Les origines de l'OIT (1890-1950) : élaboration et premières expérimentations d'un modèle d'« Europe sociale »

Nadjib SOUAMAA [1]

Dès la fin du XIX^e siècle, les puissances européennes ont tenté d'instaurer une concurrence loyale et de lutter contre le « dumping *social » à l'échelle internationale. Très vite, ces États se sont rejoints sur la nécessité d'élaborer un cadre social pour y parvenir. Il devait être composé de conventions sociales expérimentées dans l'Europe de l'Ouest en pointe sur la question ouvrière, pour ensuite être diffusées dans le monde. L'OIT, qui apparaît de ce fait comme l'aboutissement de ces travaux, poursuivit ces réflexions, notamment celles relatives à une « Europe sociale ». En fait, derrière cet espace marqué par une législation sociale commune aux puissances européennes et prôné par des membres de l'institution, il y avait un modèle démocratique et productiviste, soucieux de préserver tant les intérêts des ouvriers que ceux du patronat. Il s'agit donc de s'interroger sur ce modèle et sur les évolutions qu'il a connues, notamment sous l'impulsion de l'OIT, donc sur ce qu'est l'« Europe sociale ».*

Qu'est-ce que l'« Europe sociale » ? Voilà l'une des questions qui domine actuellement le processus européen. Le traité de Rome de 1957 devait en effet faire de la question sociale l'un des aspects de la politique de l'Union européenne mais son application se heurta aux États-membres qui détenaient l'essentiel des compétences dans ce domaine. Depuis l'Acte unique de 1986, les prérogatives communautaires ne cessent de s'accroître dans le champ du social sans qu'aucune définition de l'« Europe sociale » n'ait fait l'unanimité.

En réalité, cette volonté d'instaurer une politique sociale commune aux États du Vieux Continent remonte au XIX^e siècle, marqué par de grands

1. Cet article reprend certaines problématiques développées dans la thèse soutenue par l'auteur en mai 2014 (Souamaa, 2014) sous le titre *La France et l'OIT (1890-1953) : vers une « Europe sociale » ?*

défis : prévenir les difficultés économiques comme celles qui eurent lieu entre 1873 et le milieu des années 1890 [2], faire face à la montée de mouvements ouvriers violents (Guedj, Sirot, 1998:51) et protéger les entreprises de toute concurrence déloyale dans un monde où les échanges commerciaux étaient en pleine expansion [3], en d'autres termes lutter contre les pratiques de « *dumping* social ». À cet effet, s'ouvrit une période empirique où se multipliaient des initiatives et des expérimentations menées surtout par les gouvernements européens et des établissements privés ou semi-privés. Il s'agissait pour les pays industrialisés du Vieux Continent de préciser les normes sociales que chacun devait adopter pour pacifier le monde ouvrier et établir une concurrence loyale ; les autres parties du monde suivraient la voie qu'ils avaient tracée, compte tenu de leur avance économique et sociale. Très vite, s'imposèrent une méthode de travail fondée sur l'expérimentation de mesures sociales et des enquêtes pour mesurer leurs effets, mais aussi un outil privilégié pour développer ce cadre social, la convention internationale. Ce projet de mesures communes rallia un nombre croissant d'adhérents parmi les politiques et les intellectuels européens. Ce fut le cas du socialiste Alexandre Millerand, ministre du Commerce et de l'Industrie entre 1899 et 1902, qui contribua à l'adoption des premières conventions sociales internationales lors des conférences de Berne de 1905 et de 1906.

L'Organisation internationale du travail (OIT), issue de la partie XIII du traité de Versailles de 1919 [4], poursuivit ce travail. L'OIT et surtout son bureau exécutif, le Bureau international du travail (BIT), marqué durablement par son premier directeur, le Français Albert Thomas, ont toujours considéré la réalisation de ce projet ancien comme le moyen de garantir la paix sociale nécessaire à une paix durable après la Grande Guerre, et ce dans un contexte de montée des mouvements révolutionnaires comme le communisme [5], mais aussi de prévenir les formes de « concurrence déloyale » [6].

2. La « Grande Dépression » débuta par l'effondrement de la bourse de Vienne, le 9 mai 1873, suivie de celle de New York. Elle toucha la plupart des pays industrialisés où les entreprises faisaient face à une concurrence internationale, ce qui provoqua une surproduction, une hausse inédite du chômage et une rigidité croissante des salaires. Durant cette période qui s'acheva en 1896, l'activité économique fut ralentie (de ce fait, le terme de « dépression » utilisé pour qualifier ces difficultés apparaît impropre). La Grande-Bretagne fut moins touchée par ces difficultés (Bonin, 1987).
3. Habib Gherari constate que le volume des échanges fut multiplié par six entre 1860 et 1914 dans l'Europe industrialisée, malgré un retour à une hausse des tarifs douaniers sur le Vieux Continent à partir de 1879. L'ouverture des autres régions du monde en est la principale raison (Gherari, 2013).
4. L'OIT est composée de trois organes :
   - la conférence internationale du travail, dont le rôle est de définir les normes internationales du travail ;
   - le conseil d'administration : il se réunit généralement deux fois par an, au siège de l'OIT. Son rôle est de définir la politique générale de l'OIT ;
   - le Bureau international du travail (BIT), dirigé par un directeur général, est chargé d'appliquer la politique définie par le conseil.
5. La Constitution de l'OIT figure dans la Partie XIII du traité de Versailles, adopté en 1919, et contient dans son préambule : « Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ».
6. Archives du BIT (ABIT), Société des nations, *Compte-rendu de la Conférence internationale du travail*, première session annuelle, 29 octobre-29 novembre 1919, Washington, p. 43.

Pour ce faire, il fallait construire un espace défini par une législation sociale proche, composé des puissances européennes, qui devait par la suite être élargi au reste du monde. Malgré ce souhait de définir un ensemble de normes sociales communes, les puissances du Vieux Continent et l'OIT n'ont à aucun moment utilisé l'expression « Europe sociale » dans les sources étudiées. Cette expression est donc employée avec beaucoup de prudence dans le présent article pour désigner cet espace européen, considéré comme le laboratoire du monde entre 1890 et le début des années 1950.

Quoi qu'il en soit, l'histoire de l'OIT est, aux vues de ce premier constat, liée aux réflexions sur la construction d'un espace européen, plus particulièrement aux tentatives de construction d'une « Europe sociale », considérée comme l'assurance d'une concurrence loyale entre les pays aux échelles européenne et mondiale. Il nous importe, de ce fait, d'étudier l'origine de cette institution et ses premiers pas pour distinguer les enjeux sous-jacents liés à la lutte contre le « *dumping* social [7] » qui ont complexifié la réalisation d'un cadre né d'expériences menées sur le Vieux Continent, mais qui avait, en fait, une vocation universaliste.

I. Les initiatives des gouvernements européens et d'organisations privées et semi-privées

La fin du XIX[e] siècle a vu se succéder des projets de conférence réunissant les puissances européennes dans le but avoué de construire un cadre social pour combattre « le spectre de la concurrence étrangère, travaillant dans des conditions plus avantageuses [8] », agité par les opposants à toute intervention de l'État dans le domaine social. D'après un mémoire rédigé en 1903 par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, cette peur du « *dumping* social » fut exprimée pour la première fois lors des délibérations de la loi britannique de 1819 sur la protection de l'enfance [9].

I.1. Des projets gouvernementaux à l'efficacité limitée

Bernhardt Hammer [10], président de la Confédération helvétique, peut être considéré comme l'un des premiers dirigeants à avoir œuvré

7. Expression employée régulièrement surtout à partir des années 1930.
8. ABIT, Société des nations, Compte-rendu de la Conférence internationale du travail, première session annuelle, 29 octobre-29 novembre 1919, Washington, p. 40.
9. AIP 299(284), AIPLT, *Mémoire en vue de préparer la conférence de Berne*, p. 42.
10. Bernhard Hammer, né en 1807 à Olten et décédé en 1907 à Soleure, était le fils du patron d'une auberge et d'une paysanne. Grâce à ses carrières de chef des Vieux-libéraux, de juriste, de militaire et de diplomate, il entra au Conseil fédéral. Il devint le président de la Confédération helvétique de 1879 à 1889. Il intervint, notamment, dans les négociations sur les tarifs douaniers. Hammer joua par ailleurs, en coulisse, un important rôle de médiateur dans le règlement du *Kulturkampf*. Ce conflit, qui opposa le royaume de Prusse puis l'Empire allemand aux autorités catholiques durant les années 1870, gagna rapidement la Suisse. L'opposition entre l'Église et l'État entraîna dans ce pays l'expulsion des congrégations religieuses, et la limitation du nombre de couvents et d'évêchés. Après son mandat au Conseil fédéral, Hammer siégea, entre autres, au Conseil national de 1890 à 1896 (Altermatt, 1993:212-217).

contre ce « *dumping* social ». Dès 1881, il projeta de conclure une convention sur le travail dans les fabriques avec « les États les plus industrialisés d'Europe [11] ». Le Vieux Continent, premier territoire ayant connu la Révolution industrielle, devait, selon lui, servir de moteur. Cette première initiative fut un échec, ce qui ne découragea pas les autorités helvètes, qui renouvelèrent leur demande en 1889.

D'après Hammer, les puissances européennes, durant les années 1880, avaient multiplié les expérimentations en matière sociale et étaient, de ce fait, plus disposées, en 1889, à discuter de son projet [12]. Depuis, de plus en plus d'États se rejoignaient sur la nécessité de traiter de questions sociales précises : les conditions de travail des femmes et des enfants au nom de la morale, mais aussi la durée de travail et le salaire des hommes face aux mouvements ouvriers violents.

Cette dernière tentative suisse fut reprise par l'État allemand en 1890. Il était primordial, pour le *Reich*, d'instaurer une législation sociale commune aux États industrialisés d'Europe afin de garantir la paix sociale et prévenir tout risque de « *dumping* social ». Bismarck souligna ce dernier point dans une lettre adressée à l'ambassadeur allemand à Paris, le chargeant de convaincre le gouvernement de la III[e] République de participer à la conférence prévue à Berlin [13] : « Vu la concurrence internationale sur le marché du monde et vu la communauté des intérêts qui en provient, les institutions pour l'amélioration du sort des ouvriers ne sauraient être réalisées par un seul État, sans lui rendre la concurrence impossible vis-à-vis des autres [14] ».

Le programme de cette conférence, communiqué le 27 février 1890 par l'ambassade d'Allemagne à Paris, reprenait celui prévu par Hammer en y incluant une idée neuve : « (…) celle de soumettre à un règlement international le travail dans les mines [15] ». Le gouvernement allemand montrait ici son ambition d'étendre une réglementation internationale à tous les ouvriers. Le traitement de ce secteur vital n'était qu'une étape, certes décisive, dans la construction d'un cadre social, et ce pour empêcher les États les plus en avance par leur législation sociale, comme le *Reich*, d'être désavantagés face à des concurrents dont la production ne serait pas limitée par de telles mesures.

Mais cet enjeu n'était rien devant le risque de refus de participer de la France, qui ne voulait ni se soumettre à des propositions formulées par

11. Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), *Livre jaune* 158, Lettre du président de la Confédération, Hammer, au nom du Conseil fédéral suisse, le 15 mars 1889.
12. *Ibid*.
13. La conférence de Berlin, tenue en 1890 et inscrite dans aucun cadre, rassembla aux côtés de l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Suisse, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège, pour discuter de la question ouvrière.
14. AMAE, *Livre jaune* 158, Lettre de la chancellerie impériale à l'ambassadeur d'Allemagne à Paris, datant du 8 février 1890 et accompagnant le rescrit impérial du 4 février 1890, p. 10.
15. AMAE, *Livre jaune* 158, Rapport adressé au MAE par Jules Simon, premier délégué à la conférence, 12 mai 1890, p. 18.

le *Reich*, accusé d'être un régime autoritaire [16], ni créer des obstacles à la mobilisation de sa capacité de production en cas de conflit. Les Allemands acceptèrent donc de revoir à la baisse les ambitions de la rencontre, en n'en faisant qu'un espace de discussion [17].

Malgré des ambitions limitées, la conférence de Berlin, portée par le combat contre le « *dumping* social », fut un premier pas décisif dans la construction d'un cadre économique et social international. Depuis, des rencontres devant poursuivre sa réalisation se multiplièrent, et furent, elles aussi, le résultat d'initiatives européennes gouvernementales, patronales ou syndicales. Ces réunions, limitées à de simples échanges de points de vue, eurent le mérite de se conclure à chaque fois par le constat de la nécessité d'élaborer une législation sociale internationale. Ce fut, par exemple, le cas du premier Congrès international pour la protection ouvrière (Cointepas, 2008:162), qui rassembla en avril 1897 à Zurich sous l'impulsion du docteur Decurtins et de la Fédération ouvrière suisse, les délégués de tous les syndicats ouvriers d'Allemagne, d'Angleterre, d'Autriche-Hongrie, de Belgique, des États-Unis, d'Italie, du Luxembourg, d'Espagne, des Pays-Bas, de Pologne, de Russie, de Suède et de Suisse, partisans de l'intervention de l'État dans la vie de l'entreprise. Ce congrès soutenait le projet de bureau international pour la protection ouvrière, présenté le 1er juin 1896 par le Conseil fédéral suisse [18] aux dirigeants des puissances européennes et aux pays émetteurs de migrants [19]. Ce dernier devait centraliser les informations et les statistiques liées à la question sociale, tout en étudiant l'ensemble des lois concernant les travailleurs et les industries de chaque pays. Le projet fut abandonné face au refus des gouvernements. Toutefois, les discussions ouvertes par ce congrès furent poursuivies par les États, les syndicats, les industriels et les intellectuels.

I.2. Offices et organisations privées et semi-privées : d'un rôle de diffuseur d'informations sociales à celui de bâtisseur d'une législation sociale internationale

Rainer Gregarek (1995b:104) a montré l'importance de trois associations privées ou semi-privées dans les débats sur l'harmonisation de la législation sociale internationale : le Comité permanent international sur les accidents du travail, l'Association internationale pour la protection légale

16. *Ibid*.
17. *Ibid*., p. 19.
18. Après avoir échoué dans la tentative de signer une convention bilatérale avec l'Allemagne sur le travail dans l'industrie de la broderie, les Chambres fédérales helvétiques engagèrent, le 21 juin 1895, le Conseil fédéral « à reprendre les négociations en vue d'arriver à une réglementation internationale des questions concernant la protection ouvrière », pour faire obstacle à la multiplication des grèves et à la IIe Internationale fondée à Paris, en 1889, par des socialistes et des anarchistes français et allemands (Chatelain, 1904).
19. À savoir la France, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie, la Suède, la Norvège, la Russie et l'Autriche.

des travailleurs (AIPLT) et l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, fondées respectivement en 1889, 1900-1901 et 1910.

Ces structures regroupaient des hommes politiques, des industriels, de rares ouvriers qui n'étaient pas opposés aux courants réformistes [20], des ingénieurs, des professeurs, des médecins, qualifiés par Rainer Gregarek de « réformateurs sociaux » (1995a:105). Ces derniers se rencontraient lors de réunions dominées, au départ, par les représentants du pays hôte. Le premier Congrès international des accidents du travail en 1889 à Paris comptait seulement une centaine d'étrangers sur les 720 adhérents. Progressivement, des associations avec une répartition plus équitable entre les pays membres furent développées, à l'instar du Comité permanent international sur les accidents du travail, né de la rencontre de 1889 [21].

Les trois associations étudiées par Rainer Gregarek disposaient toutes d'un secrétariat international, chargé de publier un bulletin [22]. Leurs programmes étaient très flous. Et elles avaient pour autre point commun d'être avant tout des lieux de débat, moins celui d'une véritable action internationale, bien que l'AIPLT fit des efforts pour se muer en un outil d'une politique active en faveur de conventions internationales. Les gouvernements fournissaient une contribution financière et envoyaient des représentants officiels aux réunions des associations, tout en refusant tout engagement.

Le Comité international des accidents du travail

Le Comité international des accidents du travail fut fondé en 1889 lors du premier Congrès international des accidents du travail qui se tînt à Paris, dans le cadre de l'Exposition universelle. Son siège fut installé dans cette même ville. Initialement intéressé par les assurances sociales (Gregarek, 1995a:106), son champ d'études fut élargi à toutes les questions liées à la condition ouvrière comme le temps de travail, les salaires et la production.

En fait, cette association résultait d'une opposition marquée à la politique sociale menée par Bismarck en Allemagne et au projet de cadre social initié par le gouvernement suisse [23], tous deux datant de 1889. Les industriels à l'origine du comité, Émile Cheysson et Léon Say, refusaient la pratique de rencontres internationales engageant les gouvernements, et plus largement toute forme d'intervention étatique dans le monde du

20. Auguste Keufer, un des fondateurs de la CGT, fut par exemple le seul ouvrier présent lors de la conférence sociale internationale de Berne en 1905 qui adopta les premières conventions sociales internationales.
21. Il fut rebaptisé en 1908 Comité permanent international des assurances sociales.
22. Le *Bulletin international des assurances sociales* était la revue du comité. La « Protection légale » publia le *Bulletin de l'Office international du travail* de 1902 à 1919. La publication de la « Lutte contre le chômage » s'intitulait le *Bulletin trimestriel de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage* (1911-1914). *L'avenir du travail* (1922-1933) fut au départ la revue de l'AIPLT avant de devenir, après la fusion des trois associations en 1925, l'organe de la nouvelle association, Association internationale pour le progrès social (AIPS).
23. Initiative reprise en 1890 par Guillaume II et Bismarck.

travail (Gregarek, 1995a). L'association organisait des réunions internationales, souvent dirigées par des personnalités françaises comme Raymond Poincaré ou Léon Bourgeois (Toucas-Truyen, 2009:213), dans lesquelles toutes les opinions étaient représentées (Toucas-Truyen, *ibid.*). Aucun vote n'était autorisé durant les rencontres. On trouvait, à côté d'une majorité d'industriels, des intellectuels, des avocats, des ingénieurs, et des représentants gouvernementaux [24], non mandatés pour prendre des décisions. Le comité eut surtout le mérite de créer, au sein des États, comme la France, des groupes de pression constitués essentiellement par des chefs d'entreprise pour préserver leurs intérêts (Gruner, 1890). Il faut souligner également que le nombre d'adhérents, donc d'abonnés à son bulletin, ne cessait de croître, passant de 600 en 1890 à 800 en 1914.

Face aux réfractaires à l'instauration de mesures sociales internationales, qui redoutaient la concurrence et le « *dumping* social », des initiatives furent prises par des défenseurs du réformisme. La principale fut la fondation d'un véritable lieu dédié à l'étude de la question sociale, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (AIPLT), fondation dans laquelle la France joua un rôle important.

Malgré une position prudente durant la conférence de Berlin, les dirigeants français se rallièrent à une action internationale. Cette inflexion était liée à la vague de grèves de 1899, qui avait rendu urgente « la recherche des moyens de pacification sociale » (Rudischhauser, 2006:319) dans ce pays mais aussi en Allemagne. Ce nouveau positionnement s'explique surtout par la personne d'Alexandre Millerand, ancien élève de Cauwès [25], ministre du Commerce du gouvernement Waldeck-Rousseau en 1899, qui souhaitait accélérer la création d'un droit du travail moderne dans l'Hexagone, freinée jusque-là par la domination du « libéralisme orthodoxe » au Parlement et au sein de l'opinion publique (Cointepas, 2007). Madeleine Herren-Oesch (1992:413) montre que ce dernier œuvra à faire de la création de mesures sociales internationales une priorité en Europe, où la concurrence entre les grandes puissances s'intensifiait. Alexandre Millerand rejoignait là un nouveau courant théorique interventionniste, né de l'échec du « libéralisme orthodoxe » face à l'augmentation des arrêts de travail. Des hommes politiques français, comme Dron, Dubief, Maruéjouls, Mesureur,

24. 12 pays étrangers ont été représentés lors du premier Congrès (Gruner, 1890).
25. Paul Cauwès (1843-1917) était un juriste et économiste français. Il participa à la fondation de la *Revue d'économie politique*. Il fut influencé par les idées de Friedrich List, défenseur du protectionnisme au début du XIX[e] siècle.

Waddington, Vaillant [26] partageaient la défense de l'interventionnisme. La tendance à laquelle s'associait Millerand, pourtant minoritaire en France, contrôlait l'Office et la Direction du travail, créés en 1899. Par exemple, cette dernière avait eu pour premier directeur Arthur Fontaine, fidèle partisan de Millerand. Le mouvement interventionniste se trouvait donc dans une situation particulière en France : minoritaire à l'échelle nationale, il disposait d'importants soutiens au sein des instances dirigeantes, qui permirent la diffusion et la mise en application de ses idées.

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs

Les experts français de la question sociale apportèrent une importante contribution lors de la fondation de l'AIPLT. En effet, les professeurs Paul Cauwès et Raoul Jay organisèrent un congrès international, qui se tînt lors de l'exposition universelle de Paris de 1900. Cette rencontre fut essentielle, car elle se conclut par la création de l'AIPLT [27], avec le soutien du ministre du Commerce français, Alexandre Millerand [28]. Arthur Fontaine, Paul Cauwès, et Ernest Mahaim, juriste belge [29], la complétèrent avec un bureau permanent, l'Office international du travail (OIT), chargé également de rassembler toutes les informations liées à la recherche d'un droit international et de publier une revue, le *Bulletin de l'Office international du travail*. Ces structures étaient en relation avec les offices des puissances industrielles en vue de mesurer les effets des différentes expériences économiques et sociales.

On retrouve dans l'AIPLT, certes, les mêmes catégories socioprofessionnelles que dans le comité permanent. Mais il y avait nettement moins d'industriels et davantage de professeurs et de fonctionnaires. Ses adhérents encourageaient l'intervention du législateur, contrairement à la plupart des membres du Comité permanent des assurances sociales. Chaque

26. Gustave Dron (1856-1930) était médecin et homme politique. Il fut maire radical de la ville de Tourcoing de 1899 à 1919, puis de 1925 à 1930. Il y lança une politique d'assistance et de développement local.
Fernand Dubief (1850-1916) était médecin et homme politique radical-socialiste. Il fut maire de Romanèche-Thorins et conseiller général en 1893, puis député de Saône-et-Loire de 1896 à 1910 et de 1914 à 1916. Il occupa les postes de ministre du Commerce, de l'Industrie et des PTT du 24 janvier au 12 novembre 1905, puis de l'Intérieur du 12 novembre 1905 au 14 mars 1906.
Émile Maruéjouls (1830-1908) était membre du Parti radical. Il fut élu député de l'Aveyron de 1889 à 1908, président du Conseil général de l'Aveyron de 1896 à 1905. Il fut ministre du Commerce, de l'Industrie, des PTT en 1898, des Travaux publics de 1902 à 1905.
Gustave Mesureur (1847-1925) fut député radical de la Seine, franc-maçon et membre du Conseil municipal. Il fonda l'Association pour les réformes républicaines, puis le Comité d'action pour les réformes républicaines, et devint en 1901 le premier président du Parti radical-socialiste.
Édouard Vaillant (1840-1915) fut un des principaux élus de la Commune de Paris. Il fut par la suite un membre important du socialisme français de la fin du XIX^{e} siècle et du début du XX^{e}.
27. Article 2.1 des statuts de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, Assemblée constitutive tenue à Bâle les 27 et 28 septembre 1901, cité par Herren-Oesch (1992:409).
28. AMAE, Y/605, Lettre de J. Hennessy, ambassadeur de la République française à Berne, au ministre des Affaires étrangères, le 6 octobre 1925.
29. Ernest Mahaim (1865-1938) était docteur en droit et en sciences politiques et administratives, d'origine belge, qui enseigna à l'Université de Liège. Il fut ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement en 1921. Il participa également à la fondation de l'OIT.

État se faisait représenter par un délégué qui disposait du droit de vote au sein du comité directeur, le siège étant situé à Bâle.

Christian Topalov (1999) voyait dans cette « nébuleuse réformatrice » un véritable réseau d'experts et d'hommes politiques soucieux d'accorder une plus grande place à la question sociale dans les réflexions. Cette « nébuleuse » préconisait une coopération entre les nations et entre les différentes catégories de la société : elle reprenait là les idées de Robert Owen [30].

Certes, le programme de l'AIPLT était aussi vague que celui du Comité permanent des assurances sociales. Mais l'association alla au-delà de son rôle scientifique. Elle fut à l'origine d'une série de conférences techniques et diplomatiques entre les principales nations industrialisées au début du XX[e] siècle, qui aboutirent à la signature des deux premières conventions internationales à Berne en 1906 : l'une sur l'interdiction du travail de nuit pour les femmes employées dans l'industrie et l'autre sur la prohibition du phosphore blanc pour la fabrication des allumettes. Deux nouvelles conventions, interdisant le travail de nuit pour les jeunes ouvriers de l'industrie, et limitant la journée de travail pour les femmes et les jeunes ouvriers de l'industrie, furent ensuite en préparation, et ce pendant qu'une troisième, sur la limitation du travail à huit heures dans les industries à feu continu, était discutée au sein de l'association. La Première Guerre mondiale interrompit ces avancées (Gregarek, 1995a:115).

L'Association internationale pour la lutte contre le chômage

En 1910 fut fondée l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, qui s'intéressait surtout aux questions de placement, d'assurance contre le chômage et commença, juste avant la guerre, à étudier la migration des ouvriers. Née de l'initiative d'universitaires spécialistes de ces questions, le Belge Louis Variez et le Français Max Lazard, elle avait son siège à Gand et à Paris. Ses membres appartenaient aux deux précédentes associations. Comme ces dernières, son programme d'études était très vague et elle se voulait être un lieu de confrontation d'opinions. De ce fait, la question de la fusion avec l'une ou l'autre des deux associations déjà existantes fut rapidement posée. Elle fut effective en 1925, et concerna les trois associations présentées, et ce pour peser face à un concurrent puissant né en 1919, l'OIT.

La naissance de l'Office du travail

Comme nous l'avons montré avec l'AIPLT, ces associations échangeaient avec les offices nationaux. En effet, ces derniers étaient perçus

30. Robert Owen (1771-1858) était un entrepreneur d'origine galloise qui était le propriétaire de la filature écossaise New Lanark depuis 1800. Il est considéré comme l'un des fondateurs du « socialisme utopique ». Il tenta d'améliorer la condition ouvrière en prenant notamment des mesures dans son usine en faveur d'une meilleure hygiène et en refusant d'employer des enfants de moins de 12 ans.

comme un moyen de garantir la paix sociale, et, comme le rappelle Isabelle Lespinet-Moret (2007:45), « l'internationalisation de l'économie », car l'« installation de part et d'autre des frontières de bureaux de statistiques du travail était assimilée à l'instauration d'un code de concurrence loyale, ou la possibilité de nouer des relations intéressantes pour la vie économique des pays concernés ».

Les Français se devaient donc d'avoir leur propre bureau. Jean Luciani et Robert Salais (1990:83 et s.) montrent l'influence des courants libéraux et positivistes, mais aussi de la presse, des conférences et des ouvrages rédigés par des experts, tels que le Docteur Joachim, qui diffusèrent dans l'Hexagone les nombreuses expériences étrangères. L'Office du travail fut fondé en 1891, avec comme référence les bureaux américain, suisse et britannique. Le discours prononcé par le ministre du Commerce Jules Roche, qui présenta, le 13 juin, le projet d'Office aux députés, insista sur son rôle « d'observatoire des conditions du travail [31] » et de passerelle entre les questions économiques et sociales. Plus encore, il devait, conformément à ses modèles, s'intéresser à l'organisation même de l'entreprise, comme les méthodes pour accroître ou ralentir la production, ce qui incluait la gestion de la main-d'œuvre et des capitaux, ainsi que la fixation des salaires [32]. Le ministre cita les thèmes qui devaient retenir l'attention de l'Office : « (…) les motifs de l'accélération ou du ralentissement de la production dans les diverses branches de l'industrie, les résultats de la concentration ou de la diffusion des capitaux, les effets des associations patronales et ouvrières, les causes et les conséquences des crises industrielles et des conflits entre patrons et salariés, la variation de l'offre et de la demande de bras, le mouvement réel des salaires par comparaison avec le coût de la vie ouvrière, la marche des institutions de crédit, d'épargne, de prévoyance, des sociétés coopératives de consommation et de production, etc. [33] ».

Isabelle Lespinet-Moret (2007:175-176) montre que les enquêtes du bureau allèrent dans cette direction. La question des salaires y tenait une place centrale. Son importance dans les revendications ouvrières n'explique qu'en partie cet intérêt. Sa présence dans ses travaux était également liée à son rôle d'indicateur de l'état de santé des industries (Lespinet-Moret, *ibid.*). L'Office du travail, par conséquent, appréhenda la question des salaires dans toute sa complexité et toute sa diversité, comme la plupart des bureaux qui l'avait inspiré.

Un nombre important d'enquêtes fut consacré à la production [34], en la liant à la question du salaire. Les études de ces sujets s'inscrivaient dans une

31. Chambre des Députés, *Annales, documents parlementaires*, tome XXXIV, Annexe n° 1496, p. 554, cité par Lespinet-Moret (2007:34).
32. *Ibid*.
33. *Ibid*.
34. Isabelle Lespinet-Moret évalue à 18 le nombre d'enquêtes consacrées à la production (2007:180).

époque marquée par le récent marasme des années 1880. C'est pourquoi l'Office du travail travailla sur une définition de la prospérité à partir de critères industriels et commerciaux. Selon Isabelle Lespinet-Moret, elle « est synonyme d'activité de production, de profitabilité, de flux commerciaux internationaux et d'emploi » (2007:234). Les résultats de ces recherches furent publiés et diffusés auprès des gouvernements et des associations internationales [35].

Les offices et les organisations internationales chargés de mieux comprendre la question ouvrière tentèrent, à travers ces travaux, de définir une forme de « *management* » d'entreprise pour mieux répondre aux revendications des ouvriers, essentiellement à celles relatives à leur salaire et à leur temps de travail, et cela en tenant compte tant de leurs conditions de vie que des intérêts des entreprises, dont la productivité devait être protégée.

II. Un modèle fondé sur le libéralisme et une meilleure productivité

Le Comité permanent international pour les accidents du travail, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, l'Association internationale pour la lutte contre le chômage et les offices nationaux sur lesquels ils s'appuyaient avaient le soutien des États les plus industrialisés d'Europe qui les finançaient en partie, car ils tentaient de diffuser un modèle liant les enjeux économiques et sociaux. Les travaux dirigés par ces organismes apportent un éclairage intéressant sur la nature du modèle proposé, mais aussi sur la stratégie menée pour le diffuser dans le monde. Nous allons donc nous intéresser plus précisément à ce modèle, tout en nous demandant dans quelle mesure l'OIT l'a approfondi.

II.1. Les offices, acteurs majeurs dans la liaison des questions économiques et sociales par les puissances européennes

Tous les gouvernements des puissances occidentales industrialisées, face au contexte économique et social difficile de la fin du XIX^{e} siècle, partageaient le besoin d'étudier la question ouvrière pour mieux prévenir les crises économiques et les conflits sociaux. Ils s'investirent alors dans la recherche d'outils d'analyse économique et sociale efficaces, en fondant entre autres des offices et en contribuant au développement d'associations comme l'AIPLT.

Les enquêteurs de l'Office du travail, persuadés que la prospérité profiterait à tous, étaient particulièrement attentifs au problème de la répartition des richesses. La grande majorité de ses travaux, qu'ils fussent ordonnés

35. L'Office anglais, le Department Labour, avait une revue mensuelle, le *Labour Gazette* ; l'Office du travail français créé en 1891 publia dans le *Bulletin de l'Office*, fondé en 1892.

par le ministère de tutelle (d'abord celui du Commerce, puis celui du Travail, fondé en 1906) ou qu'ils résultassent d'initiatives du bureau, abondaient dans ce sens. D'ailleurs, l'enquête sur les salaires dans la grande industrie insistait sur « le lien nécessaire entre la productivité, la profitabilité et un niveau élevé des salaires » (Lespinet-Moret, 2007:234). L'Office ne voulait donc en aucun cas mettre fin ni au capitalisme ni au libéralisme, mais les adapter au nouvel environnement marqué par la peur d'un retour de la crise des années 1880 et des conflits sociaux violents. Bref, pour ses membres, l'entreprise « reste le cadre de toute vie économique, la prospérité industrielle et commerciale est souhaitable pour tous » (Lespinet-Moret, 2007:234). Un tel discours répondait aux opposants à toute intervention de l'État dans la condition ouvrière. En effet, ceux-ci estimaient dangereuse cette intrusion du gouvernement, accusé d'être coupé de la réalité des entreprises.

Le bureau français, comme ses modèles étrangers, rassemblait les informations liées à la question ouvrière tout en apportant son expertise, afin de préparer au mieux les réformes [36]. Isabelle Lespinet-Moret (2007:158-159) estime que, sur les 44 enquêtes menées entre 1891 et 1914 par l'office français, la majorité était issue à la fois de la volonté du ministère de tutelle et de la structure elle-même, et 11 d'entre elles faites à la demande du Parlement. Les enquêtes, dirigées par le bureau (Lespinet-Moret, 2007:299), se faisaient par l'envoi soit de questionnaires soit d'enquêteurs, souvent des inspecteurs du travail, auprès des acteurs concernés, dont les adresses étaient délivrées par, notamment, les Bourses du travail, les Chambres professionnelles et les syndicats. Le choix des thèmes était varié, allant du fonctionnement d'un métier à l'application de mesures sociales dans d'autres pays, dans le but de proposer des mesures sociales (Lespinet-Moret, 2007:166-170) [37]. On retrouvait là une méthode et des objectifs identiques à ses modèles américain, britannique et suisse. En fait, les politiques dictées par l'office au gouvernement avaient tendance à se multiplier, comme ce fut le cas de la loi du 30 mars 1900 instaurant progressivement la journée de travail de dix heures, suite à une série d'enquêtes.

Une personne se distingua par son apport dans l'élaboration du cadre social prôné par le bureau : Arthur Fontaine. Sous-directeur, puis directeur de l'Office du travail à partir de 1899 jusqu'en 1920, cet ingénieur de formation, fidèle d'Alexandre Millerand, participa lors de l'exposition universelle de 1900 à la création de l'AIPLT et de son bureau scientifique, l'Office international du travail. Ce partisan d'une législation sociale internationale établit des liens étroits entre l'Office du travail, structure nationale, et

36. Chambre des Députés, *Annales, documents parlementaires*, *op. cit.*
37. Enquête sur les ouvriers brodeurs en 1908. 14 enquêtes ont concerné l'étranger, essentiellement l'Allemagne, l'Autriche, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

l'AIPLT et l'OIT, à dimension universaliste. Ces organismes collaborèrent à la préparation de mesures inédites comme le premier traité de travail, signé par la France et l'Italie en 1904, ou les conventions sociales internationales adoptées à Berne en 1905-1906 (Cointepas, 2007).

Plus encore, ces structures nationales et internationales partageaient une méthode de travail, reposant sur l'envoi d'enquêteurs et de questionnaires auprès des acteurs et des gouvernements, mais aussi une vision positive de la question sociale pour en faire le moyen de « barrer la route aux doctrines révolutionnaires », comme le rappelait le député républicain Méline en 1896 [38].

II.2. Un modèle de management *présent dans la législation sociale française*

Ce lien entre structures nationales et internationales fut facilité par le constat, dressé par l'AIPLT, que de nombreux États industrialisés avaient réussi, malgré les différences entre les industries et les régions, à instaurer des lois dans le domaine social, grâce aux progrès techniques et à la création de nouveaux débouchés. L'association en conclut qu'il était possible de faire de même à l'échelle internationale [39], en dépit des particularismes nationaux. Bref, « ce qui est vrai pour les divers centres industriels d'un seul pays peut aussi se dire des législations protectrices des divers pays [40] ». C'était là la justification de la pertinence des expériences menées à l'échelle des États pour appuyer des mesures internationales. Certes, comme nous l'avons écrit plus haut, le programme de l'AIPLT était très vague, sans doute pour ne pas effrayer les opposants à toute intervention de l'État. Mais l'œuvre législative menée en France nous donne un aperçu du cadre social international défendu par l'Office du travail et l'Association, à l'origine de ces mesures.

La compilation des lois sociales françaises dans le livre I du Code du travail français de 1910 était l'une des dernières œuvres de l'Office du travail avant la guerre. On y trouve des mesures protégeant les ouvriers. Les chefs d'entreprise furent, par exemple, contraints de rémunérer les ouvriers du commerce et de l'industrie deux fois par mois pour éviter que ces derniers ne contractent des dettes [41]. Le Code du travail préservait aussi les intérêts des patrons en prévenant tout risque de conflit social violent et en faisant du travailleur un débouché intéressant pour les entreprises grâce à la stabilisation de ses revenus. La réduction du temps de travail à dix heures et la réflexion entreprise par l'AIPLT et l'Office pour l'abaisser à huit heures par

38. Archives nationales (CARAN), C 5601, Déclaration du 30 avril 1896, p. 2.
39. AIP 299(284) AIPLT, *Mémoire en vue de préparer la Conférence de Berne*, *op. cit.*, p. 41.
40. *Ibid*.
41. CARAN, C/7435, article 41 ter de la section 1 du Chapitre II du Livre I du Code du travail, chapitre intitulé « Du payement des salaires ».

jour, tout en instaurant la semaine anglaise (semaine de cinq jours de travail), devaient probablement conforter cette nouvelle position en donnant au salarié plus de temps pour consommer. Une première étape avait déjà été franchie lorsque le dimanche fut désigné comme le jour de repos dans la plupart des sociétés des puissances européennes à la fin du XIX^{e} siècle, en raison de la gêne occasionnée par les nombreuses fermetures de mines ce jour-là, pour permettre aux mineurs d'assister aux messes. De ce fait, les délégations présentes à la conférence de Berlin de 1890 consacrèrent ce jour chômé [42]. Le débat sur la semaine anglaise devait approfondir cette voie en tenant compte tant de la condition ouvrière que du profit des entreprises. On retrouvait là le souhait de l'AIPLT de s'appuyer sur de nouveaux débouchés, ici les ouvriers, pour faciliter l'instauration d'une législation sociale aux échelles nationale et internationale.

L'État allemand était, comme nous l'avons montré précédemment, favorable à la réalisation d'un cadre social international et collabora avec la France à cette fin. En effet, il partageait largement l'approche positive de la question sociale. D'ailleurs, son secrétaire d'État, le comte von Posadowsky, ajouta en 1902, lors des discussions sur les conventions interdisant le travail de nuit des femmes et l'utilisation du phosphore blanc, que ces textes permettraient de « modérer nos tarifs de douanes [43] » et de ce fait infléchir la tendance à la hausse des taxes douanières des puissances européennes, qui durait depuis la « Grande Dépression » de la fin du XIX^{e} siècle.

D'autres dispositifs renforcèrent ce lien « positif » entre la protection des travailleurs et des intérêts des entreprises. Certains pays comme la France pensèrent un système de gestion de la main-d'œuvre, plus particulièrement des travailleurs étrangers. Une grande partie des ouvriers redoutaient la concurrence des immigrés, soupçonnés de proposer des salaires moins élevés pour une durée de travail plus longue. Face à cette crainte, la législation française proclama l'égalité de traitement entre les travailleurs quelle que soit leur origine, égalité réaffirmée dans le Livre I du Code du travail. Des traités de travail furent signés avec les pays, d'où provenaient les ouvriers étrangers pour renforcer ce principe. Le premier du genre, signé avec l'Italie en 1904 (Amiri, Stora, 2007), fut préparé par l'AIPLT et l'Office du travail et devint un modèle après la Grande Guerre. Pour la France, le défi était l'attraction durable d'une main-d'œuvre importante et l'égalisation des conditions sociales avec la Péninsule. Le réformateur et

42. AMAE, *Livre jaune* 158, Annexe n° 1 du Protocole n° 4, Rapport de la Commission sur le repos du dimanche, 17-22 mars 1890. Des commissions ont été réunies pour débattre des différents points du programme établi par Guillaume II et Bismarck, donc pour préparer la conférence de Berlin. Les représentants belges furent les seuls à émettre des réticences en affirmant, lors du débat qui se tint dans la Commission sur le repos du dimanche, qu'un texte de loi ne pouvait imposer les jours de repos d'un culte. « Dans ces conditions, le gouvernement belge ne peut prendre l'engagement de *jus imperii* pour assurer aux ouvriers majeurs le repos dominical ou hebdomadaire. »
43. AIP 299(284), AIPLT, *Mémoire en vue de préparer la conférence de Berne*, *op. cit.*, p. 42.

président en Italie du Conseil d'émigration, Luigi Luzzatti, en plus d'assurer à son pays des entrées de devises, pouvait dès lors utiliser le prestige exercé par la législation sociale française sur les ouvriers italiens pour pousser son pays dans la voie réformiste (Douki, Feldman, Rosental, 2006:144-145). Les industries françaises y gagnaient un outil contre la concurrence italienne avantagée par une main-d'œuvre peu coûteuse.

Derrière le problème de la main-d'œuvre se cachait un souci plus important encore pour les entreprises des pays industrialisés : la lutte contre le *turn-over*. Cette forte mobilité des ouvriers pour trouver de meilleurs salaires, pour changer de localité ou encore en raison de leurs activités saisonnières, pouvait gêner la recherche d'une productivité plus stable (Dos Santos, 2011).

L'État français, plus largement les puissances industrialisées d'Europe ralliées à ce projet comme l'Allemagne ou la Belgique, ainsi que l'Office du travail et l'AIPLT, proposèrent donc une série de mesures sociales qui intervenait dans la vie de l'entreprise, reposant entre autres sur une limitation du temps de travail à dix heures voire à huit, une gestion de la main-d'œuvre s'appuyant sur des bureaux gérés notamment par les syndicats (Viet, 2006:183), et des salaires devant être versés de manière régulière, tout cela pour protéger les travailleurs et les intérêts du patronat. Finalement, les réformateurs européens, dont faisaient partie Alexandre Millerand, Arthur Fontaine, Luigi Luzzati, le baron von Berlepsch et Ernest Manheim, posèrent les bases d'un modèle de « *management* » en s'appuyant sur l'AIPLT et les offices nationaux. Arthur Fontaine avait eu l'occasion d'étudier les méthodes anglaises en 1891 pour le compte de l'Office du travail. Il dut parcourir ce pays, mais aussi la France et la Suisse afin de comparer les prix de revient des fils de coton.

II.3. La convention sociale internationale, réponse à la peur du « dumping *social » et outil de* management

Cet arsenal de mesures sociales prôné par ces réformateurs permettrait aux entreprises de mieux adapter leur productivité aux besoins de la société. Toutefois, elles ne pouvaient être réellement efficaces qu'en étant appliquées à l'échelle du monde : les puissances industrielles, majoritairement européennes, devaient adopter ce cadre économique et social pour pousser les autres États, en retard dans la condition ouvrière, à suivre leur exemple. Pour Alexandre Millerand, Arthur Fontaine, Luigi Luzzati, Manheim ou le baron von Berlepsch, la législation sociale internationale contraindrait aussi le patronat à appliquer des lois et des normes auxquelles ils étaient farouchement opposés, comme l'a montré Rainer Gregarek (1995b). Elle était bien une garantie contre toute forme de concurrence déloyale et une protection pour la production des entreprises.

La création progressive d'un cadre économique négocié entre États

Ce constat fut à l'origine des initiatives suisses des années 1880 et de la conférence de Berlin de 1890. Hammer justifia son projet de conférence par la nécessité de déterminer les effets des mesures sociales sur l'économie, plus précisément sur « les rapports de la production et du travail [44] ». Ainsi fit-il le lien entre « (…) d'une part, une certaine réglementation de la production industrielle et, de l'autre, l'amélioration des conditions de vie ouvrière [45] ». Cette jonction entre l'économique et le social formulait la question ouvrière « sous une forme plus positive [46] » à l'échelle du monde. En effet, il voyait dans les traités internationaux réglementant les conditions de travail un moyen de lutter contre le problème de surproduction qui frappait l'Europe industrialisée à la fin du XIX[e] siècle [47]. Pour la première fois, le risque de réduction de la production était utilisé pour justifier des législations sociales. Ces dernières devaient participer à la régulation de la production, à un moment où l'offre était supérieure à la demande.

Les conférences de Berne de 1905 et de 1906 répondaient aux vœux formulés par Bernhard Hammer, puis par le Baron von Berlepsch en 1890 [48], de confier aux puissances du Vieux Continent l'élaboration d'une législation sociale, et ce sous la forme de conventions internationales.

En effet, une tendance profonde éleva un modèle conventionnel au rang d'outil nécessaire à la régulation des relations entre États dans tous les domaines. Le premier concerné, le politique, fut traité lors des conférences de la paix de La Haye en 1899 et en 1907. Les conventions qui en ressortirent instaurèrent des règles d'arbitrage des conflits entre États. Léon Bourgeois, qui participa aux discussions, considérait d'ailleurs qu'une paix solide devait reposer sur un ensemble de conventions internationales (Niess, 2009) politiques, économiques et sociales. Selon lui, une « communauté économique universelle » (Bourgeois, 1910:196) s'était forgée autour des intérêts industriels, agricoles, commerciaux, financiers des États. Il fallait la renforcer en constituant « entre les nations qui la [la communauté] composent un ensemble de liens de droit qu'elles acceptent également et qui forment entre elles une société véritable » (Bourgeois, *ibid.*).

Il s'agissait, pour de nombreux acteurs politiques européens, de créer progressivement un cadre économique négocié dans les différentes branches d'activité. Les mémoires préparant les conventions de Berne du début du XX[e] siècle citent comme référence la convention sucrière de

44. AMAE, *Livre jaune* 158, Lettre du président de la Confédération suisse, *op. cit.*, p. 2.
45. *Ibid.*
46. *Ibid.*
47. *Ibid.*
48. Rapport adressé au ministre des Affaires étrangères, par Jules Simon, 12 mai 1890, *op. cit.*, p. 30.

Bruxelles de 1902 [49], qui définissait un ensemble de mesures, comme la fin des aides aux producteurs, pour réduire le nombre de stocks invendus. Applicable depuis le 1er septembre 1903, elle fut conclue par la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Suède et la Norvège. Le but de cette union était, selon le professeur de droit international à l'université de Berlin, Wilhelm Kaufmann (1858-1926), « d'une part – d'égaliser les conditions de la concurrence entre les sucres de betterave et les sucres de canne des différentes provenances et – d'autre part – d'aider au développement de la consommation du sucre par la suppression des primes et la limitation de la surtaxe douanière » (Kaufmann, 1924).

La France, finalement ralliée au projet de convention sociale internationale grâce à l'influence d'Alexandre Millerand, travailla, depuis 1903, avec le *Reich* et l'AIPLT à la réalisation de conventions sociales internationales. Elles furent présentées, puis adoptées lors des conférences technique et diplomatique, réunies toutes les deux à Berne, respectivement en 1905 et en 1906 (Cointepas, 2007). Ces rencontres appliquèrent à l'échelle mondiale une méthode de travail consistant dans un premier temps à tester des conventions sociales internationales, en adoptant des textes qui ne touchaient qu'à des sujets très précis, ici l'interdiction du phosphore blanc dans les usines, ou à des questions dont le règlement suscitait la quasi-unanimité des États industrialisés d'Europe comme le travail de nuit des femmes. Ce n'est que dans un second temps que le champ d'application du texte était élargi à l'ensemble du monde du travail. Ces expérimentations montrent le poids de l'Office du travail qui avait imposé à l'OIT sa démarche empirique. En effet, le bureau avait notamment mené une expérimentation de la journée de huit heures pour les ouvriers des ateliers du boulevard Brune et les employés des Postes et des Télégraphes pour en étudier les conséquences et en tirer un projet de loi la généralisant.

Toutefois, la convention sociale internationale restait, même pour ses défenseurs, une mesure risquée pour l'économie dans un contexte de pénurie, par exemple, ou face à une majorité de concurrents pratiquant le « *dumping* social », car elle pouvait empêcher la mobilisation de l'ensemble de l'appareil de production. De ce fait, les deux textes de Berne (Cointepas, Fontaine, 2008:171-178) furent dotés d'une série de dispositions permettant de les suspendre, voire de les dénoncer lors de situations jugées dangereuses par les États, comme les crises économiques, les guerres ou les effets des conditions naturelles sur certains secteurs clés comme l'agriculture ou les mines de charbon.

49. AIP 299(284), AIPLT, *Mémoire en vue de préparer la conférence de Berne*, *op. cit.*, p. 42. AIP 302 (2), Projet d'une base de discussion. Principes d'une convention relative à l'interdiction de l'emploi du phosphore toxique dans l'industrie des allumettes.

Cependant, ces deux conventions eurent des effets très limités. Seuls sept États signèrent celle interdisant l'usage du phosphore blanc dans les fabriques : l'Allemagne, la France, ainsi que le Danemark, la Suisse, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Quant au texte interdisant le travail des femmes, il fut signé par les 15 États [50] réunis, mais il fut vidé de toute portée concrète puisque toutes les exceptions demandées par les participants y furent incluses.

L'OIT : l'internationalisation de la question sociale et la naissance du tripartisme…

En 1913 débuta à Berne le premier volet, technique, d'une nouvelle double conférence qui discuta, comme nous l'avons indiqué précédemment, deux projets de convention interdisant le travail de nuit des jeunes ouvriers de l'industrie et la fixation de la journée de travail pour les femmes et les jeunes ouvriers de l'industrie ; la guerre empêcha de les soumettre aux représentants des États.

Toutefois, la guerre ne mit pas fin complètement aux débats sur la question sociale, plus encore elle accéléra son internationalisation, comme l'a montré Denis Guérin (1996:14-15). En effet, les syndicats, dès 1914, sous l'impulsion de l'American Federation of Labor (AFL), syndicat nord-américain dirigé par Samuel Gompers, et avec l'aide de la CGT de Jouhaux, réunirent un congrès ouvrier international parallèlement à la conférence pour la paix. On trouvait, dans le programme, l'idée d'une organisation internationale permanente du travail, succédant à l'Office de Bâle. La réunion se tînt à Berne les 5 et 6 février 1919, soit quelques jours après l'ouverture de la conférence de paix (janvier 1919-août 1920), ce qui provoqua la colère de Gompers. Ce dernier refusa d'y participer, accusant la rencontre d'être influencée par les socialistes (Fine, 1969). La conférence, à laquelle Jouhaux assista, rédigea une Charte internationale du travail qui prévoyait, notamment, l'établissement d'un parlement ouvrier international ayant force législative. Gompers et Fontaine participèrent, de leur côté, à la commission de 15 membres chargée d'étudier la législation internationale du travail, décidée par la conférence de paix, le 25 janvier 1919. Samuel Gompers fut élu président de ce comité. Ernest Mahaim, autre membre de l'AIPLT, était présent.

La charte du travail qui y fut adoptée fut reprise dans la Partie XIII du traité de Versailles, véritable Constitution de l'OIT. L'organisation fut placée d'emblée dans la continuité des associations comme l'AIPLT puisqu'elle hérita de leur mission initiale : rassembler et faire la promotion

50. Y étaient présents : l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Suisse.

dans le monde des expériences menées dans les domaines économiques et sociaux. Plus encore, son statut d'institution internationale lui donnait davantage de moyens et de crédibilité que les associations pour agir dans la construction d'un cadre social international. L'OIT était composée d'une Conférence générale des représentants de ses membres, et d'un Bureau international du travail placé sous l'égide du Conseil d'administration. L'institution devait rédiger des projets de normes et de conventions devant ensuite être débattus et votés lors de la Conférence internationale du travail (CIT). Chaque pays-membre devait y envoyer deux représentants gouvernementaux, un pour le monde ouvrier et un pour le patronat [51], ce qui était en totale opposition avec les souhaits de Léon Jouhaux et de Samuel Gompers qui prônaient trois délégués par pays (soit un pour chaque groupe), configuration plus égalitaire selon eux.

Malgré cette déception, les délégués ouvriers, ainsi que la Fédération syndicale internationale (FSI) [52], défendirent la Partie XIII. En effet, entre le 29 octobre et le 29 novembre 1919, se tînt à Washington la première CIT où furent adoptées les premières conventions sociales internationales préparées par l'OIT [53], qui traitaient des questions sociales jugées prioritaires par tous les États industrialisés d'Europe : le chômage, la protection de la maternité, le travail de nuit des femmes, l'âge minimum et le travail de nuit des enfants dans l'industrie, et surtout la limitation du temps de travail à huit heures dans les industries.

La convention internationale était, indubitablement, privilégiée par l'OIT pour œuvrer à l'échelle du monde. Elle s'inspirait des expériences menées par les États industrialisés d'Europe, depuis la fin du XIX^{e} siècle, et par l'AIPLT. Ces textes reprenaient un modèle établi en partie par les conventions de 1906. D'une part, ces deux accords furent intégralement repris par la CIT de 1919. D'autre part, les autres textes adoptés lors de cette rencontre ne posaient que le principe de la réglementation et autorisaient une révision voire la dénonciation du texte dix ans après son adoption, comme c'était déjà le cas dans les conventions de Berne. On retrouve là le réalisme des réformateurs d'avant-guerre, soucieux de ne pas entraver l'appareil de production en cas de difficultés majeures. Cette vision fut

51. Le mode de nomination des représentants ouvriers et patronaux laissait une large place au gouvernement, comme le montre cet extrait de l'article 389 de la Partie XIII du traité de Versailles : « Les membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent. »
52. Fondée en juillet 1919, elle rassemble toutes les organisations syndicales refusant d'entrer dans une Internationale syndicale communiste.
53. Art. 20 de la Convention (n° 1) de Washington sur la durée du travail dans l'industrie, art. 10 de la Convention (n° 2) sur le chômage, art. 10 de la Convention (n° 3) sur la protection de la maternité, art. 13 de la Convention (n° 4) sur le travail de nuit des femmes, art. 12 de la Convention (n° 5) sur l'âge minimum dans l'industrie, art. 13 de la Convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants dans l'industrie, adoptée lors de la première Conférence internationale du travail, réunie à Washington en 1919.

portée entre autres par Arthur Fontaine, le délégué gouvernemental français au Conseil d'administration du BIT, qu'il présida dès sa mise en place, et ce jusqu'à sa mort en 1931. L'article 405 du traité de Versailles obligeait les membres à soumettre aux autorités compétentes de leurs pays les conventions ayant obtenu les deux tiers des voix lors de la CIT, et ce dans un délai d'un an à partir de la date de la clôture de la rencontre. En 1906, les gouvernements étaient libres de choisir le moyen de faire appliquer les textes sur leurs territoires. La nouveauté dans le modèle de convention de 1919 était la place importante donnée aux acteurs du monde du travail, surtout aux travailleurs, dans un système tripartite inédit, conformément aux souhaits de Fontaine. Les organismes patronaux et ouvriers devaient discuter, sous l'arbitrage de l'État, des conditions d'application des conventions à l'échelle nationale.

… mais dans une logique d'amélioration de la production

Malgré ces dispositifs, les partisans de mesures sociales internationales furent de nouveau confrontés à la peur du « *dumping* social ». Le bureau exécutif de l'OIT, le Bureau international du travail (BIT), mena une véritable politique soucieuse de préserver la productivité de chaque État. Lorenzo Mechi (2013) en a fait la synthèse dans un article récent. Le BIT souhaita un placement des chômeurs plus efficace à l'échelle du monde, qui devait passer notamment par une meilleure formation professionnelle et une meilleure coordination des pays dans la gestion des flux de travailleurs. L'OIT se proposa d'ailleurs d'assurer l'essentiel de cette coordination. C'était bien l'amélioration de la production qui anima cette volonté de perfectionner l'organisation du monde du travail, au point que Lorenzo Mechi qualifia cette politique menée par le BIT de « politique de la productivité » (2013:22). Cet intérêt pour l'amélioration de la production « impliquait de se concentrer d'un côté sur la modernisation technologique et organisationnelle, de l'autre sur la préparation des ressources humaines, d'où la nécessité de développer fortement la formation professionnelle » (Mechi, 2013). On retrouvait là une proximité entre l'Association internationale pour le progrès social (AIPS, issue de la fusion en 1925 des trois associations présentées plus haut) et l'OIT, et ce grâce à Arthur Fontaine, à la fois directeur de la section française de l'association et président du Conseil d'administration du BIT. L'AIPS fournit à l'OIT de nombreux experts.

Son ami, Albert Thomas, premier directeur du BIT, fut le principal instigateur de cette politique. Il portait un vif intérêt aux méthodes de production américaine, malgré le refus de cet État d'entrer dans l'institution. D'ailleurs, il avait déjà eu l'occasion d'éprouver les méthodes de production anglo-saxonnes lorsqu'il était ministre de l'Armement et des Fabrications de guerre entre 1916 et 1917. Le directeur séjourna en Amérique, de

décembre 1922 à janvier 1923, afin de nouer des contacts avec des associations américaines patronales, ouvrières, universitaires et philanthropiques (Cayet, 2010:33). Il fit notamment la connaissance d'Edward A. Finele, qui dirigeait la chaîne de magasins Finele's et la fondation Twentieth Century Fund. Ce dernier, opposé au conservatisme d'Henry Ford, pensait qu'une nouvelle révolution industrielle n'était possible qu'avec un cercle vertueux reposant sur « l'équilibre entre une production et une consommation de masse », mais aussi sur la collaboration entre les patrons et les salariés (Cayet, 2010). Ce système, pour être viable, devait être étendu à l'échelle du monde. Thomas et Finele, avec le soutien de la Taylor Society [54], furent à l'origine d'un institut international, siégeant à Genève près de l'OIT, qui étudiait et coordonnait les initiatives tentant d'instaurer des mesures sociales internationales, tout en encourageant une meilleure rationalisation du travail. Cet Institut international d'organisation scientifique du travail (IOST) fut inauguré en 1926 et disparut en 1934, faute de financement. Il permit toutefois au BIT de développer un réseau en Amérique. Albert Thomas put ainsi découvrir les travaux d'Hugo von Haan, partisan d'une politique des grands travaux fédéraux combinés à un « *planning* » local et régional pour sortir de la crise. Thomas reprit cette idée dans un plan de lutte contre la crise qui distinguait les échelles européenne et internationales (Guérin, 1996:70-76).

De l'internationalisme au régionalisme ?

Le BIT, marqué par les méthodes américaines, accordait à l'Europe industrialisée un statut de laboratoire social du monde. Ce rôle lui fut accordé dès 1919. En effet, huit des 12 représentants des gouvernements au Conseil d'administration du BIT devaient être choisis par les membres dont l'importance industrielle était la plus considérable, européens de fait. De plus, la plupart des conventions s'inspiraient de lois européennes, comme celle limitant le temps de travail à huit heures qui reprenait la loi française. Cela valut au BIT et à l'OIT d'être accusés d'européocentrisme par les membres issus des autres continents. Le directeur du BIT considérait que la réussite du projet de cadre social international devait passer par la ratification des puissances du Vieux Continent. Au départ, cet homme pour qui les conventions se suffisaient à elles-mêmes refusait toute adaptation aux particularismes régionaux. Il finit par accorder des concessions à ces États industrialisés pour faciliter leurs ratifications qui se faisaient attendre [55].

54. Elle a été constituée, à la mort de Frederick W. Taylor en 1915, par ses collaborateurs pour défendre et diffuser ses méthodes d'organisation du travail reposant notamment sur la division des tâches, le chronométrage et la collaboration sociale, en vue d'accroître la production.
55. Entre 1919 et 1925, la convention fut ratifiée par : la Bulgarie (14 février 1922), la Grèce (19 novembre 1920), la Roumanie (12 juin 1921), la Tchécoslovaquie (24 août 1921) et l'Inde (14 juillet 1921). Même la France, à l'origine de ces mesures, ne ratifia pas les conventions au début des années 1920, préférant attendre que l'Allemagne fasse le premier pas.

En effet, dès 1921, le gouvernement britannique préférait des accords collectifs et par branches, plus souples selon lui, à une intervention du législatif. Face à une contestation grandissante, Albert Thomas autorisa à partir de la seconde moitié des années 1920 un système de ratifications conditionnelles, qui permettait aux puissances européennes de soumettre leur signature à celle de leurs concurrents, donc de répondre à la peur du « *dumping* social ». Cette pratique, au lieu de faciliter des signatures, ne fit qu'encourager les États à les retarder. La France, pourtant à l'origine du texte des huit heures, ne l'adopta que durant la seconde moitié des années 1920, lorsqu'elle choisit, après l'annulation des réparations que devait lui verser l'Allemagne, de se tourner vers une coopération européenne dont le projet d'États-Unis d'Europe fut le point culminant (Souamaa, 2007:34-35).

Albert Thomas mourut brutalement en 1932, dans un contexte de retour de tension en Europe. Son directeur adjoint, le Britannique Harold Butler, lui succéda et favorisa une approche plus régionaliste en organisant des conférences régionales dès le milieu des années 1930 pour discuter des particularités de certaines parties du monde. La première eut lieu en 1936 à Santiago du Chili sur le thème de la liberté syndicale. Cette remise en question de l'Europe comme modèle à suivre fut parachevée par le déménagement de l'OIT qui dut quitter son siège de Genève au profit de Montréal en 1941.

Toutefois, la guerre ne mit pas fin aux réflexions sur un cadre social international. Pour l'OIT, il était nécessaire de redonner une place de choix à l'Europe industrialisée dont le soutien lui était indispensable face aux États-Unis et à l'URSS, désireux de remplacer les institutions nées du traité de Versailles qui n'avaient pu empêcher le conflit. Paul Van Zeeland proposa un projet de reconstruction où cette partie du monde profiterait la première de l'aide internationale pour pouvoir à son tour soutenir les autres régions et initier la reconstruction du monde, en le fondant sur l'interrégionalisme [56]. En 1944, lors de la CIT de Philadelphie, l'OIT reprit intégralement ce projet qui permit de réintroduire l'Europe occidentale dans ses préoccupations sans se mettre à dos les autres membres, dont elle s'était rapprochée durant la guerre.

Le programme Manpower, conduit en Europe par David Morse dès son arrivée en tant que directeur du BIT à partir de 1948, s'inscrivit dans cette logique de coopération tout en faisant la promotion de la « politique de la productivité ». Cet ambitieux programme devait aider les gouvernements,

56. ABIT, Correspondances Phelan avec Tixier, Z 1/1/1/9, Lettre d'A. Tixier adressée à Phelan datant du 9 juin 1941.
Le vicomte Paul Van Zeeland (1893-1973), avocat de formation, participa à huit gouvernements belges. Il fut Premier ministre de 1935 à 1937, et mena d'importantes réformes sociales comme l'instauration des 40 heures de travail hebdomadaires.

ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs, à faire face aux problèmes de main-d'œuvre immédiats, en organisant de vastes missions d'experts, sur l'organisation de l'emploi, la formation professionnelle et les migrations. Le BIT s'engagea aussi à consulter les gouvernements sur l'organisation des services d'emploi, à convoquer des rencontres régionales d'experts tout en leur fournissant des informations en matière d'emploi. En décembre 1948, le programme fut donc élargi à l'Amérique latine, puis à l'Asie en mars 1949 [57].

Cet ancien secrétaire américain du Travail du gouvernement Truman, qui avait également participé à la réorganisation de la diplomatie de son pays après la guerre, pensait que seules des actions de l'OIT au niveau régional, non à l'échelle internationale, étaient efficaces ; en cela il se démarquait d'Albert Thomas, pour qui les normes et les conventions sociales internationales devaient servir de catalyseur à la modernisation du travail.

David Morse prônait aussi une intervention dans les domaines de l'éducation, du social, de l'utilisation des technologies nouvelles pour accroître la productivité et faire en sorte qu'elle profite à tous (BIT, 1953:69). Selon lui, les missions d'assistance technique devaient guider les pays en voie de développement sur le chemin de la modernisation, tracé par l'Europe occidentale et emprunté, par la suite, par l'Amérique du Nord (BIT, 1953). Cette vision s'inspirait largement de la théorie de la *modernisation*, surtout de sa branche dite de l'*industrialisme*, développée par des penseurs américains durant les années 1950. Selon ses défenseurs, en tête Wilbert Moore et Clark Kerr, l'industrialisme avait sa « (…) "logique" universelle et ses impératifs (…) » (Cooper, 2004:378). Il s'agissait donc d'implanter des usines, et d'organiser la vie autour d'elles. De ce fait, « (…) l'industrialisme demande certaines structures professionnelles, salariales, certains systèmes d'éducation et des marchés du travail (…) » (Cooper, 2004), et particulièrement des règles régissant les relations entre le patronat, les salariés et l'État (Cooper, 2004).

Conclusion

Les puissances industrialisées d'Europe tentaient, depuis la fin du XIX[e] siècle, de travailler ensemble à la construction d'un cadre pour garantir à tous les ouvriers des conditions de vie minimales, tout en encourageant et en régulant le libre-échange. Ce cadre européen, à vocation universaliste, portait donc des enjeux complexes. Comme Lorenzo Mechi (2013), nous pouvons affirmer que cette « Europe sociale » était le vaisseau d'un modèle de libéralisme économique encadré par des conventions internationales et

57. « Le programme de main-d'œuvre de l'OIT », *Revue internationale du travail*, vol. 59, n° 4, avril 1949, p. 399-429.

de « *management* » au service de la productivité des entreprises et d'une meilleure prévention des crises. Un réseau constitué de réformateurs libéraux européens, avec pour représentants français des hommes comme Alexandre Millerand, Arthur Fontaine, Albert Thomas et Léon Jouhaux, en firent la promotion. L'OIT, fruit de leur travail, disposait de réseaux suffisamment puissants pour tenter de diffuser dans le monde ce projet sous la forme d'une série de conventions internationales, après que les puissances européennes l'aient éprouvé.

Cette place de l'Europe occidentale fut confrontée à la vocation universaliste de l'institution : aucun acteur, ni aucune partie du monde ne devaient être délaissés. D'une part, la structure tripartite de l'institution permit aux ouvriers d'être mieux intégrés au débat. D'autre part, l'organisation d'un monde interrégionaliste défendue par l'OIT depuis 1940 répondait à l'accusation d'européocentrisme tout en réintégrant les puissances européennes dans ses préoccupations. En somme, l'« Europe sociale » est, d'après cette réflexion avant-gardiste, le laboratoire, plus encore un des piliers d'un libéralisme économique encadré, du libre-échange et de la lutte contre le « *dumping* social », défini par des conventions sociales communes.

Références bibliographiques

Altermatt U. (1993), *Le Conseil fédéral – Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Éditions Cabédita.

Amiri L., Stora B. (2007), « Les politiques de l'immigration en France, du début du XX^e siècle à nos jours », *in* Stora B., Temime E. (dir.), *Immigrances, l'immigration en France au XX^e siècle*, Paris, Hachette Littérature, p. 157-182.

BIT (1953), *Rapport du directeur général du BIT*, Genève.

Bonin H. (1987), « La Grande Dépression française à la fin du XIX^e siècle : réflexion sur sa datation et sur sa fonction », *Histoire, économie et société*, vol. 6, n° 4, p. 509-533.

Bourgeois L. (1910), *Pour la Société des Nations*, Paris, Eugène Fasquelle.

Cayet T. (2010), *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau international du travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, PUR.

Chatelain L. (1904), *La protection internationale ouvrière*, Elibron classics.

Cointepas M. (2007), « L'Entrée de la direction du travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail », *Les cahiers du Chatefp*, n° 7, mars.

Cointepas M. (2008), *Arthur Fontaine (1860-1931) : un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la III^e République*, Rennes, PUR.

Cooper F. (2004), *Décolonisation et travail en Afrique, L'Afrique britannique et française 1935-1960*, Paris, Karthala-Sephis.

Dos Santos J. (2011), « La politique sociale dans une coopérative ouvrière de production : le cas du Familistère de Guise de 1888 à 1939 », *in* Chélini M.-P., Tilly P. (dir.), *Travail et entreprise en Europe du Nord-Ouest, XVIII-XX^e siècle, La dimension sociale au cœur de l'efficacité entrepreneuriale*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 63-76.

Douki C., Feldman D., Rosental P.-A. (2006), « Pour une histoire relationnelle du ministère du Travail en France, en Italie et au Royaume-Uni dans l'entre-deux-guerres : le transnational, le bilatéral et l'interministériel en matière de politique migratoire », *in* Chatriot A., Join-Lambert O., Viet V. (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, PUR, p. 143-159.

Fine M. (1969), « Syndicalisme et réformisme : Samuel Gompers et le mouvement ouvrier français (1918-19) », *Le Mouvement social*, n° 68, juillet-septembre, p. 3-33.

Gherari H. (2013), *Les accords commerciaux préférentiels*, Bruxelles, Larcier.

Gregarek R. (1995a), « Le face-à-face de la République française et de l'Empire allemand dans les politiques sociales », *Revue germanique internationale*, n° 4, p. 103-126.

Gregarek R. (1995b), « Le Mirage de l'Europe sociale, Associations internationales de politique sociale au tournant du 20^e siècle », *Vingtième siècle*, vol. 48, n° 1, p. 103-118.

Guedj F., Sirot S. (1998) (dir.), *Histoire sociale de l'Europe : Industrialisation et société en Europe occidentale (1880-1970)*, Paris, Seli Arslan.

Guérin D. (1996), *Albert Thomas au BIT (1920-1932) : de l'internationalisme à l'Europe*, Genève, Euryopa.

Herren-Oesch M. (1992), « La formation d'une politique internationale du travail avant la Première Guerre mondiale », *in* Luciani J. (dir.), *Histoire de l'Office du travail (1890-1914)*, Paris, Syros, p. 409-426.

Kaufmann W. (1924), « Les unions internationales de nature économique », *in* Académie de Droit international de La Haye, *Recueil Des Cours*, vol. 2,1924.II.

Lespinet-Moret I. (2007), *L'Office du travail, 1891-1914, la République et la réforme sociale*, Rennes, PUR.

Luciani J., Salais R. (1990), « Matériaux pour la naissance d'une institution : l'Office du travail (1890-1900) », *Genèses*, n° 2, p. 83-108.

Mechi L. (2013), « Du BIT à la politique sociale européenne : les origines d'un modèle », *Le Mouvement social,* n° 244, p. 17-30.

Niess A. (2009), « Léon Bourgeois (1851-1925), juriste et ange de la Paix », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° 11, janvier, p. 135-148.

Rudischhauser S. (2006), « Les Débuts du droit des conventions collectives en France et en Allemagne (1900-1918/19) », *in* Chatriot A., Join-Lambert O., Viet V. (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs institutions, réseaux*, Rennes, PUR, p. 313-327.

Souamaa N. (2007), « La loi des huit heures : un projet d'Europe sociale ? (1918-1932) », *Travail et Emploi,* n° 110, p. 27-36.

Souamaa N. (2014), *La France et l'OIT (1890-1953) : vers une « Europe sociale » ?*, thèse de doctorat en histoire moderne et contemporaine, Université Paris IV Sorbonne.

Topalov C. (1999) (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS.

Gruner E. (1890), *Congrès international des accidents du travail : rapports*, Paris, Librairie polytechnique Budry et Cie.

Toucas-Truyen P. (2009), « L'internationalisation du thème de la protection sociale (1889-1939) », *in* Dreyfus M. (dir.), *Les assurances sociales en Europe*, Rennes, PUR, p. 209-259.

Viet V. (2006), « La politique de la main-d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950) ? », *in* Chatriot A., Join-Lambert O., Viet V. (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006) : Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, PUR, p. 181-202.