

Dix ans d'Organisation internationale du Travail (1931)

Voici un livre écrit par des fonctionnaires. Et c'est aussi, lecteurs, un livre de bonne foi. Bien plus, c'est un livre de foi !

Il est dû à quelques-uns de nos collaborateurs du Bureau international du Travail, qui n'ont pas consenti à être cités ici. Ils ont voulu faire œuvre impersonnelle, simple, mais autant que possible efficace, pour la connaissance de notre institution.

Était-il indispensable de publier ces quelque cinq cents pages ? On a déjà beaucoup écrit sur les dix premières années d'existence de l'Organisation internationale du Travail. Des articles, des brochures, des livres même, quelques-uns remarquables, comme celui de G. Scelle. Nous avons publié officiellement un Album des dix ans, où les membres du Bureau du Conseil d'administration ont fait quelques réflexions justes et fines. Vraiment, était-il besoin de cette nouvelle étude ?

Oui, à notre sens.

[...] Dans le concert des voix qui s'élèvent pour porter témoignage... ou critique de notre œuvre, une voix du dedans ne devait-elle pas être entendue ? Cette voix, nos collaborateurs tenaient à la faire entendre, discrète sans doute, un peu blanche, voix de fonctionnaires ! Mais en dépit de son ton uniforme, de sa sonorité volontairement contenue, voix toute frémissante de souvenirs, d'espérances, d'émotions. C'est notre joie et notre fierté que depuis dix ans la conviction et l'enthousiasme du personnel du Bureau international du Travail ne se soient éteints ni ralentis. [...]

Ils ont eu d'abord le grand mérite de bien mettre en lumière les difficultés immenses de notre tâche, difficultés qui peut-être vont croissant ou qui tout au moins se déplacent. Les membres de la Commission du Travail, en 1919, avaient certainement compté que les ratifications, demandées aux Etats, des conventions internationales du travail seraient assez facilement obtenues et que le développement de la législation internationale du travail s'accomplirait presque automatiquement, par les procédures prévues à la Partie XIII. Certains d'entre eux n'avaient-ils pas envisagé la création d'une Assemblée internationale, ayant pleins pouvoirs législatifs, pour tous les pays ? D'autres n'avaient-ils pas ensuite proposé une entrée en vigueur des conventions obligatoire, automatique, quand les Etats ne formulaient aucune réserve ? Quelque respectueuses qu'elles soient des souverainetés nationales, les clauses de la Partie XIII reflètent toutes cette confiance initiale. Or, il n'a pas fallu attendre de longs mois avant que nous connussions les premières difficultés. Je me souviens encore de l'émotion avec laquelle, à l'issue de la première session du Conseil d'administration, à Paris, en janvier 1920, à peine nommé Directeur, je reçus de M. Rufenacht, représentant gouvernemental de la Suisse, notification des difficultés que le Gouvernement de son pays avait découvertes dans cette convention des huit heures, adoptée quasi unanimement quelques semaines plus tôt à Washington, et qui devait, dans la suite, nous coûter tant de peines. Notre rude labeur, ainsi, commençait. Depuis lors, que de complications, que d'obstacles ! Lenteurs administratives, préjugés nationalistes, contradictions constitutionnelles, objections juridiques, appréhensions économiques, embarras du travail parlementaire, jeux des gouvernements, manœuvres des oppositions, indifférences ou hostilités des opinions publiques, incompréhensions et soupçons mutuels, que sais-je encore ?

Non seulement pour la convention des huit heures, mais pour chacune des conventions, sans exception, toute ratification est devenue, dans toute la vérité du terme, affaire d'Etat. Et il y a déjà 30 conventions. Et il y a 55 Membres de l'Organisation ! Tant que vivra cette Organisation, tant qu'elle sera régie par la présente Constitution, chaque année le débat s'élèvera sur les résultats obtenus, sur la valeur du chiffre total des ratifications. M. Arthur Fontaine, notre Président du Conseil d'administration, a déjà, dans l'Album des dix ans, avec mathématique et avec finesse, fixé la signification de ce chiffre. Nos collaborateurs ont repris la démonstration. Ils ont révélé vraiment tout ce que représentait d'efforts tenaces, de démarches insistantes, d'initiatives indiscrettes, les 415 ratifications actuellement acquises. Ils ont établi une équitable comparaison avec les résultats obtenus par la Société des Nations. Et même,

non sans quelque humour, ils ont rappelé que les Etats-Unis d'Amérique possédaient eux aussi, depuis des années, une espèce de Conférence internationale du travail destinée à uniformiser la législation sociale des Etats fédérés et que, tous comptes faits, dans ces Etats-Unis, plus étroitement unis, certes, que les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail, les progrès vers la législation-type avaient été autrement médiocres que les nôtres. La démonstration vaut d'être lue. Elle est inédite.

Toute nouvelle aussi, à notre connaissance, la démonstration lumineuse de l'utilité, de l'efficacité directe des conventions internationales du travail. Que n'a-t-on pas dit de la prétendue vanité de nos textes ? A entendre les critiques, les Conférences n'auraient adopté, le plus souvent, que des textes minima, consacrant à peu près la législation nationale de la plupart des pays, stabilisant, en quelque sorte, les réformes déjà accomplies, sans déterminer aucun progrès nouveau. Si bien que les ratifications, arrachées avec tant de peine, ne seraient, en réalité, qu'une vaine comédie. Nos collaborateurs se sont émus de la critique. Ils ont analysé les « effets positifs » des conventions, une à une. Et peut-être la classification qu'ils ont faite des conventions en plusieurs catégories, selon qu'elles sont plus fréquemment, moins fréquemment, ou peu ratifiées, ou qu'elles ont, en même temps, entraîné beaucoup ou peu de progrès législatifs, ou qu'elles n'en ont encore entraîné aucun, semblera-t-elle assez artificielle. Mais l'analyse détaillée qu'ils ont déjà esquissée est instructive : elle montre que nos textes ont, suivant le mot du Traité, apporté des bienfaits réels à de nombreux ouvriers ; et cette analyse donnera un joyeux réconfort à ceux qui croient comme nous inébranlablement à l'efficacité des procédures internationales instituées en 1919.

Et de même, comment ne serions-nous pas, de tout cœur, reconnaissants à ceux des auteurs qui ont conçu et rédigé toute cette deuxième partie de l'ouvrage, la plus considérable, celle qui est intitulée « L'Œuvre » ? Lisez ces pages : dans toutes les branches de la vie sociale, dans tous les domaines de sa compétence, voici, vraiment, l'Organisation internationale, Bureau et Conférence, « à l'œuvre ». A ceux qui nous reprochaient le pauvre nombre des ratifications enregistrées, nous avons toujours, et me semble-t-il avec raison, répondu que les ratifications n'étaient souvent qu'une consécration dernière ; qu'elles étaient en quelque sorte le « but final » de chaque effort de réforme, mais que, suivant la parole célèbre, c'était le « mouvement » qui importait d'abord et qui était l'essentiel, s'il n'était point « tout ». M. Olivetti, le vice-président patronal du Conseil d'administration, dans l'Album des dix ans, a bien marqué, lui aussi, dans une page capitale, comment les résultats de notre activité ne tenaient pas dans les seules résolutions de Conférence, et que le rôle le plus remarquable du Bureau avait été son rôle de promoteur, d'animateur du progrès social en tous pays. Nous-mêmes, année par année, dans la deuxième partie du Rapport du Directeur à la Conférence, nous nous sommes appliqué à décrire comment dans chaque domaine: durée du travail, salaires, hygiène, sécurité, emploi et chômage, etc., pour l'ensemble des travailleurs ou pour de grandes catégories professionnelles, l'activité du Bureau était étayée, soutenue, développée par les revendications du monde ouvrier, par les mouvements de l'opinion publique, par les études scientifiques; et comment, en retour, nos initiatives, nos décisions, nos procédures, aidaient ces mouvements et ces efforts à s'orienter, à se définir, à s'assainir; comment elles les obligeaient à se coordonner autour de notre propre effort, et pour un maximum d'utilité. Mais, jusqu'ici, le tableau d'ensemble n'avait pas encore été brossé. Il l'est désormais, et avec maîtrise. On se rendra compte, dans ces pages alertes et suggestives, de toutes les actions et réactions complexes d'où résulte le progrès social: influence indirecte des conventions, agissant, à défaut de ratifications, comme conventions-standards, comme normes des législations nationales; — influence inouïe en particulier du texte, si décrié, de la convention des huit heures, devenue, tout en demeurant pauvrement ratifiée, la règle quasi universelle de la durée du travail; — action réelle et trop ignorée des grandes recommandations, telles que la recommandation sur l'inspection, code désormais reconnu des jeunes services d'inspection dans les pays que la guerre a ressuscités ou unifiés, ou qui naissent à la vie industrielle; — telle encore la recommandation sur les loisirs, qui est déjà comme la charte de cet humanisme nouveau auquel aspire le monde ouvrier; — vertu organisatrice de ces conventions

95 consacrées aux assurances sociales, qui sont à l'origine des nouveaux groupements internationaux des caisses et qui leur fournissent le cadre bien défini de leur action (n'auraient-elles pas même, ces conventions, suscité indirectement l'organisation de résistance des médecins ; - bienfaits de nos études scientifiques, de l'Encyclopédie d'hygiène industrielle, de la Chronique de sécurité, de nos études sur le placement, sur l'assurance-chômage et les travaux publics, suscitant l'imitation des initiatives les plus
100 heureuses et parfois aussi utiles pour la défense des vies humaines que des conventions, même ratifiées; — rencontres fécondes, au sein de nos commissions, d'experts ou de savants que la guerre avait dispersés ou que les circonstances empêchaient de se réunir; — renaissance de grands mouvements scientifiques, plus ou moins paralysés; — résurrection d'idées ou d'aspirations qui semblaient languissantes ou étouffées...

105 A travers ces embarras des procédures juridiques, dans les enchevêtrements des Comités, des Commissions, des Conférences, sous l'apparente vanité des résolutions de Congrès, dans le fatras des textes, c'est merveille de voir s'accomplir dans l'ensemble du monde, lentement, sans doute, mais inéluctablement, et parfois contre tout espoir, les réformes espérées. Il est quelquefois de mode, dans les débats entre ouvriers, de discuter de l'utilité de l'Organisation internationale du Travail. Il y a même
110 des désabusés qui déclarent qu'au sein des institutions internationales, « il n'y a rien ».

Ce ne sera pas l'avis de ceux qui, de bonne foi, liront ces pages. Parlons franc : au milieu de toutes les épreuves politiques ou économiques de l'après-guerre, le mouvement de protection ouvrière n'aurait eu ni la même vigueur, ni le même effet, s'il n'avait pas eu ce centre: l'Organisation internationale du Travail.

115 Telle est l'impression que laissera la description objective et dépouillée de toute allure personnelle, tentée par nos collaborateurs. Ils se sont bornés à l'étude du passé, de ce passé de dix ans. Sans le dire cependant, d'un bout à l'autre de leur livre, ils songeaient, comme nous, à l'avenir. Sans ce souci, il n'est pas de bonne histoire. L'histoire, d'ailleurs, n'est-elle pas la science de l'avenir ? Une institution ne vit que dans la mesure où elle a souci de son avenir.

120 Albert Thomas, « Préface », in *Dix ans d'organisation internationale du travail*, Genève, Bureau international du travail, 1931.