

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

ARMAND LIÉGEARD

Les bureaux de statistique du travail aux États-Unis

Journal de la société statistique de Paris, tome 31 (1890), p. 324-339

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1890__31__324_0

© Société de statistique de Paris, 1890, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

II.

LES BUREAUX DE STATISTIQUE DU TRAVAIL AUX ÉTATS-UNIS (1).

(*Institute für Arbeits-Statistik*, von Dr J. Joachim. Leipzig und Wien, Franz Deuticke, 1890.)

C'est aux États-Unis que l'organisation de la statistique du travail a pris le plus de développement. Il y a longtemps que les ouvriers de ce pays réclamaient l'institution, dans chaque État, d'un bureau du travail et d'un bureau central pour l'Union. Le Congrès ouvrier de Baltimore émit, dès 1866, ce vœu qui n'a pas cessé depuis d'entrer dans le programme des revendications du parti. Dans le Massachusetts,

(1) Voir l'article du même auteur intitulé *Le Secrétariat ouvrier suisse*. Livraison de juillet 1890.

État éminemment industriel, la commission chargée en 1866 d'étudier les questions de la durée du travail et du travail des enfants, prit les résolutions suivantes :

« Des mesures devraient être prises pour relever, chaque année, une statistique complète de la situation, des revendications et des besoins des classes industrielles. »

La commission nommée la même année pour étudier les mêmes questions demanda dans son rapport du 1^{er} janvier 1867 :

« Qu'un bureau de statistique fût créé pour assembler et rendre utilisables tous les faits se rapportant aux intérêts industriels et sociaux de la communauté. »

On n'accorda tout d'abord que peu d'attention à ces réclamations et l'on n'aurait guère écouté davantage le général H. K. Olivier, chargé de l'inspection des fabriques, qui demandait instamment la création de ces bureaux, si l'agitation produite par les pétitions ouvrières, notamment celle de l'association des cordonniers, n'avait fait craindre que les voix des ouvriers ne fussent perdues pour le Gouvernement au moment des élections. On résolut, en conséquence, de leur accorder, sinon des lois de protection du travail, tout au moins un bureau de statistique du travail. C'est pour ce motif que la loi rejetée par le Sénat le 13 juin 1869 fut reprise le 14 et homologuée par le Gouvernement le 22 du même mois.

Dans d'autres États, des bureaux analogues furent créés sous la pression des ouvriers, notamment dans l'Ohio, grâce au député Foran, président de l'association internationale et industrielle des bottiers, et au député Ferenbatch, président de l'association nationale des constructeurs de machines. Dans l'Illinois un bureau fut fondé en 1879 sur la demande de quatre députés ouvriers.

Actuellement 21 États de l'Union possèdent des bureaux de travail ayant diverses dénominations : bureaux de statistique du travail, bureaux de statistique de l'industrie, bureaux de statistique et d'inspection du travail. En voici la liste avec le siège et la date de la fondation :

ÉTATS.	DATE DE LA FONDATION.	SIÈGE DU BUREAU
Massachusetts.	1869	Boston.
Pensylvanie.	1872	Harrisbourg.
Connecticut.	1873	Hartford.
Ohio.	1877	Columbus.
New-Jersey.	1878	Trenton.
Missouri.	1879	Jefferson-City.
Illinois.	1879	Springfield.
Indiana.	1879	Indianapolis.
New-York.	1883	Albany.
Californie.	1883	San-Francisco.
Michigan.	1883	Lansing.
Wisconsin.	1883	Madison.
Iowa.	1884	Des Moines.
Maryland.	1884	Baltimore.
Kansas.	1885	Topeka.
Maine.	1887	Augusta.
Minnesota.	1887	Saint-Paul.
North-Carolina.	1887	Raleigh.
Colorado.	1887	Denver.
Rhode-Island.	1887	Providence.
Nebraska.	1887	Lincoln.

Il ressort de ce tableau que ce sont les États industriels de l'Est qui ont créé les

premiers bureaux ; les États de l'Ouest, plutôt miniers qu'industriels, ont suivi lentement l'exemple qui leur était donné. Un tiers environ de ces bureaux a été créé à la suite de l'agitation ouvrière des années 1886 et 1887.

On ne peut méconnaître que des considérations politiques ont joué un rôle prépondérant dans le choix du personnel de ces nouveaux bureaux, mais la direction de leurs travaux est presque toujours restée indépendante. Toutefois, le bureau du Connecticut a été dissous en 1875, sous le prétexte de l'attitude politique de ses employés. Réédifié en 1885, sous la direction du général H. K. Olivier, il dut soutenir les assauts des patrons qui trouvaient leur chef trop favorable aux ouvriers. Après une lutte qui dura six années, le personnel fut renouvelé et on lui donna pour chef le colonel D. Wright, dont la réputation comme statisticien est aujourd'hui universelle.

Il existe une certaine uniformité dans l'organisation de ces bureaux : ils sont dirigés par un chef ou commissaire nommé pour une période de deux à quatre années par le Gouvernement ou par le secrétaire des affaires intérieures avec approbation du Gouvernement ; ce chef a sous ses ordres des employés auxiliaires dont le nombre varie suivant les besoins. Seul le bureau de l'Illinois diffère essentiellement des autres par son organisation qui a une certaine analogie avec celle des chambres ouvrières proposées en 1885 par le parti ouvrier social démocratique de l'Allemagne ; ce bureau se compose de 5 commissaires élus pour deux années, dont 3 ouvriers et 2 patrons ; ces commissaires nomment un secrétaire qui, en qualité d'employé de la commission, accomplit les travaux statistiques et rédige un rapport annuel.

La tâche des divers bureaux est déterminée par les lois de chaque État.

« Le bureau est chargé de rassembler des données statistiques sur toutes les branches du travail de la communauté, notamment en ce qui concerne la situation commerciale, industrielle, sociale, pédagogique et sanitaire des classes ouvrières et le développement progressif de l'industrie ; de classer ces documents, de les systématiser et de les présenter dans des rapports annuels au corps législatif avant le 1^{er} mars de chaque année. »

Tels sont les termes de la loi de Massachusetts. Un certain nombre de bureaux ont encore d'autres attributions : ainsi, dans quelques États ils doivent relever la statistique industrielle, qui est ordinairement confiée à l'inspection des fabriques. Le bureau d'Iowa doit répondre aux questions qui lui sont posées en ce qui concerne l'industrie de l'État ; le bureau de l'Illinois nomme les inspecteurs des mines et est chargé de l'exécution de leurs décisions.

Le « département de statistique et de géologie » d'Indiana offrait tout d'abord le plus étonnant amalgame des attributions les plus hétérogènes ; il avait pour mission « d'assembler, de classer, de disposer en tableaux et de présenter dans des publications annuelles, des informations statistiques sur l'agriculture, l'industrie, les mines, le commerce, l'instruction publique, les conditions sociales et hygiéniques, la population, les mariages et les décès et les progrès industriels de l'État ». Le chef de ce bureau devait être géologue de profession. Pour satisfaire à ce programme, le bureau publia une description géologique de l'Indiana, un traité sur les avantages de la statistique, puis une série de tableaux statistiques sur toutes sortes de sujets, sauf sur la situation des ouvriers. Cette confusion d'attributions ne prit fin qu'en 1882, sans grand profit, du reste, pour la statistique du travail.

Il est de toute évidence que la statistique du travail exige à elle seule un personnel spécial. La statistique industrielle doit être entreprise séparément à l'aide d'employés auxiliaires nombreux et exercés. Il faut rejeter d'une manière absolue l'adjonction de l'inspection de l'industrie au bureau de la statistique du travail, non seulement pour éviter de le surcharger, mais surtout pour lui conserver la confiance des personnes appelées à lui fournir des renseignements. On pourrait craindre que les patrons ne donnassent pas de renseignements véridiques au bureau de l'inspection lorsque ce dernier les interroge en qualité de bureau de statistique du travail. Qu'arriverait-il si le bureau d'inspection entraînait en conflit avec les patrons? Le bureau du travail doit avoir pour mission d'observer, d'étudier et de noter l'action des lois existantes et non de veiller à leur application. Il ne doit pas non plus être chargé de préparer des projets de loi, ainsi que cela se fait dans plusieurs États de l'Union, notamment dans le Massachusetts; une pareille mission a l'inconvénient de diminuer la confiance du public dans l'impartialité du bureau au point de vue statistique.

La question sociale est une question de classes sociales; dans toute législation sociale il s'agit de régler les intérêts de deux classes rivales. Si le bureau de statistique du travail est chargé de préparer la loi, il se trouve nécessairement forcé de prendre parti; c'est ce qu'il faut éviter.

Il est préférable que la statistique du travail et l'inspection des fabriques soient confiées à des bureaux distincts et que le bureau de l'inspection soit chargé de l'étude préparatoire des projets de loi concernant la protection du travail. D'ailleurs l'inspection des fabriques n'a-t-elle pas en vue la protection de l'employé contre les violations de la loi de la part de l'employeur. Ce service peut donc, en s'appuyant sur les données fournies par le bureau de la statistique du travail, contribuer à l'amélioration de la situation des classes ouvrières.

Malgré le cumul d'attributions que nous venons de signaler, la dotation des bureaux est très faible. Seul l'État de Massachusetts a libéralement doté son bureau, il lui a alloué une somme annuelle de 10,000 à 15,000 dollars dont 2,500 à 3,000 dollars pour le traitement du chef. Dans l'Ohio, la somme est dérisoire, 550 dollars. L'État de Wisconsin paie 1,500 dollars à son commissaire, plus 500 dollars pour frais accessoires. Le Kansas donne 1,000 dollars au chef de bureau, plus 1,000 dollars d'indemnité, le Maryland 2,500 dollars, l'Iowa 1,500, le Connecticut 2,000, et l'Indiana 1,200, plus 2,500 dollars pour frais accessoires.

Les bureaux suivants sont mieux dotés: celui du Missouri a 2,000 dollars pour son chef et 2,000 dollars pour frais accessoires; celui de Californie 2,400 dollars pour son commissaire, plus 1,500 dollars pour les employés auxiliaires; celui de Pensylvanie une somme totale de 6,425 dollars; ceux de New-Jersey et de New-York 2,500 dollars pour le chef, 1,200 dollars pour les employés auxiliaires et 3,000 dollars pour frais accessoires; celui de Michigan 2,000 dollars pour le commissaire, 1,500 pour l'employé auxiliaire et 5,000 pour frais accessoires.

Étant donnée cette maigre dotation, la place du chef de bureau et à plus forte raison celles des employés subalternes ne peuvent être occupées par des spécialistes qui du reste font généralement défaut en Amérique, où il n'existe pas de chaire de statistique. La plupart des employés ignorent d'une manière absolue les éléments de cette science, n'en manient la technique que d'une façon très défectueuse et manquent de l'expérience nécessaire pour mener à bien une tâche aussi importante

que difficile. Il faut encore regretter le fréquent changement des employés dû le plus souvent à des motifs d'ordre politique qui pèsent plus dans la balance pour l'obtention des places que la valeur et la capacité réelles. Toutefois il serait injuste de méconnaître que les employés font les plus louables efforts pour se maintenir à la hauteur de leurs fonctions, qu'ils suivent avec attention les progrès de la statistique et en tirent leur profit ; enfin que dans des congrès annuels ils se font mutuellement part de leur expérience et cherchent à arriver à une entente sur les faits à relever et sur la méthode à suivre.

La méthode est très défectueuse ; le manque d'éducation statistique d'une part, les faibles ressources pécuniaires de l'autre, font que les bureaux américains emploient des méthodes reconnues insuffisantes tant au point de vue de la théorie que de la pratique de la statistique du travail. La recherche des conditions du travail peut être effectuée par trois méthodes indiquées par le tableau suivant, et rangées d'après leur valeur croissante :

- | | |
|--|------------------|
| 1° Méthode des circulaires et des questionnaires. | } Procédé écrit. |
| 2° Enquête par correspondance. | |
| — par une commission. | } Procédé oral. |
| 3° Investigations opérées par des agents spéciaux. | |
| (Méthode de l'inspection.) | |

Tous les bureaux américains ont tenté la fortune de la méthode des circulaires, mais ils ont vite reconnu que les résultats ainsi obtenus étaient insuffisants. Le bureau de Massachusetts, sur 1,248 questionnaires envoyés aux fabricants, ne reçut que 217 réponses, soit 17 p. 100, et sur 2,680 questionnaires envoyés aux ouvriers 114 réponses ou 4 p. 100. Il est vrai que le nombre des questions posées aux fabricants était de 81 et celui des questions posées aux ouvriers de 137 ! Profitant de l'expérience acquise, le même bureau réduisit en 1878 le nombre de questions posées à 15. Il fit imprimer son questionnaire dans 227 journaux et en envoya 5,000 exemplaires aux ouvriers qui pouvaient y répondre au moyen de cartes postales expédiées franco ; 638 questionnaires et 273 cartes postales seulement furent retournés au bureau. 43 cartes postales insuffisamment remplies restèrent inutilisables. — A New-Jersey, le premier questionnaire ne reçut que 106 réponses de patrons sur 1,450 interrogés, soit 7 p. 100, et 290 réponses d'ouvriers sur 2,900, soit 10 p. 100. Le bureau de l'État d'Ohio ne reçut, en 1882, que 1,685 réponses à ses 4,707 questionnaires, soit 38 p. 100. Sur 600 questionnaires envoyés aux ouvriers, 16 seulement furent remplis.

L'enquête par correspondance ne donna pas de meilleurs résultats. Dans le Massachusetts, sur 1,530 ecclésiastiques interrogés, le bureau ne reçut de réponse que de 544 d'entre eux, soit 35 p. 100. En Californie, sur 52 assesseurs du comté interrogés, 3 seulement ou 5.8 p. 100 répondirent. L'enquête orale fut peu employée. Il faut remarquer, du reste, que l'enquête fournit rarement de bons résultats statistiques ; elle donne des renseignements très utiles au point de vue économique, mais non un ensemble de chiffres pouvant être traités par les procédés statistiques, l'enquête aboutissant principalement à des évaluations.

C'est la troisième méthode, celle de l'inspection, qui a donné les meilleurs résultats. Cette méthode exige, il est vrai, un personnel nombreux et exercé et d'importants.

tants capitaux. Aussi n'a-t-elle été employée que par un petit nombre de bureaux. Dans leur congrès de 1884, les chefs de bureaux se déclarèrent à l'unanimité contre l'emploi des circulaires. Les bureaux de l'Ohio, de New-Jersey, de l'Illinois, etc., résolurent de suivre l'exemple du Massachusetts et d'employer la méthode de l'inspection par des agents spéciaux; d'autres bureaux, comme ceux du Michigan et du Missouri, se virent contraints faute d'argent de persévérer dans les anciens procédés. Mais ils les combinèrent entre eux pour en diminuer, autant que possible, les inconvénients.

Pour remplir leur tâche les bureaux doivent être armés d'une sanction. Dans le procédé écrit, cette sanction leur est indispensable pour parer au défaut de réponse ou aux réponses mensongères. Dans le procédé oral, des agents spéciaux devant examiner sur place les conditions de la classe ouvrière, et ayant par suite besoin de connaître le lieu d'habitation et de travail de l'ouvrier, le bureau doit avoir le droit d'envoyer ces agents dans ces diverses localités avec la faculté d'y entrer au besoin par la force, avec l'aide de la police locale, mais seulement pour y recueillir des données statistiques. Pour pouvoir constater le taux des salaires, ces agents doivent avoir le droit d'examiner les carnets où ces salaires se trouvent inscrits. Le bureau étant, en outre, tenu de s'informer des autres conditions de la classe ouvrière, doit avoir le droit de convoquer des témoins, de les poursuivre en cas de refus et de recevoir leurs dépositions sous serment. Par contre, le bureau a le devoir d'indemniser les témoins pour leur déplacement, comme le fait la justice. Enfin, le bureau doit être investi du pouvoir de poser des questions à tous les employés de l'État ou de la commune et cela directement, sans intermédiaires administratifs, et ces employés doivent être tenus de leur répondre à bref délai.

Examinons maintenant dans quelles limites les bureaux américains ont été munis de l'autorité qui répond aux exigences que nous venons de signaler.

Dans le Massachusetts, la loi édicte « que le bureau a le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître devant lui, de leur demander des réponses écrites, et de recevoir des déclarations sous serment et que ces témoins seront renvoyés et indemnisés de la même manière que ceux des cours d'appel de l'État ».

Répondant aux questions qui lui furent posées à ce sujet par le chef du bureau, l'attorney général interpréta cette loi de la manière suivante :

1° Le bureau n'a pas le droit d'exiger le serment (pour surmonter cette difficulté, le chef de bureau fut nommé juge de paix).

2° Le bureau n'a pas le pouvoir d'exiger la déposition de témoins. Il peut inviter des personnes à déposer et demander des réponses écrites, mais il n'a pas le droit d'exiger une réponse écrite ou orale (le bureau n'a même pas le droit de prendre note du refus de répondre ou de comparaître).

3° Le bureau peut recevoir sous serment les dépositions de témoins, à la condition de leur payer 1,25 dollar d'indemnité par jour et 4 cents par mille de leur domicile au bureau et du bureau à leur domicile, pour frais de déplacement.

Cette singulière interprétation de la loi prouve que les pouvoirs publics étaient peu disposés dans cet État à exiger des renseignements par la force.

Le bureau s'est donc vu obligé de se contenter de dépositions volontaires et de recherches opérées par ses propres agents. Il n'est muni de pleins pouvoirs que lorsqu'il opère le census décennal. Alors, d'après la loi, toute personne chargée de fournir des relevés statistiques qui donne sciemment des renseignements erronés

est passible d'une amende de 200 dollars ; et toute personne qui refuse de donner des renseignements, d'une amende de 100 dollars.

Les prescriptions de la loi pour les bureaux des autres États ressemblent beaucoup à celles du Massachusetts. Pourtant la loi est à peu près muette à cet égard pour l'Illinois et le Maryland. Le bureau de New-Jersey a le droit de recevoir des dépositions sous serment ; le bureau de l'Ohio peut inviter des personnes à comparaître devant lui et exiger des réponses écrites, et recevoir des témoignages sous serment. Toutefois, les déposants ne sont pas tenus de se déplacer, sauf dans les environs de leur résidence.

La loi de New-York est ainsi conçue : « Le bureau a le droit de convoquer des témoins, d'exiger des réponses écrites, de recevoir des témoignages sous serment, et de désigner une personne désintéressée chargée de convoquer des témoins sous peine d'amende, mais à la charge de leur payer la même indemnité que celle qui est dévolue par les tribunaux de comté. Toutefois, les personnes désignées ne sont pas tenues de se déplacer hors du voisinage de leur domicile et aucun témoin ne doit être forcé de répondre contre sa volonté à une question concernant ses intérêts privés. » Mais la loi se tait sur ce qu'elle entend par intérêts privés.

Le bureau d'Iowa a le droit de convoquer des témoins sous peine d'amende, de leur déferer le serment et d'exiger une réponse à ses questions de la même manière que le juge de paix.

Plusieurs bureaux de statistique peuvent infliger une amende en cas de refus.

La loi de Pensylvanie, après avoir décrit les attributions du bureau de cet État, ajoute : « Pour faciliter l'accomplissement de la tâche qui vient d'être indiquée, les sociétés, maisons de commerce ou individus qui exploitent des mines, des usines ou autres branches industrielles et tous les ouvriers salariés de l'État sont tenus de communiquer les documents statistiques réclamés par le chef de bureau. Le chef ou un employé expressément autorisé a le pouvoir de convoquer des témoins concernant toutes les attributions ci-dessus désignées et de recevoir leurs dépositions sous serment. La société, maison ou personne de cet État qui pendant trente jours refuse de répondre ou ne répond pas à une circulaire ou à une question individuelle ou qui ne donne pas suite à une convocation ou ne dépose pas son témoignage d'après les prescriptions de la présente loi, est passible d'une amende de 100 dollars recouvrable par une action dirigée par le commissaire de l'État en qualité de demandeur. »

En Californie, la peine est de 10 à 25 dollars d'amende ou de 7 à 30 jours de prison ; elle est de 50 dollars dans le Kansas. Dans le Michigan un renseignement sciemment faux est puni en tant que *félonie* de 5 jours de prison. Dans la Californie, le Missouri et le Michigan, les employés de l'État doivent recueillir les renseignements sur la demande du commissaire. Dans ce dernier État, les employés distribuent les circulaires du bureau, les assesseurs du comté et les inspecteurs les remplissent ; de plus les premiers sont aussi tenus de fournir les renseignements demandés par le bureau pendant le census et d'envoyer à ce sujet un compte rendu au bureau dans les trois mois. Dans le Missouri, le Wisconsin, le Kansas et la Californie, les commissaires doivent entreprendre des recherches en qualité d'inspecteurs de fabriques dans toutes les localités où s'effectue un travail quelconque, ils peuvent avoir recours à des témoins même par la force et procéder à l'examen de tous documents. La dernière prescription est surtout importante pour la statistique des

salaires, l'étude des carnets de salaires étant reconnue comme la meilleure méthode.

Il ressort de ce qui précède, que les bureaux n'ont pas répondu à toutes les espérances qu'on avait mises en eux. Plusieurs, surtout les plus anciens, celui de Massachusetts en première ligne, ont rendu d'éminents services à la statistique du travail ; mais le plus grand nombre est aux prises avec de graves difficultés. Les rapports publiés jusqu'à ce jour et qui sont au nombre de plus de cent forment un immense stock de matériaux qui éclaire la condition des ouvriers américains ; malheureusement les meilleurs de ces traités n'ayant qu'un intérêt local ne se prêtent pas à des conclusions ni à des comparaisons générales. Les diverses méthodes employées ont une précision inégale et la différence des pouvoirs attribués à chaque bureau conduit à une approximation variable. De plus chaque chef de bureau peut diriger ses recherches sur l'objet qui a le plus d'attrait pour lui, sans s'inquiéter des travaux des bureaux voisins. De là impossibilité absolue d'établir entre ces divers travaux une comparaison scientifique. D'autre part les chiffres obtenus à diverses époques par les divers bureaux sont trop faibles pour permettre d'en tirer une conclusion certaine.

Si nous jetons un coup d'œil sur quelques-uns de ces mémoires, nous trouvons, par exemple, le 18^e rapport de Massachusetts pour 1889, relatif au census de cet État en 1885 et aux chômages ; le 15^e rapport de Pensylvanie pour 1887 qui se réfère presque exclusivement à la description des principales industries du fer dans cet État. Le nouveau commissaire nommé en 1887 dans le Connecticut consacre son mémoire à un historique du développement industriel de cet État et à la reproduction de lettres d'hommes célèbres où ceux-ci expriment leur opinion sur la question du travail. Le bureau de l'Ohio traite pendant la même année la question du salaire et de la durée du travail. Le bureau de la statistique du travail et de l'industrie de New-Jersey, laissant de côté dans son 10^e rapport publié en 1887 une statistique des salaires longuement élaborée, aborde une intéressante étude sur l'histoire et la statistique des *Trade-Unions* et autres organisations des ouvriers dans l'État ; il donne en annexe un mémoire sur la coopération et sur les lois de protection des ouvriers pendant les six premiers mois de l'année. Le 9^e rapport du bureau de statistique du travail et d'inspection du Missouri renferme un rapport de l'inspecteur des mines, un rapport de la commission parlementaire du travail dans les prisons, une statistique des salaires et de la durée du travail ; enfin une statistique de la production. Le bureau du travail de l'Illinois consacre son 3^e rapport en 1886 à une compilation de 1,666 rapports des employés du gouvernement relatifs au census ; de plus il envoya des agents qui établirent à l'aide de 2,129 familles d'ouvriers comptant 9,834 personnes, pour 263 branches d'industrie, des comptes rendus détaillés sur la nature de leurs dépenses. Ces mémoires renferment 167 budgets de ménage d'ouvriers auxquels sont jointes des conclusions fort importantes et fort exactes sur leur situation sociale. Le bureau du Kansas publie une enquête dirigée par le commissaire sur les maisons de refuge et les comptes rendus mensuels d'un grand nombre d'ouvriers sur leurs recettes et leurs dépenses. Le bureau de New-York consacre son 5^e rapport à l'étude de 2,242 contestations relatives au travail. Le rapport du bureau de l'Iowa pour 1887 donne une statistique très incomplète des salaires ; le dernier rapport du Wisconsin publie les réponses des ouvriers touchant l'immigration, l'état de l'instruction, l'organisation des ouvriers, les maisons ouvrières, etc.

Le 5^e rapport annuel du Michigan traite de la charge hypothécaire qui grève les fermes et de la nationalité des fermiers. Le bureau du Maryland s'occupe des grèves, du boycottage, des mines, des chemins de fer, des salaires, etc.

On voit par ce qui précède que c'est à peine si deux bureaux de statistique traitent le même sujet ; le chaos statistique règne ici d'une manière absolue. Ce fâcheux état de choses est le résultat de l'isolement réciproque des bureaux, qui est bien différent de la décentralisation prônée par nombre de statisticiens éminents. La décentralisation des relevés statistiques permet de pénétrer plus profondément dans les circonstances locales et de tirer des conclusions générales plus justes et plus complètes. Dans l'état d'isolement des bureaux, les faits locaux deviennent les faits principaux, toute comparaison, tout traitement uniforme des matériaux statistiques deviennent impraticables.

Les chefs des différents bureaux reconnurent bientôt les graves inconvénients de leur manière de travailler et résolurent d'y remédier dans une certaine mesure à l'aide d'un congrès annuel. Jusqu'ici ces réunions n'ont guère eu d'autre résultat que d'initier aux éléments de la statistique les nouveaux chefs de bureau dépourvus de connaissances spéciales et de mettre tout le monde d'accord, après de laborieuses discussions, sur la meilleure méthode à employer. Quoi qu'il en soit, on ne peut méconnaître dans ce fait un effort sérieux en vue d'améliorer la statistique du travail et lorsque ces chefs auront une situation plus stable et par suite une plus grande expérience de leurs fonctions, on peut espérer que ces congrès présenteront de grands avantages. Les chefs de bureau pourront obtenir par une entente réciproque et volontaire, au moins en partie, ce que procure le pouvoir exécutif dans les États pourvus d'une centralisation administrative qui n'existe pas aux États-Unis.

A la vérité, cette lacune ne pourra jamais être tout à fait comblée. C'est ce dont se sont rendu compte les personnes intéressées à la création des bureaux de travail, ouvriers et partisans de la réforme sociale, qui demandèrent alors la création d'un bureau central pour toute l'Union.

D'autre part, le Congrès avait procédé à plusieurs enquêtes sur la condition des ouvriers, enquêtes effectuées soit par l'Union, soit par les divers États. Ces enquêtes exécutées avec le plus grand soin, ont démontré aux législateurs que les relevés statistiques ne peuvent être effectués que par un corps d'employés munis de connaissances théoriques et pratiques, initiés à l'industrie, rompus aux procédés statistiques et que ce corps ne peut exister que constitué sous forme de bureau permanent et stable.

C'est M. Shanks qui proposa le 26 janvier 1874 à la Chambre des représentants d'installer à Washington un bureau national de statistique du travail. Ce projet fut renvoyé à la commission de l'instruction et du travail et il n'en fut plus question. Les propositions de M. Murch du 5 mai 1879 et du 13 décembre 1881 subirent le même sort. Le projet de loi du sénateur Hoar de décembre 1879 sur la création d'une commission du travail chargée de fonctions analogues fut rejeté par la commission parlementaire le 22 février 1881, mis à l'ordre du jour sur le désir de l'auteur du projet, mais ne vint pas en discussion. Le 9 janvier 1882, M. O'Neil, membre de la Chambre des représentants, proposa de fonder au département des affaires intérieures un bureau des mines, un bureau de l'industrie et un bureau de statistique du travail et de transformer le bureau de statistique placé sous les ordres du secrétariat du Trésor en bureau du commerce, conformément à ses attributions. Ce

projet eut un sort analogue aux précédents et s'il ne fut pas enterré par la commission de l'instruction et du travail, il le fut par celle des mines.

Les membres du Congrès ne se hâtèrent pas trop d'aller au-devant des vœux des ouvriers et des savants. Il fallut attendre que les ouvriers devinssent une puissance électorale pour qu'on les jugeât dignes d'un bureau spécial chargé d'étudier leur situation. Lorsqu'ils se furent manifestés sous ce nouveau jour, on ne s'occupa plus que d'eux. Le 14 décembre 1883, le sénateur Blain présenta un projet de loi sur la création d'un bureau de statistique du travail ; le 10 du même mois, M. Willis demanda à la Chambre des représentants la création d'un bureau du travail et de l'industrie ; le 11, M. O'Neil la création d'un bureau de statistique, et M. Hopkins d'un département spécial. Les 8 et 10 janvier 1884 virent éclore deux nouveaux projets analogues de MM. Kinley et Lanib.

Le meilleur de ces projets de loi, celui du sénateur Blain, fut adopté le 7 mars 1884 par la commission, discuté les 7 et 8 mars et amendé par M. Sherman ; puis il disparut de l'ordre du jour.

Le projet de loi du représentant Hopkins vint ensuite en discussion. Ce projet eut deux sortes d'adversaires ; ceux qui demandaient plus, et ceux qui demandaient moins. Tout le monde était d'accord sur la nécessité de procéder à des recherches approfondies sur la condition des ouvriers, mais quelques-uns pensaient qu'il n'était pas nécessaire de créer un nouveau bureau et qu'il suffisait d'augmenter les attributions du bureau de statistique du secrétariat de la Trésorerie. On leur répliquait que les représentants de toutes les associations ouvrières dans la commission parlementaire et dans des pétitions demandaient à l'unanimité la création d'un bureau distinct et qu'on devait se rendre aux vœux d'une classe aussi nombreuse d'électeurs parce que « la question était assez importante pour occuper l'attention et le temps de l'homme le plus capable que l'on pourrait trouver dans le pays et que l'exécution fidèle et active de cette tâche exigeait non seulement de l'habileté mais de l'expérience et des connaissances spéciales ». (Discours du sénateur Call de la Floride, session du 14 mai 1884.)

On donna lecture au Parlement d'une lettre de M. Nimmo, chef du bureau de statistique, dans laquelle il s'exprimait ainsi :

« Ce bureau de statistique, n'est en dépit de sa dénomination vague qu'un bureau du commerce qui embrasse les transports, l'immigration et les droits d'importation. — Le bureau de statistique n'a employé ni un homme ni un dollar en vue de rassembler des informations sur les ouvriers et j'espère que le Congrès ne me donnera jamais les moyens d'accomplir une œuvre de ce genre, parce que le bureau que je dirige a toujours eu un autre but et d'autres attributions. »

D'autres membres du Congrès demandaient la création non pas d'un bureau spécial, mais d'un bureau placé dans un des départements existants, par exemple dans le secrétariat des affaires intérieures. D'autres encore prétendaient que l'on satisferait complètement aux vœux des ouvriers en leur laissant la direction des affaires du bureau à organiser, mais cette proposition fut rejetée. Après de longs débats et une entente entre la Chambre des représentants et le Sénat, la loi fut votée par les deux Chambres le 25 juin 1884, contresignée par le président le 27 juin suivant, et c'est ainsi que fut créé un bureau national de statistique du travail plus de dix ans après l'apparition du premier projet de loi relatif à cet objet.

Cette loi décide qu'un bureau du travail sera installé auprès du département des

affaires intérieures, sous la direction d'un commissaire nommé par le président avec l'approbation du Sénat. Ce commissaire doit, à moins de destitution préalable, exercer son emploi pendant quatre années et jusqu'à ce que son successeur soit nommé et au courant de ses fonctions ; il a un traitement annuel de 3,000 dollars. Il doit recueillir des informations sur le travail et ses rapports avec le capital, sur la durée du travail, les salaires des ouvriers et des ouvrières et les moyens d'arriver à leur développement matériel, social, intellectuel et moral. Le secrétaire de l'intérieur est chargé de nommer, sur la présentation du commissaire, un employé subalterne jouissant d'un traitement annuel de 2,000 dollars et les autres employés nécessaires. Le budget total du bureau ne doit pas dépasser annuellement 2,500 dollars.

Le commissaire est tenu de communiquer, dans un rapport annuel, les informations recueillies et de faire les propositions nécessaires pour l'amélioration du fonctionnement du bureau. En janvier 1885, le colonel Carroll D. Wright, le chef estimé du bureau de Massachusetts, fut nommé commissaire et au mois de février suivant M. Oren W. Weaver fut nommé employé sous ses ordres. Les différentes opérations nécessaires pour l'installation du bureau retardèrent le commencement des travaux jusqu'en juin, mois dans lequel le bureau procéda à l'étude de *la crise industrielle régnante*. Le mémoire relatif à cette question continue le premier rapport publié le 17 mars 1886. Il se divise en cinq chapitres dont le premier traite l'histoire des crises industrielles en Angleterre, en France, en Belgique, en Allemagne et aux États-Unis depuis 1837 ; le 2^e la crise dans les États-Unis, le 3^e la répercussion des crises sur les diverses nations ; le 4^e les remèdes proposés, tandis que le 5^e offre un aperçu général sur la simultanéité des crises, leurs causes et leurs remèdes. Comme annexes suivent le relevé des personnes occupées dans les établissements inspectés et leurs salaires, les revenus et les dépenses des ouvriers salariés en Europe et un recueil des lois de protection des ouvriers dans les États-Unis. Cette publication, résultat de recherches originales faites par 20 agents spéciaux dont 5 pour l'étranger et 15 pour l'Amérique, est la plus importante qui ait paru sur cet objet et a fait progresser d'une façon notable nos connaissances économiques.

Si séduisant que nous paraisse l'examen approfondi des publications de ce bureau, nous nous voyons à regret forcé de l'abandonner dans la présente étude qui ne doit parler des travaux des diverses institutions relatives au travail qu'en tant qu'ils nous renseignent sur l'organisation des bureaux. Le deuxième rapport présenté le 28 février 1887, d'après les instructions du Congrès en date du 2 août 1886, traite du travail des prisons, la première partie se référant à leur importance actuelle en Amérique, la deuxième partie donnant des renseignements historiques sur le travail pénitentiaire dans plusieurs autres États et sur les lois américaines réglant la matière. Le cinquième mémoire annuel du 24 décembre 1887 donne dans de nombreux tableaux les détails les plus complets sur 3,902 grèves et coalitions de patrons survenues de 1881 à 1886, pour 22,304 établissements et 1,323,203 ouvriers. Le chapitre IV traite des contestations du travail de 1741 à 1880, tandis que le chapitre V présente un ensemble des décisions judiciaires et les lois concernant les grèves, les coalitions de patrons, les associations, *boycotts*, etc. Ces rapports sont fondés sur des recherches personnelles approfondies faites par des agents spéciaux ; ils nous offrent les données résultant de l'enquête avec l'exactitude la plus parfaite et peuvent nous inspirer une entière confiance.

Le 4^e rapport du bureau national publié récemment s'occupe exclusivement de la condition des ouvrières dans les grandes villes. Les recherches ont été exécutées jusqu'en Californie et se sont étendues aux faits relatifs à la prostitution; cette enquête a été conduite par des femmes qui, rémunérées comme les hommes, ont fourni également un bon travail, ainsi que le déclare M. Wright. Les agents féminins se mirent d'abord au courant des conditions générales des ouvrières dans les grandes villes soumises à l'enquête et choisirent ensuite un certain nombre d'individus, en espèce et en nombre suffisants. On obtint ainsi des renseignements pour 17,427 ouvrières; le chiffre est élevé, mais il n'est que de 6 à 7 p. 100 des ouvrières occupées dans ces villes. Tout en admettant, avec le commissaire du travail, que ces femmes aient bien rempli leur tâche et pris des cas typiques de manière à nous fournir une image exacte des faits à rechercher, nous ne pouvons pas nous dissimuler que le fait matériel doit encore être préféré à une opinion personnelle. L'art statistique ne doit pas l'emporter sur la science statistique et travailler avec des types est plutôt œuvre d'art. On ne peut s'empêcher de manifester une vive inquiétude sur la véracité des chiffres recueillis quand on lit, par exemple, que sur le chiffre total des ouvrières interrogées, 15,387 (89.61 p. 100) étaient célibataires, 745 (4.33 p. 100) mariées et 1.038 (5.87 p. 100) veuves; nous deviendrons plus sceptiques encore en apprenant que toutes les ouvrières interrogées n'ont pas répondu à un grand nombre de questions, dont quelques-unes n'ont reçu que le tiers de réponses.

Il faut ajouter que les villes qui ont fait l'objet de l'enquête ne sont situées que dans 17 États.

ÉTATS.	VILLES.	NOMBRE D'OUVRIÈRES INTERROGÉES
Massachusetts.	Boston.	1,406
New-York.	New-York.	2,984
—	Brooklin.	830
—	Buffalo.	617
Maryland.	Baltimore.	936
Illinois.	Chicago.	1,716
Ohio.	Cincinnati.	816
—	Cleveland.	721
New-Jersey.	Navark.	625
Pensylvanie.	Philadelphie.	1,700
Rhode-Island.	Providence.	610
Louisiane.	Nouvelle-Orléans.	517
Missouri.	Saint-Louis.	1,071
Caroline du Sud.	Charleston.	172
Kentucky.	Louisville.	538
Géorgie.	Atalante.	297
—	Savannah.	144
Virginie.	Richmond.	360
Indiana.	Indianapolis.	518
Californie.	San-Francisco.	285
—	San-José.	84
Minnesota.	Saint-Paul.	473

Les renseignements sont systématiquement ordonnés et les tableaux nous donnent par industries et villes réponse aux questions sur l'âge actuel des ouvrières, leur âge à leur entrée dans l'industrie, le nombre d'années passées dans le même travail, leur lieu de naissance et celui de leurs parents, leur état civil, le nombre des occupations antérieures, leur état de santé, leurs services et leur chômage, enfin leur salaire annuel et leurs dépenses (seulement 5,716 réponses). L'élaboration des matériaux a été exécutée de main de maître par M. Wright.

D'autres travaux ont été entrepris en même temps : une recherche sur les conditions du travail dans les chemins de fer et une vaste enquête sur les frais d'exploitation des principaux produits. En outre, le bureau nouvellement fondé a été chargé de travaux spéciaux : il a reçu avant tout la mission de réunir des données sur les mariages et les divorces dans les États-Unis pendant les 20 dernières années et a accompli cette œuvre importante, à laquelle on a consacré 10,000 dollars, avec l'aide de quelques experts nommés en sus des agents spéciaux ordinaires ; un mémoire doit paraître prochainement sur cette question.

Le bureau a donc répondu complètement aux espérances qu'on avait fondées sur sa création ; toutefois ses partisans ne s'en tinrent pas là et cherchèrent à améliorer autant que possible son organisation. Les propositions des représentants Butterworth du 1^{er} mars 1886 et Heard du 7 février 1887 tendant à la création d'un département de l'industrie et du travail, puis celle du sénateur Frye du 9 mars 1887 demandant la réorganisation du bureau de statistique auquel devait être confiée la statistique du travail, n'ayant pas abouti, M. O'Neil présenta dans la session de la Chambre des représentants, le 15 mars 1888, un projet de loi pour la création d'un département du travail, afin que le bureau de statistique du travail ne fût entravé par aucune administration supérieure et eût la libre direction de ses travaux. Ce projet fut adopté par la Chambre, recommandé par la commission du Sénat pour l'instruction et le travail. Adopté par le Sénat après un court débat, il fut contresigné par le président le 13 juin 1888. Par cette loi le bureau du travail, subordonné jusque-là au département des affaires intérieures, fut transformé en département spécial du travail avec les diverses attributions, droits et services du bureau dont il a continué les travaux.

L'article 1^{er} de la loi précitée détermine comme suit les attributions du département : « relever et mettre en ordre sur la population des États-Unis des renseignements utiles se référant au travail dans le sens général et le plus étendu de ce mot, mais principalement dans ses relations avec le capital, la durée du travail, le salaire des ouvriers et des ouvrières et les moyens d'améliorer la situation matérielle, sociale, intellectuelle et morale des classes ouvrières. » De plus l'article 7 décide que : « le commissaire du travail est spécialement chargé, aux termes des attributions déterminées par l'article 1^{er} de la loi, de relever, aussitôt que possible et aussi souvent que des modifications industrielles se manifesteront, des renseignements détaillés sur les frais de production des articles actuellement soumis aux droits de douane dans les États-Unis dans les pays où ces articles sont produits, en spécifiant exactement les divers points concernant leur production et avec une classification qui indique les divers facteurs des frais de production de ces articles de fabrication, y compris les salaires payés dans les branches d'industrie, considérés par jour, semaine, mois ou année ou aussi par pièce, les heures de travail, le bénéfice des fabricants ou producteurs de ces articles, les frais proportionnels d'entretien et les moyens

d'existence. Le commissaire a aussi le devoir d'établir les effets des lois douanières et l'influence de l'état de la valeur du numéraire dans les États-Unis sur l'industrie agricole, et de rédiger un rapport sur cet objet, principalement au point de vue de la dette hypothécaire des cultivateurs ; il indiquera quels sont les articles atteints par les *trusts* ou autres coalitions de capitaux, d'affaires ou de travail et quelle influence ces *trusts* ou coalitions exercent sur la production et les prix. Il doit de plus inaugurer un système d'informations en vue de se renseigner, dans l'intervalle de moins de deux années, sur la situation générale des principales branches d'industrie du pays en tant que celles-ci ont rapport à la production. Le commissaire du travail est aussi spécialement chargé de faire des enquêtes sur les causes et les circonstances de toutes les contestations entre patrons et ouvriers qui peuvent survenir et sont de nature à porter atteinte au bien-être du peuple dans les divers États ; il doit présenter un rapport sur ce point au Congrès. Le commissaire du travail doit recueillir aussi des renseignements auprès des nations étrangères sur les objets rentrant dans ses attributions, lorsqu'il le juge utile, ainsi que sur la question suivante : quelles marchandises produites dans les prisons sont importées aux États-Unis et quelle est leur provenance ? »

L'article 8 de la loi satisfait un vœu émis avec raison par M. Wright lui-même : il l'autorise à publier, outre les rapports annuels, des rapports spéciaux pour des motifs particuliers, par exemple sur le désir exprimé par le Président ou le Congrès.

Ainsi qu'il ressort des prescriptions de la loi, les recherches confiées aux soins de ce département ne se réfèrent pas seulement à la statistique du travail mais à la statistique économique en général. Cela peut surprendre si l'on songe que le bureau de statistique est déjà chargé de fournir des rapports statistiques sur l'état des transports, l'émigration, le commerce maritime, les douanes et les monnaies et chaque département économique sur les objets ressortissant à son administration. La raison de ce fait se trouve dans les débats parlementaires où l'on a proclamé qu'une statistique du travail approfondie n'est possible *que si elle se réfère à toutes les autres circonstances économiques et sociales*. Aussi la recherche de ces faits n'est-elle confiée au département du travail qu'en tant qu'ils sont en relation avec les conditions du travail ; leur description doit donner du relief à la peinture de l'état social.

Il va de soi que toutes ces attributions ne peuvent être remplies qu'à l'aide d'un corps de fonctionnaires nombreux et exercés, pour lequel la dotation primitive de 25,000 dollars était insuffisante. Aussi le nombre des employés et le chiffre de la dotation furent-ils considérablement augmentés. La loi du 13 juin 1888 et celle du 26 février 1889 fixèrent comme suit la situation des employés : « Art. 2. Le département sera placé sous la direction d'un commissaire du travail nommé par le Président avec l'agrément du Sénat ; ce fonctionnaire conservera son emploi, sauf révocation préalable, pendant quatre années, et recevra un traitement annuel de 5,000 dollars.

« Art. 3. Le commissaire choisira pour son département : un employé supérieur avec un traitement annuel de 2,500 dollars ; 4 employés de 4^e classe qui seront tous statisticiens de profession ; 5 employés de 3^e classe dont un sténographe ; 6 employés de 2^e classe dont un traducteur et un sténographe ; 8 employés de 1^{re} classe ; 5 employés avec 1,000 dollars de traitement annuel ; deux copistes avec 720

dollars de traitement annuel; un messenger, un aide-messenger, un gardien, deux aides-gardiens; deux ouvriers exercés avec 600 dollars de traitement annuel; deux femmes pour les soins de la maison avec 240 dollars par an; 6 agents spéciaux avec 1,600 dollars; 10 agents spéciaux avec 1,400 dollars; 4 agents spéciaux avec 1,200 dollars par an et une indemnité pour frais de voyage qui ne pourra dépasser 3 dollars par jour, pour le temps où ils seront occupés effectivement à l'étranger ou hors du district de Colombie, sans compter les frais de route y compris les indemnités de wagons-lits; des experts volontaires, des aides et autres employés, au sujet desquels le Congrès doit statuer de temps à autre jouissant d'un traitement égal à celui que reçoivent les employés analogues dans les autres branches de l'administration. » La loi du 10 juillet 1888 ajouta encore 2 copistes avec 960 dollars de traitement annuel; ils ont été maintenus par celle du 26 février 1889. Le personnel du département comprend ainsi au moins 64 personnes (dont 20 agents spéciaux) qui touchent un traitement annuel de 84,540 dollars. Avec ce chiffre un service peut obtenir de très beaux résultats, d'autant plus beaux que les employés sont sous l'excellente direction de MM. Wright et Weaver qui les maintiennent, autant que possible, à leur poste, partant de ce principe fort juste que les attributions d'un fonctionnaire statisticien demandent de l'acquit et de l'expérience pour être bien remplies.

La dotation mise à la disposition du bureau pour ses travaux est très riche et sans cesse croissante :

1884	25,000 dollars.
1885	40,000 —
1886	95,710 —
1887	105,710 —
1888	150,040 —
1889	154,040 —

dont pour la publication des rapports :

I (1886)	19,083 dollars.
II (1887)	19,994 —
III (1888)	25,000 —
IV (1889)	19,202 —

Quand le paragraphe 4 du projet de M. Blair eut été supprimé par le Sénat, le service se vit privé de son plein pouvoir; il doit se borner désormais à des réponses volontaires, n'entraînant aucune responsabilité; cette lacune importante à laquelle il a été remédié jusqu'à un certain point par l'organisation du personnel d'inspection, sera prochainement complètement comblée.

Une autre lacune grave qui ressort de l'étude de l'organisation de la statistique du travail aux États-Unis, et qui demande un prompt remède, c'est la décentralisation des 21 bureaux des États et du département de l'Union. Quel que soit le prestige dont jouisse dans le congrès annuel des bureaux le chef du département central, qui en est le président, grâce à sa situation, à son expérience et à ses services, il manque toutefois de l'autorité légale qui lui permettrait d'effectuer un travail d'ensemble sur une question, avec des procédés uniformes. Chaque bureau continue à suivre sa voie sans s'occuper de celle que suit le département central; les recherches sta-

listiques sont toujours l'aspect des images d'un caléidoscope et il est très difficile de tirer parti des travaux des divers bureaux pour représenter un fait d'ensemble se rapportant à l'Union américaine. Cette difficulté nous apparaît avec toute son évidence dans les parties du rapport du bureau national, qui sont fondées sur les recherches antérieures des autres bureaux (Rapport II, chap. III. — Rapport III, chap. IV). Pour pouvoir comprendre que l'on n'ait pas plus tôt réalisé une entente aussi nécessaire, il faut se rappeler que la moitié des États ne possède pas encore de bureau du travail; d'autre part, le principe fédératif de l'administration américaine, conservé avec un soin jaloux par chaque État, ne s'accommode pas avec l'incorporation des bureaux des États dans le bureau de la Confédération. On pourrait remédier provisoirement à ces deux obstacles par l'entente volontaire des chefs des divers bureaux, la fondation de nouveaux bureaux et l'appui matériel accordé au moyen de subventions par l'Union aux bureaux trop faiblement dotés. Nous disons provisoirement, car dans peu d'années la nécessité d'une organisation plus parfaite s'imposera d'elle-même. Jusque-là les bureaux isolés pourront produire d'excellents résultats pour la localité, le département pour l'ensemble de l'État; leurs travaux pourront s'entre-croiser, se relier ou se contrarier. Mais l'organisation de la statistique du travail ne sera vraiment parfaite aux États-Unis que le jour où un grand département fédéral, avec plein pouvoir, avec de puissantes ressources et un nombreux personnel, sera le centre auquel viendront se rattacher les divers bureaux des États, qui ne seront plus alors que les postes d'observation de ce département.

ARMAND LIÉGEARD.
