

Histoire

1919 : LA NAISSANCE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Adeline Blaszkiewicz-Maison

11/06/2019

À l'occasion de la 108e Conférence internationale du travail et qui marque le centenaire de l'OIT – née du Traité de Versailles de 1919 –, de nombreux chefs d'État et de gouvernement se sont succédés à sa tribune, tandis qu'un colloque international s'est déroulé à Paris du 26 au 28 juin 2019. Adeline Blaszkiewicz-Maison, lauréate du Prix de la Fondation Jean-Jaurès et du Prix Maitron pour ses recherches sur Albert Thomas en 2013, nous retrace la naissance de cette organisation.

« *Si vis pacem, cole justitiam.* » En prenant pour devise « Si tu veux la paix, cultive la justice », l'Organisation internationale du travail (OIT) fixait les nouvelles bases de la paix. Prévue par le traité de Versailles signé il y a tout juste un siècle, le 28 juin 1919, l'OIT, placée sous l'égide de la Société des Nations, eut une destinée plus discrète mais moins funeste. Aujourd'hui agence spécialisée de l'ONU, regroupant 187 États membres, elle dispose de relais dans le monde entier et met en place des normes et des politiques internationales promouvant le travail décent. Le visage de l'OIT a bien changé depuis ses origines, tant par ses objectifs que par ses capacités d'action. Le centenaire est l'occasion de revenir sur la naissance d'une institution dont les premiers fonctionnaires souhaitaient faire un ambitieux « Parlement mondial du travail » chargé de résoudre les questions sociales de l'après-guerre.

Une organisation de paix, née de la guerre

C'est sur les ruines d'une Europe exsangue et dévastée que se déroule à Paris de janvier à août 1919 la conférence de paix. Réunissant les vainqueurs de la guerre, elle donne lieu au célèbre traité de Versailles et à la naissance d'une Société des Nations (SDN), chargée de prévenir et résoudre les différends entre États européens et d'éviter une nouvelle guerre mondiale. Héritée du projet wilsonien de nouvelle diplomatie d'après-guerre basée sur la transparence et la prévention, la SDN se voit aussi confier la tutelle d'une organisation internationale d'un tout nouveau genre. Le traité

de Versailles intègre dans sa partie XIII la constitution de la future Organisation internationale du travail. Elle est le fruit du travail d'une commission spéciale de la conférence de paix, la commission du travail présidée par Samuel Gompers, directeur de la Fédération américaine du travail (AFL) aux États-Unis qui était formée des représentants de neuf pays : la Belgique, Cuba, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, la Pologne, le Royaume-Uni et la Tchécoslovaquie. L'instauration de cette commission répond aux revendications formulées par le mouvement syndical international durant la guerre. À la Conférence syndicale interalliée réunie à Leeds (Grande-Bretagne) en 1916, les leaders syndicaux européens demandent la réunion d'un congrès ouvrier mondial en parallèle de la future conférence de paix. Le programme de revendications sociales formulé lors de ce congrès sert en partie de base à la charte du travail établie par le traité de paix. La création à Amsterdam en juillet 1919 d'une Fédération syndicale internationale (FSI) devait rendre encore plus urgente cette nécessité. La guerre avait en effet entraîné la conversion d'une partie du mouvement syndical européen à la voie légale pour protéger le travail, préférée à l'action directe. Après les immenses sacrifices consentis par la classe ouvrière entre 1914 et 1918, la reconnaissance de droits sociaux et la nécessité d'établir une législation sociale internationale s'imposaient également aux gouvernements réunis à Versailles pour décider des conditions de paix. Au lendemain de l'armistice, l'Allemagne s'engage à adopter une loi limitant à huit heures le temps de travail. Le 23 avril 1919, le gouvernement français adopte la loi sur les huit heures, cependant limitée aux établissements industriels et commerciaux.

Pour légitimer l'existence d'une telle organisation, qui était loin d'aller de soi dans l'Europe de l'après-guerre marquée par la récession économique et la crispation des intérêts nationaux, le premier directeur du Bureau international du travail (BIT), Albert Thomas, n'a cessé de répéter que la naissance de l'OIT procède d'une nécessité historique née de la guerre :

C'est la guerre qui a donné à la législation du travail une importance primordiale. C'est la guerre qui a contraint les gouvernements à prendre des engagements pour faire disparaître « la misère, l'injustice et les privations » dont souffrent les salariés. C'est la guerre encore qui a conduit les ouvriers organisés à comprendre que l'action de protection légale, en prenant toute sa puissance sur le terrain international, était nécessaire à la réalisation de quelques-unes de leurs aspirations.

Fille de la guerre, l'OIT s'inscrit cependant dans un processus historique plus ancien d'internationalisation de la question sociale qui aboutit dans l'entre-deux-guerres. Dès le début du XIX^e siècle, des industriels philanthropes comme le Britannique Robert Owen ou le Suisse Daniel Legrand avaient déjà réfléchi aux prémices d'une protection légale internationale, qui n'était cependant pas formalisée dans une organisation internationale d'une telle ampleur. À la fin de ce grand siècle industriel, les internationales ouvrières comme l'Association internationale des

travailleurs, devenue ensuite Deuxième Internationale, bien que leur positionnement révolutionnaire soit en partie en contradiction avec la voie législative de protection du travail, signifiaient, par leur existence même, l'urgence d'un règlement international de la question sociale. Dans la lignée de la conférence de Berlin en 1890 est créée en 1901 à Bâle une association privée réunissant des réformateurs sociaux européens, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (AIPLT), qui sert de base matérielle et de vivier d'expertise et de pratiques à la nouvelle organisation internationale. En sont membres des personnalités françaises de la « nébuleuse réformatrice » du début du siècle amenées à jouer un rôle dans l'OIT naissante, comme le polytechnicien Arthur Fontaine, directeur du Travail pendant la guerre et membre de la commission du travail de la paix. En 1919, il est nommé directeur du conseil d'administration de l'OIT, poste qu'il occupera jusqu'à sa mort en 1931. Quelques personnalités de la branche réformatrice du socialisme sont amenées également à jouer un rôle important dans l'institution naissante. Citons ici notamment le militant socialiste et professeur Edgard Milhaud, l'instituteur et ancien combattant Adrien Tixier, ou encore l'intellectuelle pacifiste Marguerite Thibert, et surtout l'ancien ministre socialiste Albert Thomas qui prend la tête du Bureau international du Travail en 1920. Le BIT joue le rôle de secrétariat permanent de l'Organisation et devient le véritable noyau dur de l'organisation dans les années 1920. Le profil de personnalités comme Arthur Fontaine ou Albert Thomas et plus généralement des premiers fonctionnaires engagés au BIT montre le poids de l'expérience des gouvernements d'Union sacrée dans cette nouvelle organisation. Sous-secrétaire d'État puis ministre de l'Armement de 1915 à 1917, Albert Thomas avait la charge de la politique industrielle de la France engagée dans la course à l'armement. Il se situait donc à l'interface entre le patronat industriel et les travailleuses et travailleurs engagés massivement dans les usines de guerre. Il avait ainsi prôné une politique d'union entre les classes, illustrée par l'instauration en 1917 de l'arbitrage obligatoire par l'État des conflits dans les usines, afin de limiter le risque de grève qui freinerait la production d'armement de la France. Ce sont ainsi les bonnes relations nouées durant la guerre avec ces milieux aux intérêts divergents qui lui ont permis d'être élu directeur du BIT lors de la première Conférence internationale du travail réunie à Washington à la fin de l'année 1919. Sa candidature y était alors appuyée conjointement par les représentants français des travailleurs et des employeurs présents à la conférence, Léon Jouhaux et Robert Pinot. Socialiste modéré, réformiste, à la stature d'homme d'État, il avait une personnalité qui pouvait rassurer les gouvernements tout en donnant un signal de bonne volonté aux travailleuses et travailleurs du monde entier.

« *Si vis pacem, cole justitiam* »

Née des besoins urgents de réponse à la question sociale de l'après-guerre, l'OIT s'appuyait sur une conception nouvelle de la paix et des relations sociales dans le monde industriel. La création de

L'OIT repose sur la conviction formulée dans le **préambule** de sa Constitution qu'« une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ». En promouvant une vision des relations sociales basée sur le dialogue, le compromis et la régulation sociale par la voie légale, l'OIT propose une alternative à l'internationalisme communiste basé sur une vision marxiste des relations sociales de lutte des classes devant mener à la révolution. L'Organisation internationale du travail naît en effet peu après la révolution bolchevique d'octobre 1917 qui proclame la nécessité de la destruction du capitalisme par la révolution prolétarienne mondiale. Elle constitue ainsi une alternative modérée au projet de révolution violente, à l'heure où la « grande lueur à l'Est » séduit une partie des travailleuses et travailleurs européens épuisés par quatre années de guerre, et donne naissance aux différents partis communistes européens sous l'égide du Komintern créé à Moscou en mars 1919. Les gouvernements occidentaux, et en particulier la France, craignent en effet cette propagation, après l'exemple à l'issue funeste de la révolution spartakiste allemande de 1919 menée par Karl Liebknecht et Rosa Luxemburg et écrasée dans le sang, ou encore celui de la République des conseils de Béla Kun en Hongrie, renversée par la Terreur blanche de l'autoritaire et conservateur Horthy en 1920.

L'OIT se présente ainsi comme un « Parlement mondial du travail » réformiste et tripartite. C'est dans ce mode de fonctionnement tripartite que réside la grande originalité de cette nouvelle organisation unique en son genre. Dans les organes exécutifs de l'OIT, conseil d'administration et Conférence internationale du travail annuelle, deux représentants des gouvernements, un représentant des travailleurs et un représentant du patronat dialoguent et négocient l'élaboration de conventions et de recommandations internationales. Les premières d'entre elles, adoptées lors de la Conférence internationale du travail de Washington en 1919, portent sur des questions essentielles comme la durée du travail dans l'industrie, le chômage, la protection de la maternité, le travail de nuit des femmes et des enfants et l'âge minimum pour le travail dans l'industrie. Symboliquement, la première convention adoptée à Washington porte sur la journée de huit heures et s'inspire de la loi adoptée en France en avril 1919. C'est une manière de répondre, par la voie légale, à cette revendication portée par le mouvement ouvrier international depuis la fin du XIX^e siècle et qui était à l'origine des manifestations du 1^{er} Mai désormais célébré dans les pays industrialisés. Dès ses origines, l'OIT entretient ainsi des relations privilégiées avec la frange réformiste du mouvement syndical international. Albert Thomas est proche de Léon Jouhaux, secrétaire général de la CGT mais aussi vice-président de la Fédération syndicale internationale qui envoie la plupart des délégués ouvriers aux conférences annuelles de l'OIT.

Organisation universelle ou embryon avorté d'Europe sociale ?

La dernière grande originalité de l'Organisation internationale du travail est son universalité. Cependant, en 1919, cette prétention à réunir les pays du monde entier est un rêve difficile à réaliser. Née de la volonté de résoudre la « question sociale », l'OIT est d'abord conçue par et pour des nations industrielles. De fait, en 1919, seuls 44 États font partie de l'OIT. En outre, ce sont surtout les Français et les Britanniques qui modèlent le fonctionnement de l'organisation et sont ses principaux fonctionnaires, même si l'obligation de représentativité des États membres est rapidement instaurée. La France obtient la tête des deux organes exécutifs de l'OIT, mais doit composer avec les intérêts britanniques qui contestent cette surreprésentation française dans les institutions genevoises. Pour la contrebalancer, Sir Eric Drummond est nommé premier secrétaire de la SDN et Albert Thomas se voit imposer contre son gré un directeur adjoint en la personne d'Harold Butler. Tout comme pour la SDN, l'action de l'OIT est limitée par les tensions de l'après-guerre. Deux grands pays, l'URSS et les États-Unis, demeurent hors de l'OIT jusqu'en 1934. Comme le déplore le directeur du BIT, « c'est l'absence de ces deux pays qui empêche l'Organisation internationale du travail de prendre son caractère universel ».

L'absence des États-Unis s'explique par leur tournant isolationniste, après le refus du Sénat de ratifier le traité de Versailles en mars 1920. De son côté, l'URSS est dans une opposition idéologique forte avec les institutions genevoises, et en particulier avec le BIT qu'elle considère comme « l'agence [...] réformiste [...] de l'impérialisme mondial ». En revanche, l'Autriche et l'Allemagne intègrent l'OIT dès 1919, en dépit de l'obligation constitutionnelle d'appartenance concomitante à la SDN et à l'OIT. Les tensions européennes, la question lancinante du paiement des réparations allemandes et la récession économique du début des années 1920 compliquent l'action de l'OIT. Très vite, l'heure n'est plus à la collaboration internationale dans le domaine social. L'OIT doit en effet sans cesse composer avec la mauvaise volonté des États, jaloux de leur souveraineté nationale, surtout en matière de législation sociale. Ainsi, la France, dont la loi sur les huit heures adoptée par le gouvernement Clemenceau le 23 avril 1919 a pourtant servi de modèle à la convention de Washington, ne ratifiera jamais cette dernière. Durant les années 1920, la législation sur le temps de travail est remise en cause partout en Europe, à l'exception notable du cas de l'Italie fasciste, qui cherche à se présenter comme la bonne élève de l'OIT pour détourner l'attention de sa progressive marginalisation dans le concert des nations européennes. L'OIT a pourtant à son actif une série de réussites dues notamment au dynamisme du directeur du BIT, Albert Thomas. Ce dernier est convaincu que la résolution des problèmes économiques doit intégrer la question sociale. Ainsi, il assure à l'OIT une place dans les grandes conférences économiques de l'après-guerre et parvient à faire du BIT le lieu de rencontre incontournable des experts européens du social. Pour garantir l'universalité de son action, l'OIT étend son champ de compétences

notamment au domaine agricole, mais aussi aux nouvelles formes de travail. Les experts du BIT posent ainsi, dans l'entre-deux-guerres, les bases d'une réflexion d'ampleur sur la question de la mondialisation économique et de ses conséquences sociales, notamment après la crise économique de 1929.

L'OIT cherche enfin à étendre son action au monde entier, même si l'entre-deux-guerres est une période de balbutiements et de tâtonnements. « Juif errant de la politique sociale », Albert Thomas est toujours sur les routes pour faire la propagande de son action. Il visite surtout l'Europe, mais entreprend également de longs voyages aux États-Unis, au Canada ou encore en Amérique latine (en Argentine sur les pas de Jaurès, au Brésil, au Chili et en Uruguay), convaincu que la « diplomatie du travail », c'est-à-dire le contact direct avec les acteurs politiques et économiques des pays, est la seule capable de réaliser l'universalisme rêvé par l'OIT. Ces voyages permettent d'établir des contacts directs et donnent parfois lieu à l'établissement de bureaux de correspondance qui visent à poser les bases d'une future adhésion du pays à l'OIT, à l'instar de celui de Washington établi dès les années 1920. Le voyage du directeur du BIT en Extrême-Orient (Japon, Chine, Indochine, Indes néerlandaises) en 1928-1929 marque les prémices d'une ouverture de l'OIT aux formes de travail extra-européennes, et en particulier coloniales. L'OIT adopte ainsi en 1930 une importante convention sur le travail forcé, cherchant à protéger les travailleurs en situation coloniale. Cependant, les puissances européennes – en particulier la France et la Grande-Bretagne – parviennent à en limiter grandement la portée. Les années 1930 ouvrent aussi la voie à une nouvelle manière d'envisager l'adaptation des conventions internationales du travail aux conditions régionales et locales, avec la réunion en 1936 de la première conférence du travail des États américains membres de l'OIT à Santiago du Chili. L'universalité passe ici par une approche régionale. Posant les bases d'une « Europe sociale » avant la lettre, cette approche régionale avait animé les fondateurs de l'OIT, à l'instar de Thomas, d'abord soucieux d'établir la paix en Europe. Cependant, la capacité d'adaptation de l'OIT aux nouvelles problématiques du travail et la solidité de son exécutif bâti par son premier directeur lui permettent de traverser les crises des premiers temps de son existence. Celle de la Grande Dépression qui entraîne la remise en cause de la légitimité de son action à l'heure où le règlement de la crise économique mondiale par les États européens délaisse largement l'aspect social. Celle ensuite de la mort de son duo exécutif à un an d'intervalle : Arthur Fontaine en 1931 puis Albert Thomas en 1932. Celle enfin de la Seconde Guerre mondiale qui fut fatale à la SDN. En exil à Montréal jusqu'en 1948, l'OIT assure sa continuité et s'impose, après guerre, parmi les organes de la gouvernance mondiale.

Au départ centrée sur l'Europe et sur les questions industrielles, l'Organisation internationale du travail affronte dès ses origines des problématiques qui se poseront tout au long de ses cent ans d'existence : comment adopter les conventions universelles aux conditions du travail local et

régional et aux diverses formes du travail ? Quelles conventions adopter pour faire face aux conséquences sociales de la mondialisation économique ? Comment imposer les questions sociales dans la gouvernance économique mondiale ? C'est au sujet de ces grands défis posés à une institution centenaire que des chercheurs et universitaires du monde entier proposeront leur réflexion à l'occasion d'un **colloque organisé à Paris** du 26 au 28 juin 2019.