

Octobre 2010

Frances Perkins : une progressiste dans l'action

Omer Moussaly

Les efforts déployés par les dirigeants américains durant la période qui va de la grande dépression jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, en vue d'améliorer le rapport entre employeurs et employés, ne peuvent être appréciés à leur juste valeur qu'en les inscrivant dans leur contexte historique. En fait, l'essor industriel qui a débuté au

tournant du 20^e siècle se prévalait d'un héritage de laisser-faire, consacré lors de l'indépendance du pays. Toute intervention du gouvernement central dans la gestion des libres entreprises se heurtait à une résistance farouche.



Frances Perkins

Bien que la première catastrophe économique en 1929 ait jeté sur le pavé des milliers de travailleurs, elle n'a pas ébranlé pour autant la foi en la liberté des entrepreneurs, convaincus des mérites de la loi de

l'offre et de la demande. Les efforts de guerre en prévision de l'implication des États-Unis dans le

conflit mondial allaient exercer une forte pression sur l'accroissement des obligations du travailleur et la réduction de ses acquis. Durant cette période critique de son histoire, les États-Unis ont eu la chance d'avoir aux commandes le tandem Roosevelt/Perkins, qui osait aller à contre-courant afin d'assurer aux ouvriers de meilleures conditions de travail.

Dans ce qui suit, nous tenterons de faire état de la contribution de Frances Perkins à l'assainissement des rapports employeurs/employés par le biais de la limitation des heures de travail, la disponibilité d'une assurance-emploi, de conditions d'hygiène satisfaisantes, d'un salaire minimum, etc. Ses succès dans ces domaines n'auraient pu être réalisés sans la complicité d'un président fort compréhensif du bien-fondé des réformes entreprises par sa secrétaire au travail.

Pour donner le plus de clarté possible à notre travail, nous le diviserons en trois parties. La première fait état du dévouement de la secrétaire du Travail à la cause ouvrière. La deuxième traite en particulier de la sécurité sociale et la dernière rend compte de l'apport du tandem Roosevelt/Perkins dans l'élaboration des lois qui vont dans le sens de l'amélioration des conditions des travailleurs et la sauvegarde de leurs acquis même en périodes troubles.

En 1933, Roosevelt nomma Frances Perkins secrétaire au Travail, poste qu'elle occupa jusqu'en 1945. En tant que ministre engagée à améliorer la condition ouvrière, elle a su défendre ses prises de position avec conviction. Par contre, avant d'accepter la nomination, Perkins rencontra Roosevelt en privé avec une liste des programmes sociaux qu'elle voulait mettre en place. Perkins voulait s'assurer que le président partageait sa vision mélioriste du rôle du gouvernement :

Therefore, shortly after being ushered into his study, as soon as he [Roosevelt] had confirmed the purpose of the meeting, she pulled out the little slip of paper she had prepared for the occasion. On it she had jotted down the list of goals about which she felt passionate. Among other items on the list were laws for minimum wages and maximum hours, for unemployment insurance and old-age insurance.¹

À quelques rares exceptions, Roosevelt appuya les objectifs et le programme de sa protégée, qui joua un rôle clé dans la rédaction du New Deal et contribua à la réalisation de la loi sur la sécurité sociale de 1935 (The Social Security Act).

Le dévouement de Perkins à la cause ouvrière

La présidence de Roosevelt a été marquée, entre autres, par les séquelles du krach qui ont entraîné des taux de chômage inégalés ainsi que par l'entrée forcée des États-Unis dans la Deuxième Guerre mondiale à la suite de l'attaque japonaise sur Pearl Harbor. Son gouvernement s'attela à la tâche de relancer l'économie américaine sur des bases plus solides, aidé en cela par des collaborateurs compétents. Tout fut mis en œuvre pour protéger les salariés, que ce soit par la promulgation de lois régissant les relations du travail en s'inspirant du modèle européen, ce qui a permis à ce dernier de passer à travers la grande dépression avec moins de dommages comparativement à ceux vécus par la population américaine.

Roosevelt nourrissait une sympathie envers les plus démunis de ses concitoyens et entretenait l'espoir de leur assurer le plein emploi dans des conditions quasi idéales, en matière de salaire, d'heures de travail et d'assurance-emploi. Il partageait ses convictions avec Frances Perkins, la fem-

me qu'il a choisie pour devenir secrétaire au Travail dans son cabinet. C'était une collaboratrice de grande valeur qui tira profit de cette nomination pour améliorer le sort des travailleurs qui étaient prêts, à l'époque, à prendre n'importe quel travail à n'importe quelles conditions, perpétuant ainsi les bas salaires.

Perkins n'a pas tardé à se mettre à l'œuvre en s'attaquant en premier aux injustices les plus flagrantes. Avec le soutien de Roosevelt, elle entreprit les démarches nécessaires auprès des congressistes, du patronat et des représentants des ouvriers, pour les convaincre du bien-fondé de l'intervention du gouvernement dans les relations de travail, et ce, dans l'intérêt de toutes les parties concernées. Cette première manche n'était pas gagnée d'avance, car les idées reçues étaient bien ancrées. Elle n'était

pas sans savoir que le confort du statu quo poussait beaucoup de personnes à s'accrocher à la tradition. Une des grandes difficultés était que la constitution américaine n'autorisait pas le gouvernement fédéral à se mêler de façon explicite dans la promulgation de lois sur le travail et dans le fonctionnement de l'industrie privée.

Pressentant l'entrée en guerre de son pays, Perkins appréhendait, avec raison d'ailleurs, que la production du matériel militaire allait faire régresser les acquis des travailleurs. Elle se montra souple et flexible face aux exigences de l'armée, mais continua à lutter pour sauvegarder de saines relations de travail en tentant de repousser, dans la mesure du possible, les pressions indues de l'armée et des forces navales. Pour toute arme, elle possédait sa force de persuasion pour faire comprendre à ses opposants que le surmenage de l'ouvrier ne fait que baisser son rendement et l'inciter à s'absenter.

Le présent travail cherche à esquisser les conditions sous lesquelles Frances Perkins a lutté sans relâche à l'avancement du statut de l'ouvrier, que ce soit par ses écrits ou par les actes qu'elle a posés à cet effet. Son dévouement pour la cause l'a portée à s'intéresser au travail des mineurs et des femmes, aux longues heures de travail imposées à l'ouvrier, à l'absence d'hygiène dans les usines, bref à tout ce

Frances Perkins

Née le 10 avril 1880 à Boston et décédée le 14 mai 1965 à New York, à l'âge de 85 ans, Frances Perkins occupa le poste de secrétaire au Travail de 1933 à 1945. Comme première femme à faire partie du cabinet présidentiel, elle s'acquitta bien de la tâche, comme en témoigne son legs : mise sur pied de régimes d'assurance-emploi, de pension de vieillesse et d'allocation aux plus démunis, pour ne citer que quelques-unes de ses contributions.

Détentrice d'un B.A. du Mount Holyoke College, en 1902 et d'une maîtrise en sociologie du Columbia University en 1910, Perkins occupa entre-temps des postes d'enseignement et par la suite se distingua comme protectrice du consommateur. En 1929, le frais émoulu gouverneur de New York, F. D. Roosevelt, la nomma commissaire industrielle de l'État. À ce titre, elle œuvra à réduire les heures de travail, à promouvoir le salaire minimum et à améliorer la condition de la femme.

En 1933, Roosevelt nomma Frances Perkins secrétaire au Travail, poste qu'elle occupa jusqu'en 1945. En tant que ministre engagée à améliorer la condition ouvrière, elle a su défendre ses prises de position avec conviction.

qui nuit à la santé physique et mentale de celui qui vend sa force de travail.

L'indépendance des États-Unis, acquise au prix de chaudes luttes contre le gouvernement britannique centralisateur, a suscité chez les révolutionnaires américains, et la population en général, la volonté de se doter d'États qui se mêleraient le moins possible des affaires du peuple, et qui seraient chapeautés par un gouvernement le moins centralisateur possible. Cependant, avec l'essor industriel au tournant du 20^e siècle, l'idéologie du laisser-faire, toujours dominante, rendait la recherche de solutions aux problèmes de la production des plus ardues. Il y avait, d'un côté, l'émergence d'une nouvelle classe de capitalistes qui n'étaient motivés que par l'appât du gain. Ils croyaient, à tort d'ailleurs, que le seul moyen de réussir en affaires, c'était d'exploiter leurs salariés, notamment les femmes et les enfants. De l'autre côté, il y avait, sauf quelques exceptions, une masse de salariés qui exerçaient leur métier dans des conditions souvent insalubres, sans aucune assurance-maladie ou d'emploi et dont le pouvoir d'achat était trop réduit. De façon chronique, l'offre dépassait la demande et cela menait à des licenciements massifs qui allaient grossir le nombre de chômeurs, voire à des dépressions cycliques.

Une anecdote fait remonter la prise de conscience de Frances Perkins de la situation peu enviable des ouvriers à la fin du 19^e siècle, à l'occasion de ses visites à quelques usines, dans le cadre d'un cours de sociologie au collège Holyoke, en vue d'en faire un compte-rendu. Du coup, elle se persuada de la nécessité d'apporter des changements majeurs et de sabrer dans les anciennes habitudes, qui ne correspondaient plus aux besoins les plus criants de l'époque. Désormais, portant le flambeau de l'assainissement des rapports de travail, Perkins allait mener, sans relâche, une lutte pour fixer un plafond aux heures de travail hebdomadaires, un salaire minimum, des espaces bien aérés et bien éclairés, bref tout un programme de bien-être social.

Alors qu'elle était commissaire industrielle au ministère du Travail de l'État de New York, Frances Perkins publia un article dans laquelle elle soutenait la nécessité de stabiliser l'industrie.² C'est que, selon elle, le décalage entre l'avance technologique et la carence dans le domaine économique était responsable de l'accentuation du taux de chômage. L'économie négligeait indûment le rapport entre l'offre et la demande. Étant convaincue que la solution idéale résidait dans l'application des méthodes des sciences naturelles au domaine de l'économie, Perkins privilégia la majoration du revenu des travailleurs, qui sont les grands consommateurs, au détriment des gens cossus, qui ne dépensent qu'une infime partie de leurs avoirs.

Au fait, les industriels contribuaient à la mauvaise distribution du pouvoir d'achat en tentant de pallier les variations saisonnières ou la rapidité des innovations technologiques, et ce, en gardant une grande réserve d'emplois précaires. Les dépressions cycliques ne manquaient pas à se produire, notamment en raison du contrôle sur un pan important des forces économiques. Si l'homme a su maîtriser les forces de la nature, remarque Perkins, il n'y a aucune raison qui l'empêcherait de harnacher dans un bref avenir les forces économiques qui échappent à son contrôle. En outre, l'autorégulation de l'économie qui avait cours dans le passé a été perturbée par l'évolution effrénée des moyens de communication. Cependant, Perkins affirme qu'il y a toujours moyen de contrôler les forces économiques une fois qu'elles ont été identifiées et que les mauvaises habitudes ne sont pas coulées dans le ciment. D'autant plus que les conceptions éthiques des meilleurs gestionnaires industriels sont susceptibles, note Perkins, d'améliorer la vie des travailleurs.

Par ailleurs, Perkins envisage la pluralité des méthodes de stabilisation, certaines convenant davantage à un groupe industriel plutôt qu'à un autre. Tout dépend de la nature saisonnière des biens produits, de leur stockage possible et de leur variété. L'idée qu'elle met de l'avant, c'est de promouvoir la production sans pour autant occasionner un accroissement du chômage. Mais comme l'industrie se trouve souvent à court de moyens, l'intervention gouvernementale s'avère des plus utiles, dans les circonstances. La tâche la plus importante qui incombe à l'État en tant qu'agent de stabilisation est la suivante :

Government has a certain part to play in the stabilization program though not the leading part [...] Government can also stimulate effort, furnish information, and stand ready with a public works program which it should utilize and regard almost entirely as a method of stabilizing private industry.³

Le rôle joué par le gouvernement ne garantit pas à coup sûr l'obtention des résultats escomptés, mais il a le mérite de circonscrire les dégâts engendrés par le laisser-faire. Nommée secrétaire au Travail un an auparavant (poste qu'elle occupa pendant douze ans jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale), Frances Perkins fit publier un nouvel article en 1934⁴ dans le but de vanter les mérites de l'interventionnisme qu'elle jugeait indispensable à l'amélioration de la condition ouvrière, gravement affectée par le krach. Elle y préconisait, entre autres, la réduction des heures de travail hebdomadaires, l'augmentation des salaires des ouvriers et des employés agricoles, l'extension de l'embauche dans les projets publics et la stimulation de l'industrie privée. Une mise en garde était lancée contre la tendance à créer une sous-classe de tra-

vailleurs (le lumpenprolétariat de Marx) en recourant au travail à domicile ou dans les « sweat shops ».

La publication de cet article fait suite aux efforts du gouvernement Roosevelt pour passer le NIRA (National Industrial Recovery Act) en 1933, auquel Perkins a contribué en grande partie. L'Acte sera éventuellement annulé parce que jugé inconstitutionnel par la Cour suprême.

The act authorized the President to institute industrywide codes with the binding effect of law upon the regulation of the industry. The purpose of the codes was to eliminate unfair trade practices, limit or abolish child labor, establish minimum wages and maximum hours, and guarantee the right of labor to bargain collectively – goals dear to Perkins's heart.⁵

Statistiques à l'appui, Frances Perkins relève dans son article la montée en flèche du volume de l'assistance gouvernementale destinée aux nécessiteux et recommande la continuation de l'aide, tout en l'inscrivant dans le cadre d'un programme social qui inclurait un régime mieux articulé d'assurance-emploi. Il est impérieux à son avis d'accorder la priorité au plein emploi, avec une ombre au tableau : un certain taux de chômage, résiduel, systémique et incompressible. Réaliste, Perkins admet que, dans ce domaine en particulier, la tendance à la perfection est de nature asymptotique, notamment en raison de la conjoncture.

With some effort at adjustment, numbers of those whose morale, or skill, or health, or general adaptability has been impaired during the period of want and idleness may be reabsorbed. It seems likely, however, that a considerable residue will be left.⁶

L'expérience des dépressions américaines montre toutefois que le chômage traîne toujours la patte malgré la reprise de l'économie, restant très élevé, alors qu'un grand nombre de secteurs économiques commençaient à réaliser des profits après avoir subi de lourdes pertes. De surcroît, Perkins est la première à reconnaître qu'au moment de rédiger cet article, elle ne disposait pas de données suffisantes sur l'état de la question. Cependant, il ne fallait pas, selon elle, imputer la dégradation uniquement à la dépression bien qu'elle soit en partie responsable. Pour contrer la loi de l'offre et de la demande, qui incite un grand nombre de nouveaux arrivants à brader leur force de travail, la fixation d'un salaire minimal et le maintien de l'aide aux chômeurs s'avèrent indispensables.

As a means of protecting the country against a resurgence of sweat shop conditions, as well as because of the need for continued care of the unemployed, it is essential that we have for some time to come national cooperation in maintaining local relief units equipped and financed to provide neces-

sary assistance on a self respecting basis to the indigent unemployed.⁷

Comme il est injuste de mettre le blâme de la perte d'emploi sur le travailleur, Perkins recommande aux gouvernements locaux et au gouvernement fédéral de créer des réserves en vue de dédommager les travailleurs de la perte de revenu durant la période de carence. En plus, un fonds spécial est à réserver à l'allocation pour les enfants, aînés, handicapés et autres dans le besoin tant qu'ils sont admissibles. À titre d'exemple à suivre, le gouvernement fédéral promulgua le Public Contracts Act, « which became law in June 1936, required that workers producing goods under government contracts worth at least \$10,000 could work no longer than an eight hour day or a 40-hours week. »⁸

En outre, pour lutter contre le paupérisme, elle juge utile de se débarrasser des lois dont nombre de provisions appartiennent à l'Angleterre d'Elizabeth I. Leur caducité vient du fait qu'elles ne correspondent plus à la conjoncture actuelle qui milite en faveur d'un changement radical dont Perkins esquisse les grandes lignes, en ces termes :

A new conception of public assistance to those in need is emerging from the experience of recent years and should find expression in new laws and new administrative procedures for the care of persons who from time to time and for various reasons require temporary or continued aid.⁹

Le couronnement de tous les efforts de Perkins dans la régulation des conditions de travail fut l'adoption du Fair Labor Standards Act en juin 1938 qui passa cette fois-ci le test de la constitutionnalité :

The law not only abolished child labor but also established a minimum wage and set a maximum number of hours that a worker could be obliged to work without being paid at overtime rates. The Supreme Court later confirmed its constitutionality.¹⁰

La sécurité sociale

Un an plus tard, Perkins rédige un nouvel article¹¹, sur la sécurité sociale cette fois, où elle trace un parallèle entre les États-Unis et l'Europe. Sa comparaison s'appuie sur les propos tenus par Roosevelt selon lesquels son pays accuse un retard d'un quart de siècle par rapport aux démocraties européennes en matière de sécurité sociale. Tout en se disant choquée par cette constatation, Perkins ne peut que reconnaître sa véracité. Contrairement à l'habitude consistant à se consoler en se comparant aux autres, il y avait dans ce parallèle une cause de désolation. Comment se fait-il, s'interroge-t-elle, que le progressisme, tant valorisé par les Américains, n'ait su leur assurer un standard de vie convenable? Perkins s'explique mal que quantitati-

vement et qualitativement, les travailleurs des autres pays aient moins souffert des effets de la dépression et note même qu'en temps normal :

We [les Américains] had an appalling amount of suffering and destitution due to the lack of protection against the ordinary hazards of life [...] there was a steady growing need for public and private charity, for social welfare work, and for immense "drives" by community chests and individual organizations.¹²

Si les États-Unis avaient eu des mesures similaires à celles qui avaient cours dans les pays européens, les travailleurs américains auraient eu droit, affirme Perkins, au moins à l'assurance-emploi, ce qui leur aurait épargné la misère vécue en période de désœuvrement. Il s'ensuit, selon Perkins, que la solution réside dans l'adaptation au plus vite de ce qu'il y a de meilleur dans les systèmes européens.

Cependant, il y avait loin de la coupe aux lèvres, car dans un soi-disant pays de cocagne, une idée reçue imputait la cause de l'échec à l'individu lui-même, et que par conséquent la communauté n'avait pas à le compenser pour sa paresse ou sa maladresse. Bien que la grande dépression ait eu pour effet d'éveiller les consciences à des solutions collectivistes, il n'en demeurait pas moins vrai que même dans les États où la sécurité sociale avait déjà fait des pas dans la bonne direction, une tendance à freiner ce progrès se manifestait afin de ne pas être désavantagé sur le plan de la concurrence interétatique. En outre, l'opposition farouche de la droite conservatrice mettait des bâtons dans les roues de la protection des travailleurs contre les vicissitudes de la vie.

Toujours est-il que les pratiques perfectionnées dans les pays étrangers au fil des ans peuvent servir de modèle, pourvu qu'on tienne compte de la fabrique du système américain et qu'on les adapte à la conjoncture du pays. Pour Perkins, il va de soi que :

While the United States can benefit by the lessons which others have learned slowly and painfully through trial and error, in the last analysis the system which she [the United States] works out will be peculiarly an American one and adapted to special American conditions and requirements.¹³

Perkins trace ainsi les grandes lignes conductrices susceptibles de doter les États-Unis d'une politique en matière de sécurité sociale qui soit inspirée du meilleur système européen et qui soit en même temps conforme à la spécificité des États-Unis. L'occultation des détails qu'impliquait la réconciliation des deux sources ne faisait que compliquer la tâche (le diable est dans les détails, disent les Américains) et déboucher sur des solutions hétérogènes, pour ne pas dire contradictoires. Quels sont les

critères de sélection? Et, en cas de conflit entre modèle et spécificité, quel ordre a la préséance?

Pour ne pas avoir à considérer le modèle italien, Perkins ne fait pas le rapprochement entre les États-Unis et l'Italie. Pourtant dans ces deux pays, le Nord industriel contrastait avec le Sud agricole. Elle ne fait état que de la situation en Angleterre, qui n'a rien de commun avec celle de son pays. La question de doter les États-Unis d'une politique idéale en matière de sécurité sociale se trouve compliquée davantage en exigeant de tenir aussi compte de la nature éphémère de tout état de fait.

Le programme d'assurance-emploi en France était obligatoire et financé à même les contributions prélevées auprès des employés et des employeurs. À la perte de son emploi, le travailleur était admissible à une prime jusqu'à épuisement de sa mise de fonds, au-delà duquel il bénéficie d'un supplément en attente de se trouver un nouvel emploi. Quant à l'Angleterre, elle combinait, entre autres, l'assurance-emploi à l'assurance-maladie et à la pension de vieillesse. Son récent régime de versement de supplément avait été suspendu parce qu'il s'était avéré insatisfaisant et il était prévu de le remplacer bientôt par une version bonifiée. En Allemagne, le fonds réservé aux allocations d'invalidité, de vieillesse et de chômage provenait d'une taxe levée à cet effet.

En ce qui concerne les États-Unis, l'allégation que ce riche pays ne puisse se payer le luxe d'adopter un plan de sécurité sociale alors que d'autres pays moins pourvus en avaient un ne tenait pas la route. L'effort, bien que timide, du Congrès à légiférer afin de constituer un fondement sur lequel on pourra construire progressivement un régime d'assurance au fur et à mesure que les conditions le permettent est un pas dans la bonne direction. Perkins concevait la réalisation de ce projet progressiste par étapes :

We do not expect to achieve perfection at once. It is expected that the progress of social insurance here, as elsewhere, will be evolutionary. In the course of time, with experience, and as conditions change, alterations and improvements will undoubtedly be made.¹⁴

En d'autres circonstances, ces propos refléteraient une sagesse certaine. Mais quand Perkins reconnaît que son pays accuse un retard, il lui incombait de mettre les bouchées doubles. C'est en allant lentement ou même à la vitesse des autres (il faut admettre que les autres évoluent aussi) qu'on creuse l'écart ou, dans le meilleur des cas, on le maintient. L'assurance-maladie aux États-Unis est un cas d'espèce, qui est encore sujet à controverse même en 2010. On doit néanmoins savoir gré aux efforts soutenus de Perkins qui ont permis au Social Security Act de voir le jour. « The Social Security Act,

which went to the White House for Roosevelt to sign on August 14, 1935, provided old-age benefits, to be financed by a pay-roll tax on employers and employees. »¹⁵

Dans son article sur la politique du travail¹⁶, Perkins réitère son point de vue relativement au rôle du gouvernement en tant que facilitateur des ententes, toujours renouvelables, qui relèvent foncièrement des parties concernées, c'est-à-dire des employeurs et des employés. Les rapports de travail sont des réalités vivantes qui se nourrissent des prises de conscience de ce qu'une conjoncture donnée détermine l'à-propos de tel ou tel arrangement. Il n'y a pas lieu, affirme Perkins, de prédire l'aboutissement des pourparlers engagés par les parties contractantes. Par contre, elle énumère six éléments qui sont à charge du gouvernement, à savoir le salaire minimum, les arrangements à l'amiable, les conditions physiques convenables, la reconnaissance de la contribution des travailleurs à l'économie du pays, leur participation au développement des politiques et, de concert avec les employeurs, l'amélioration de la production.

Bien que ces éléments répartissent la tâche entre employeurs et employés, il n'en demeure pas moins vrai que la balance de sympathie penche du côté des travailleurs, d'autant plus que la loi octroie aux représentants des ouvriers le droit de négocier tout en interdisant à l'employeur d'exiger comme condition d'embauche une affiliation syndicale particulière. De surcroît, le gouvernement fédéral avait octroyé aux travailleurs, « Direct representation on various government agencies so that they are assured a voice in the development of administrative orders that give effect to statutory law. »¹⁷

La loi a aussi fait peu de cas de l'objection exprimée par les employeurs concernant l'admissibilité de certains syndicats à négocier au nom des ouvriers. Elle l'a contournée en stipulant que le vote des travailleurs détermine le corps constitué qui les représentera aux fins de négociations collectives. Pour parer à la dissension, le groupe majoritaire est réputé représenté l'ensemble des membres, y compris la faction minoritaire qui n'a pas voté pour lui. Perkins reconnaît que les innovations ne sont, à l'heure actuelle, qu'à la phase embryonnaire, mais ajoute que :

*The American policy in this field will undoubtedly be a gradual growth based on experience and on the concept of the free right of labor to organize without interference by employers, the wisdom of collective bargaining between employers and their freely organized employees.*¹⁸

Perkins en conclut qu'au fur et à mesure que le patronat et les salariés se rendent compte qu'il est dans leur intérêt de coopérer, les sources de conflit tariront et la bonne entente règnera. Le vœu pieux

qui sous-tend cette affirmation va à l'encontre du non-déterminisme préconisé quelques lignes plus haut.

L'attaque japonaise sur Pearl Harbor va provoquer l'entrée des États-Unis dans la Deuxième Guerre mondiale, avec tout ce que cela implique en termes d'accroissement de la production, notamment en matériel militaire. La nouvelle donne a porté Perkins à rédiger un article¹⁹ où elle essaie de concilier les standards de la main-d'œuvre avec la production de guerre. D'entrée de jeu, Perkins se prononce en faveur d'optimiser le rendement, et ce, tout en reconnaissant que ce but ne sera atteint que dans le maintien d'un haut niveau de rectitude dans les relations de travail.

*We need to remind ourselves constantly of those standards which experience has shown contribute to increasing the output of both men and women – such things as safety and industrial hygiene standards, good lighting and ventilation of work places, rest periods, time and facility for hot, nourishing meals, smoothly functioning collective bargaining and grievance procedures, proper hours schedules, and one day of rest in sever.*²⁰

Autrement dit, ce n'est qu'en accédant aux demandes légitimes de ses employés que l'employeur peut engranger les gains escomptés. Son consentement à agir dans ce sens est primordial, mais s'il se rebiffe, Perkins laisse entendre que la loi le forcera à obtempérer. Elle définit donc l'hégémonie gouvernementale comme un dosage entre le consentement et la coercition. Plus il y a de consentement moins il y a de coercition. En outre, consciente des risques supplémentaires inhérents à la nature de la production du matériel militaire d'un côté et de l'inexpérience des femmes et adolescents embauchés en grand nombre de l'autre, Perkins tient à multiplier les garde-fous contre les accidents de travail.

Durant la période de guerre, il est plus que jamais indispensable, affirme Perkins, d'accorder un jour de repos par semaine, 30 minutes de pause-repas et de limiter le travail à un maximum de huit heures par jour et de 40 heures par semaine. Elle préconise donc un retour aux exigences de temps de paix, tout en mettant l'accent sur la stricte observation de ces critères pour des raisons de sécurité et de rendement accru. Qui plus est, Perkins insiste sur l'obligation de payer l'excédent de huit heures par jour et de 40 heures par semaine au taux des heures supplémentaires et d'éviter de faire travailler un ouvrier 10 heures par jour sur sept jours consécutifs en raison de l'état de guerre. De telles pratiques, assez fréquentes d'ailleurs, vont à l'encontre des lignes directrices et doivent être sanctionnées sévèrement. Aux yeux de Perkins, elles sont condamnables parce qu'elles sont contre-productives, car les longues heures de travail cau-

sent la fatigue, ce qui diminue la performance et incite à l'absentéisme.

Cependant, les hauts gradés de l'armée persistent à faire pression auprès des autorités compétentes pour suspendre l'application rigide de certaines provisions des lois du travail. Perkins est prête à émettre des permissions, sur demande justifiée, et de passer outre à certaines réglementations. Mais elle tient à exclure les mineurs de moins de 16 ans et à traiter les exemptions uniquement sur une base temporaire. La justification de son refus d'une exception à la règle s'explique du fait que :

Some requests have been denied because it was found that they were not based on actual needs for war production, or because the alleged labor shortage did not in fact exist, and it was possible to hire additional personnel.²¹

En dépit de la carence des données statistiques sur le nombre d'accidents causés par la fatigue, Perkins persiste à mettre l'accent sur la protection du travailleur, convaincue qu'elle était que les pertes occasionnées par le surmenage en ne respectant pas les limites horaires fixées dépassent les gains escomptés.

Perkins et Roosevelt

L'hagiographie²² du Président Roosevelt rédigée par Frances Perkins, esquisse, au gré des souvenirs de l'auteur, un tableau de l'homme qui a piloté la destinée des États-Unis dans l'après krach et durant la Deuxième Guerre mondiale. Comme de raison, le contexte historique y est présenté avec force détails, allant de l'ère wilsonienne jusqu'aux relations de travail, et ce, en passant par le New Deal et la prédilection pour le centre-gauche. L'information que Perkins nous fournit est quasi de première main puisqu'elle repose sur des échanges factuels entre elle, ses collègues et le Président, intercalés d'impressions ou d'aveux d'ignorance, n'étant dans certaines affaires qu'observatrice aux décisions prises.

Toutefois, c'est la quatrième et dernière partie de cet ouvrage qui traite des approches au nouvel ordre mondial, des années de guerre et des projets de paix qui a retenu notre attention. C'est que la conflagration mondiale qui a affecté la planète a été l'occasion de mettre au jour les qualités de leader de Roosevelt qui a su déléguer des parcelles de pouvoir à ses ministres et conseillers, mû en cela par la ferme conviction d'une victoire inévitable dont la réalisation n'a pas eu lieu sa vie durant.

Mais puisqu'elle occupait le poste de secrétaire au Travail, Perkins jugeait qu'il était, sans fausse modestie, normal de tirer profit de l'occasion pour faire valoir ses démarches en vue de convaincre

Roosevelt du bien-fondé d'adhérer à l'Organisation internationale du travail (OIT). Toutefois, elle sait gré à son chef d'avoir eu un préjugé favorable envers les travailleurs, persuadé qu'il était que leur exploitation constituait un obstacle à la paix. Il ne tarda donc pas à se convaincre de l'importance du projet de Perkins et à se rendre compte de la pertinence d'opter pour des standards internationaux afin de mieux régir les relations de travail.

Roosevelt, selon Perkins, a eu le mérite d'avoir fait la distinction entre l'OIT et la Société des Nations, à laquelle elle était affiliée, convaincu qu'il était de la structure démocratique de celle-là. Les représentants des travailleurs et des employeurs y exerçaient librement leur droit de vote. L'accueil chaleureux à l'adhésion des États-Unis à l'OIT fit chaud au cœur de Roosevelt.

His belief [Roosevelt] was strengthened that there was a desire on the part of the people for us [Américains] to take a more active role in world affairs. This became basic in his thinking about further international cooperation.²³

Implicitement, Roosevelt avait l'attrait de prédilection pour les institutions de la société civile, par opposition à celles de la société politique. Mais par mesure de précaution, il fut convenu de localiser le siège social de l'OIT, pendant la durée de la guerre, à l'Université McGill, à Montréal. De la sorte, cet arrangement était sensé donner l'occasion aux délégués de cette organisation de délibérer sans ambages en vue de « plan for peace, security, and continuation of their program for improving labour conditions. »²⁴

De ces trois actions aussi importantes les unes que les autres, Roosevelt mit l'accent sur l'amélioration des conditions de vie des travailleurs, qu'il considère comme pierre angulaire de sa quête de paix et de sécurité mondiales. On s'explique alors l'invitation des représentants de l'OIT à la Maison-Blanche et le discours d'appui qu'il leur a servi.

Cependant, l'isolationnisme, trop ancré dans le subconscient populaire, poussait les Américains à se cuirasser derrière les deux océans. Le dur souvenir encore frais dans leur mémoire du krach, ils étaient plutôt favorables à restreindre l'immigration. Par contre, Roosevelt croyait fermement que ladite immigration n'appauvrirait pas le pays d'accueil. D'ailleurs, il manifestait son empathie envers ses frères humains qui subissaient la violence raciste, la pauvreté et l'asservissement. Son appréhension de l'imminence d'une conflagration mondiale se basait sur les signes avant-coureurs que repré-

sentaient pour lui la guerre civile espagnole et l'invasion de la Chine par les Japonais.

En ce qui concerne les activités diplomatiques menées par le Président, Perkins préfère laisser à d'autres personnes plus compétentes qu'elle en la matière le soin de les présenter. Tout en s'avouant une simple observatrice dans ce domaine, elle n'avait aucune raison de douter de l'engagement sincère de Roosevelt dans les affaires extérieures. La visite de Perkins des centres industriels en France et les enquêtes qu'elle a faites ne l'autorisaient pas, par manque de compétence, juge-t-elle, à tirer les conclusions qui s'imposaient. Par contre, Perkins craignait que les préparatifs de guerre n'incluent l'enregistrement des femmes. Le cas échéant, la déception des femmes, après avoir livré des gages patriotiques, serait forte si on ne leur offrait que du travail peu valorisant, ou presque rien.

*The likelihood of their being called was very remote, for we had a large labour supply in this country not touched in the first years of war [...] The greatest needs for women workers were for nurses, and in the service trades [...] dull but necessary occupations.*²⁵

Sur recommandation du Président, Perkins siégea à de nombreux comités interdépartementaux et son ministère devint, en raison de ses multiples interventions, un carrefour de l'activité de guerre, sans pour autant négliger ses responsabilités de base en matière d'enquête, d'inspection, d'analyse statistique, d'offre et de demande relative à la main-d'œuvre. Pour mener à bien les tâches qui lui incombaient, Perkins tenait à se départir du service d'immigration, qui était indûment accolé à son ministère. La période de guerre rendait plus approprié d'attacher ce service au FBI.

Allégée de ce fardeau, Perkins pouvait alors vaquer à régler les conflits de travail entre employeurs et employés. Tout en ayant un préjugé favorable à l'endroit des travailleurs, elle préconisait la bonne entente entre les parties concernées plutôt que le recours à la confrontation par la grève ou le lock-out. À cet effet, un Bureau de médiation pour les industries de guerre fut mis sur pied avec le prestige que lui conférait l'endossement du Président à sa création.

Le Congrès crut pouvoir empêcher les grèves en promulguant une avalanche de lois qui se sont avérées impossibles à administrer ou sans effet notable. Le Bureau de gestion de la production suggéra une mesure de peu d'utilité, qui consistait à confisquer les usines qui ne livraient pas à temps la marchandise. Pour pallier cette insuffisance, Perkins procéda à la tenue d'un colloque entre représentants du patronat et des travailleurs en vue de

soutirer leur approbation de principe sur de saines relations de travail en période de guerre. En outre, elle rapporta que :

*Groups were invited to lunch and dinner, and an effort was made to bring together employers and labour leaders on social, human terms so that understanding and confidence might be increased.*²⁶

Cette entente de principe devait déboucher, selon Perkins, sur la promulgation de lois qui tiennent compte des pourparlers soutenus entre parties adverses. Elle n'était pas sans savoir qu'une certaine souplesse dans l'application des lois du travail s'imposait du fait de la spécificité et de la particularité des entreprises industrielles concernées.

À titre indicatif, Perkins fait état de la loi Smith-Conally, qui visait à prévenir les grèves par le biais d'une période de refroidissement des têtes enflammées. Mais, au fait, la grève moderne, note Perkins, n'est pas suscitée par la colère et, au cas où les dirigeants ouvriers dénonceraient avec force une loi, Roosevelt était prêt à l'abandonner. Cependant, Perkins mit en garde les États qui s'apprétaient, avec l'appui des militaires, à révoquer leurs lois du travail, globalement ou en partie, en leur signifiant qu'ils couraient un grand risque. Roosevelt s'empressa d'interdire ce genre de révocation, préférant recourir au cas par cas et, au besoin, suspendre temporairement la loi controversée, pourvu que la décision prise ne porte pas atteinte aux intérêts des ouvriers. Il se prononça en faveur de la limitation du travail journalier à huit heures et contre l'embauche des jeunes de moins de seize ans. Abondant dans le sens des déclarations du Président, Perkins a su garder quasi intactes, durant la période de guerre, les lois régissant les conditions du travailleur.

Toujours est-il que dans les conseils qu'elle donnait au Président, Perkins ne sous-estimait pas le souci électoraliste de Roosevelt, qui, guidé par son instinct à l'approche du renouvellement de son mandat, sentait l'importance du soutien des travailleurs.

*He recognized that the democratic forces in working for liberty and "decency" would need the full support of the trade unions in the post-war world. He decided to set up a Consulting Labour Advisory Committee [...] He had a good time talking with the labour leaders.*²⁷

Conclusion

Le présent travail a montré les hauts et les bas de la lutte menée par Frances Perkins dans le but d'améliorer le sort des travailleurs. Jusqu'à la veille de l'entrée en guerre des États-Unis, en 1942, elle a contribué à l'assainissement des relations de travail en visant à réduire le haut taux de chômage. Tou-

jours est-il que le genre d'emploi qu'elle envisageait incluait un barème de salaire respectable, une assurance emploi, un plafond aux heures de travail ou, faute de quoi, une rétribution plus élevée pour les heures supplémentaires.

L'effort de guerre aurait chambardé tous les acquis, n'eût été de son opposition à l'idée reçue voulant que l'ouvrier soit un animal de labeur. Perkins persistait à le considérer comme un être humain qui mérite d'être traité en tant que tel. Sous prétexte de l'état de guerre, les partisans qui visaient l'accroissement de la production sur le dos des travailleurs étaient gentiment ramenés à l'ordre par Perkins, qui leur montrait que leur façon de procéder ne donnait pas le résultat escompté. Sur cette question, Perkins faisait preuve d'une certaine souplesse qui ne traduisait pas un recul sur les principes, mais consistait une sorte de prise d'élan pour surmonter les obstacles.

Perkins passe à l'histoire pour avoir su battre en brèche la tradition isolationniste, qui mettait à l'écart l'ouvrier américain de son confrère européen. L'accent qu'elle a mis sur les mérites de l'adhésion des États-Unis à l'OIT auprès de Roosevelt a finalement porté fruit. Dès lors, l'amélioration souhaitée des conditions de travail s'enrichissait de la possibilité d'adapter localement tout ce qu'il y avait de meilleur dans le monde.

Notes et références

- ¹ Naomi Pasachoff, *Frances Perkins: Champion of the New Deal*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 10.
- ² Frances Perkins, « A Cooperative Program Needed for Industrial Stabilization », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 154, mars 1931.
- ³ *Ibid.*, p. 130.
- ⁴ Frances Perkins, « Unemployment and Relief », *The American Journal of Sociology*, vol. 39, no. 6, 1934, p. 788-775.
- ⁵ Naomi Pasachoff, *op. cit.*, p. 83.
- ⁶ Perkins *op. cit.*, p. 769.
- ⁷ *Ibid.*, p. 773.
- ⁸ Naomi Pasachoff, *op. cit.*, p. 88.
- ⁹ Perkins, *op. cit.*, p. 775.
- ¹⁰ Naomi Pasachoff, *op. cit.*, p. 83.
- ¹¹ Frances Perkins, « Social Security Here and Abroad », *Foreign Affairs*, vol. 13, no. 3, avril 1935, p. 373-387.
- ¹² *Ibid.*, p. 373.
- ¹³ *Ibid.*, p. 376.
- ¹⁴ *Ibid.*, p. 383.
- ¹⁵ Naomi Pasachoff, *op. cit.*, p. 92.
- ¹⁶ Frances Perkins, « A National Labor Policy », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 184, mars 1936.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 2.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹ Frances Perkins, « Labor Standard and War Productions », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 224, Nov., 1942.

²⁰ *Ibid.*, p. 54.

²¹ *Ibid.*, p. 56-57.

²² Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew*, New York, Viking Press, 1946.

²³ *Ibid.*, p. 2.

²⁴ *Ibid.*, p. 345.

²⁵ *Ibid.*, p. 354-355.

²⁶ *Ibid.*, p. 368.

²⁷ *Ibid.*, p. 375-376.