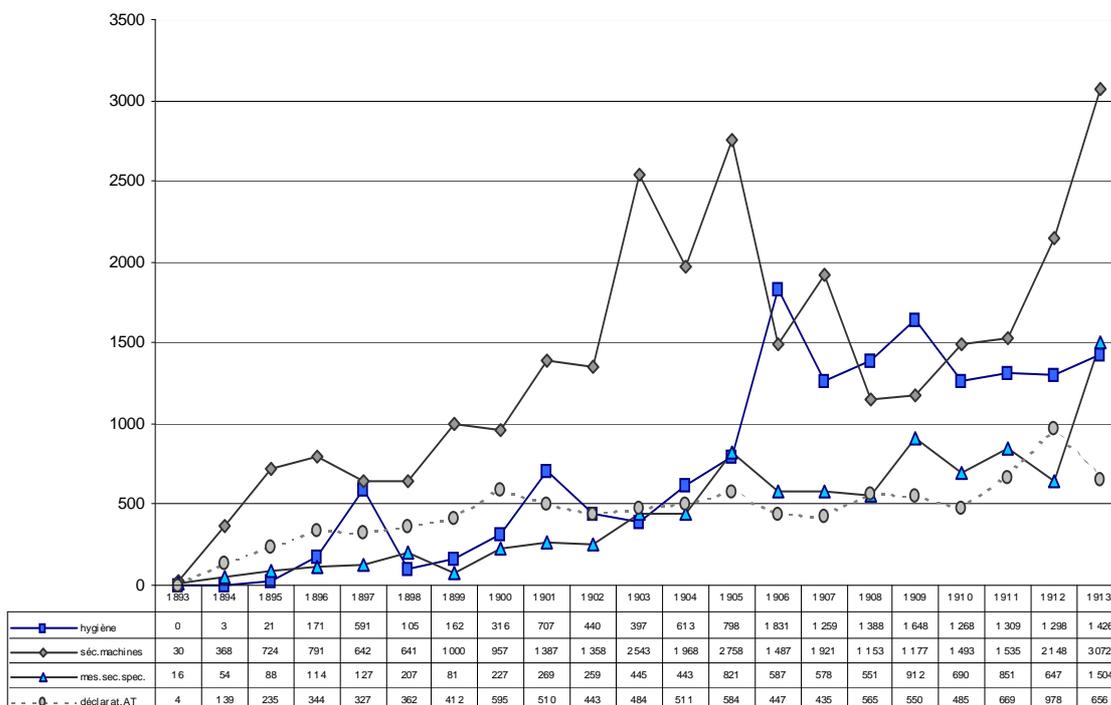
	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901			
<i>total infractions PV + MD</i>	50	564	1 096	1 420	1 687	1 311	1 658	1 918	2 873			
% hygiène	0%	1%	5%	12%	35%	8%	10%	17%	25%			
% sécur.machines	60%	65%	66%	56%	38%	49%	58%	41%	48%			
% mesur.sécur.spéc.	32%	10%	8%	8%	8%	16%	8%	11%	9%			
% déclaration AT	8%	25%	21%	24%	19%	28%	25%	31%	18%			

	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
<i>total infractions PV + MD</i>	19 220	21 367	25 044	46 272	38 243	35 298	43 699	40 422	40 115	41 711	47 662	40 122
% hygiène	25%	29%	47%	59%	61%	55%	51%	49%	52%	53%	49%	53%
% sécur.machines	51%	52%	39%	29%	26%	31%	30%	31%	32%	30%	35%	32%
% mesur.sécur.spéc.	21%	16%	12%	12%	12%	12%	18%	18%	15%	15%	14%	14%
% déclaration AT	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%

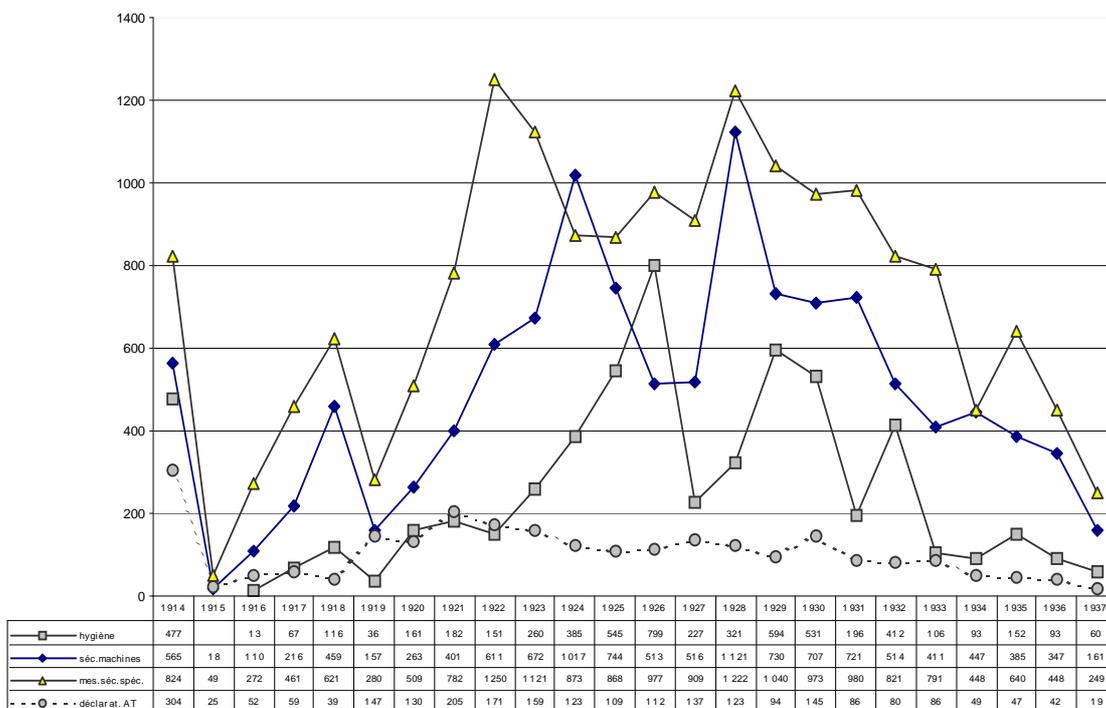
	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
<i>total infractions PV + MD</i>	15 791	4 196	6 009	6 577	7 696	11 311	16 114	14 824	15 096	14 902	12 980	11 521
% hygiène	59%	35%	43%	43%	44%	53%	59%	58%	56%	54%	54%	52%
% sécur.machines	24%	25%	27%	28%	31%	29%	25%	25%	27%	28%	29%	27%
% mesur.sécur.spéc.	15%	33%	25%	24%	22%	16%	14%	15%	15%	16%	15%	18%
% déclaration AT	2%	7%	5%	5%	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	3%

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
<i>total infractions PV + MD</i>	13 398	11 834	16 606	13 495	15 559	16 931	12 380	12 549	8 306	5 747	5 267	2 832
% hygiène	53%	46%	42%	54%	53%	39%	47%	48%	44%	50%	43%	55%
% sécur.machines	26%	28%	26%	24%	27%	27%	27%	24%	25%	25%	18%	20%
% mesur.sécur.spéc.	20%	25%	32%	20%	19%	33%	26%	27%	29%	23%	37%	21%
% déclaration AT	0,8%	1%	0,7%	0,9%	0,7%	0,7%	1%	0,9%	1%	2%	2%	4%

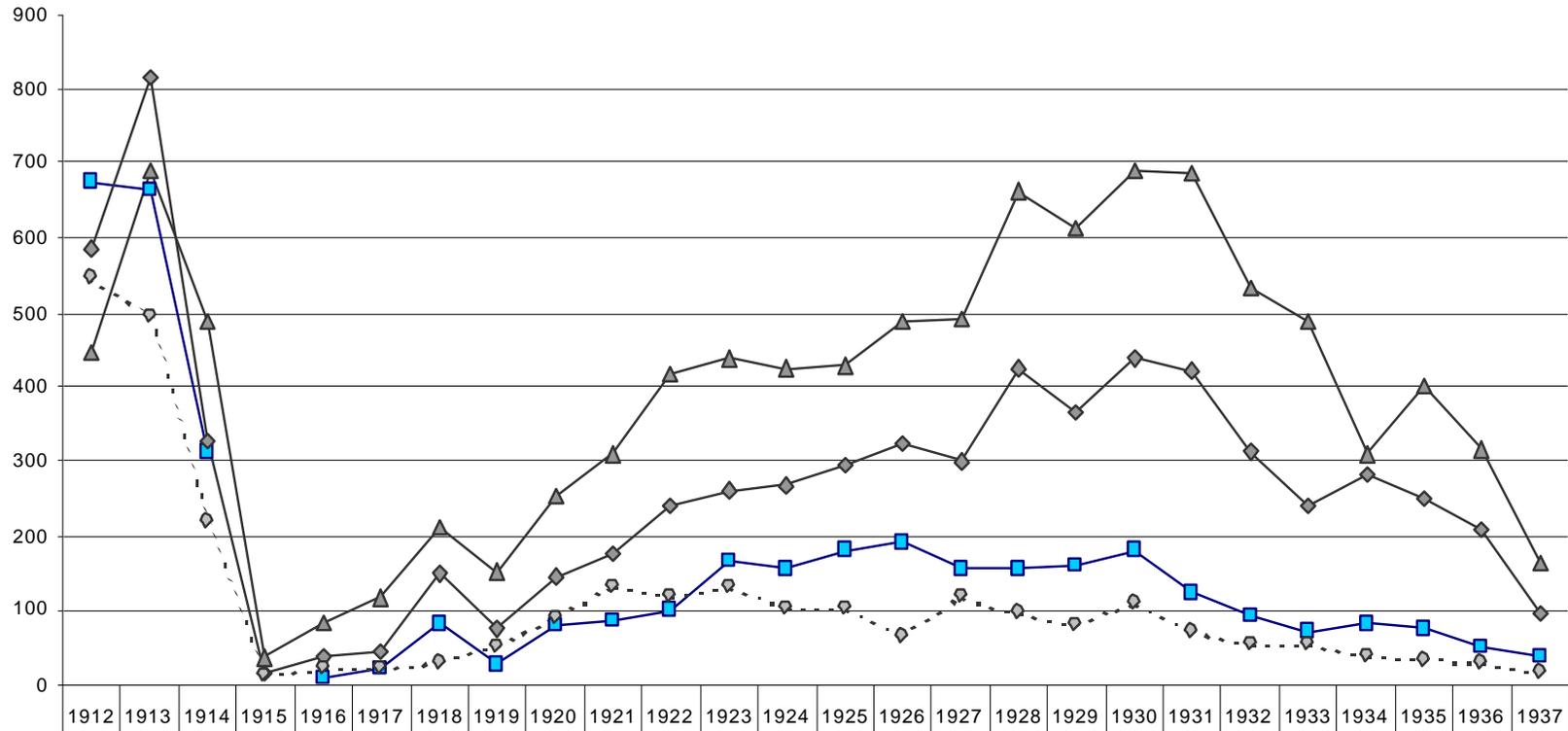
Graphique 18 - Contenu thématique des infractions relevées par procès-verbal en hygiène et sécurité de 1893 à 1913 (multiplicateur inclus)



Graphique 18 bis - Contenu thématique des infractions relevées par procès-verbal en hygiène et sécurité de 1914 à 1937 (multiplicateur inclus)



Graphique 19 - Infractions relevées par procès-verbal en hygiène et sécurité de 1912 à 1937 (sans le multiplicateur par le nombre de salariés)



demeure. Une hypothèse doit être avancée : l'origine de cette inversion pourrait être la gravité des situations d'accident, plus fréquentes et sollicitant davantage le service pour les risques mécaniques et les risques spécifiques, notamment ceux du bâtiment, si du moins les accidents graves donnent souvent lieu à relevé de procès-verbal. Autre explication, avec les mises en demeure, les inspecteurs qui sont des généralistes ont plus de facilités à accentuer leurs efforts, dans le domaine des règles d'hygiène comme dans celui des risques mécaniques.

1^{er} La prévention des risques mécaniques

Entre 1893 et 1905⁷⁵, l'action du service s'engage d'abord de façon prédominante sur la prévention des risques mécaniques. La phase « machine » commence très tôt, dès 1895 et se poursuit jusqu'en 1909. Les infractions relevées à ce sujet prédominent en valeur absolue comme en pourcentage. Jusqu'en 1905, la protection des machines et des organes mécaniques est donc la priorité des priorités. Ensuite un équilibre tend à se réaliser pendant vingt ans avec le développement des réglementations d'hygiène. Avec un décalage de dix ans, en 1904, l'hygiénisme fait une première percée. Au lendemain de la publication du décret du 29 novembre 1904, première refonte du principal décret d'application de la loi du 12 juin 1893, risques mécaniques et hygiénisme se font une place égale de 1906 à 1911. Enfin, la prévention mécanique redémarre en flèche en 1912-1913. On peut noter au passage que l'évolution réelle des pratiques précède celle que l'on tente d'impulser à partir de 1900 en faisant évoluer la composition sociologique du corps de l'inspection du travail : l'accès d'anciens ouvriers en mécanique est alors facilité lors du concours. De 1892 à 1914, le thème de la protection des machines s'enrichit à plusieurs reprises : le décret du 10 mars 1894 est remanié le 29 novembre 1904 et surtout le 10 juillet 1913, date à laquelle il devient, sous cette forme et pour soixante ans (jusqu'en 1973), la bible du contrôle.

La prévention des machines connaît un rebond notoire entre les deux guerres : les infractions relevées aux risques liés aux machines l'emportent à nouveau sur les préoccupations hygiénistes, mais dans un contexte différent : celui de la prééminence de la prévention des risques spécifiques. À partir de ces années, quelles que soient leurs compétences initiales, des générations d'inspecteurs effectuent un travail important et répétitif en vue d'améliorer la protection des mécanismes utilisés dans l'industrie. Ils découvrent, le plus souvent de façon empirique, l'évolution des techniques de protection, et les exigences juridiques nouvelles. La bataille pour la protection « ajoutée » des organes mécaniques accessibles pendant leur mouvement s'engage pour huit ou neuf décennies. De nombreux inspecteurs anciens instituteurs, n'ayant le plus souvent bénéficié d'aucune formation initiale de mécanique⁷⁶, sont cependant des préventeurs sérieux des risques mécaniques sur la base des quatre à six articles brefs et généraux du décret du 10 juillet 1913, puis des articles R.233.2 et suivants du Livre II du code du travail. Durant quatre-vingts ans, ils réalisent ainsi, année après année des milliers d'observations, de mises en demeure et de procès verbaux au sujet de ces organes mécaniques. Ils font poser chaque mois, des dizaines de carters ou de commandes de sécurité, même s'ils n'ignorent pas que ces derniers sont fréquemment enlevés ou neutralisés quelques temps après leur passage. Dans la première phase de l'histoire de la prévention industrielle, les ateliers se remplissent de métiers à tisser ou de machines mécaniques de tous genres arrivant sans protection de chez leur fabricant, quand ils ne sont pas fabriqués par l'industriel lui-même sans plus de protection.

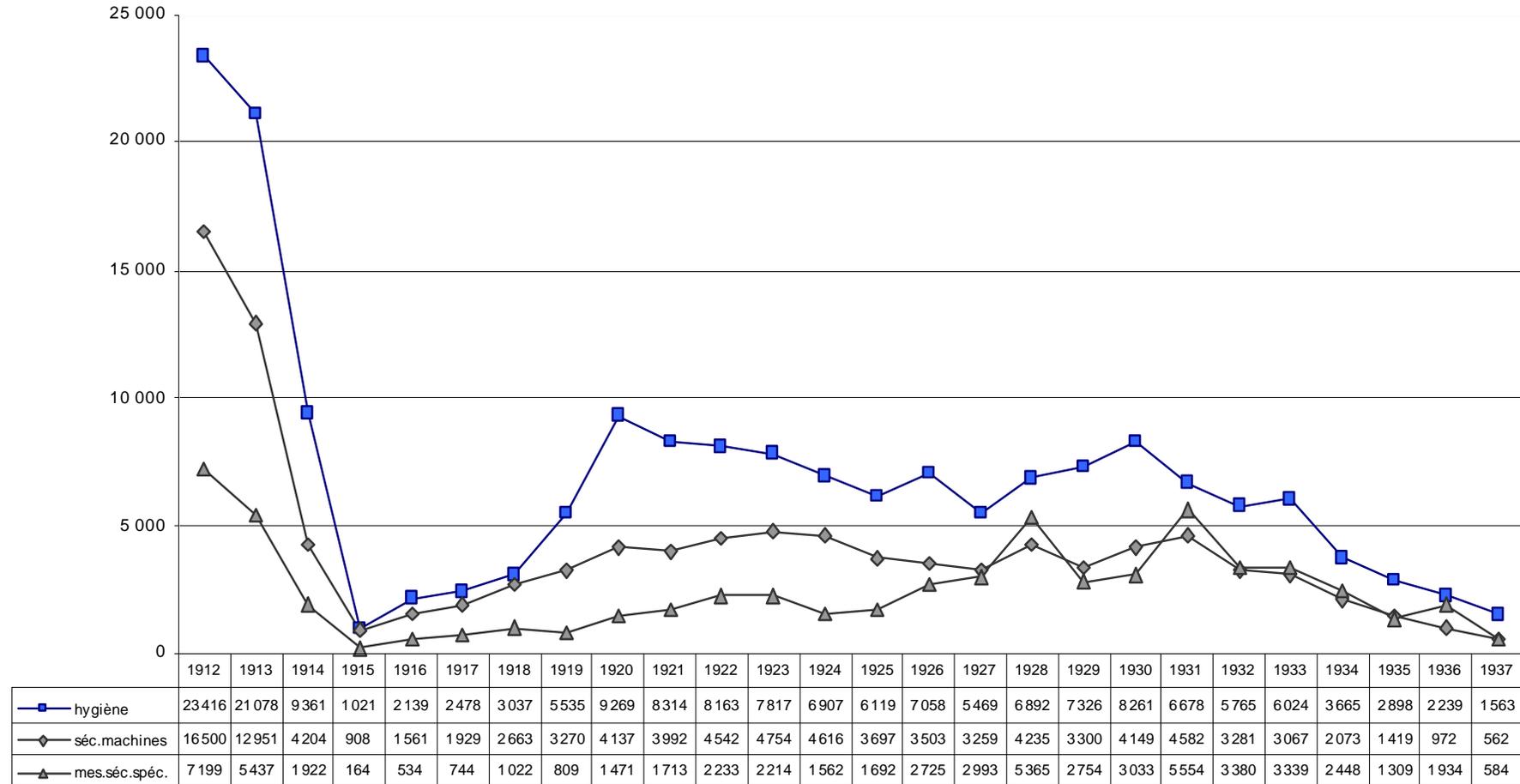
En raison de la lenteur des évolutions, cette étape se prolonge encore trente-cinq ans, après l'arrivée progressive des machines construites et vendues sous l'empire des premières réglementations de prévention intégrée. La première réglementation de sécurité, celle de la III^e République, agit sur des dangers découverts a posteriori, préexistant à l'arrivée du préventeur sur le lieu de travail. Ce dernier

⁷⁵ Voir le graphique 18. Dans les données numériques qui permettent de construire le tableau 15 et les graphiques 18 à 19 sont incluses les infractions relatives aux adultes, mais aussi celles relatives au personnel protégé dans certaines activités interdites, telles que l'emploi des enfants au service de certaines machines (les scies, les lames tranchantes, etc...). Toutefois les chiffres des infractions concernant les enfants et les femmes ne majoraient guère ceux qui relèvent de la sécurité des adultes.

⁷⁶ Et qui n'en reçoivent guère lorsqu'un centre de formation des inspecteurs est créé en 1955.

**Graphique 20 - Total des infractions en hygiène et sécurité (procès-verbaux et mises en demeure)
de 1912 à 1937, avec le multiplicateur par le nombre de salariés**

104



s'y présente d'ailleurs souvent après la survenance d'un accident qu'on aurait dû prévenir. La date charnière d'un changement aurait dû être la loi du 24 juin 1939. Elle anticipe timidement sur le renversement de la conception initiale de la sécurité en prévoyant une réglementation des machines mises en vente ou en location. Ses premiers effets ne se concrétisent qu'avec les décrets de 1947-1948 relatifs aux machines les plus dangereuses, presses et machines à bois. L'homologation de ces quelques types de machines n'est d'abord que règle d'exception. L'exception devient un principe général de prévention avec la loi du 6 décembre 1976 qui définit les conceptions de prévention de la fin du XX^e siècle. Leur application se développe avec les décrets du 15 juillet 1980. Ils sont enfin repris par la loi de transposition des directives européennes du 31 décembre 1991. Par la même occasion, une bonne partie du domaine de la protection des machines s'intègre dans celui de la prévention des risques spécifiques, chaque machine et chaque type de machine étant désormais visés par des textes spécifiques, ce qui vide de sa pertinence le découpage thématique réalisé jusqu'en 1937.

Les statistiques établies entre 1893 et 1937 pourraient introduire à l'histoire d'un certain nombre de thèmes importants de prévention tels que l'aspiration des poussières, la protection des organes de travail en mouvement, les dispositifs de sûreté imposés pour le nettoyage et le graissage des mécanismes en marche. À l'opposé des évolutions techniques majeures, il faut saluer à titre d'exemple, une curiosité de l'histoire de la prévention liée à la problématique mécaniciste⁷⁷. L'article 18 du décret du 10 mars 1894 interdit aux employeurs de tolérer le port de « vêtements flottants », source importante d'accidents et par conséquent de quelques vagues de procès-verbaux et de mises en demeure. Les modes vestimentaires de la Belle Époque s'introduisent jusque dans les ateliers⁷⁸ et légitiment l'existence de cet article, l'un des rares témoins, d'ailleurs dénaturé dans son application pénale, d'une inspiration relativement étrangère au dispositif de prévention français. La question du comportement individuel du salarié est soulevé mais son éventuelle responsabilité porte sur l'employeur, s'il en découle des problèmes de sécurité. L'historien peut suivre sur quarante-cinq ans la fréquence des applications de ces principes dans les mises en demeure et les rares procès-verbaux dressés pour la tolérance des vêtements flottants. Le temps des mises en demeure proscrivant les vêtements flottants se situe au cœur de la Belle Époque, de 1900 à 1909. Quelques inspecteurs continuent ensuite à invoquer cet article jusqu'en 1937. Ils semblent toutefois bien isolés. La conception objective de la sécurité domine. La pérennité des règles juridiques laisse aller, au fil du temps, les lents glissements des modes de vie, des comportements et des techniques.

Tableau 16 - Le thème de la prévention des risques mécaniques par la proscription des vêtements flottants (avec le multiplicateur par le nombre de salariés, pour les procès-verbaux)

	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907
PV vêtem.flottants		2	7	8	4	0	2	0	2	2	0	1	0	0	0
MD vêtem.flottants								185	152	163	204	189	506	248	137
PV risq.mécaniques		366	727	783	638	641	998	957	1 385	1 356	2 543	1 967	2 757	1 487	1 921
MD risq.mécaniques								7 512	8 972	8 313	8 417	7 550	9 943	8 029	8 972

	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
PV vêtem.flottants												1			
MD vêtem.flottants	142	135	26	26	30	29	296	12	31	53	44	134	194	214	195
PV risq.mécaniques	1 153	1 177	1 493	1 535	2 148	3 072	152	2	29	41	122	42	61	83	221
MD risq.mécaniques	11 866	11 278	11 226	11 101	14 322	9 850	3 615	865	1 389	1 651	2 161	3 080	3 843	3 557	3 911

	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
PV vêtem.flottants							1								
MD vêtem.flottants	185	186	14	25	27	20	28	40	21	21	17	17	10	5	11
PV risq.mécaniques	156	541	744	513	516	1 121	729	707	721	514	411	447	385	347	161
MD risq.mécaniques	4 063	3 541	2 939	2 965	2 716	3 094	2 542	3 402	3 840	2 746	2 639	1 609	1 024	620	401

⁷⁷ Voir ci-dessous le tableau 16.

⁷⁸ Le premier film qui est aussi le premier film évoquant le travail et le premier film d'entreprise, « *La sortie des usines Lumière* » en témoigne.

2° L'hygiénisme

La phase hygiéniste débute en 1905, lorsque s'achève le premier apogée de la prévention des risques mécaniques⁷⁹. Dans leurs rapports, les divisionnaires soulignent particulièrement leurs préoccupations hygiénistes. Cet apogée dure jusqu'en 1911. Les actions d'hygiène l'emportent sur les risques mécaniques en 1906, 1908 et 1909. Encore faut-il signaler que l'importance de l'hygiénisme est réduite dans les tableaux et les graphiques parce que certains décrets qui nous paraissent aujourd'hui imposer pour l'essentiel des mesures d'hygiène sont alors classés dans les risques spécifiques, tels que les précautions à prendre dans les opérations de blanchissage ou la prévention de la maladie du charbon. Les risques spécifiques sont appréhendés de façon complète, y compris dans leur dimension chimique et biologique, dès lors qu'ils traitent de risques particuliers à certaines professions ou à certains procédés de travail.

Après la Première guerre, les constatations faites par les inspecteurs dans le domaine de l'hygiène suivent une ligne brisée proche de celle des risques mécaniques. La pente générale est descendante, avec des pics et des effondrements, mais avec des creux plus prononcés qu'en prévention mécanique. Une seconde pointe du thème apparaît de 1926 à 1932. Il ne faut pas oublier que ces deux axes de travail sont alors intégrés dans le même décret du 10 juillet 1913.

3° La prévention des risques spécifiques

De 1893 à 1937, la prévention des risques spécifiques croît de façon lente mais régulière. Par rapport à l'ensemble de l'effort de prévention, elle passe de 7 à 12 % dans les années 1900-1913, à 10-15 % dans les années 20, et à 25-35 % dans les années 1930-1937, bien qu'avec des conceptions qui paraissent aujourd'hui rudimentaires⁸⁰. Toutefois en dépit de son cadre réglementaire primitif, cet axe de prévention annonce les évolutions majeures du siècle en matière de sécurité. Vu de l'an 2000, toute l'évolution de la sécurité consiste en une évolution qui va de la sécurité « rajoutée » à la sécurité intégrée dès la conception des machines, des lieux de travail et des procès de fabrication. En 1937, à la fin de la période étudiée, on n'en est pas encore là. À l'origine, les risques spécifiques sont ceux qui font l'objet de décrets ou d'articles particuliers. Les tableaux présentés pour les années 1900, 1913, 1926 et 1936, permettent de repérer ces différents risques⁸¹. On peut les classer sous trois rubriques :

⁷⁹ Si la prévention dans le domaine de l'hygiène peut répondre à une définition large, les thèmes ayant servi à construire les bases de données du tableau 15 et des graphiques 18 à 20 doivent être énumérés de façon précise. Ils comprennent l'état des locaux de travail, l'aération, les aspirations des vapeurs et poussières, les locaux sanitaires, l'état des lieux de couchage. Pour ne pas multiplier les sous-rubriques du champ hygiène et sécurité, les questions de sécurité-incendie, la disposition des issues et des portes et les règles définissant le volume des ateliers sont intégrées dans l'ensemble appelé « hygiène » pour des raisons de commodité.

⁸⁰ *Cahier n° 2 – 3 du Comité d'histoire* p. 184 à 187.

⁸¹ Ils ont fait l'objet d'une précédente étude : voir sur ce point le *Cahier n° 2-3 du Comité d'histoire* p. 169 à 197. À ce propos, une difficulté est à signaler dans la préparation des données numériques servant de base à ces graphiques : avec les statistiques d'avant 1912, il est assez facile d'isoler les infractions relatives aux risques mécaniques et aux risques du bâtiment qui rentrent dans la rubrique des risques spécifiques, parce qu'elles sont présentées, sauf pour les procès-verbaux de 1895 et les observations et mises en demeure de 1897 et 1898, sur plusieurs lignes distinctes, bien que les règles relatives aux échafaudages, barrières et garde-corps s'appliquent dans tous les lieux de travail (bâtiment et ateliers industriels). Par la suite avec la loi du 31 décembre 1912, dont est sorti l'article 66 a) du code du travail, les statistiques regroupent plusieurs risques différents sous un même alinéa : ceux qui sont liés aux échafaudages du bâtiment, aux moteurs et cuves non protégés, etc. La ventilation des actions répertoriées est faite en suivant la logique suivante : avant 1912, lorsque les lignes sont distinctes, les inspecteurs sont bien outillés par d'autres articles bien libellés pour la prévention des risques mécaniques. Mais ce n'est pas le cas pour les risques du bâtiment. Les contraventions sont comptabilisées dans le champ de prévention qui ne dispose pas d'article spécifique bien adapté. Les notations des rapports des divisionnaires sur les problèmes de sécurité confortent cette façon de procéder. Après 1912, à défaut de mieux mesurer l'impact vraisemblablement supérieur des accidents mortels du bâtiment qui ont très souvent justifié l'appel à cet article, les décomptes de contravention sont répartis conventionnellement par moitié entre la prévention des risques spécifiques (bâtiment) et la prévention du risque « machines ».

Certains textes demeurent attachés à la protection spécifique des enfants et des femmes : limitation des charges qu'ils sont autorisés à porter, éviction des enfants de certains travaux dangereux, dans les laminoirs, les verreries, etc... ; ce sont surtout les tableaux du décret du 13 mai 1893 qui interdisent de leur faire manipuler certains produits ou d'effectuer certains travaux et dans certains cas d'être tout simplement employés dans des ateliers où sont effectués un certain nombre de travaux dangereux. À noter aussi l'interdiction de les employer dans des imprimeries où l'on confectionne des documents contraires aux bonnes mœurs et à la morale.

Viennent ensuite les trois grands risques particuliers à certains modes de travail ou à certains instruments de travail. Ils commencent très tôt à connaître une définition détaillée et particulière : en premier lieu, le bâtiment et les travaux publics. À partir de 1893, ce secteur mobilise régulièrement de 30 à 80 % des efforts des inspecteurs dans le domaine des risques spécifiques. Les risques électriques et ceux liés à l'emploi des appareils de levage sont les deux autres domaines essentiels touchant l'ensemble des salariés. Les textes d'origine semblent aujourd'hui très primitifs, mais ils sont utilisés de façon efficace. Il faut mentionner aussi les manutentions de charge avec la seule force humaine, importantes au début du siècle.

S'ajoutent ensuite à ces deux listes un certain nombre de risques chimiques ou biologiques ayant fait aussi l'objet de réglementations spécifiques : la prévention de maladies professionnelles liées au plomb, à l'étain, au cuivre et au ciment ; puis celle des maladies d'origine bactérienne. Ces derniers risques commencent à attirer l'attention du pouvoir réglementaire de 1905 à 1911, durant la période de démarrage de l'hygiénisme : il s'agit des décrets relatifs à la manipulation du linge sale dans les blanchisseries (décret du 4 avril 1905), à l'infection charbonneuse (décret du 22 août 1910), à la manipulation des pansements usagers (décret du 30 novembre 1911) et aux couperies de poils (décret du 21 juin 1911). Enfin dès le début du siècle sont visés le travail dans l'air comprimé (décret du 15 décembre 1908/28 décembre 1909) et les voies ferrées industrielles (décret du 4 décembre 1915). On voit la précision technique à laquelle s'astreint alors le tout nouveau ministère du Travail.

4^e Le défaut de déclaration d'accident, une infraction formelle souvent utilisée

Dans un but de simplification, ce thème est relié aux questions d'hygiène et de sécurité⁸². Les déclarations d'accidents du travail, exigées des employeurs, sont la base symbolique d'une transparence nécessaire sur les incidents graves de sécurité réellement survenus dans l'entreprise. Jusqu'en 1914, les défauts de déclaration représentent une valeur significative au sein des procès-verbaux des inspecteurs. Les infractions relevées à ce titre donnent lieu de façon durable à cinq cents procédures annuelles environ (cinq actions annuelles par inspecteur en moyenne, un chiffre très élevé).

Après la guerre, ce chef de verbalisation n'a plus la même importance mais persiste comme une trace respectable de l'unicité des lois ouvrières à leur naissance. Combien d'inspecteurs et de contrôleurs de la seconde moitié du siècle ont-ils seulement dressé un seul procès-verbal à ce titre dans toute la durée de leur carrière⁸³ ? Cette mission particulière était dévolue aux inspecteurs par l'article 15 de la loi du 2 novembre 1892. Elle est élargie par la loi du 12 juin 1893 et confirmée par la loi du 9 avril 1898, ancêtre des régimes de sécurité sociale. Les sanctions visent aussi le défaut d'affichage de la loi de 1898 sur les accidents du travail.

II - L'importance des missions en faveur de la maîtrise du temps de travail

Jusqu'en 1893, le noyau dur de l'ordre public social se construit autour de deux thèmes : la protection des enfants contre le surmenage et la durée du travail de l'ensemble des salariés. L'importance du premier thème décroît rapidement et sensiblement à partir de 1913. La durée du travail prend une importance accrue à partir de 1894-1895. Son développement continue durant toute

⁸² Un autre regroupement aurait pu être constitué avec toutes les attributions préfigurant les interventions susceptibles de garantir le fonctionnement des futurs organismes de sécurité sociale.

⁸³ En l'an 2000, cette compétence fossile de la loi de 1892, est toujours attribuée aux inspecteurs du travail.

la première moitié du siècle, jusqu'en 1937, et même au-delà, tout au long de sa seconde moitié. L'importance des efforts accomplis par les services du travail n'est cependant pas proportionnelle à celle des textes juridiques produits peu à peu, ni à la mobilisation du mouvement social à leur sujet. Elle n'est pas non plus linéaire. On peut même évoquer en cette matière une constatation générale : sur une longue période, plus les textes régissant le temps de travail se multiplient, moins les services interviennent à leur sujet, en valeur relative.

De 1893 à 1937, ce champ de compétences touchant au temps constitue, à côté de l'hygiène et de la sécurité, un énorme ensemble qui se manifeste amplement dans les statistiques. Il se compose de tous les textes concernant la limitation de la durée du travail, l'organisation du travail (travail en équipes), la dispersion du temps de travail (travail de nuit, repos hebdomadaire), les congés payés et congés de toutes sortes (premier exemple apparu dans la législation française, le congé des « femmes en couche »).

Avec la somme de toutes ses composantes, l'importance de ce domaine saute aux yeux en valeur absolue et en pourcentage des infractions visées par les procès-verbaux⁸⁴. Mais comme le multiplicateur d'infractions par le nombre de salariés concernés est susceptible de déformer la réalité en majorant, davantage que dans d'autres domaines, la place de la durée du travail dans l'activité du service, on doit se reporter aux décomptes des procès-verbaux dressés, hors effet du multiplicateur⁸⁵. Dès 1893, le temps de travail est le premier champ d'action pénale et il le demeure, aussi bien avec le multiplicateur que sans lui. Cette prééminence est telle qu'après la relance de la loi d'avril 1919 sur les huit heures, ce champ de la durée du travail (et du repos hebdomadaire), en nombre d'infractions multipliées par le nombre de salariés, est le seul où l'après-guerre est supérieur, de 1924 à 1934, à l'avant guerre⁸⁶.

Même lorsque l'on retire l'effet du multiplicateur il est manifeste que le nombre de papiers rédigés pour conduire les employeurs devant les juges pour des raisons de durée du travail est de beaucoup supérieur à ceux qui les y conduisent pour des accidents du travail, sauf en 1916-18. Après suppression du multiplicateur pour la seule période pour laquelle ce calcul peut être fait, le graphique 12 illustre l'écart entre la zone des mille pour l'hygiène et sécurité et celle des quatre mille pour le temps de travail⁸⁷.

1^{er} Les étapes

Pendant les quarante-cinq années étudiées, la structure intérieure de cette action pour la maîtrise du temps de travail évolue⁸⁸, la matière étant périodiquement relancée et renouvelée, sous l'impulsion du législateur. À l'origine, cette mission est dominée par les textes s'appliquant exclusivement aux femmes et aux enfants, auxquels s'additionne déjà, mais de façon réduite, l'application du plafond des douze heures applicable aux salariés de sexe masculin des établissements occupant plus de vingt salariés ou utilisant l'énergie d'un moteur mécanique en vertu du décret-loi du 9 septembre 1848. Les textes relatifs au personnel protégé conjuguent de nombreuses questions touchant à la répartition du travail dans la journée, le travail en équipes, les roulements, le travail de nuit, les jours fériés.

Malgré l'abondance des procès-verbaux, ce champ d'action est un domaine problématique pour le service : la loi du 2 novembre 1892 est ressentie comme un échec, dans les années qui suivent sa parution, pour la raison que le maximum horaire journalier de dix heures pour les enfants ne parvient pas à entrer en application. Rappelons la tolérance accordée par le ministre du Commerce

⁸⁴ Voir les tableaux 7 à 10.

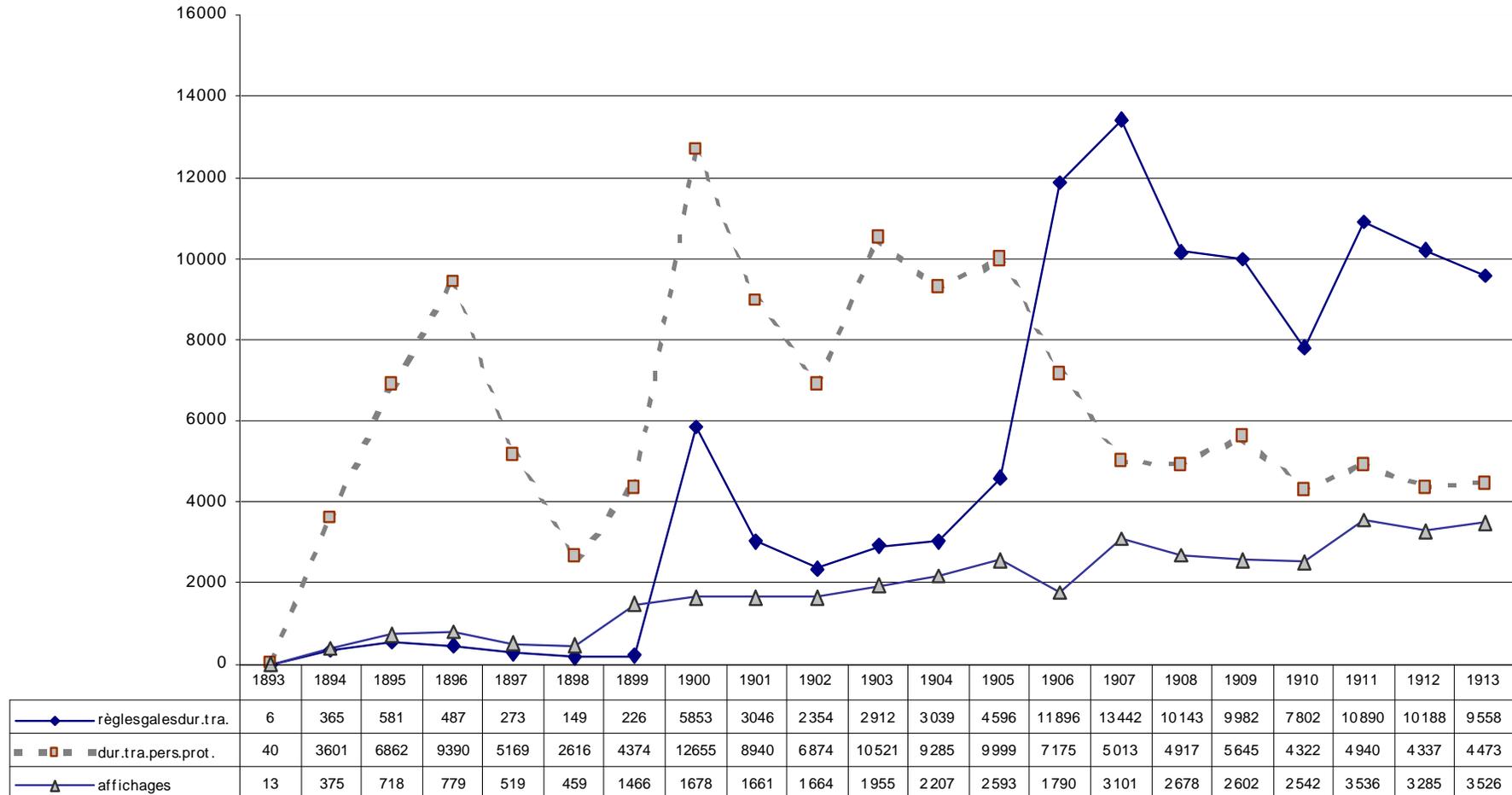
⁸⁵ Voir les tableaux 11 et 12.

⁸⁶ Voir le graphique 11.

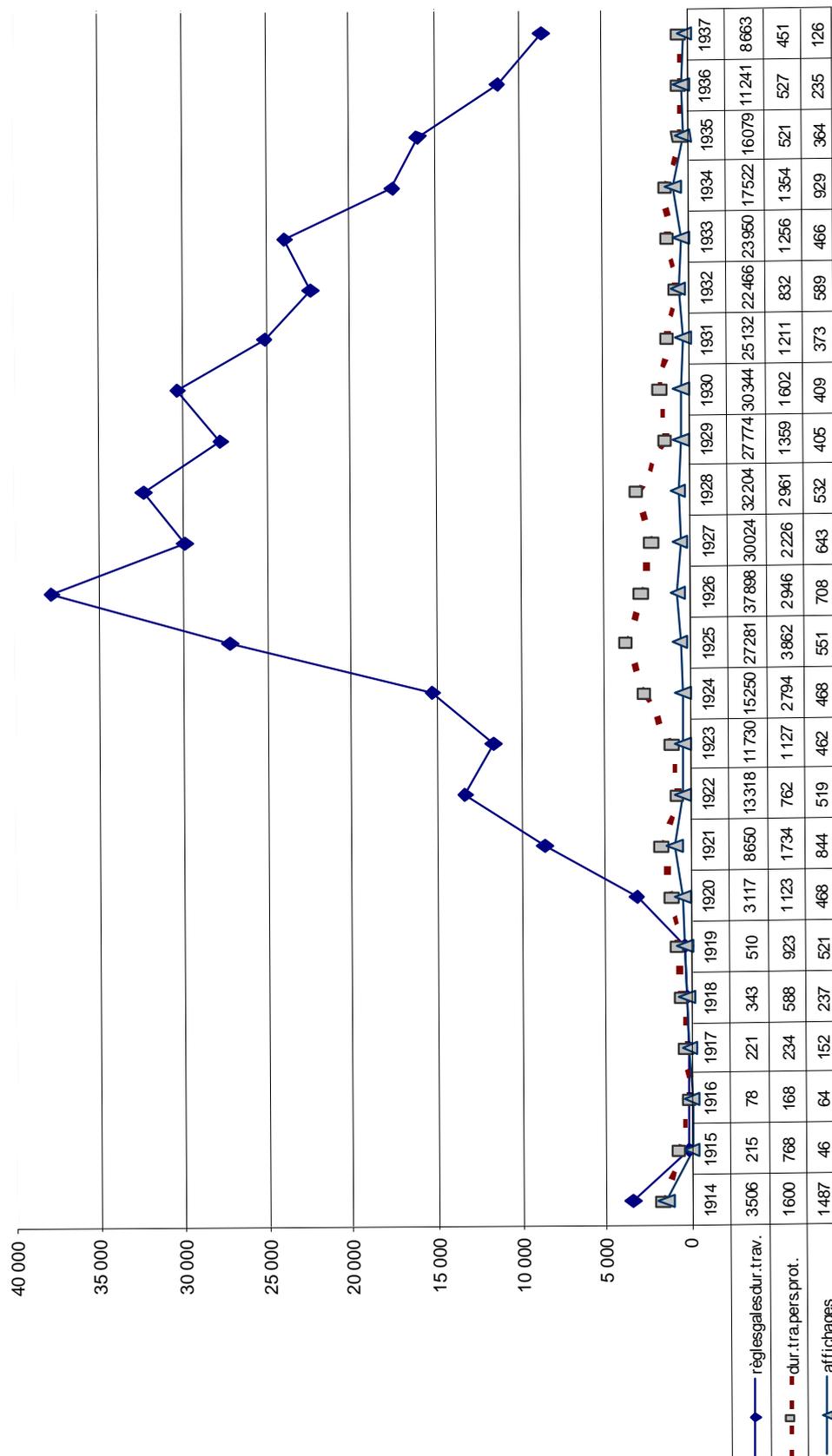
⁸⁷ Voir le graphique 12

⁸⁸ Voir les graphiques 21 à 24 et d'abord celui concernant les relances de l'action sur le temps de travail.

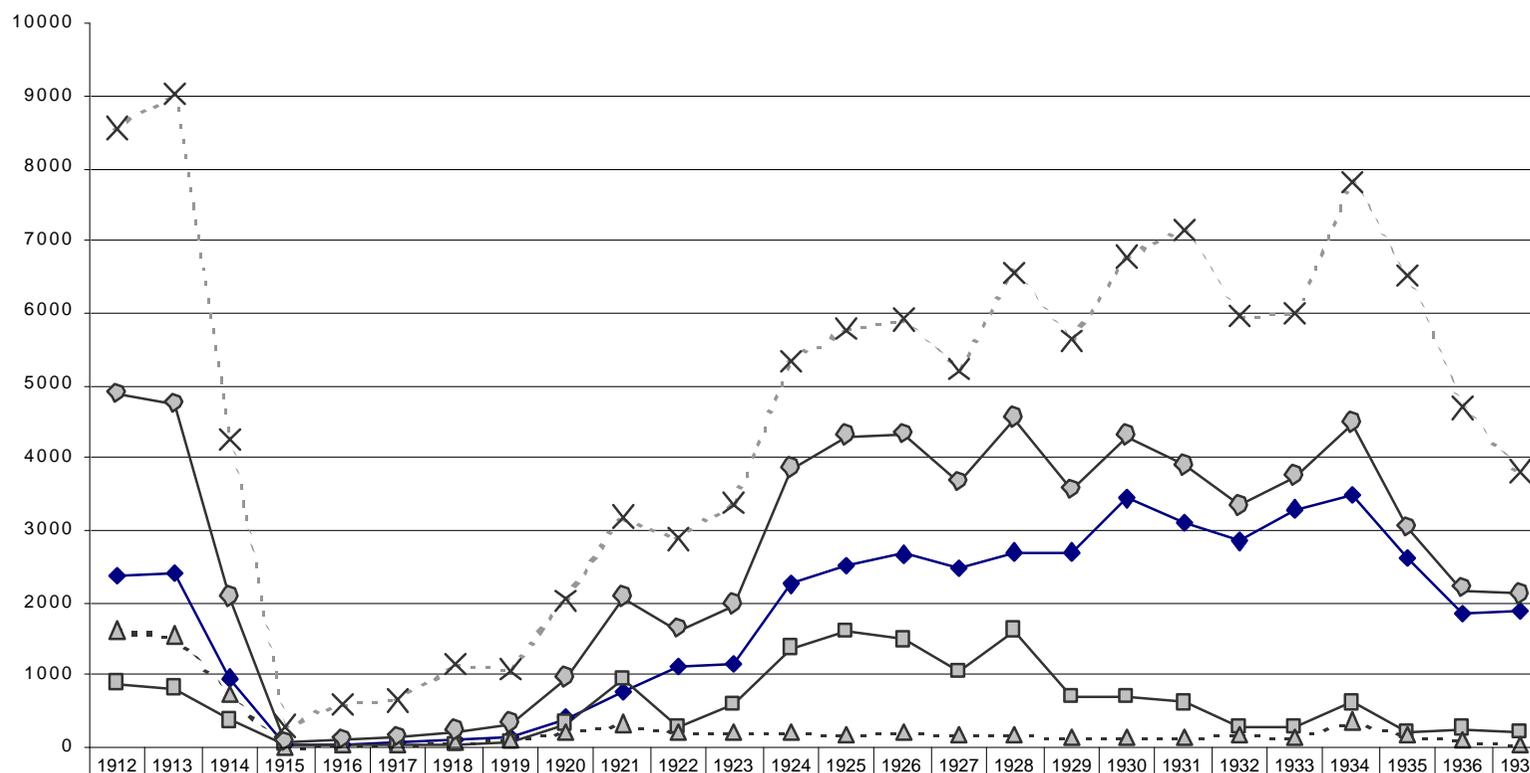
Graphique 22 - Infractions relevées par procès-verbal au sujet du temps de travail de 1893 à 1913 (multiplicateur inclus)



Graphique 23 - Infractions relevées par procès-verbal au sujet du temps de travail de 1914 à 1937 (multiplicateur inclus)



Graphique 24 - Infractions relevées par procès-verbal au sujet du temps de travail de 1912 à 1937 (hors effet du multiplicateur)



	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
—◆— DT générale	2381	2393	962	25	33	56	95	156	409	776	1101	1146	2273	2505	2659	2467	2717	2699	3429	3110	2856	3300	3487	2629	1847	1871
—■— Dt fem/enf	881	797	362	31	38	30	42	62	344	965	292	584	1368	1589	1467	1031	1643	691	711	642	312	308	638	240	252	211
- - - ▲ - - - affichages	1612	1551	733	15	29	44	80	101	217	336	240	216	211	192	223	183	190	151	155	145	170	139	358	183	93	44
—●— tot PVDT	4874	4741	2057	71	100	130	217	319	970	2077	1633	1946	3852	4286	4349	3681	4550	3541	4295	3897	3338	3747	4483	3052	2192	2126
- - - X - - - tot PV toutes missions	8573	9030	4266	293	600	654	1136	1079	2027	3171	2900	3379	5315	5777	5921	5230	6559	5628	6769	7166	5979	5993	7828	6506	4710	3813

qui suspend l'application de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi, imposant un horaire de dix heures pour les jeunes de moins de seize ans. Pendant sept ans, soucieux de l'inconfort de leur position devant les industriels, les inspecteurs et leurs divisionnaires réclament une nouvelle loi. Celle-ci, publiée le 30 mars 1900, est la première loi sociale du siècle. Elle relance aussitôt la dynamique des contrôles. Du fait d'une extension encore insuffisante du champ d'application de cette loi, l'action sur le temps de travail s'élargit avec deux plafonds. À celui de douze heures s'ajoutent les dix heures imposées aux établissements comportant un personnel mixte, c'est à dire employant des hommes à côté des enfants et des femmes.

Ne voyant toujours pas de réponse à leur vœu d'une unification complète des règles applicables aux divers établissements en concurrence, les inspecteurs réclament aussitôt, non pas tant une loi de réduction de la durée du travail, qu'une loi de généralisation. Elle est votée en avril 1919 mais sur un seuil nettement inférieur, imposant la journée de huit heures et la semaine de quarante-huit heures. C'est le troisième rebond majeur. Il domine toute l'action du service en matière de réglementation du travail entre les deux guerres. Admise dans le principe, cette généralisation exige cependant encore plusieurs années pour entrer effectivement en application dans les branches professionnelles. Elle suppose en effet la publication préalable de décrets d'application pris après des négociations paritaires.

Nouvelle étape décisive : les deux lois de juin 1936 sur les quarante heures et les congés payés. Timidement apparus le 17 juin 1913, avec les quatre semaines des « femmes accouchées », les congés ont devant eux un bel avenir avec toutes les autres formes de congé des salariés, sans parler de ceux qui seront liés aux institutions représentatives du personnel.

Une autre relance, en deux étapes, sur les questions du temps, est due à la loi sur le repos hebdomadaire du 13 juillet 1906. Elle accapare une partie très importante du temps du service. La loi du 29 décembre 1923 la réactualise en organisant la fermeture des commerces par des arrêtés préfectoraux. Dès ses débuts, le service utilise activement cette compétence pour étendre son champ d'intervention à des secteurs qui lui échappaient jusque là⁸⁹ (près de onze mille infractions en 1906, 41 % du total pour l'année, 10 119 en 1913, 35 % du total). Entre les deux guerres, l'action en faveur du repos hebdomadaire demeure très importante, avec des chiffres d'infractions et de procès-verbaux en nombre considérable.

La première moitié du siècle est bien le début de l'époque du temps retrouvé pour une classe ouvrière qui ne cessait jamais jusque là d'être rivée à sa tâche, du lever du jour à son coucher, et bien souvent au-delà, tous les jours de la semaine et tout au long de l'année. L'inspection du travail a perçu l'importance de cette mission qui contribuait à faire émerger un nouveau mode de vie plus adapté à la vie urbaine et industrielle qui se développe alors.

2° Un vecteur pour des évolutions essentielles

Cette mission de la maîtrise du temps de travail est témoin plus que tout autre du glissement qu'opère le droit du travail. D'un droit protecteur des catégories les plus faibles parmi les travailleurs manuels il devient un droit régissant l'ensemble des rapports de travail et l'ensemble des salariés. La présentation graphique permet de donner une date précise à cette évolution⁹⁰. À la fin de l'année 1906, la tendance s'inverse entre une inspection protectrice des femmes et des enfants et une inspection chargée du contrôle des conditions de travail de l'ensemble des ouvriers. L'inspection devient en 1906 l'inspection d'un droit du travail généraliste⁹¹ quant au public touché.

⁸⁹ Pour cette immixtion dans le secteur du commerce, il faut toutefois faire mention d'une première extension de compétence par la loi du 29 décembre 1900 imposant aux « magasins et boutiques » l'obligation de fournir des sièges aux employées.

⁹⁰ Sur le graphique 22, l'intersection des deux lignes visant les infractions à ces deux types de règles.

⁹¹ Voir également le tableau XII, page 57 du supplément aux cahiers du comité « 1892-1913, l'inspection du travail française et le travail des enfants »

Cette présentation graphique montre également que la grande période de l'intervention en faveur des horaires des enfants et des femmes est celle de la loi du 30 mars 1900 qui lève les hypothèques de la tolérance ministérielle du 3 mars 1894 suspendant l'application de l'article 3 de la loi du 2 novembre 1892. On voit également⁹² l'effet de cette tolérance dans la cassure de la ligne en 1897-98-99. L'attention aux horaires des hommes dans les ateliers mixtes se manifeste avec des difficultés de 1900 à 1904 : 5 800 infractions en 1900, et une baisse les années suivantes : 3 000, 2 300, 2 900, 3 000. C'est toute l'histoire de l'application en trois étapes de la première grande réduction volontariste de la durée du travail. Par la suite, la loi sur le repos hebdomadaire applicable à tous les salariés fait refluer définitivement, en valeur relative et absolue, la mission protectrice des salariés « faibles et protégés ». À l'exception des années 1915 à 1921, l'écart va croissant⁹³, entre l'appel aux textes généraux et l'usage des textes spécifiques relatifs aux enfants et aux femmes.

La mission de veille sur le temps de travail opère aussi rapidement l'extension de certaines garanties du salariat, à de nouvelles catégories de salariés initialement non incluses dans le champ de compétence de l'inspection et celui des dispositifs d'ordre public du droit du travail : dès 1906, elles s'étendent à tous les salariés y compris ceux du commerce et des services. Le temps de travail est donc un champ récurrent qui puise aux sources les plus profondes du droit du travail. Il permet aussi d'avancer plus vite avec des prérogatives d'ordre public, que sur d'autres champs, notamment celui qui régit la forme des contrats et les modalités de leur rupture (Livre I du Code du travail), les règles législatives qui les concernent ne se développent qu'à partir des années 1930 et même avec les années 1970 et suivantes.

Grâce au temps de travail, élément de continuité entre le XIX^e et le XX^e siècle, les statistiques ministérielles gardent longtemps, jusqu'en 1936, la trace de ces infractions résiduelles, fondées sur des textes du milieu du XIX^e siècle. Les infractions visant les adultes de sexe masculin des ateliers, relevées en vertu du décret-loi du 9 septembre 1848, continuent d'apparaître dans l'action du service jusqu'en 1936⁹⁴ :

Tableau 17 - Infractions relevées sur la base du Décret-Loi du 9 septembre 1848 et de sa modification du 30 mars 1900

	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907
décret 9 sept. 1848	6	365	581	487	273	148	226	892	132	267	639	369	471	552	216
modification 1900								4 961	2 914	2 087	2 273	2 670	4 121	2 741	2 350
	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
décret 9 sept. 1848	514	279	373	240	166	145	27								183
modification 1900	1 270	1 388	1 171	2 062	1 273	1 399	223	15	9	3	106	73	14	30	22
	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
décret 9 sept. 1848	12	2	6		29			12		31	1 781		9	1	supp.
modification 1900	9	37	386	77		18				5	5				

⁹² Voir le graphique 22.

⁹³ Voir les graphiques 23 et 24. Le graphique 24 permet de situer, en outre, hors effet du multiplicateur, la place du temps de travail parmi l'ensemble de l'action pénale du service.

⁹⁴ Voir le tableau 17.

C'est au cours de l'année des quarante heures qu'est dressé le dernier procès-verbal au titre de ce décret-loi du 9 septembre prévu initialement, au lendemain de la Révolution de 1848, pour allonger la durée quotidienne de travail, en la reportant de dix heures à douze heures ! Un inspecteur trouve encore à cette date, une entreprise et une branche non assujetties, en droit, à la loi générale d'avril 1919 et dépassant les maxima de durée du travail d'un autre siècle.

Les pratiques juridiques induites par le droit du travail évoluent manifestement avec une grande lenteur, en raison, non pas tant d'un quelconque esprit passéiste de ses inspecteurs, que du fait des dédales d'un système juridique qui naît au travers d'une succession d'exceptions. Celles-ci sont aussi chaque fois des acquis auxquels on s'attache. Ces exceptions s'inscrivent dans un système globalement respectueux des libertés définies par la Révolution française. Garanties de droits fondamentaux inaliénables et des principes libéraux de l'économie, ces libertés révolutionnaires ne tolèrent que l'on réprime les abus qu'en s'appuyant sur le respect des textes fussent-ils des plus anciens.

3^e Un complément formaliste, la sanction des défauts d'affichage, procédure refuge fort utile

Avant la guerre, l'action en faveur de la transparence des horaires est importante⁹⁵. Elle bénéficie d'une croissance continue, pour atteindre et dépasser les deux mille infractions par an. Avec constance, une centaine d'inspecteurs relèvent donc en moyenne, vingt infractions annuelles sur la question des seuls affichages. Après guerre, cette façon d'engager la lutte contre les horaires excessifs devient négligeable.

On doit noter toutefois au préalable que le comptage des infractions pour des défauts d'affichage ne vise pas seulement les horaires, mais tous les affichages prévus par la loi de 1892. L'affichage des seuls horaires ne peut être isolé, dans l'état des statistiques dont on dispose. Ces infractions à l'affichage sont cependant intégrées au sein des missions relatives au temps, afin de simplifier les grilles de lecture, mais aussi pour ne pas s'éloigner du contexte dans lequel sont relevées ces sanctions aux règles d'affichage. 1899-1913 est la grande époque des procès-verbaux pour défaut d'affichage, parce que les instruments réglementaires de maîtrise du temps de travail et leurs moyens de contrôle sont insuffisants. Les seuils légaux ne correspondent pas non plus aux aspirations montantes du mouvement social. Le monde ouvrier manifeste, fait grève, s'unifie autour du mot d'ordre des huit heures. Malgré l'insuffisance des textes, une certaine concordance de vues, une convergence d'intérêts, s'établissent entre les missions des inspecteurs et l'une des principales aspirations ouvrières. Cette montée d'une revendication essentielle rencontre l'action volontariste de la République « sociale », sensible à faire quelque chose, si modeste que ce soit, pour répondre au besoin de gagner un peu de temps pour vivre, pour s'instruire, pour aimer... « Le temps des cerises »... ! Avec l'arrivée du Gouvernement de défense républicaine de Waldeck-Rousseau et la nomination de Millerand au ministère du Commerce en 1899, des rapprochements sont suggérés par l'administration centrale qui recommande des visites aux Bourses du travail et des conférences aux syndicats sur les lois ouvrières. Dans ce contexte, la loi du 30 mars 1900 sur les dix heures dans les établissements mixtes donne une issue à plusieurs années d'hésitations parlementaires sur les insuffisances de la loi du 2 novembre 1892. S'il faut faire quelque chose, on va au moins verbaliser pour les horaires non affichés !

Les plaintes, soigneusement inventoriées dans les rapports annuels, sont pour une grande part à l'origine de cette action répressive centrée sur les problèmes d'organisation du temps de travail et le respect des horaires affichés. Cette concentration des interventions sur les affichages se justifie surtout lorsque les visites ne peuvent aboutir à d'autres conclusions précises. Même si plusieurs défauts d'affichages sont sanctionnés et fusionnés dans la même présentation statistique, lorsque l'on en vient à verbaliser c'est que l'inspection n'arrive pas à donner une suite plus satisfaisante aux plaintes et aux tensions fondées le plus souvent sur des questions de durée du travail.

⁹⁵ Voir les graphiques 22 et 23.

Après la Première guerre mondiale, la faiblesse numérique des sanctions pour défaut d'affichage peut surprendre. Deux hypothèses s'offrent au service : verbaliser, si l'on peut appliquer la loi d'avril 1919 qui donne une réponse plus radicale aux auteurs des plaintes, du moins dans les branches industrielles principales. Si non, en rencontrant des représentants d'unions locales ou des salariés d'entreprises couvertes par une implantation syndicale, les inviter à remédier aux carences de la couverture réglementaire et à relancer les concertations préalables à la parution des décrets.

4^e La statistique des tolérances autorisées ou enregistrées

De 1893 à 1913, il faut faire place ici dans l'analyse quantitative à un autre mode d'intervention administrative qui prend beaucoup d'ampleur sur le plan des procédures et des modes d'action⁹⁶. Il s'agit de l'ensemble des autorisations et dérogations administratives de dépassement de certaines limites fixées par la loi à la durée quotidienne de travail, au travail de nuit et au repos hebdomadaire des femmes et des enfants. Des « tolérances » peuvent être utilisées par les employeurs, dans certains cas sur simple déclaration, dans d'autres, après autorisation des inspecteurs divisionnaires et départementaux. Ces interventions font l'objet d'un système statistique très développé pendant les vingt premières années qui suivent la loi de 1892. Par ailleurs, dans le même temps, les rapports des divisionnaires de ces années font de fréquentes allusions aux motivations qui les ont amenés à divers refus et à leurs réactions à l'égard de ces tolérances.

Ces modalités d'application de la loi du 2 novembre 1892 sont plutôt des dispenses d'appliquer telle ou telle de ses dispositions. Il en résulte que cette statistique est faite pour en mesurer les risques de dérive plutôt que pour vanter l'efficacité du service. Les inspecteurs, avec leur esprit rigoureux font cependant de ces procédures des outils de contrôle et se battent pour que les employeurs s'astreignent effectivement aux formalités. Ils s'en servent pour débarquer au jour dit dans les entreprises afin d'éviter les usages abusifs et, le cas échéant, font usage de leur pouvoir de les refuser. Ces tolérances ne sont abordées ici que sous l'angle de l'activité qu'elles génèrent pour le service bien qu'elles puissent aussi présenter un tableau intéressant de l'effectivité des réductions de la durée du travail⁹⁷.

Ces premières formes d'autorisation administrative du service révèlent que les inspecteurs consacrent une part importante de leur temps à ce type de surveillance, souvent exercée par simple écrit ou de façon téléphonique, à partir de leur domicile. Ils sont nombreux à regretter l'énergie ainsi déployée, avec, selon eux, une efficacité réduite et une grande difficulté à mettre en œuvre des contrôles réels.

Des cumuls peuvent être réalisés pour les jours ou les nuits ayant fait l'objet d'une tolérance, pour les établissements en ayant bénéficié, et pour le nombre de salariés touchés, au total dans l'ensemble des établissements. Ces comptages rappellent le soin mis par le service à dénombrer d'une façon analogique les infractions multipliées par le nombre de salariés. Cette application méticuleuse fait sourire aujourd'hui tandis que la mesure de l'activité réelle de l'administration n'est décrite de façon

⁹⁶ Voir le tableau 18 et le graphique 25 ainsi que les statistiques des tolérances relatives à l'année 1900 prise en exemple.

⁹⁷ Le tableau 18 et le graphique 25 sont établis à partir des cumuls de toutes les tolérances. Les statistiques annuelles décomptent distinctement les tolérances prévues aux articles 4 § 7 de la loi du 2 novembre 1892, 1^{er}, 2, 3 et 5 du décret 15 juillet 1893, modifié à diverses reprises et notamment par le décret du 26 juillet 1895, et 18 de la loi du 13 juillet 1906 : ce sont successivement les dérogations temporaires à l'interdiction du travail de nuit en cas de force majeure ou d'incident grave ayant interrompu la force motrice ; les dérogations temporaires à l'interdiction du travail de nuit en cas de veillées avec travail jusqu'à onze heures du soir ; les dérogations permanentes à l'interdiction du travail de nuit avec maximum de sept heures dans les imprimeries de journaux ; les dérogations temporaires à l'interdiction du travail de nuit en cas de haute saison ou de travail urgent de marchandises susceptibles de se détériorer ; les autorisations de prolonger la journée de travail jusqu'à douze heures, 60 ou 90 jours par an, en cas de suractivité ; les tolérances accordées dans la limite de quinze semaines par an, pour l'emploi des femmes et des enfants le jour du repos hebdomadaire ; enfin les tolérances au travail le jour du repos hebdomadaire pour les travailleurs adultes.

TABLEAU n° 11

Dérogations temporaires à l'interdiction du travail de nuit

(Loi du 2 novembre 1892. - Art. 4, § 7)

Autorisations données en 1900

DESIGNATION DES ETABLISSEMENTS et de la nature de l'industrie	DUREE des dérogations	DETAIL DU PERSONNEL employé la nuit		
		Enfants de 13 à 18 ans	Filles au-dessus de 18 ans et femmes	Nombre total
Blanchisseries	jours 23	"	5	5
Filatures	de chanvre 150	5	129	134
	de coton 287	195	189	384
	de laine 90	15	46	61
Retorderies de coton	3	5	19	24
Teinture et galçage de fils	30	"	60	60
Tissages	de coton 38	81	190	271
	de toile 21	7	20	27
TOTAUX		308	658	966

TABLEAU n° 12

Dérogations temporaires à l'interdiction du travail de nuit(Décrets des 26 juillet 1895, 29 juillet 1897 et 24 février 1898. - Art. 1^{er})

Prolongation de la durée du travail jusqu'à 11 heures du soir

Déclarations faites en 1900

DESIGNATION DES INDUSTRIES	NOMBRE d'établis- sements	NOMBRE de veillées
Broderie et passementerie pour confections	37	13 112
Chapeaux (Fabrication et confection de) en toutes matières, pour hommes et femmes	260	105 514
Confections, couture et lingerie pour femmes et enfants	1 038	378 730
Confections en fourrures	49	28 794
Pliage et cartonnage de rubans	6	375
TOTAUX	1 390	526 525

TABLEAU n° 13

Dérogations permanentes à l'interdiction du travail de nuit

(Décrets des 26 juillet 1895, 29 juillet 1897 et 24 février 1898. - Art. 2)

*Travail de nuit des filles de plus de 18 ans et des femmes
de 7 heures par 24 heures*

DESIGNATION DES INDUSTRIES	NOMBRE d'établis- sements	NOMBRE des filles majeures et des femmes employées la nuit
Amidon de maïs (Coulage et séchage de l')	1	6
Imprimés (Brochage des)	5	105
Journaux (Pliage des)	60	464
TOTAUX	66	575

TABLEAU n° 14

Dérogations temporaires à l'interdiction du travail de nuit

(Décrets des 26 juillet 1895, 29 juillet 1897 et 24 février 1898. - Art. 3)

Déclarations faites en 1900

DESIGNATION DES INDUSTRIES	NOMBRE d'établis- sements	NOMBRE de nuits auxquelles s'est appliquée la dérogation en ce qui concerne	
		les enfants de moins de 18 ans	les filles de plus de 18 ans et les femmes
Colles et gélatines (Fabrication de)	1	180	450
Confiserie	5	124	606
Conserves alimentaires de fruits et de légumes	76	10 340	43 469
Réparations urgentes de navires et de machines motrices	5	83	"
TOTAUX	87	10 727	44 525

**Tolérances accordées, en 1900, par les inspecteurs divisionnaires
en ce qui concerne la durée du travail**

(Décrets des 26 juillet 1895, 29 juillet 1897, 24 février 1898 et 1^{er} juillet 1899. - Art. 5)

DESIGNATION des industries	NOMBRE d'établisse- ments	NOMBRE de JOURS où le travail a été prolongé en ce qui concerne		
		les enfants de moins de 18 ans	les filles de plus de 18 ans et les femmes	les hommes adultes visés par la loi de 1900
Ameublement, tapisserie, passementerie pour meubles	24	3 526	14 004	5 735
Bijouterie et joaillerie	60	3 750	7 152	7 107
Biscuits employant le beurre frais (Fabriques de)	12	938	27 810	356
Blanchisseries de linge fin	251	4 671	40 242	2 796
Boîtes de conserve (Fabriques de et imprimeries sur métaux pour)	18	9 126	48 324	12 237
Bonneterie fine (Fabrication de)	19	10 884	31 772	6 960
Briqueteries en plein air	63	47 751	4 005	45 422
Brochage des imprimés	17	4 431	19 991	884
Broderie et passementerie pour confections	11	1 022	6 749	16
Cartons (Fabriques de) pour jouets, bonbons, cartes de visite, rubans	39	9 881	26 455	5 898
Chapeaux (Fabrication et confection de) en toutes matières pour hommes et femmes	67	8 537	56 397	12 347
Chaussures (Fabrication de)	48	72 101	67 172	23 682
Corsets (Confection de)	10	2 415	6 619	500
Confections, coutures et lingerie pour femmes et enfants	416	24 294	325 544	294
Confections pour hommes	76	8 632	25 043	961
Confections en fourrures	27	2 624	32 705	3 136
Conserves de fruits et confiserie, conserves de légumes et de poissons	184	30 494	266 893	23 504
Couronnes funéraires (Fabriques de)	54	5 596	27 077	60
Dorure pour encadrements	1	69	297	"
établissements industriels dans lesquels sont exécutés des travaux sur l'ordre du Gouvernement et dans l'intérêt de la sûreté et de la défense nationales, après avis des Ministres intéressés constatant expressément la nécessité de la dérogation	5	1 300	4 025	60 780
Filature, retordage de fils crépés, bouclés et à boutons, des fils moulinés et multicolores	7	5 724	16 170	6 843
Fleurs (Extraction des parfums des)	27	2 759	94 015	9 300
Fleurs et plumes	13	2 940	3 152	"
Impression de la laine peignée, blanchissage, teinture et impression des fils de laine, de coton et de soie destinés au	3	1 725	625	3 615
typographiques				
Imprimeries lithographiques	214	90 447	100 929	35 766
en taille-douce				
Jouets, bibeloterie, petite tableterie et articles de Paris (Fabriques de)	57	20 474	55 407	7 545
Papier (Transformation du), fabrication des enveloppes, du cartonnage des cahiers d'école, des registres, des papiers de fantaisie	36	19 225	36 041	20 584
Parfumerie (Fabrication de)	5	2 991	14 734	"
Reliure	25	33 598	53 173	944
Réparations urgentes de navires et de machines motrices	4	1 230	"	5 950
Teinture, apprêt, blanchiment, impression, gaufrage et moirage des étoffes	60	46 593	37 802	165 343
Tissage des étoffes de nouveauté destinées à l'habillement	43	20 558	77 311	22 134
Tulles, dentelles et laizes de soie	16	5 350	15 676	"
TOTAUX	1 912	505 656	1 540 314	490 699

**Tolérances accordées, en 1900, par les inspecteurs divisionnaires
en ce qui concerne le repos hebdomadaire**

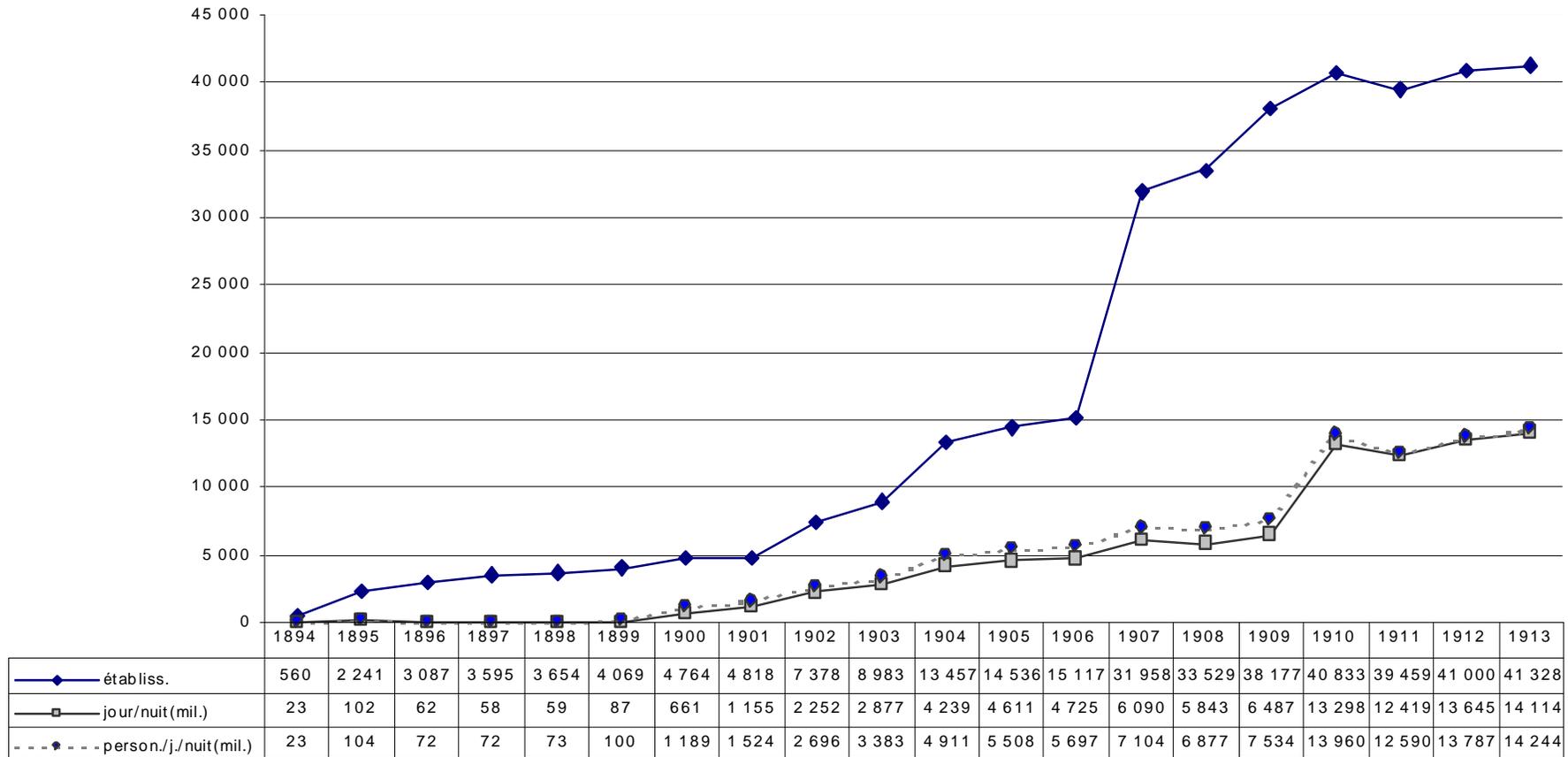
(Décrets du 26 juillet 1895, 29 juillet 1897, 24 février 1898 et 1^{er} juillet 1899, Art. 5)

DESIGNATION des industries	NOMBRE d'établisse- ments	NOMBRE DE FOIS où le repos hebdomadaire a été suspendu pour	
		les enfants de moins de 18 ans	les filles de plus de 18 ans et les femmes
Ameublement, tapisserie, passementerie pour meubles	19	392	2 449
Appareils orthopédiques (Fabrication d')	1	27	63
Bijouterie et joaillerie	11	348	319
Biscuits employant le beurre frais (Fabriques de)	9	180	4 320
Blanchisseries de linge fin	258	823	5 522
Boîtes de conserve (Fabriques de et imprimeries sur métaux pour)	5	524	826
Bonneterie fine (Fabrication de)	3	40	300
Briqueteries en plein air	13	2 738	864
Brochage des imprimés	22	255	2 521
Broderie et passementerie pour confections	7	82	264
Cartons (Fabriques de) pour jouets, bonbons, cartes de visite, rubans	14	140	1 114
Chapeaux (Fabrication et confection de) en toutes matières pour hommes et femmes	101	757	4 617
Chaussures (Fabrication de)	35	10 911	9 490
Colles et gélatines (Fabrication de)	2	29	179
Corsets (Confection de)	1	"	305
Confections, coutures et lingerie pour femmes et enfants	272	2 177	14 583
Confections pour hommes	85	1 918	3 392
Confections en fourrures	35	58	1 952
Conserves de fruits et confiserie, conserves de légumes et de poissons	128	4 396	31 767
Couronnes funéraires (Fabriques de)	35	165	474
Délainage des peaux de mouton	1	"	4
Dorure pour ameublement	1	"	20
Dorure pour encadrements	6	48	100
Fleurs (Extraction des parfums des)	27	455	15 704
Fleurs et plumes	3	"	102
Imprimeries typographiques lithographiques en taille-douce	135	8 096	9 218
Jouets, bibeloterie, petite tableterie et articles de Paris (Fabriques de)	19	3 815	5 676
Papier (Transformation du), fabrication des enveloppes, du cartonnnage des cahiers d'école, des registres, des papiers de fantaisie	10	1 060	1 472
Papiers de tenture	7	510	3 360
Parfumerie (Fabrication de)	2	32	352
Reliure	8	334	513
Réparations urgentes de navires et de machines motrices	2	12	"
Teinture, apprêt, blanchiment, impression, gaufrage et moirage des étoffes	22	1 668	1 900
Tissage des étoffes de nouveauté destinées à l'habillement	4	23	802
Tulles, dentelles et laizes de soie	6	218	1 629
TOTAUX	1 309	42 229	126 173

Tableau 18 - Tolérances comptabilisées ou accordées par le service d'inspection de 1894 à 1913

	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	
nuît / par suite d'accident ou de force majeure (accords)																					
établissements		44	23	27	31	33											23	11	7	25	
total personnel		1 903	852	1 422	1 491	1 764	966	2 116	479	1 170	751	481	291	16 852	579	591	548	468	225	340	
tot. jours déroq.											724	329		602	1 692	2 422	2 680	1 428	366	2 014	
11 h du soir / 12 h par jour (déclarations)																					
établissements			898	1 128	1 222	1 110	1 390	1 250	1 479	1 787	2 312	2 495	2 701	2 500	2 730	3 168	2 239	325	219	185	
total personnel			9 308	12 021	11 839	11 065	526 525	365 874	443 358	503 818	558 913	774 155	844 191	852 098	902 806	924 312	532 436	44 407	10 649	5 797	
nuît / 10 h. maximum (déclarations)																					
établissements	39	58	39	45	31	86	87	85	113	135	178	127	108	97	177	208	187	148	131	145	
tot. nuits./ pers.	1 781	3 196	2 446	2 430	2 304	6 130	44 525	46 906	67 338	60 709	168 140	55 871	76 551	37 109	89 093	160 091	115 133	92 102	71 792	86 655	
jours de 11 ou 12 h (accords)																					
établissements		1 653	1 167	1 362	1 377	1 497	1 912	1 917	3 611	4 451	6 209	6 824	7 053	6 826	6 852	7 289	8 269	9 271	9 161	9 144	
tot. jours. / pers.		49 381	33 855	33 183	34 126	45 330	490 699	985 110	2 050 357	2 647 874	3 891 063	4 368 893	4 448 737	4 435 592	3 964 693	4 506 344	11 156 946	10 356 087	11 127 723	11 530 736	
repos hebdomadaires supprimés (accords)																					
établis.loi1892	521	486	960	1 033	993	1 343	1 309	1 491	2 091	2 525	2 944	3 248	3 373	4 610	5 328	6 329	6 392	5 183	6 535	6 657	
tot.jour/pers1892	21 610	49 381	25 639	23 039	23 002	35 520	126 173	123 213	133 968	168 900	178 703	185 701	200 094	196 493	335 650	390 652	338 063	227 850	372 917	356 332	
établis. Loi 1906														16 065	16 540	19 102	21 700	22 567	23 131	23 438	
tot.jour/pers1906														1 420 608	1 451 604	1 427 048	1 685 281	1 741 724	2 072 434	2 137 947	
nuits de 7 h permanentes																					
établissements							66	75	84	85	88	101	105	94	110	348	121	118			
total personnel							575	682	778	888	847	1 213	1 793	1 607	1 461	1 637	1 772	1 558			
nuits feux continus																					
établissements											1 726	1 741	1 777	1 766	1 792	1 733	1 902	1 836	1 816	1 734	
total personnel											113 058	121 220	124 939	143 549	130 847	123 008	129 954	125 719	131 718	126 103	
totaux																					
tot. établis.	560	2 241	3 087	3 595	3 654	4 069	4 764	4 818	7 378	8 983	13 457	14 536	15 117	31 958	33 529	38 177	40 833	39 459	41 000	41 328	
tot.Jours(milliers)	23	102	62	58	59	87	661	1 155	2 252	2 877	4 239	4 611	4 725	6 090	5 843	6 487	13 298	12 419	13 645	14 114	
tot.person.(milliers)	23	104	72	72	73	100	1 189	1 524	2 696	3 383	4 911	5 508	5 697	7 104	6 877	7 534	13 960	12 590	13 787	14 244	

**Graphique 25 - Tolérances comptabilisées par l'Inspection
(accords ou simples informations) de 1894 à 1913**



satisfaisante ni par les comptages d'établissements ni par ceux des jours et nuits de tolérances. Les directives recommandent d'abord de ne tolérer ces dispenses qu'au coup par coup, et en fonction de justificatifs précis, puis dans les années 1910-1912, admettent que des employeurs présentent des demandes d'autorisations globales, pour l'année, sous réserve d'adresser ensuite un préavis au moment de l'usage effectif.

Finalement des établissements, assez nombreux, n'effectuent qu'une, deux ou trois demandes par an, d'autres plus rares, très mal jugés par les inspecteurs, vingt demandes et plus. Une bonne mesure de l'activité réelle serait de retenir le nombre des établissements en le multipliant par deux ou trois. Ainsi, pendant une première période, jusqu'en 1906, le service aurait enregistré en nombre croissant 9 000 à 45 000 demandes ou informations annuelles d'horaires dérogatoires, ce qui aurait exigé pour chacun des cent dix inspecteurs une moyenne de 80 à 400 contrôles et échanges de correspondances. De 1907 à 1913, 30 à 40 000 établissements auraient exigé potentiellement selon les mêmes opérations 90 000 à 120 000 réactions ou tacites acceptations annuelles, soit 800 à 1 100 par inspecteurs.

Intégrer dans une même grille de comparaison ces démarches administratives requises par la mission de contrôle du temps de travail, avec les comptages des procès-verbaux et des mises en demeure est une opération difficile. Il faut seulement noter qu'un effort important a été accompli et qu'un temps précieux a été absorbé, à ce titre, ce qui brouille toute mesure précise de la part respective de l'hygiène et sécurité et du temps de travail au sein de l'ensemble de l'activité, au moins pendant les vingt ans au cours desquels la durée du travail a été régie par les lois du 2 novembre 1892 et du 30 mars 1900. Compte tenu du sérieux mis par certaines circonscriptions à la limitation des abus susceptibles de résulter du système des tolérances (il y a de grandes inégalités entre régions, dans la réaction à ces tolérances, ici, considérées comme un mal inévitable, parfois salutaire, là, comme une survivance du passé à corseter le plus rigoureusement possible), il faut en tirer l'idée que certains inspecteurs, et surtout peut être les inspectrices moins chargées de contrôles de sécurité et davantage attelées aux abus des longues journées de la confection, des blanchisseries et du textile, ont pu être des gardiens vigilants, d'autant plus portés à donner, dans leur action, la prédominance au temps de travail sur l'hygiène et sécurité.

En conclusion, le temps de travail domine de façon certaine, sur le plan pénal, l'ensemble des champs d'action de l'inspection du travail : entre 1901 et 1913. Ce domaine représente trois à cinq fois plus que l'hygiène et la sécurité, entre 1925 et 1933, quatre à dix fois plus. Il tient aussi une grande place sur le plan administratif. Avant guerre, les évolutions vont dans le sens d'un développement parallèle, pour les deux missions. Les évolutions s'inversent après-guerre : l'action de contrôle de la durée du travail s'amplifie pendant douze ans, de 1921 à 1933. Après une difficile remontée, l'hygiène et la sécurité se réduisent, ne réalisant plus que la moitié de ce qui l'a été de 1901 à 1913, et le tiers de 1913.

La comparaison sans le multiplicateur par le nombre de salariés est limitée parce qu'elle est impossible avant guerre, les statistiques n'ayant pas encore distingué les deux systèmes de comptage, sauf en 1912-1913, années qui éclairent les sommets atteints par les évolutions sans cesse croissantes des années antérieures, sur tous les champs.

La mission concernant la durée du travail demeure, après la guerre, trois à quatre fois plus importante que la mission d'hygiène et de sécurité, avec quatre pics en 1924-1925, puis 1927, 1929 et 1933. Il faut y voir l'impulsion et la traduction dans les faits de la loi du 23 avril 1919 et l'impact des aspirations beaucoup plus fortes des salariés pour les gains de temps disponible que pour les questions de sécurité. L'hygiène et la sécurité n'atteignent leurs plafonds que sur une courte période : de 1927 à 1929.

Plusieurs courbes tracées dans cette étude, dessinant l'évolution des mises en demeure et des procès-verbaux⁹⁸, conduisent à penser que l'inspection du travail française cesse de se motiver pour

⁹⁸ Voir les graphiques 8, 18^{bis}, 20 et 19.

l'hygiène et la sécurité à partir de 1936-1937. D'autres courbes⁹⁹ permettent également de déduire qu'après deux périodes de développement de l'action en faveur de la réduction du temps de travail, avant-guerre et après guerre, la relance imputable à la loi du 20 juin 1936 et à ses décrets d'application, presque tous publiés en 1937, n'empêche pas aussi un certain désintérêt pour cette mission à la veille de la Seconde guerre mondiale. L'effet de ces textes est de courte durée puisque l'application de la loi de juin 1936 est suspendue par le décret-loi du 1^{er} septembre 1939. Durant les années Trente, les inspecteurs sont aspirés vers d'autres missions qui restent à évoquer. Enfin une autre évolution est à rappeler : si les inspecteurs réalisent moins de contrôles d'hygiène et de sécurité et s'ils s'occupent moins du temps de travail, c'est qu'ils font autre chose comme on va le voir : en 1930-31, ils font 8.500 observations relatives à l'adhésion des employeurs aux caisses d'assurances sociales. De 1933 à 1937, ils s'occupent des allocations familiales ou de la législation protectrice de la main d'œuvre nationale : 40 000 infractions relevées de 1933 à 1937. En 1936 puis à la veille de la guerre cette diversification s'amplifie.

En résumé, l'action pénale affichée impose cette conclusion surprenante : l'inspection du travail a toujours davantage rempli les audiences des juges de simple police avec le temps de travail, alors que le nombre des accidents du travail aurait dû leur offrir une matière tout aussi importante. Cette contradiction est surmontée par le service à travers un lent mouvement de retrait du champ pénal au profit des actions administratives. D'autres glissements importants s'opèrent quant aux outils administratifs d'intervention utilisés, mais ils ne peuvent être saisis dans cette étude, compte tenu des seules statistiques qui sont publiées de façon régulière. Dans le même temps, en effet, les services déconcentrés du ministère prennent pied sur le champ de l'emploi par des interventions relatives aux opérations de placement et sur les tâches d'orientation professionnelle. Ils agissent par des soutiens financiers ainsi que par des collectes statistiques concernant les secours versés et le nombre des chômeurs inscrits par les bureaux municipaux et syndicaux de placement et de chômage. Ces interventions sont toutefois de faible dimension, couvrent très mal le territoire et ne mettent pas l'inspection du travail dans leurs circuits.

III - Les autres missions

1^{er} Le contrôle de l'âge minimal d'admission au travail

Tout au long de la III^e République, cette action persiste avec un niveau particulièrement élevé. C'est un cordon ombilical. Mission première, elle est particulièrement marquée par sa tonalité pénale. La courbe des infractions¹⁰⁰ montre que le respect des règles relatives à l'âge d'admission suscite une vigoureuse activité de 1899 à 1913 : de trois à quatre mille infractions relevées (multiplicateur par le nombre de salariés inclus). Des procès-verbaux sont comptabilisés jusqu'en 1937, dernière année de publication des statistiques. Le niveau d'intervention est sensiblement élevé avec des moyennes annuelles par inspecteur allant de une à neuf infractions relevées. Cette mission connaît un dernier « pic » en 1937, justifié par la loi du 9 août 1936 qui élève d'un an, de treize à quatorze ans, l'âge de l'obligation scolaire et l'interdiction d'accès dans les établissements industriels ou commerciaux. Ce champ de verbalisation reste significatif après guerre (entre cinq et mille infractions annuelles), ne serait-ce que parce que inspecteurs et inspectrices continuent à être particulièrement sévères lorsque les registres sont mal tenus et que des mentions de salarié de moins de dix-huit ans et des précisions d'âge sont erronées ou absentes.

⁹⁹ Voir les graphiques 11, 12, 23, 24.

¹⁰⁰ Voir le graphique 26. Ce thème regroupe les contraventions directes à l'âge d'admission, ainsi que celles relatives aux irrégularités commises dans la réalisation et la conservation des livrets et de tous les documents attestant de la régularité de la présence des enfants au travail au regard de leur âge. Sont ajoutées certaines infractions aux règles d'admission dans certains emplois interdits en fonction de l'âge, susceptibles de relever de la problématique de l'exclusion du travail ou de l'activité plus que de la prévention du risque d'accident du travail ou de maladie professionnelle : les autorisations à figurer dans les théâtres, l'emploi des enfants aux roues motrices, aux machines à pédales (notamment les machines à coudre à pédale considérées alors comme très dangereuses pour les jeunes filles), l'emploi des enfants aux exercices périlleux sur la place publique ou à la mendicité, interdits par la loi du 7 décembre 1874.

Le nombre des simples observations est également élevé si l'on s'en tient aux seules données que l'on a sur les années 1897 et 1898¹⁰¹. Les textes relatifs à ce champ de compétence ne prévoyant pas de procédure de mise en demeure, ce thème justifie durant ces deux années près du tiers des simples observations : plus de 32 et 33 000 observations, soit annuellement pour chaque inspecteur 310 à 320 interventions verbales ou portées sur les cahiers des salariés de moins de dix-huit ans. Cela représente une part énorme de l'ensemble de l'activité : environ un tiers. On ne sait pas si les inspecteurs ou leurs divisionnaires appliquent la méthode du multiplicateur par le nombre d'enfants concernés lorsqu'ils comptabilisent alors les simples observations. Mais ils l'appliquent pour les procès verbaux, les rapports annuels en font foi par leurs commentaires argumentés.

Cette action est fortement et rapidement imprégnée de « formalisme », puisque les infractions relevées pour absence de livret, de certificats et de registre des moins de dix-huit ans constitue régulièrement 75 à 80 % de l'ensemble du champ¹⁰². Après les grandes batailles qui illustrent les années 1899-1907, puis le temps des derniers carrés d'employeurs retardataires peu soucieux de la scolarisation défectueuse des jeunes enfants, souvent immigrés, qu'ils emploient, cette mission survit dans l'entre-deux-guerres sous forme résiduelle, avec un fort accent formaliste se limitant pour beaucoup à la régularité des documents justificatifs, mais pas seulement. Des témoignages de nonagénaires sont encore recueillis en l'an 2000, rappelant qu'ils travaillaient dans des verreries, à l'âge de neuf ans, en 1918, pendant douze heures quotidiennes. On les cachait encore dans une armoire ou un tonneau « *lorsque le contremaître avait vent de la venue d'un inspecteur du travail* »¹⁰³. Ce formalisme des infractions au cahier des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans était un dispositif bien nécessaire de veille administrative et judiciaire, une garantie contre toute résurgence de l'emploi clandestin des enfants trop jeunes et n'ayant pas accompli leurs obligations scolaires.

2^e les incursions dans le domaine des revenus salariaux et des régimes de redistribution sociale

Les interventions en faveur des revenus des salariés et des régimes de redistribution sociale peuvent être comptabilisées en deux lignes distinctes¹⁰⁴. Si l'on s'en tenait aux logiques originelles, il faudrait les additionner. Les questions salariales sont très tôt prises en main par l'inspection. Malgré un dispositif institutionnel et social très hostile à toute atteinte au libéralisme économique et social, l'intrusion du service dans le cœur de la relation salariale apparaît dès la statistique de 1912. Les salaires avaient vocation naturelle à rester hors du champ de l'ordre public. D'entrée, ils pénètrent dans le domaine du droit du travail avec des sanctions pénales. Ce n'est que par la petite porte du contrôle des modalités de leur règlement et des éconômats patronaux. On reproche à certains employeurs de récupérer l'essentiel des salaires versés sous forme de marchandises d'épicerie ou par l'instauration de cantines obligatoires. Le versement irrégulier des salaires est également visé.

Toutefois, cette première intrusion est quantitativement très réduite. Les questions salariales font un pic remarquable pendant la Première guerre, grâce à la confection des uniformes militaires et aux arrêtés Millerand relatifs aux salaires à domicile. Avec ces décrets, les contrôles de salaire prennent brièvement une plus grande dimension, en valeur relative et absolue, mais ces contrôles n'apparaissent d'importance qu'en raison de la faiblesse quantitative du reste de l'activité des services d'inspection pendant la guerre.

¹⁰¹ Voir le tableau 5.

¹⁰² Pour s'en tenir aux quatre années, 1900, 1913, 1926 et 1936, 25 %, 16,7 %, 16,4 % et 13,4 % pour les infractions relevées par procès-verbal pour l'emploi d'un enfant au dessous de l'âge autorisé ; 73 %, 81 %, 82,8 % et 83,6 % pour les infractions relevées pour défaut ou irrégularité de livrets, de certificat ou de registre.

¹⁰³ Article de la presse relevé dans *L'Est Républicain* du 21 février 2000.

¹⁰⁴ Voir le graphique 26 et les tableaux 8 à 12.

L'activité sur les questions de revenus rebondit de façon beaucoup plus conséquente à partir de la loi du 11 mars 1932 et du contrôle de l'assujettissement aux caisses professionnelles d'allocations familiales. Ces allocations sont conçues initialement comme un prolongement et une sur-répartition du salaire. Le contrôle de l'affiliation des employeurs aux caisses devient une activité majeure des inspecteurs à partir de 1934. Dans les années Trente, ils sont alors, en quelque sorte, les précurseurs du baby-boom français des années 1948 et suivantes. Cette mission s'inscrit aussi dans le prolongement naturel de celle qui avait été à la source de la création du service pour protéger la main-d'œuvre enfantine d'une usure prématurée, et les femmes salariées, toutes considérées comme des mères potentielles dont le souci premier devait être leurs enfants et non le travail professionnel.

L'intervention sur les revenus des salariés conduit également à une fugitive intrusion de l'inspection du travail dans le domaine des assurances sociales. Dans l'hiver 1930-31, les inspecteurs exécutent, six mois durant, des milliers de contrôles d'affiliation des employeurs : 3 396 et 5 091 observations et rapports¹⁰⁵. Les inspecteurs se consacrent avec ardeur à ces nouvelles tâches, vraisemblablement au détriment de leurs missions fondamentales. Mais l'inspection du travail à la française peut-elle parler de missions fondamentales si ce qui est fondamental dans sa destinée est son caractère généraliste ?

Durant l'entre-deux-guerres, le Gouvernement et le Parlement hésitent sur les fonctions d'un ministère du Travail. L'inspection du travail, son bras armé essentiel, peut-elle constituer l'organe de contrôle de l'ensemble des législations sociales que la République souhaite mettre en place ? On peut en douter. Sa faiblesse numérique, le caractère rudimentaire de son organisation, la pauvreté des moyens qu'on lui a volontairement imposée par des décisions des années 1905-1912, ne lui permettent pas de s'imposer dans ces nouvelles fonctions, en particulier dans les champs d'action qui deviendront les régimes de Sécurité sociale.

En matière de Sécurité sociale, l'inspection ne garde finalement une compétence durable, mais marginale, que pour le seul contrôle des carences et négligences patronales dans la déclaration des accidents du travail prévues par la loi du 9 avril 1898. Son action en faveur des adhésions aux caisses ne connaît temporairement un peu d'ampleur et de durée que pour les allocations familiales : une douzaine d'années, puisque la compétence confiée en 1932 est retirée après la guerre de 1939-45. Le rapport annuel de l'inspecteur divisionnaire de Lille, daté du 7 août 1946, est révélateur des contradictions et des interrogations qui s'expriment depuis soixante-dix ans dans les services : sur les questions de salaires et d'allocations familiales, ses constatations sont aussi des commentaires implicites sur les moyens du service, à défaut de représenter une amorce de pensée cohérente sur ses missions :

« 3° Les questions relatives aux salaires sont celles qui absorbent la majeure partie du temps des inspecteurs. Ce sont aussi les plus délicates. Elles nécessitent de multiples et longues réunions, et entraînent de minutieuses vérifications des livres de paye des entreprises. Près de 200 textes (arrêtés de fixation de salaires et décisions de classification) ont été publiés. Et ce seul chiffre suffit à faire ressortir l'ampleur du problème, en même temps qu'il explique les innombrables demandes de renseignements provoquées par l'application de ces textes.

« 4° Allocations familiales : En plus de la tâche normale qui incombe au Service d'inspection dans le domaine des allocations familiales et qui consiste à poursuivre, auprès des employeurs l'application correcte des dispositions légales en la matière, les inspecteurs n'ont pas manqué d'intervenir officieusement auprès des caisses de compensation en vue du paiement aux salariés des prestations d'aide familiale, chaque fois que des difficultés leur ont été signalées. En outre, les inspecteurs ont dû faire face à un important supplément de travail du fait de la mise en application de la loi du 9 septembre 1942 et du décret du 2 novembre 1943 relatifs à l'octroi des allocations familiales aux veuves. »

¹⁰⁵ Voir le tableau 10.

3° Les compétences relatives à l'emploi

Avant la Seconde guerre mondiale, le thème de l'emploi est très peu représenté dans l'activité de l'inspection du travail, quant au nombre de textes à appliquer et aux techniques d'intervention de l'État¹⁰⁶. Le cadre qui prédomine, constitué de règles d'ordre public entraînant des sanctions pénales à l'encontre des employeurs, s'y prête peu. À partir de 1914, d'autres services du ministère, aux effectifs très réduits eux aussi, interviennent sur ce champ, avant que l'inspection du travail ne soit sollicitée. Des évolutions se font jour alors dans l'affichage des missions du ministère, régulièrement évoquées par deux séries de rapports : les rapports annuels sur les subventions et le suivi des bureaux de placement ainsi que les rapports publiés de façon plus épisodique sur les actions d'orientation professionnelle. Des services spécialisés s'implantent de façon timide, sans couvrir le territoire d'un réseau régulier. Ce sont plutôt des Missions développant quelques directives de l'administration centrale, des expériences répondant à des démarches locales, pour les premiers services d'orientation professionnelle des jeunes¹⁰⁷.

Le contrôle de la main-d'œuvre étrangère par l'inspection du travail est institué ensuite par le législateur. À ses débuts, ce n'est qu'un aspect mineur de l'intervention des services classiques d'inspection. Des services de la main-d'œuvre étrangère relèvent directement de la Direction du travail, à Paris. Ils ont la charge des opérations de recrutement, d'introduction, et de vérification des opérations réalisées directement par les entreprises. L'action concernant la main-d'œuvre étrangère prend des proportions notoires à la faveur de la crise de 1929-1930 qui conduit à une législation limitant les introductions. En 1935 et 1936 l'inspection du travail transfère subitement 25 % puis 42 % de son activité dans les entreprises sur le contrôle de ces limitations. Ce n'est d'abord qu'une courte répercussion des 398 décrets, publiés de 1933 à 1936, limitant la main-d'œuvre étrangère par branches professionnelles et par département (trente et un décrets en 1933, cinquante en 1934, 313 en 1935 et quatre en 1936). Dès 1937, le contrôle de la main-d'œuvre étrangère revient à des proportions plus réduites. Les événements de juin 1936 projettent l'attention des services sur d'autres sujets plus essentiels.

La timidité de l'action en faveur de l'emploi durant l'entre-deux-guerres contraste avec l'essor et l'enrichissement de cette thématique dans la deuxième moitié du siècle. Le début du siècle s'attache seulement à jeter les bases publiques d'une fluidité du marché du travail. Ce ne sont que les quatre dernières décennies qui tentent de répondre au défi du chômage. Le XX^e siècle n'est peut être pas encore le siècle de la maîtrise publique et juridique du droit à l'emploi. En ces nouveaux domaines, l'État use peu de ses dispositifs coercitifs. D'une façon générale le droit du travail français tarde à reconnaître l'existence de méthodes d'intervention de l'État autres que l'intervention pénale.

En conclusion, quelques réflexions sur le déclin statistique de la fin de la III^e République

Le déclin quantitatif des années 1935 et suivantes apparaît dès le dernier des quatre instantanés présentés au Ch. I^{er} de cette étude. Il se confirme dans la plupart des graphiques et tableaux. Dans les évolutions de l'entre deux guerres on ne peut mettre en cause les tâches de contrôle de la main-d'œuvre étrangère qui entrent définitivement dans le « fonds de commerce » de l'inspection du travail, comme première mission historique du contrôle de l'emploi. On ne peut accuser non plus les contrôles

¹⁰⁶ Voir le graphique 26.

¹⁰⁷ Ces rapports sont publiés au *Bulletin du Ministère du travail*. Quelques exemples : 1919 : *Les opérations de placement des bureaux publics de placement pendant l'année 1918*, p. 366 ; 1921 : *L'orientation professionnelle en France par les offices paritaires de placement*, p. 257 ; 1927 : *Rapport sur les subventions aux bureaux de placement gratuit pour l'année 1924*, p. 315 et *Rapport sur les subventions aux caisses de chômage pour l'année 1925*, p. 465 ; 1928 : *L'orientation professionnelle en France par les offices publics de placement*, p. 410 ; 1929 : *Rapport sur les subventions aux caisses de chômage pour l'année 1927*, p. 395 ; 1930 : *Rapport sur les subventions aux caisses de chômage pour l'année 1928*, p. 318 ; 1932 : *Rapport sur les subventions aux bureaux publics de placement gratuit pour l'année 1929*, p. 289 ; 1934 : *Fonctionnement des offices régionaux de la main-d'œuvre en 1932*, p. 325 ; 1938 : *L'orientation professionnelle en France par les offices publics de placement en 1935-1936*, p. 178.

de salaires qui s'acclimatent peu à peu, timidement et très progressivement, dans les pratiques et les comportements des inspecteurs. Ces apports s'intègrent bien dans les missions fondamentales d'une inspection généraliste, mais ils ne compensent pas les reculs durables d'autres missions plus essentielles.

Plusieurs raisons expliquent les difficultés du corps d'inspection du travail à se définir. Un décalage croissant apparaît entre la réalité sociale dans laquelle les générations successives doivent évoluer et les notions sous-tendant les discours, les images que l'on a du service ou que le public a de lui, le sens et les priorités que l'on donne aux tâches accomplies. Au-delà des influences dont les individus héritent par leurs origines socioprofessionnelles, au delà de leurs motivations et de leurs opinions particulières, il est probable que les variations dans les centres d'intérêt, imposées par le ministère dans les années Trente, contribuent à déstabiliser l'inspection du travail. Ces variations d'un ministère qui hésite à définir ses missions tout en maintenant son organisation territoriale dans un contexte structurel fait de pauvreté des moyens et de limitation des effectifs sont ressenties comme des coups de boutoir difficiles à vivre et des attermoissements qui démoralisent les plus engagés.

Par ailleurs, à l'heure où l'inspection subit, d'en haut, les difficultés d'un ministère en défaut de stratégie sociale durable, elle découvre aussi subitement, qu'en bas, les bénéficiaires de son action, les ouvriers (car il est encore trop tôt de parler du salariat dans son ensemble) comme aussi les entreprises qui commencent à s'organiser et à se concentrer, s'engagent dans une profonde mutation de leur conception des relations sociales et de leurs attentes, quant aux interventions de l'État. 1936 inaugure une période au cours de laquelle se renforce une considération très forte du mouvement syndical pour les règles d'ordre conventionnel et la négociation du droit social. Il n'attend plus toute amélioration de son sort de règles d'ordre public fixées par la loi seule comme dans les années 1890–1914, ce qui avait correspondu à la construction de l'inspection du travail et de ses missions.

Ce corps symbolique de la III^e République qu'est l'inspection du travail vit d'abord assez mal la Première guerre mondiale, à l'exception d'un tiers de ses membres et en particulier de certains de ses leaders : quelques quarante-cinq agents, sur un ensemble de cent cinquante, découvrent une nouvelle carrière dans les opérations de mobilisation de la main-d'œuvre en faveur de l'effort de guerre. Après l'Armistice, les nouveaux agents recrutés et le reste du corps se remettent au travail de contrôle dans les sections dans un contexte nouveau mais des structures administratives identiques à l'avant-guerre. Les insuffisances déjà maintes fois soulignées persistent. Même reconstituée numériquement, la majorité du corps, ne s'en remet que très lentement ou plutôt ne s'en remet jamais tout à fait¹⁰⁸.

L'inspection vit donc assez mal l'entre-deux-guerres. Elle est déstabilisée par les nouvelles tâches qu'on lui confie subitement, avant de les lui retirer tout aussi rapidement, ou qui sont des impasses en terme de contrôle¹⁰⁹, le tout, dans un contexte de problèmes sociaux difficiles vécus par les salariés et les fonctionnaires : déflation, baisse des revenus salariaux et des traitements, chômage des années Trente. Un désenchantement s'opère vraisemblablement, différant profondément de la mobilisation laïque et républicaine des années 1890-1913, même s'il se conjugue avec la persistance d'un activisme élevé, jusqu'en 1930-1935, et d'une grande disponibilité à l'égard des évolutions législatives et réglementaires. Mais à partir de 1936, s'ajoute à ces impulsions brouillonnes les évolutions profondes du corps social qui sont censées justifier le dévouement des inspecteurs. Le monde ouvrier semble aspirer davantage à conquérir par lui-même les outils de régulation du contrat de travail et des relations sociales qu'à se voir protégé, comme une classe défavorisée et mal outillée pour se défendre. Les services du travail apparaissent d'abord, surtout du point de vue de l'inspecteur départemental ou de section, comme dépossédés des attributions reçues dans une phase d'immaturité du monde ouvrier et du mouvement syndical et qui avaient été au cœur des motivations. Les chocs

¹⁰⁸ Voir le *Cahier n° 2-3 du Comité d'histoire des administrations du travail* : Les débuts de la prévention des risques spécifiques, p. 179-182.

¹⁰⁹ C'est le cas en particulier du contrôle des Assurances sociales de l'automne et de l'hiver 1930-31 sans moyen coercitif direct.

sont vraiment trop rudes, d'autant que ce corps de fonctionnaires va encore subir une montée au calvaire sous le régime de Vichy. Ce sont des services ayant perdu leur boussole qui sortent de la Seconde guerre mondiale, et qui mettent à nouveau deux décennies à intégrer les novations majeures des missions conçues à partir de 1945.

CONCLUSION

En ce début du XXI^e siècle, des millions de smicards et de chômeurs, des centaines de millions d'hommes, vivant sur la planète au-dessous du seuil de pauvreté, observent devant les écrans de télévision les grands de ce monde réunis périodiquement en « Sommets » pour offrir aux pauvres des solutions dont il est difficile de percevoir des effets autres qu'infinitésimaux. Dans la sphère économique, d'autres grands du même monde, jouent quotidiennement sur les monnaies nationales ou sur les trésoreries et les capacités financières des entreprises. Ils achètent et vendent en toute liberté des dizaines de milliers d'emploi. Il est utile de rappeler qu'en quelque point de la même planète, des juges et des inspecteurs¹¹⁰ ont su et savent encore verbaliser, mettre en examen, condamner quelques-uns, même très peu nombreux, de ces grands. Il y a un siècle, à une époque où les juges n'osaient pas encore impliquer des ministres en fonction dans « les affaires », quelques inspecteurs du travail savaient, cependant, conformément à leurs attributions, verbaliser et faire convoquer des industriels importants voire des hommes politiques influents, maires et conseillers généraux, par ailleurs industriels et employeurs de leur état, devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel. Cette étude a pour premier objet de rappeler que, pendant quarante cinq ans, la III^e République, tout en hésitant manifestement à engager de grandes réformes sociales, a entendu envoyer sur les lieux du travail, une inspection sociale rigoureuse dans ses actes et construire une législation contraignante assortie de sanctions d'une certaine exemplarité.

1^{er} Derrière les statistiques, les traits essentiels d'un système

Au-delà de l'abstraction des statistiques, cette étude met en lumière un certain nombre de traits de l'administration du travail. Les préoccupations et les techniques du droit social se sont enrichies depuis. Peu à peu, elles ont glissé vers la couverture d'autres besoins. Dans une ou deux décennies, les historiens de l'administration du travail dresseront, à partir des statistiques de la seconde moitié du siècle, des bilans de l'usage des fonds destinés à la défense ou au développement de l'emploi. Ces fonds ont pris une ampleur inattendue, parallèle aux évolutions des missions d'ordre public, fidèlement conservées par les inspecteurs du travail d'aujourd'hui.

Mais au cours de la première moitié de son histoire, par suite du contexte juridique national, ainsi que d'un certain nombre d'événements importants, la vie du service d'inspection du -travail n'a pas connu exactement les cheminements que l'on imagine à partir de la réalité ultérieure.

Le premier trait à souligner est la place seconde de la mission d'hygiène et de sécurité. Malgré sa progression remarquable, cette mission n'a jamais réussi, à devenir la tâche noble et prioritaire de l'inspection française. Dans le contexte du droit du travail français, le fait que peu d'actions se concluent à un haut niveau au regard du nombre des accidents graves du travail, est un symptôme révélateur. Il faut prendre une relative distance avec les techniques pénales pour voir la prévention se développer au moyen d'une procédure disqualifiée, la mise en demeure. On n'a eu de cesse de la réduire. Elle a fini par s'effondrer effectivement en même temps que la dynamique de prévention.

¹¹⁰ Voir le supplément des cahiers du Comité « 1893-1913, l'inspection du travail française et le travail des enfants », décembre 1999, p. 70 à 77. De même, au cours des années 1890-1900, un juge, très isolé au milieu de ses collègues, a tout de même bousculé les convenances judiciaires, le Président Paul Magnaud du tribunal de Château-Thierry. Voir *Les jugements du Président Magnaud*, réunis et commentés par Henry Leyret, Stock éditeur, 1900.

Le second trait dominant est la place prééminente, dans la problématique sociale, juridique et administrative de l'époque, accordée à la limitation du temps de travail ainsi qu'aux questions concernant l'organisation de ce temps.

Troisième trait, un climat pénaliste règne dans le service, de façon emblématique, même s'il n'aboutit que très modestement à sa conclusion judiciaire normale et à la condamnation des contrevenants. S'y joint la très bonne correspondance des préoccupations des juges et des inspecteurs. On n'en a pas bien conscience sur le moment, mais le fait étonne beaucoup aujourd'hui.

Quatrième trait, de 1893 à 1935, les structures et le cadre juridique sont d'une grande stabilité malgré les mouvements aléatoires violents que l'histoire fait subir aux institutions. La Belle Époque et l'entre-deux-guerres sont deux périodes très différentes, la guerre de 1914-18 introduisant une douloureuse brisure. D'où un décalage croissant, face au développement des aspirations sociales, amorcé par les premières vagues de réformes sociales. En même temps, le contexte subit de très profonds changements, en raison de l'industrialisation, de l'urbanisation, de la concentration des lieux de travail et de la motorisation des processus de fabrication. Que pouvait ressentir et faire l'inspecteur départemental, agent solitaire, arrivé en tram ou en vélo, muni d'un stylo destiné à remplir quelques paragraphes sur le cahier des mises en demeure en se présentant aux portes des établissements Renault passés en quelques années de dix à dix mille salariés ?

Dans ce contexte contradictoire d'archaïsme et de modernité, se développent, pendant une première période, une profonde motivation et une dynamique puissante, comme dans un biotope naturel. Elle résiste pendant vingt ans, contre de nombreux vents contraires. Les statistiques sont un support, une des clés de cette motivation, l'un des outils essentiels du dialogue entre l'agent isolé du ministère et son administration centrale lointaine. Au moment où la vie politique et les rapports sociaux évoluent très vite, avec la montée du mouvement socialiste, du syndicalisme, du mouvement ouvrier, les transformations des niveaux de vie, des modes alimentaires et vestimentaires, des idées, des arts, des comportements moraux, elles traduisent le souci de transparence, de communication, comme on le dirait aujourd'hui. Il faut informer des avancées de la République sociale, montrer les finalités bénéfiques de la République intégrant les aspirations ouvrières. La statistique faite pour communiquer avec le Parlement, les électeurs, le monde ouvrier, apparaît issue des événements de la vie du service, avant d'être également génératrice de ces événements. Elle est désormais révélatrice des étapes et des strates qui subsistent dans la conscience collective interne.

Finalement les statistiques n'ont pas convaincu le monde du travail et le mouvement social de la valeur de la République sociale. Elles sont devancées par les montées de l'anarcho-syndicalisme. Elles sont prises de vitesse par les aspirations au Grand Soir débouchant sur la volonté de changer cette société républicaine, considérée bourgeoise. Mais aujourd'hui elles témoignent de la richesse, de l'originalité et de la vigueur de cette expérience administrative, dans une France assez différenciée par rapport à l'évolution des systèmes de couverture sociale et d'inspection de ses plus proches voisins. Cette république volontariste, encore entourée de monarchies menaçantes, crée un système original de droit du travail qui occupe le devant de la scène internationale durant les premières décennies de l'Organisation internationale du travail née des traités de 1919.

Enfin, ces statistiques, bâties d'abord pour mesurer le volume de l'industrie et observer le domaine d'action de l'inspection du travail, sont aussi des instruments pertinents d'observation des comportements et des faits sociaux, qu'ils proviennent des membres de l'administration ou des administrés, salariés et employeurs. Mais elles sont davantage. De 1893 à 1914 au moins, elles apparaissent aussi comme un outil d'animation et d'impulsion utilisé par l'administration centrale pour diriger cette petite compagnie de cent dix à cent trente agents isolés sur le territoire national. On voit, en effet, à plusieurs reprises la construction du système statistique se réaliser en fonction des événements juridiques, législatifs ou jurisprudentiels, et de la nécessité de conduire les agents à s'y conformer. Cette accoutumance à devoir rendre compte des tournées, des interventions et de la réalité de leurs effets, par des rapports annuels détaillés, commentés et chiffrés, est sans aucun doute un puissant stimulant pour les inspecteurs, une exigence de travail et de sérieux.

2° Des grilles de lecture pour comprendre les évolutions des missions et du système d'inspection du travail

Depuis les années 1960 les interrogations relatives à la mission des inspecteurs du travail se manifestent de façon répétée voire permanente. Ces interrogations de l'administration et de sa hiérarchie, comme de ses agents, se manifestent à travers des livres blancs, des documents syndicaux, des rapports d'inspection générale. Les petites phrases et les allusions des discours ministériels les abordent parfois. Au-delà des intérêts et des idéologies touchant à la conception du système d'inspection, l'agent des services, le citoyen, le contribuable, l'usager employeur ou salarié, l'historien, cherchent des grilles de lecture. Il reste à donner quelques bases objectives et concrètes à ces interrogations et réflexions.

Face à la diversité des situations, les centres d'intérêt, les comportements, ont varié. L'analyse des conceptions personnelles et des carrières des générations d'inspecteurs devrait être un premier support. Ils ont réagi différemment à travers le siècle. En ce domaine, le Comité d'histoire des administrations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a entrepris une enquête auprès des membres et anciens membres du corps afin de faire apparaître la conception qu'ils ont eu de leurs missions, leur perception de l'impact du service sur la société, l'importance qu'ils accordaient à leurs différentes tâches.

Les actes des services ayant été régulièrement recensés dans les principaux champs d'action, les statistiques et tous les affichages quantifiés institués par l'administration sont un autre outil nécessaire pour constituer ces grilles de lecture. Bien que relativisées par la critique historique, ces statistiques offrent un certain degré de correspondance avec la réalité. Comme on l'a vu, les recoupements entre une multitude de données et plusieurs systèmes simultanés ou successifs de regroupements permettent de penser que l'on peut saisir une part des évolutions qui ont eu lieu réellement.

L'une des principales difficultés de cette évaluation tient cependant à ce que les actions relatives à l'emploi, malgré leur importance, et leur recoupement facile avec les statistiques démographiques, sociales, économiques et financières, sont très peu saisissables en terme d'actes administratifs. Cette zone d'obscurité coïncide avec une part sensible des insatisfactions et du « malaise » dont une partie des agents sont les observateurs extérieurs ou souvent les acteurs les plus directement concernés, parce que confrontés à ces tâches.

3° Un regard en diagonale sur des évolutions au long terme

À l'heure où se multiplient les visions synthétiques sur le XX^e siècle, ces observations précises sur les actes de l'administration, comptabilisés sur quarante cinq ans, peuvent être confrontées à quelques questions fondamentales. Elles permettent de rapprocher les événements politiques, avec des modifications de la société, du salariat et du droit, et ce d'autant plus que l'on sait de façon très précise que l'organisation des services est restée inchangée pendant toute cette période.

Pour reprendre une distinction entre le monde homogène du XIX^e siècle et le caractère explosif et conflictuel du XX^e siècle, la césure se situant avec netteté en 1914¹¹¹, l'inspection du travail prenant forme de 1892 à 1913 et persistant identique jusqu'en 1937 est d'une précocité remarquable si on la compare à la construction exponentielle des systèmes juridiques, durant la seconde partie de ce siècle. Elle est d'ailleurs plus précoce encore dans d'autres pays voisins. Produite à l'évidence par le XIX^e siècle, elle est, en un sens, une anticipation des réformes du XX^e.

¹¹¹ Eric J. Hobsbawm fait commencer le XX^e siècle avec la guerre de 1914, pour le voir s'achever en 1991-1992 ; *L'âge des extrêmes, histoire du court XX^e siècle*, Editions Complexe.

Autrement dit, l'inspection « type 1892 » qui reste la forme largement dominante jusqu'en 1975-1980, n'était-elle pas une production du XIX^e siècle, limitativement adaptée aux formalismes de ce siècle ? Ou bien, au contraire, n'a-t-elle pas véritablement donné sa forme à un système de rapports sociaux spécifiques des réformes et des modes de vie du XX^e siècle ? Il est vrai que plusieurs défis essentiels de ce siècle n'ont pas trouvé de réponse satisfaisante, si l'on peut en juger en l'an 2000. Mais n'est-ce pas le propre des systèmes juridiques et sociaux de réagir avec un long retard et de répondre aux problèmes des sociétés après avoir laissé durer beaucoup d'insatisfactions, de malheurs et de drames ? En un sens, le droit social a donné son visage au XX^e siècle, en répondant aux aspirations et demandes du siècle précédent, sans avoir su répondre aux défis majeurs du siècle. En même temps les problèmes posés par le droit social préfigurent peut-être, par les tentatives de réformes inachevées de la seconde moitié du XX^e, les solutions qu'il faut encore trouver aujourd'hui et qui exigeront tout le XXI^e pour obtenir leur application.

Pour conclure cette étude, les regroupements statistiques qui peuvent être faits permettent de constituer un calendrier des priorités de l'inspection du travail pendant le premier demi-siècle de son existence et de situer avec précision les effets des principaux textes qui scandent son évolution. Près de cinquante années avant sa création on peut déjà lister les principaux ressorts de son activité. Au printemps 1848, sept années après la première loi française fixant quelques premières bornes à l'exploitation du travail des enfants, commence de façon pacifique une révolution qui veut entrouvrir toute une série de domaines à un statut social du travailleur manuel fait de liberté et de sécurité : garantie de l'emploi malgré une période de crise économique grave, liberté du travail, c'est à dire liberté de se présenter à un employeur et gratuité des formalités d'embauche, réduction du temps de travail, garantie des salaires, ressources pendant la retraite, égalité des droits de la main-d'œuvre étrangère et maîtrise des flux migratoires professionnels, sans oublier l'abolition de l'esclavage qui n'est pas encore tout à fait sortie alors du droit du travail pour s'ancrer au droit pénal général. Mais cette révolution pacifique se transforme en bain de sang. Dès l'automne 1848 ne subsistent que deux champs du droit du travail : la limitation des heures de travail sur un seuil élevé, douze heures quotidiennes, soit soixante-douze heures hebdomadaires, et la protection à minima des plus faibles, c'est à dire les enfants, selon la loi de 1841.

Le seconde moitié du XIX^e siècle évolue pour l'essentiel dans trois directions :

a) De façon négative, elle ne définit pas de droits mais supprime des interdictions et des limitations de droits antérieures : suppression du livret ouvrier, abolition des interdictions de la grève et du syndicat. La légalisation de la liberté syndicale vise plus à la contrôler qu'à la développer. Le droit de grève n'est pas garanti mais il n'est plus sanctionné.

b) Par la limitation des abus concernant les enfants, les filles, puis les femmes, dans un but de salubrité nationale. Il y a là une réponse aux indignations de la bonne société qui rejoint un objectif majeur, le droit à l'instruction, et la nécessité de faire naître et conserver, avec les règles d'hygiène et sécurité, une classe de travailleurs capable de se transformer en une nation de soldats.

c) Par la marge extrême fixée à l'exploitation ouvrière, une timide réglementation du temps de travail. Il y a là un fil conducteur ténu mais qui trouve régulièrement des relais : 1848, première et deuxième version ; en 1851, des exceptions aux règles de 1848 ; en 1883, un loi attribuant une compétence de contrôle à l'inspection du travail ; enfin la relance de 1892 avec les différents maxima pour les enfants, les jeunes et les femmes.

À la fin du XIX^e, avec la loi du 2 novembre 1892, le droit du travail bascule cependant dans une spirale de développement, de façon précoce, avec dix ans d'avance sur le changement de siècle : le second champ évoqué ci-dessus, celui de la limitation des abus concernant les « salariés faibles » est dynamisé par une logique étatique et pénaliste d'ordre public. Une « bulle » sociale se met à gonfler démesurément par rapport à son environnement libéral. Les deux lois essentielles de 1892 et 1893, lancent deux problématiques fondatrices qui se rejoignent dans la nécessité d'une inspection généraliste. La loi du 2 novembre 1892 laisse cependant une insatisfaction générale et un malentendu résultant de l'impossibilité d'appliquer l'une des principales dispositions relatives au temps de travail. La loi de 1893 initie, quant à elle, un processus de germination continue de textes réglementaires. Toutefois c'est l'événement dominant : ces deux ressorts débordent assez rapidement la raison d'être

initiale du dispositif d'État destiné à la protection des plus faibles. Ils imposent l'élargissement de l'intervention publique à l'ensemble du champ du travail salarié, d'abord ouvrier et industriel, puis très vite commercial.

À partir de là, une dynamique envahit l'ensemble du XX^e siècle, qui avec le recul, semble un âge d'or du droit du travail. Alors que la problématique de l'indignation devant le sort réservé aux plus faibles s'estompe, un État laïc et républicain pousse plusieurs vagues de constructions juridiques sur la question des règles du temps de travail, en parallèle à celle de l'hygiène et de la sécurité. Jusqu'en 1914, l'efflorescence du droit du travail est facilitée parce que l'Europe occidentale connaît une période de croissance économique, de relatif plein emploi et d'augmentation du pouvoir d'achat ouvrier. Elle se poursuit ensuite, en dépit de la grande crise qu'elle traverse dans l'entre deux guerres. Elle est même relancée par la nécessité de mobiliser les populations durant les guerres. La production législative et réglementaire bénéficie de nouveaux facteurs de relance, encore et surtout avec les Trente glorieuses, à partir de 1945, puis avec les trois dernières décennies de crise de la fin de siècle. L'accélération de la production de droit social connaît alors une accélération sans précédent.

PUBLICATIONS DU CHATEFP ET DU CENTENAIRE

OUVRAGES

Un siècle de réformes sociales - Une histoire du ministère du Travail 1906-2006

Boris Dänzer-Kantof, Véronique Lefebvre, Félix Torres avec le concours de Michel Lucas, La Documentation française, Paris, octobre 2006, ISBN : 2-11-006264-9, 35 €

1906-2006 centenaire du ministère du travail.

Catalogue de l'exposition présentée pour la célébration du centenaire du ministère du Travail le 25 octobre 2006 au Carrousel du Louvre.

Conception et réalisation assurées par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

Inspecteurs et inspection du travail sous la III^e et la IV^e République

sous la direction de Jean-Louis Robert, La Documentation française, Paris, mars 1998; 36,60 €.

Passer les cols, franchir les Alpes : les « Campagnes » d'un bâtisseur de routes sous le 1^{er} Empire

Mémoires de Grégoire Anselme Perrin publiées sous le parrainage du Comité d'histoire de l'équipement, des transports et du logement, du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Savoie.

« La fontaine de Siloé » 73801 Montmelian - juin 2002. 19 €

Collection " Pour une histoire du Travail" :

Quarante ans Place Fontenoy, par Pierre Fournier, inspecteur général honoraire des Affaires sociales (1923-2006).

Presses Universitaires de Rennes - octobre 2006 ISBN : 2-7535-0326-5. 16€.

Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale de la Libération au début de la V^{ème} République par Bruno Béthouart, professeur d'histoire contemporaine à l'Université du littoral Côte d'Opale.

Presses Universitaires de Rennes - octobre 2006 ISBN : 2-7535-0327-3. 22€.

Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux (livre issu du colloque scientifique international organisé à Paris les 18 et 19 mai 2006) sous la direction d'Alain Chatriot, chargé de recherche au CNRS, CRH-AHMOC, Odile Join-Lambert, chercheur à l'IRES, Vincent Viet, chargé de mission à la MiRE, DREES, membre de la commission scientifique du CHATEFP.

Presses Universitaires de Rennes ISBN : 978-2-7535-0392-2. 28€

PÉRIODIQUES

« Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail »

- Cahier n° 1, octobre 1998 :

Évolution et organisation de l'administration centrale du ministère : 1887 - 1940 :

- gestation difficile d'un ministère attendu ;
- évolution des structures du ministère du travail ;
- le budget ;
- les personnels d'administration centrale et leur recrutement ;
- l'appareil statistique du ministère du travail (1887-1940) ;
- dénominations successives des départements chargés du travail et tableau chronologique des ministres.

- Cahier n° 2-3, avril 2000 :

La D.R.T. a cent ans :

- histoire des textes concernant le placement ;
- évolution des textes concernant les conventions collectives ;
- les origines du décret du 8 janvier 1965 ;
- l'hygiène et la sécurité en Alsace-Lorraine, l'exemple du bâtiment ;
- l'inspection du travail et les débuts de la prévention des risques spécifiques ;
- structure de l'administration du travail depuis 1939.

- Cahier n° 4, septembre 2000 :

- La journée des huit heures ;
- la formation professionnelle dans le code du travail ;
- politique active de l'emploi et rénovation des services, années 60 ;
- du code civil au droit spécifique ;
- droit des accidents du travail et règlement d'atelier au XIXème.

- Cahier n° 5, mai 2001 :

- les origines du CHSCT ;
- les CHS des années 50 et 60 ;
- la naissance mouvementée du repos hebdomadaire;
- conditions de travail et mouvement ouvrier (1836-1918) ;
- les circulaires Millerand de 1900 ;
- rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail.

- Cahier n° 6, janvier 2003 :

- rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail, emploi et formation professionnelle ;
- point de vue des inspecteurs du travail parisiens sur la main-d'œuvre étrangère à la veille de la Grande guerre.

- Cahier n°7, mars 2007 :

- pour un nouveau regard sur le ministère du Travail
- l'entrée de la direction du travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail
- les statistiques de l'Office du Travail à la fin du 19^{ème} siècle
- Intervention d'Alexandre Millerand au congrès international pour la protection des travailleurs du 25 juillet 1900
- Lois ouvrières au point de vue de l'intervention de l'État intervention d'Emile Cheysson le 25 février 1894
- Biographie de Louis - René Villermé

- Cahier n°8 - Numéro spécial, mars 2007 :

- les résultats affichés par l'inspection du travail sous la III^e République de 1893 à 1937

Suppléments :

- Décembre 1999 : 1892 - 1913, l'inspection du travail française et le travail des enfants .
- Janvier 2000 : Les politiques du travail et de l'emploi de Vichy .
- Mars 2000 : biographies des ministres chargés du travail de 1891 à 1988.
- Avril 2001 : Les enfants et les jeunes au travail.

AUTRES DOCUMENTS HORS SERIE :

- *Sommaires des bulletins de l'inspection du travail de 1893 à 1940 ;*
 - index alphabétiques annuels des matières des bulletins de l'Office du travail ; (1894 à 1912) ;
 - annuaire du ministère du travail, année 1933.

Collection
« Études et documents pour l'histoire
De l'administration du travail »

Comité d'histoire des administrations du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle,
39-43 quai André Citroën
75739 Paris cedex 15
(télécopie : 01.44.38.35.14)
mél : comite.histoire@travail.gouv.fr

Directeur de publication : Michel Lucas.