

Conditions de travail : le rôle de la Confédération depuis la fin du XIX^e siècle

La loi sur les fabriques de 1877 a pour la première fois permis au Conseil fédéral d'intervenir activement dans une régulation nationale des conditions de travail. Le droit du travail public n'a depuis lors cessé d'évoluer sous l'impulsion des partenaires sociaux. Ce mouvement se poursuivra. *Pascal Richoz*

Abrégé La réglementation des conditions de travail implique de nombreux acteurs aux intérêts divergents. Le Conseil fédéral a cherché dès la fin du XIX^e siècle à trouver le bon équilibre entre le développement de l'industrie et ses potentiels débordements. Acceptée par le peuple en 1877, la loi fédérale concernant le travail dans les fabriques a jeté les bases d'une politique nationale du marché du travail. Des inspecteurs sont depuis lors chargés d'identifier les risques pour la santé induits par l'activité professionnelle en veillant à une application uniforme de règles fixées par le droit national. Au fil du temps, le profil de l'Inspection fédérale s'est toutefois estompé et c'est aux côtés de nombreuses autres institutions actives dans la prévention qu'elle poursuit aujourd'hui l'œuvre engagée par le Conseil fédéral au XIX^e siècle. La crise de la Covid-19 pourrait rouvrir la discussion sur les limites du modèle actuel, plus cloisonné.

« Il faut en quelque mesure opposer une digue à ce torrent fertilisateur, mais parfois aussi dévastateur de l'industrie manufacturière; il faut, sans entraver le développement de l'industrie et les bienfaits dont elle est la source, remédier aux préjudices et aux dangers que causent en Suisse, comme partout ailleurs, les conditions de l'exploitation industrielle de notre époque. »¹

C'est en ces termes que le Conseil fédéral résume ses intentions dans son message adressé à la haute Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur le travail dans les fabriques en décembre 1875. L'image du torrent reflète bien le bouleversement que vit alors la société suisse à travers la révolution industrielle; celle de la digue illustre pour sa part la volonté politique affichée d'en limiter les débordements.

Le Conseil fédéral à la recherche de l'équilibre

La mutation industrielle de l'économie helvétique a été engagée dès le début du XIX^e siècle. Toutefois, seuls les cantons étaient habilités à légiférer dans ce domaine jusqu'à l'adoption d'une nouvelle base constitutionnelle en 1874. Un certain nombre d'entre eux l'ont fait dès le milieu du siècle: on présente souvent la loi sur les fabriques édic-

tée en 1864 par le canton de Glaris comme un texte précurseur.

Le message de 1875 décrit un processus législatif relativement proche de ce que nous pourrions connaître aujourd'hui dans ce domaine. Le Département fédéral des chemins de fer et du commerce (devenu depuis le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, DEFR) consulte d'abord les cantons, puis prend l'avis d'une large palette d'institutions, d'organisations patronales et ouvrières ainsi que d'industriels.

Il rassemble également des sources pertinentes (rapports, statistiques), y compris des travaux parus à l'étranger sur ce sujet et la législation de plusieurs pays (Angleterre, France, Allemagne). Un premier projet est rédigé sous la direction du conseiller fédéral Johann Jakob Scherer puis discuté au sein d'une «Commission composée de quelques fabricants, de représentants des ouvriers, de deux médecins et de plusieurs membres du corps administratif.»²

S'ensuit une procédure de consultation auprès de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, des principales associations ouvrières et de la Société médicale suisse. Les réactions sont très contrastées et la Commission d'experts procède à quelques modifications tout en maintenant «ses décisions primitives, qui diffèrent également des pro-

positions de l'Union commerciale et industrielle et de celles qu'avait formulées l'Union ouvrière.»³ La proposition soumise au Conseil fédéral est ainsi un compromis. Il s'agit pour ainsi dire du prototype du mécanisme qui a ancré le partenariat social et l'a accompagné jusqu'à nos jours.

Le peuple a le dernier mot

Votée par le Parlement en 1877, la loi fédérale concernant le travail dans les fabriques est combattue par un référendum émanant des milieux patronaux. Elle est finalement approuvée par le peuple à une faible majorité de 181 000 voix contre 170 000 et entre en vigueur en 1878.

Ainsi sont jetées les bases d'une politique nationale du marché du travail. S'il faudra

³ Conseil fédéral (1875), p. 971.

À l'instar des premiers inspecteurs des fabriques, le Vaudois Ami Campiche a dû acquérir des connaissances spécifiques en matière de santé et de sécurité au travail. Il a notamment entrepris des voyages d'études en Allemagne et en France.



ARCHIVES FÉDÉRALES

¹ Conseil fédéral (1875), p. 967.

² Conseil fédéral (1875), p. 970.



Les inspecteurs des fabriques ont effectué dès 1878 un travail de pionniers qui déploie ses effets aujourd'hui encore. Un peintre en carrosserie équipé d'habits de protection.

encore attendre presque un demi-siècle avant de voir naître une véritable administration du travail, le Conseil fédéral va rapidement se donner les moyens d'intervenir de manière active dans la régulation des conditions de travail à l'échelle du pays.

La nouvelle base légale apporte en effet des changements majeurs: elle limite notamment la durée de la journée de travail à 11 heures et établit le principe de la responsabilité des employeurs en matière de santé et de sécurité. Elle introduit également un régime de protection spécifique pour les femmes et les enfants et charge les auto-

rités de procéder à des contrôles dans les entreprises. Le Conseil fédéral désigne ainsi directement trois inspecteurs fédéraux des fabriques et leur attribue des secteurs d'intervention (arrondissements) constitués de groupes de cantons.

En pratique, l'application de la loi revient explicitement aux cantons (article 17) et les inspecteurs fédéraux ont la tâche d'exercer le contrôle sur l'exécution (article 18). Dans ce contexte, ces derniers apparaissent presque plus comme des délégués de la Confédération chargés de mission que comme des fonctionnaires au sens classique du terme. Ils vont acquérir un statut particulier et de fortes personnalités se succéderont à ces postes pendant plus de 40 ans. On peut notamment mentionner Fridolin Schuler, un médecin qui s'était illustré auparavant par

son engagement en faveur de la protection des travailleurs, nommé inspecteur par le Conseil fédéral en 1878 et actif jusqu'en 1902. Ou encore Ami Campiche, un industriel et homme politique vaudois qui a renoncé à son mandat de conseiller national pour revêtir la charge d'inspecteur du II^e arrondissement (Lausanne) entre 1891 et 1910.

Une mission ambitieuse et exigeante

Pionniers des conditions de travail, les inspecteurs fédéraux de la première époque ont dû relever deux défis principaux, finalement assez proches de ceux qui nous occupent encore aujourd'hui. Le premier de ces défis était d'identifier les risques pour la santé induits par l'activité industrielle; le second était de favoriser une application uniforme de règles fixées par le droit national, tâche par essence difficile dans un contexte fédéral.

Entre septembre 1878 et avril 1879, les trois inspecteurs fraîchement nommés mènent une mission conjointe à travers toute la Suisse qui représente 127 journées de travail en tout. Publié dans la Feuille fédérale du 20 septembre 1879, le rapport de cette mission dresse un long inventaire des problèmes observés dans les entreprises en suivant une structure qui reprend les champs de réglementation de la nouvelle loi.

Il donne une idée de l'ampleur de la tâche qui attend les inspecteurs. Les auteurs se félicitent du bon accueil qui leur a été réservé par les cantons «dans le plus grand nombre des cas»⁴, tout en pointant de manière assez explicite les différences de pratiques entre les cantons et les lacunes constatées dans les entreprises, par exemple concernant les dangers liés à l'utilisation de machines (chaudières à vapeur, scies, monte-charges, etc.), l'exposition à des poussières ou à des substances toxiques, le travail des enfants en dessous de l'âge réglementaire, le dépassement de la durée maximale du temps de travail, l'absence de règlement d'entreprise, l'aération insuffisante ou les irrégularités dans le paiement des salaires.

Ils concluent malgré tout de manière plutôt optimiste, relevant que «les difficultés d'appliquer la loi étaient moins grandes que nous ne l'avions craint». Ils estiment que «le fabricant commence à envisager d'un œil plus calme ce qu'il avait tant redouté et l'ouvrier lui-même ne montre plus la même méfiance au sujet des mesures que nous cherchons à appliquer.»⁵

4 Feuille fédérale suisse (1879), p. 330.

5 Feuille fédérale suisse (1879), p. 331.

Un nouvel acteur entre en scène

À la suite de ce premier constat global, les inspecteurs fédéraux déploient une énergie considérable pour appuyer les cantons et les entreprises sur la voie d'une amélioration durable des conditions de travail. Ils se penchent également sur des problèmes plus spécifiques, comme l'utilisation du phosphore dans la fabrication d'allumettes⁶ ou le travail dans les mines⁷.

Pendant ses quarante premières années d'existence, l'Inspection fédérale s'impose peu à peu comme une référence dans toute la Suisse et laisse une empreinte durable dans le monde du travail. Elle acquiert progressivement des connaissances très étendues en matière de santé et de sécurité au travail⁸, devenant un interlocuteur incontournable et respecté des partenaires sociaux.

En 1917, le Conseil fédéral crée quatre inspectorats fédéraux subordonnés à la Division de l'industrie et des arts et métiers du Département fédéral de l'économie publique (actuel DEFR). La structure délocalisée est toutefois maintenue et les quatre arrondissements (Lausanne, Aarau, Zurich et Saint-Gall) resteront en place jusque dans les années 2000.

Après avoir occupé une position dominante, les Inspectorats fédéraux sont toute-

fois confrontés à l'arrivée d'un nouvel acteur de poids en 1918, avec la fondation de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA/Suva). Ils doivent ensuite faire face à une lente évolution qui voit le champ d'application de la législation sur le travail s'élargir et le rôle des cantons se renforcer. Ils s'adapteront certes, notamment en devenant les Inspections fédérales du travail dès 1966, mais leur profil spécifique s'érode peu à peu, jusqu'à la centralisation intervenant en deux étapes entre 2000 et 2010. Malgré cette intégration dans un schéma administratif plus classique, l'Inspection fédérale gardera toujours son caractère propre marqué par une très grande autonomie de chaque unité régionale.

Et aujourd'hui ?

Cette évolution, sans doute logique, a progressivement conduit à la perte d'influence directe de l'Inspection fédérale. Les différents acteurs actifs aujourd'hui dans la prévention poursuivent chacun de leur côté l'œuvre engagée par le Conseil fédéral en 1875. Avec le recul, on peut toutefois se demander si le morcellement progressif des compétences va dans le bon sens.

Au départ, l'approche voulue par le législateur se voulait globale et la loi concernant le travail dans les fabriques intégrait aussi bien les questions de santé au travail que celles de sécurité et de temps de travail. L'Inspection fédérale, voulue comme un pôle fort, intervenait sans faire de distinctions entre ces différentes composantes. Cette logique intégrée avait d'ailleurs été reprise par la loi sur le travail en 1964 avant que la sécurité au

travail et les maladies professionnelles n'en soient retirées lors de l'avènement de la loi sur l'assurance-accidents en 1981.

Les limites de ce modèle cloisonné ont été mises en évidence lors de l'actuelle crise de la Covid-19, qui conduira peut-être à rouvrir la discussion. En effet, face à un risque global comme celui induit par la pandémie, la dispersion des ressources et des compétences pose des problèmes de coordination et nuit à l'efficacité. Sans chercher à refaire l'histoire, on pourrait peut-être s'inspirer de l'approche volontariste et novatrice choisie à la fin du XIX^e siècle.



Pascal Richoz

Chef du centre de prestations Conditions de travail et membre de la direction du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Bibliographie

- Conseil fédéral (1875). *Message à la haute Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur le travail dans les fabriques du 6 décembre 1875*. FF 1875 IV 963.
- Feuille fédérale suisse (1879). *Rapport des Inspecteurs fédéraux des fabriques sur leurs tournées d'inspection faites en commun*. FF 1879 III 257.
- Feuille fédérale suisse (1891). *Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant l'introduction du monopole des allumettes du 20 novembre 1891*. FF 1891 V 603.
- Feuille fédérale suisse (1895). *Circulaire du conseil fédéral à tous les gouvernements cantonaux concernant la surveillance des exploitations minières du 3 décembre 1895*. FF 1895 IV 651.

⁶ Voir l'expertise du 21 septembre 1891 réalisée par Fridolin Schuler à la demande du Département fédéral de l'industrie dans la Feuille fédérale suisse (1891) p. 630–646.

⁷ Voir la circulaire du Conseil fédéral à ce sujet dans la Feuille fédérale suisse (1895), p. 651–665.

⁸ Plusieurs rapports de missions effectuées à l'étranger par des inspecteurs fédéraux entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle sont déposés aux Archives fédérales. On y trouve par exemple celui qui relate un voyage de presque un mois mené en 1893 par Ami Campiche en Allemagne et en France.