L'organisation internationale du travail

115 KPiP
1100115
1100115

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

CE QU'ELLE EST
CE QU'ELLE A FAIT

GENÈVE 1936

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

GENÈVE, SUISSE

BUREAUX DE CORRESPONDANCE

Chine : M. HAI-FONG CHENG, 754 Bubbling Well Road, Shanghaï (« Interlab, Shanghaï »; *Tél.* 30.251), *ou* International Labour Office (Nanking Branch), 202, Mo Ling Road, Nankin (*Tél.* 22.983).

États-Unis : M. L. MAGNUSSON, 734, Jackson Place, Washington, D.C. (« Interlab, Washington »; *Tél.* District 8736.)

France : M. Mario ROQUES, 205, Boulevard St-Germain, Paris VII. (« Interlab, Paris 120 »; *Tél.* Littré 92-02.)

Grande-Bretagne : M. M. R. K. BURGE, 12 Victoria Street, Londres, S.W.1. (« Interlab, Sowest, London »; *Tél.* Whitehall 1437.)

Inde : M. P. P. PILLAI, International Labour Office (Indian Branch), New-Delhi. (« Interlab, New-Delhi »; *Tél.* 3191.)

Italie : M. A. CABRINI, Villa Aldobrandini, Via Panisperna 28, Rome. (« Interlab, Rome »; *Tél.* 61.498.)

Japon : M. I. AYUSAWA, Shisei Kaïkan Building, Hibiya Park, Kojimachiku, Tokio. (« Kokusairodo, Tokio »; *Tél.* Ginza 1580.)

CORRESPONDANTS NATIONAUX

Allemagne : M. Wilhelm CLAUSSEN, Dahlmannstrasse 28, Berlin-Charlottenburg 4. (« Claussen, J. 6. 4274, Berlin »; *Tél.* J. 6 [Bleibtreu] 4274.)

Argentine : Dr Raoul C. MIGONE, Escritorio nº 460 de la Bolsa de Comercio, Calles 25 de Mayo y Sarmiento, Buenos-Ayres. (« Interlab, Buenos-Ayres »; *Tél.* 31 [Retiro] 4338.)

Autriche : M. Franz WLCEK, Helferstorferstrasse 6, Vienne I. (*Tél.* R. 28.500.)

Belgique : M. M. GOTTSCHALK, Institut de Sociologie Solvay, Parc Léopold, Bruxelles. (« Interlab, Bruxelles »; *Tél.* 33.74.86.)

Brésil : M. S. DE SOUZA, Rua das Laranjeiras 279, Rio de Janeiro. (« Interlab, Rio »; *Tél.* 25.0868.)

Espagne : M. A. FABRA RIBAS, Apartado de Correos 3032, Madrid. (« Interlab, Madrid »; *Tél.* 30.848.)

Estonie : M. A. GUSTAVSON, Uus-Sadama Tän. 11-a, Tallinn. (« Gustavson, Merikodu, Tallinn »; *Tél.* 301-48.)

Hongrie : M. Géza PAP, Margit körut 45, Budapest II. (*Tél.* 1-530-17.)

Lettonie : M. Karlis SERŽANS, Skolas iela 28, Riga. (« Tautlab, Riga, Lettonie ».)

Lithuanie : M. K. STRIMAITIS, Zemaiciu 71, Kaunas. (*Tél.* 32-31.)

Mexique : M. Federico BACH, Apartado 292, Mexico, D.F.

Pologne : Mme François SOKAL, Flory 1-11, Varsovie. (« Interlab, Varsovie »; *Tél.* 8.15-65.)

Roumanie : M. G. VLADESCO RACOASSA, Piatza Al. Lahovary Ia, Bucuresti III. (*Tél.* 231-95.)

Tchécoslovaquie : M. Otakar SULIK, Pankrac 853, Prague XIV. (« Sulik, 853 Pankrac, Prague »; *Tél.* 575-82.)

Yougoslavie : M. L. STEINITZ, Poštanski Pregradak 561, Belgrade. (« Interlab, Belgrade ».)

240/45

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

CE QU'ELLE EST
CE QU'ELLE A FAIT

Biblioteka Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej
115

GENÈVE 1936

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Biblioteka Ministerstwa Pracy
115
Biuro Społecznej Opieki

N° 9336. — Impr. de l'OFFICE DE PUBLICITÉ (Anc. Établiss. J. LEBÈGUE & C^ie)
16, rue Marcq, Bruxelles (Belgique).

PRÉFACE

En juillet 1935, le Comité pour l'Enseignement de la Société des Nations, constitué par la Commission de Coopération intellectuelle, émit le vœu qu'un livre fût écrit sur la Société des Nations, — plus encore sur l'œuvre accomplie par elle que sur sa constitution, qui commence à être assez bien connue dans tous les pays. Ce livre devait surtout servir de guide aux étudiants de l'enseignement supérieur et aussi aux maîtres de l'enseignement secondaire ou primaire désireux de se documenter pour nourrir les leçons qu'ils feraient à leurs élèves sur l'œuvre de la Société des Nations.

Pour satisfaire au vœu du Comité, le Secrétariat de la Société des Nations a publié un livre sur la nature et l'œuvre de cette institution [1]. Dans ce livre, cette organisation autonome de la Société des Nations qu'est l'Organisation internationale du Travail a son chapitre : chapitre forcément bref, mais où il est dit qu'on a simplement voulu montrer la place de l'Organisation dans le mécanisme de l'institution tout entière, et non point décrire complètement et l'organisation et son œuvre, description qui demanderait à elle seule un volume.

C'est précisément ce volume que l'on présente ici. Il s'adresse donc, comme son analogue sur la Société des Nations, sans doute à tout le public cultivé et curieux des

[1] *La Société des Nations : Ses fins, ses moyens, son œuvre.* 236 pp. in-8°. Genève, 1935.

institutions internationales créées en 1919, mais avant tout aux maîtres de la jeunesse et aux étudiants. On n'y a mis que l'essentiel touchant la nature et la constitution de l'Organisation : seulement ce qu'il fallait pour faire comprendre comment elle peut accomplir son œuvre. C'est sur cette œuvre de quinze années que l'on a surtout insisté ; elle comprend au moins les cinq sixièmes du livre.

On a confiance que le lecteur le fermera avec la conviction que ces quinze années n'ont point été perdues pour l'accomplissement de la grande tâche qui a été confiée à l'Organisation : la protection de tous les travailleurs.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

PRÉFACE 3

Première partie : L'INSTITUTION

CHAPITRE PREMIER : *Les origines* 7
Les précurseurs — L'idée d'une organisation internationale du travail — La « Partie XIII ».

CHAPITRE II : *La Constitution* 12
Les principes : justice sociale et universalité — La substance : constitution tripartite — Les instruments : conventions et recommandations — Les organes — Les fonctions — Le champ de travail.

Deuxième partie : L'ŒUVRE

CHAPITRE PREMIER : *Les conventions internationales du travail* 33
La substance des conventions votées — Les ratifications.

CHAPITRE II : *La durée du travail* 41
La journée de huit heures — La semaine de quarante heures — Autres aspects de la durée du travail : Repos hebdomadaire, congés payés, travail de nuit.

CHAPITRE III : *Les autres conditions du travail* 55
Les salaires — Hygiène et sécurité du travail — Le travail des femmes et des enfants.

CHAPITRE IV : *L'emploi et le chômage. Les migrations* ... 75
La formation professionnelle — Le placement — Le chômage — Les migrations des travailleurs.

CHAPITRE V : *Les assurances sociales* 88
Principes de l'assurance sociale — Les débuts de l'action — Le programme de 1925 ; Sa réalisation — Les effets ; L'avenir.

Pages

CHAPITRE VI : *Les problèmes spéciaux à certaines catégories de travailleurs* 100

Le travail maritime — Le travail agricole — Employés; Travailleurs intellectuels — Les travailleurs indigènes.

CHAPITRE VII : *Le droit du travail* 118

Le droit d'association — La conciliation et l'arbitrage — La convention collective du travail — Le droit individuel du travail — Les relations industrielles.

CHAPITRE VIII : *Les conditions de vie des travailleurs* ... 124

L'utilisation des loisirs ouvriers — Le logement ouvrier — L'alimentation des travailleurs.

CHAPITRE IX : *Les problèmes économiques et l'Organisation internationale du Travail* 132

Les débuts — La crise — La Conférence monétaire et économique mondiale de 1933 — L'économie dirigée — La coopération — L'organisation scientifique du travail.

CONCLUSION 149

ANNEXES

I. Constitution de l'Organisation internationale du Travail 155

§ 1. Organisation du travail (Organisation; Fonctionnement; Prescriptions générales; Mesures transitoires).

§ 2. Principes généraux.

II. Liste des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail 172

III. Ratifications des conventions au 31 décembre 1935. 173

IV. Commissions et comités du Bureau international du Travail 177

V. Organisation du Bureau international du Travail .. 178

VI. Progrès annuels des ratifications des conventions internationales du travail 179

Première partie

L'INSTITUTION

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES

On attribue souvent des origines antiques à la Société des Nations; en effet, elle eut des précurseurs très anciens; on en peut trouver un dans Henri IV, auteur du « grand projet », et la Sainte-Alliance, au début du XIX^e^ siècle, l'annonçait, sinon par son esprit, du moins par ses méthodes. L'Organisation internationale du Travail, elle aussi, a ses lettres de noblesse, toutefois moins anciennes, car l'idée n'en pouvait naître qu'après la constitution de la grande industrie, donc au début du XIX^e^ siècle.

Les précurseurs

On n'insistera pas, malgré leur mérite singulier, sur les précurseurs qui, à l'aube du XIX^e^ siècle, devinèrent les besoins qu'allait créer pour la masse des travailleurs la constitution de la grande industrie. Dès 1818, l'Ecossais Robert Owen adresse aux puissances réunies en congrès de Sainte-Alliance deux mémoires où il leur demande « l'introduction dans tous les pays de mesures pour protéger les ouvriers contre l'ignorance et l'exploitation dont ils sont victimes » et où il les invite à nommer à cette fin « une commission du travail ». Puis c'est, pendant plus

de vingt ans, entre 1838 et 1859, les appels aux parlements, aux gouvernements, d'un industriel de Mulhouse, Daniel Legrand, qui veut « provoquer des lois particulières et une loi internationale destinées à protéger la classe ouvrière ». Ces efforts individuels devaient avoir, du moins, pour effet de propager des idées dont la graine devait germer plus tard.

A la suite du mouvement social et humanitaire né de la révolution européenne de 1848, la théorie du laisser-faire économique perd bien de ses partisans; en France, en Allemagne, en Suisse, au sein des universités comme des parlements, l'idée prend pied que les progrès modestes acquis dans le domaine social par la nouvelle classe ouvrière ne pourront mûrir et croître que s'ils se continuent sur le plan international, pour que leurs adversaires ne puissent plus leur opposer l'argument que ceux qui pratiquent une politique sociale apparemment coûteuse voient augmenter leur coût de production au regard des concurrents moins généreux : la protection ouvrière n'a donc des chances de progresser que sur la base internationale.

Premier résultat de ce mouvement d'idées : à Berlin, en 1890, une première conférence se réunit dont les représentants, il est vrai, n'ont point de mandat des autorités nationales de leur pays : elle doit se contenter d'émettre des vœux, qui portent sur la limitation du travail des enfants et des femmes, sur le travail dans les mines et sur le repos hebdomadaire.

Dix ans plus tard, la période des vœux pieux est close. En 1900, à Paris, des économistes clairvoyants créent l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Dès le début, elle pose dans ses données exactes le problème qui demande une solution. Il s'agit d'abord de connaître la situation des travailleurs dans le

monde entier : d'où la création à Bâle d'un Office permanent, chargé de centraliser documentation et recherches. Il s'agit aussi de ne point bâtir sur le sable; on ne fera rien de solide sans la collaboration des gouvernements : d'où le principe que les problèmes inscrits à l'ordre du jour de l'Association seront successivement traités par deux organismes, le premier technique, qui proposera, le second diplomatique, qui, mandaté par les gouvernements, décidera.

C'est ainsi qu'en 1905 le gouvernement suisse convoquait à Berne d'abord une conférence d'experts et de techniciens qui établissait deux textes de conventions internationales sur l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes et sur le travail de nuit des femmes. Puis en 1906, dans la même ville, une autre conférence, celle-là de plénipotentiaires, adoptait les mêmes textes sous forme de conventions internationales. A la veille de la guerre, en 1913, l'Association convoquait à Berne une nouvelle conférence d'experts, pour établir de nouveaux textes, ceux-là sur la limitation de la journée de travail des femmes et des jeunes gens et sur l'interdiction du travail de nuit aux enfants. En 1914, une conférence diplomatique devait se réunir pour donner à ces textes force de lois internationales; la guerre en empêcha la convocation.

L'idée d'une organisation internationale du travail

Ces premiers efforts n'avaient été suivis que de loin par les ouvriers organisés. C'est que l'Association, par son titre même, s'était, pour ainsi dire, mise sous l'enseigne de la *protection* des travailleurs. Or les ouvriers organisés désiraient qu'à l'idée de la protection légale se substituât celle des droits du travailleur; c'est un code de ces droits

qu'ils désiraient. Pendant la guerre, dont tous ceux qui la menèrent affirmaient qu'elle était la guerre du droit et de la justice, l'idée de la justice sociale, du fondement de la paix sur la justice, incita les organisations ouvrières à faire effort pour convertir les opinions nationales, puis l'opinion mondiale, à l'idée que, de la paix future, devait sortir, non seulement la justice politique, mais la justice sociale. En 1916, en 1917, en 1918, les délégués des travailleurs des pays alliés, puis ceux des pays neutres, se réunirent pour demander que les futurs traités de paix missent les peuples « hors des atteintes de la concurrence capitaliste internationale » et assurassent à la classe ouvrière de tous les pays « un maximum de garanties d'ordre moral et matériel, relatives au droit au travail, au droit syndical, aux migrations, aux assurances sociales, à la durée, à l'hygiène et à la sécurité du travail ».

Aussi, quand, en 1919, la Conférence de la Paix se réunit, elle compta parmi ses organes une commission de législation internationale du travail, qui siégea du 1er février au 11 avril. Après trente-cinq séances de travail, elle devait présenter à la Conférence, comme premier résultat de ses travaux, un projet de convention créant un organisme permanent pour la réglementation internationale du travail.

La « Partie XIII »

Ce projet devait constituer la substance de la Partie XIII de certains traités de paix (notamment du Traité de Versailles), la Partie XII de certains autres. Elle a donné naissance à l'Organisation internationale du Travail. En effet, organisation autonome de la Société des Nations, elle n'est qu'incidemment, et non point explicitement, mentionnée dans le Pacte qui est le statut

constitutionnel de l'Organisme de Genève. Toute sa constitution ressort du texte de la Partie XII ou XIII, qui est devenue ce que l'on appellera dans ce livre sa constitution. C'est à elle que l'on doit avoir recours lorsque l'on veut comprendre ce qu'est cette institution, ce que sont sa nature et ses fins, ce que peut être son œuvre.

Chapitre II

LA CONSTITUTION

Les principes : justice sociale et universalité

Les quarante articles de la Constitution définissent le statut de l'Organisation internationale du Travail. Son Préambule énonce les principes sur lesquels elle repose.

Ce Préambule commence ainsi : « Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale... » Ainsi, dès l'exorde, l'idée de la justice sociale se trouve liée, on dirait presque subordonnée, à celle de la paix universelle. C'est parce que la Société des Nations a été fondée pour créer et maintenir la paix, et c'est parce que celle-ci ne peut s'établir et se maintenir sans la justice sociale que le Traité de Paix crée cette organisation autonome de la Société des Nations qu'est l'Organisation internationale du Travail. Sous la première pierre du bâtiment qui abrite aujourd'hui le Bureau international du Travail, secrétariat permanent de l'Organisation, un parchemin porte cette formule : *Si vis pacem, cole justitiam*, — « Si tu veux la paix, cultive la justice ».

Mais la justice sociale, dans l'esprit du Préambule, n'est pas seulement un moyen d'établir la paix universelle : elle doit être une fin en soi, car, pour que le monde soit organisé harmonieusement, la justice est aussi nécessaire que la paix elle-même. A la fin du Préambule, les

Membres qui entrent dans l'Organisation déclarent que les sentiments qui les ont décidés à adhérer à la Charte de l'Organisation internationale du Travail sont des « sentiments de justice et d'humanité aussi bien que le désir d'assurer une paix mondiale durable ». C'est bien sur la justice sociale que l'Organisation internationale du Travail trouve son premier et essentiel fondement. Quand, dans un de ses derniers discours, le premier directeur du Bureau international du Travail, Albert Thomas, disait, marquant les fins de l'Organisation : « Social d'abord », il était dans l'esprit de ses fondateurs.

Mais comment obtenir la justice sociale ? Le Préambule dit encore : « Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions. » Pour faire régner la paix et la justice sociale, l'Organisation permanente du Travail doit contribuer à faire disparaître ces conditions déplorables. Comment ? Par « la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et *autres mesures analogues* ». Les derniers mots de cette énumération

indiquent bien qu'elle est exemplaire et non point exhaustive, car, on le verra plus loin, toutes les questions de travail sans exception sont de la compétence de l'Organisation.

Mais pour exercer efficacement sa compétence, l'Organisation doit être internationale et tendre vers l'universel. Certes, le caractère universel des maux à combattre suffirait à justifier cette tendance. Mais voici une autre justification d'ordre pratique : « Attendu, poursuit le Préambule, que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays... » Toute réforme tendant au progrès social impose à une nation certains sacrifices, au moins dans les premiers temps, et avant que le bénéfice, qui sera grand, puisse s'en faire sentir. Dans un régime de rivalité économique, il est à craindre que la nation progressiste ne se trouve, au moins au début, dans des conditions moins avantageuses que les nations rétrogrades sur le champ de cette concurrence. Si l'on ne veut pas qu'une telle crainte paralyse certaines bonnes volontés, il faut instituer un rythme pour que tous avancent du même pas. Et donc l'Organisation internationale du Travail ne peut réaliser ses fins que si elle englobe dans son sein la grande majorité, sinon l'universalité, des nations du monde.

L'universalité est le second principe de l'Organisation internationale du Travail, tandis que la justice sociale en est le premier. Et comment en pourrait-il être autrement, si la justice est universelle? L'article 2 de la constitution de l'Organisation déclare que « les Membres originaires de la Société des Nations seront Membres originaires de cette organisation et, désormais, la qualité de Membre de la Société des Nations entraînera celle de Membre de

ladite organisation ». Mais en outre, même les Etats non Membres de la Société des Nations peuvent faire partie de l'Organisation : quatre Etats, dont deux n'ont jamais fait partie de la Société des Nations, les Etats-Unis et l'Egypte, et dont les deux autres l'ont quittée, le Brésil et le Japon, sont des Membres actifs de l'Organisation internationale du Travail. A l'heure présente, seuls l'Allemagne, qui l'a quittée en même temps qu'elle a quitté la Société des Nations, et Costa-Rica n'en font point partie. C'est dire que, proportionnellement à la population totale du monde, l'Organisation internationale du Travail en couvre plus de 96 pour cent.

La substance : constitution tripartite

L'Organisation internationale du Travail est faite des Etats Membres. Mais, à la différence de la Société des Nations, l'Organisation, dans ses organes essentiels, comprend des représentants non seulement des gouvernements de ces Etats, mais aussi des intérêts entre lesquels l'Organisation internationale du Travail doit établir un règlement de justice, c'est-à-dire des représentants du travail et du patronat. On verra plus loin les organes essentiels de l'Organisation internationale du Travail : la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et le Bureau lui-même. La première comprend des délégations des Etats Membres composées de quatre délégués, dont deux représentent directement le gouvernement, un l'organisation la plus représentative de travailleurs, un l'organisation la plus représentative d'employeurs. Le Conseil d'administration comprend trente-deux membres : seize sont des représentants de gouvernements, huit des représentants des travailleurs, huit des représentants des

employeurs. Quant au Bureau international du Travail, dans l'exercice de toutes ses fonctions, il doit se tenir en relations avec les employeurs et les travailleurs comme avec les gouvernements.

Cette représentation des intérêts est la marque la plus originale de la constitution de l'Organisation; il se peut qu'elle soit la principale cause de ses succès. Grâce à cette consultation permanente et obligatoire des intérêts, grâce à ce contact étroit et continu avec eux, elle peut sans effort pratiquer la méthode la plus propre à assurer la paix et la justice sociales, et qui peut se résumer en quatre mots : confrontation, discussion, compréhension, conciliation.

On a dit parfois que la constitution tripartite impliquait le régime capitaliste; car à quoi bon la constitution tripartite le jour où, par exemple, il n'y aurait plus de patronat et où la plupart des pays seraient soumis au régime communiste? La constitution tripartite porterait la marque du moment de l'histoire sociale du monde où l'Organisation a été conçue; le jour où, dans le sein des Etats, cette constitution tripartite disparaîtrait, elle n'aurait plus de raison d'être au sein de l'Organisation internationale du Travail. A quoi l'on peut répondre, et l'on a déjà répondu, que, quel que soit le régime social des Etats, toujours les problèmes du travail se poseront à eux sous trois aspects : celui des intérêts des travailleurs; celui des intérêts de la direction, que cette direction soit patronale ou autre; enfin, celui des intérêts de l'économie, que le gouvernement de l'Etat représente. On peut donc dire que, quoi qu'il arrive, et sous réserve de certains aménagements éventuels à lui apporter, la constitution tripartite de l'Organisation demeurera, qui exprime les trois aspects permanents de tout problème de production, d'activité économique et sociale.

Les instruments : conventions et recommandations

Pour atteindre ses fins, l'Organisation internationale du Travail a à sa disposition deux instruments juridiques : la Conférence internationale annuelle, dont il sera parlé plus bas, vote des projets de convention ou des recommandations. Les premiers, pour être exécutoires, doivent être ratifiés par les Etats. Que les représentants des gouvernements de ces Etats aient voté pour ou contre le projet de convention, il n'importe : même s'ils ont voté pour lui, leur gouvernement n'est obligé à en appliquer les clauses que s'il le ratifie formellement; même s'ils ont voté contre lui, leur gouvernement est obligé de le soumettre à l'organisme public compétent pour qu'il décide pour ou contre la ratification. Le projet de convention, une fois ratifié par un Etat, constitue pour lui un véritable engagement contractuel, mais cet engagement n'existe que s'il l'a ratifié.

Quant à la recommandation, elle n'est point sujette à ratification. Les Etats ne sauraient être liés à son égard par aucun engagement juridique. Ils sont simplement invités à la respecter.

On a pu dire que si, un jour, toutes les conditions du travail étaient réglementées par des projets de convention, et si tous ces projets étaient ratifiés par tous les Etats Membres de l'Organisation, celle-ci n'aurait plus de raison d'être et pourrait fermer ses portes, avec la satisfaction d'un devoir entièrement accompli. En réalité, il n'en est rien. D'abord, la matière sociale est mouvante, que l'Organisation internationale du Travail a mission de façonner : telle modification dans la technique ou dans l'économie du globe peut à chaque instant entraîner la nécessité d'une nouvelle réglementation du travail.

Par exemple, lors de la naissance de l'Organisation

internationale du Travail, les conditions de la technique et de l'économie semblaient autoriser l'élaboration d'un projet de convention qui instituât la semaine de 48 heures et la journée de huit heures dans l'industrie. Depuis, la technique et l'économie se sont modifiées au point que, en 1935, la Conférence internationale du Travail a voté un projet de convention de principe sur la semaine de 40 heures.

Autre exemple : La Conférence internationale du Travail a voté des projets de convention en vertu desquels les jeunes gens ne peuvent être employés ni dans l'industrie, ni dans les professions non industrielles, ni (avec certaines exceptions) dans l'agriculture avant l'âge de quatorze ans, limite choisie parce qu'elle correspondait à l'achèvement des études primaires dans les pays de constitution sociale avancée. Or, aujourd'hui, dans bien des pays, cette limite a déjà été montée à quinze ou seize ans; si l'on ajoute à cette circonstance les progrès de la technique et les dangers conséquents de chômage pour les adultes, il se peut que, pour s'adapter aux conditions nouvelles, la Conférence revise les conventions sur l'âge minimum de l'emploi et le porte au moins à quinze ans.

Ainsi s'explique que le texte des projets de convention n'est pas rédigé *ne varietur* pour une durée indéfinie, mais seulement pour un temps limité, — en général dix ans, quelquefois cinq, — à partir de leur entrée en vigueur. Au bout de ce délai, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail doit examiner si ce texte doit être revisé ou non. Il semble donc bien que la mission de l'Organisation internationale du Travail durera tant qu'il y aura du travail à organiser dans le monde.

Au reste, l'Organisation eût-elle, par impossible, réglementé entièrement et définitivement tout le travail, une autre mission lui resterait, qu'elle accomplit déjà et dont

l'importance, grande dès maintenant, ne peut que croître. Toute législation, pour être bien appliquée, demande que son application soit contrôlée. Ratifier une convention est une chose, l'exécuter en est une autre. La paix sociale exige que, quand un État a ratifié une convention, tous les autres États puissent se rendre compte qu'il l'applique : c'est la base même du contrat. L'Organisation internationale du Travail doit pouvoir contrôler l'exécution des conventions ratifiées, et, si cette exécution se révèle imparfaite ou inexistante, elle a, on le verra [1], les moyens de prendre les dispositions utiles pour ramener l'État délinquant dans le droit chemin.

Réglementer et contrôler l'application de la réglementation, telles sont donc les deux missions de l'Organisation internationale du Travail. Pour les accomplir, elle possède un certain nombre d'organes.

Les organes

Les organes essentiels de l'Organisation internationale du Travail sont au nombre de deux : la Conférence internationale du Travail, qui est une assemblée annuelle de tous les Membres de l'Organisation, et le Bureau international du Travail, qui est son secrétariat permanent. Mais dans ce dernier il faut distinguer deux organismes différents : d'une part, le Bureau international du Travail proprement dit; d'autre part, son Conseil d'administration, qui se réunit en principe quatre fois par an et qui, en fait, est son organe de contrôle.

La Conférence internationale du Travail est une assemblée bien originale. Si on la compare avec l'Assemblée annuelle de la Société des Nations, une différence essentielle saute immédiatement aux yeux. L'Assemblée de la Société des Nations comporte uniquement des

[1] Voir pp. 28-29.

représentants des gouvernements : chaque mot que l'un d'eux prononce engage son gouvernement; il n'est pas rare de les entendre commencer leurs discours par ces mots : « Mon gouvernement pense que... » La Conférence internationale du Travail, elle, comprend en principe quatre délégués de chaque État Membre. Mais deux d'entre eux seulement, on l'a vu, représentent directement le gouvernement; les deux autres ont été nommés par lui pour représenter, l'un l'organisation ouvrière, l'autre l'organisation patronale la plus importante. Cette constitution tripartite, reflet des intérêts qu'il s'agit de concilier, exprime bien le caractère essentiel de la Conférence. Sans doute, au cours des séances, les quatre délégués de chaque État Membre siègent côte à côte, ayant leurs conseillers techniques à portée. Mais s'il s'agit de voter, le groupement des travailleurs et le groupement des employeurs votent presque toujours en bloc; la Conférence, dans sa composition substantielle, comporte une division qui apparaît, non pas dans la disposition des sièges, mais dans la conduite des débats et dans leur conclusion; division en trois groupes : le groupe des travailleurs, le groupe des employeurs, chacun assez fortement uni; puis, entre eux, le groupe gouvernemental, où les positions sont naturellement plus variables.

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail comporte la même division, plus nette encore, puisqu'elle s'affirme même par la disposition des sièges : dans la salle du Conseil, les travailleurs sont groupés à droite du président, les employeurs à gauche, les représentants des gouvernements au milieu. Ici représentants des travailleurs et des employeurs ne sont point désignés par les gouvernements, mais élus pour trois ans, les uns par le Groupe ouvrier, les autres par le Groupe patronal de la Conférence elle-même. Au sein du Conseil, la

nationalité ne compte plus, sauf pour la représentation gouvernementale. En regard des huit représentants des travailleurs et des huit représentants des employeurs, les seize représentants des gouvernements se composent de huit membres élus pour trois ans par le Groupe gouvernemental de la Conférence et de huit autres membres permanents représentant les États Membres qui ont la plus grande importance industrielle : Canada, Empire britannique, États-Unis, France, Inde, Italie, Japon, Union des Républiques soviétiques socialistes [1].

Quant au Bureau international du Travail, il se compose de fonctionnaires, en sorte que la représentation tripartite n'y saurait exister : ce qui importe ici, c'est que le plus grand nombre de nationalités figure dans le corps des fonctionnaires. Toutefois, dans la conduite de sa besogne quotidienne, le Bureau international du Travail doit se tenir en contact étroit et incessant, non seulement avec les autorités publiques chargées des questions du travail dans les divers États Membres, mais aussi avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, nationales ou internationales.

Les fonctions

L'essentiel des fins de l'Organisation internationale du Travail étant de mettre sur pied des projets de convention et des recommandations, l'essentiel de la tâche de ses différents organes est de préparer leur élaboration : au Conseil d'administration du Bureau international du Travail de décider l'inscription de telle ou telle question à l'ordre du jour des futures conférences; au Bureau international du Travail de préparer techniquement

[1] Avant son retrait de l'O. I. T., l'Allemagne était, naturellement, un des huit Etats Membres ayant la plus grande importance industrielle.

l'examen de la question, par des rapports sur la loi et la pratique, par des questionnaires aux gouvernements, par la présentation des réponses de ces gouvernements et par la préparation de projets de convention ou de recommandations; à la Conférence de discuter, de rédiger définitivement et de voter projets de convention et recommandations.

Mais ce serait méconnaître l'Organisation, ce serait mal se préparer à comprendre l'œuvre qu'elle a déjà accomplie, que de borner sa compétence à cette fonction essentielle. En fait, ses trois organes ont encore d'autres fonctions à accomplir. On en indiquera quelques-unes.

Certes, la Conférence internationale du Travail est convoquée avant tout pour voter des projets de convention et des recommandations. Mais une grande partie de ses séances plénières est prise par la discussion du rapport annuel du Directeur du Bureau international du Travail : il y expose l'histoire économique et sociale du monde au cours de l'année révolue et les directives qui, selon lui, doivent être données à la marche de l'Organisation au cours de l'année à venir. C'est en somme la situation actuelle de la politique sociale qu'examinent le rapport et ceux qui le discutent : par exemple, pour chacune des trois dernières sessions de la Conférence, il est remarquable que le rapport directorial et la demi-centaine de discours qui, chaque année, furent prononcés à son sujet, avaient comme *leitmotiv* la crise du chômage, la crise économique, et les remèdes d'ordre social ou économique à leur appliquer.

La politique sociale à suivre dans l'avenir immédiat, la Conférence ne l'indique pas seulement par la discussion du rapport du Directeur et par des discours d'où l'on peut tirer une directive moyenne. Elle en donne un énoncé plus précis par le vote de résolutions. Pour faire comprendre le rôle que celles-ci peuvent jouer, on en donnera deux exemples.

En 1930, la Conférence internationale du Travail a voté, sur la proposition du délégué ouvrier français, une résolution concernant la préparation des enfants et des jeunes gens à une vie pleinement développée :

Considérant que, dès 1924, la Conférence, se conformant aux principes généraux affirmés dans l'article 427 du Traité de Paix, a déclaré, dans sa recommandation concernant les loisirs ouvriers, que les travailleurs doivent pouvoir développer aussi bien leurs capacités intellectuelles et morales que leurs capacités physiques, afin de pouvoir vivre en hommes dignes de ce nom;

Considérant que l'accès au vaste domaine des connaissances humaines leur serait facilité au cours de leur vie de travail s'il leur était possible d'acquérir dans leur jeune âge des connaissances suffisantes, et qu'une admission prématurée au travail ne peut que retarder leur développement physique et suspendre ou même retarder la formation de leur esprit;

Considérant que, jusqu'à ce jour, un très grand nombre d'Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail n'ont pas encore ratifié les projets de convention que la Conférence a adoptés pour favoriser chez les enfants et les jeunes gens cette préparation à une vie utile pour eux-mêmes et féconde pour la société;

Considérant enfin que la préoccupation d'obtenir une concordance entre la limite finale de la scolarité obligatoire et l'âge d'admission au travail fixé par ces conventions a rencontré certains obstacles dans divers pays,

La Conférence invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail;

1° à rechercher les voies propres à hâter et à généraliser la ratification des projets de convention susmentionnés;

2° à étudier les autres moyens propres à assurer aux enfants et aux jeunes gens la pleine protection de leur santé, à permettre à leurs aptitudes d'atteindre leur plein épanouissement, et à les préparer, par une éducation physique et morale et par une instruction générale et professionnelle appropriées, à une vie véritablement humaine;

3° à étudier les moyens de rendre pleinement accessible aux travailleurs le domaine total des sciences, des lettres et des arts.

Dans ce texte, où est l'idée directrice et comme la consigne donnée par la Conférence au Bureau international du Travail? D'agir pour permettre à l'ouvrier futur, non seulement d'avoir des conditions de travail justes, mais de pouvoir vivre une vie véritablement humaine. Il s'agit ici de la préparation du travailleur non point au travail, mais à une pratique des heures de loisir qui lui permette de vivre en homme. Depuis, l'effort du Bureau s'est, on le verra, porté plus énergiquement vers le problème des loisirs ouvriers.

En 1933, la Conférence du Travail se réunit à Genève, à la veille du jour où doit s'ouvrir à Londres la Conférence monétaire et économique mondiale. L'Organisation internationale du Travail a dans sa compétence précise la justice et la paix sociales. Mais elle sait bien que le social et l'économique sont liés, et que les solutions économiques qu'adoptera la Conférence de Londres auront des conséquences sociales qui relèvent de la Conférence de Genève. Celle-ci ne saurait se désintéresser de celle-là. Et donc, sur la proposition de trois membres de la Conférence, qui sont également trois membres du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, le représentant gouvernemental de l'Inde, qui le préside alors, le représentant patronal danois et le représentant ouvrier français, la Conférence internationale du Travail adresse à la Conférence monétaire et économique mondiale la résolution suivante :

Considérant que la crise économique a imposé des privations à tous les éléments de la communauté humaine, et a frappé, avec une dureté particulière, le monde des travailleurs, privant plus de trente millions d'entre eux de leurs moyens d'existence

réguliers et imposant aux communautés de lourdes charges pour leur assurer un niveau de vie qui n'a, cependant, pu être maintenu au degré antérieur;

Considérant qu'il importe essentiellement à la paix, à l'harmonie et à la prospérité du monde que le travailleur puisse être assuré d'un minimum de sécurité et garder ou acquérir un niveau de vie qui lui permette de jouir des bienfaits de la civilisation et de participer effectivement au maintien ou à l'accroissement du pouvoir de consommation du monde;

Considérant que la misère et les privations qui résultent de l'extension du chômage au monde entier, les difficultés financières des gouvernements et la stagnation des entreprises ne peuvent trouver de remède que dans un rétablissement de l'activité économique;

Considérant que ce rétablissement ne sera obtenu que si l'on peut ranimer la demande effective des biens et des services que l'agriculture et l'industrie sont abondamment équipées pour fournir;

La Conférence internationale du Travail qui, lors de sa seizième session, avait adopté une résolution demandant la convocation de conférences pour rechercher des remèdes à la crise mondiale,

Attire l'attention de la Conférence monétaire et économique sur l'urgence de mesures qui auraient en vue d'arriver à l'ensemble des résultats suivants :

1° La restauration de conditions monétaires stables, nationalement et internationalement;

2° L'établissement du système de coopération internationale le plus adéquat pour prévenir désormais de désastreuses fluctuations du niveau des prix ayant pour conséquence inévitable la généralisation du chômage;

3° La cessation de l'état de lutte économique entre les nations, par l'élimination concertée des restrictions apportées aux échanges internationaux, des obstacles dangereux qui nuisent au mouvement du commerce et des pratiques qui en ont été fréquemment l'origine;

4° L'accroissement du pouvoir d'achat de la communauté et le maintien ou l'établissement d'un niveau de vie satisfaisant pour les travailleurs;

5° La remise en circulation des capitaux immobilisés par

tous les moyens appropriés, et notamment par l'adoption d'une politique de travaux publics qui comporterait les points suivants :

a) Mettre immédiatement en chantier de grands travaux publics, d'un rendement économique assuré, en particulier dans les pays disposant de capitaux actuellement inutilisés;

b) Assurer une collaboration des pays disposant de capitaux, et dont beaucoup sont créditeurs, avec les pays manquant de capitaux, et dont beaucoup sont débiteurs, pour entreprendre également dans lesdits pays de grands travaux publics du même ordre, susceptibles d'augmenter leurs revenus et d'accroître leur capacité de paiement;

c) Coordonner toutes ces mesures sur un plan international, afin d'éviter que, prises unilatéralement, elles ne déséquilibrent les balances de paiements des divers pays, et ne portent atteinte à la stabilité monétaire si hautement désirable.

Ici, la Conférence internationale du Travail va plus loin que dans la résolution précédente. Concernant la vie des travailleurs, elle indiquait une politique à suivre pour l'Organisation du Travail elle-même; traitant des problèmes de la situation économique mondiale, elle suggère à la Conférence monétaire et économique, en s'appuyant sur des considérations d'ordre social, les solutions d'ordre économique et financier qui lui paraissent devoir assurer, non seulement la prospérité et la paix économiques, mais la prospérité et la paix sociales.

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a, lui aussi, d'autres tâches à accomplir que la fixation de l'ordre du jour des futures sessions de la Conférence. Multiples sont ces tâches. Nous n'en retiendrons qu'une ici, mais essentielle : le vote du budget de l'Organisation. Décider des dépenses, c'est dans une certaine mesure décider des travaux que le Bureau pourra accomplir. En votant le budget, le Conseil

d'administration assume donc une charge de direction.

Quant au Bureau international du Travail lui-même, en dehors de la préparation technique des sessions de la Conférence, le Traité de Paix lui-même lui attribue une autre tâche d'importance : recueillir, élaborer et distribuer des informations concernant toutes les questions sociales ou économico-sociales qui touchent au travail humain.

On a dit que le Bureau international du Travail était le meilleur observatoire social du monde; et il est vrai que sa constitution et son mécanisme lui permettent de recueillir du monde entier et de redistribuer, après élaboration, sur le monde entier une grande quantité d'informations, dont la qualité est, aujourd'hui, incontestée. Non seulement par sa *Revue* mensuelle et par ses *Informations sociales* hebdomadaires, mais par une série d'études documentaires dont le nombre dépasse aujourd'hui 200, il renseigne sur les problèmes sociaux le monde entier, et notamment les administrations nationales et les organisations de travailleurs et d'employeurs. Mais, si observatoire il y a, il n'est pas installé dans une tour d'ivoire. Si l'on a rendu souvent hommage à la valeur scientifique de ses publications, le Bureau international du Travail n'est pas un institut scientifique. Le choix des sujets de ses publications, la façon dont il les traite en toute objectivité, sont orientés toujours vers une fin pratique. Savoir c'est prévoir, et prévoir prépare à pourvoir : c'est en vue de pourvoir à la protection ouvrière et à la justice sociale que le Bureau international du Travail s'efforce de savoir et de prévoir.

Ce travail intense et délicat, le Bureau international du Travail l'accomplit pour la plus grande part au moyen de ses fonctionnaires : à côté de ses services administratifs, il a donc des services d'études et de recherches. Toutefois, dans maintes circonstances, ceux-ci ont recours aux avis

d'experts choisis à l'extérieur. De là l'existence d'un certain nombre de comités consultatifs, les uns nombreux, les autres plus restreints, qui sont, selon les circonstances, soit consultés par correspondance, soit convoqués pour des discussions à Genève. L'organisation est très souple : il n'y a pas un nombre définitivement fixé de commissions ; mais, pour chaque question qui, se trouvant dès l'origine en principe dans la compétence de l'Organisation, entre dans le champ de son activité réelle, le Bureau international du Travail peut demander à son Conseil d'administration la constitution d'une commission d'experts, soit permanente, soit temporaire.

Enfin, il est une dernière fonction essentielle de l'Organisation ; la Conférence, le Conseil d'administration et le Bureau international du Travail y sont associés. C'est celle que l'on a définie plus haut : le contrôle de l'application des conventions par les États qui les ont ratifiées. En cette matière, deux points sont à vérifier. D'abord, la législation de l'État ratificateur est-elle conforme ou a-t-elle été mise en conformité avec le texte de la convention ? Ou, s'il n'y a pas législation, existe-t-il quelque pratique, telle que celle des conventions collectives, qui assure cette conformité ? Et ensuite, si la législation conforme existe, l'applique-t-on réellement ?

Pour examiner le premier point, une commission permanente a été instituée auprès du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, qui examine chaque année les rapports d'application que, d'après l'article 22 de la Constitution, chaque État ayant ratifié des conventions doit adresser annuellement au Bureau touchant sa législation d'application. Après examen, la Commission fait part de ses constatations au Conseil d'administration. D'autre part, en même temps que le rapport de la commission, le résumé des rapports des

États Membres est soumis à une commission spéciale de la Conférence qui les étudie, les discute et fait part à la Conférence plénière elle-même de ses observations et de ses desiderata. Cette procédure, pour l'instant purement morale, a suffi jusqu'à ce jour pour qu'aucun des États Membres ayant ratifié des conventions se soit permis de n'en point tenir compte dans sa législation nationale. En tout cas, dans les rares occasions où certains l'avaient fait, ils ont dû en donner les raisons à l'Organisation internationale du Travail et indiquer dans quelles limites de temps ils pourraient observer complètement l'exécution législative à laquelle ils s'étaient engagés.

Mais la conformité des lois nationales avec les dispositions d'une convention est une chose, et l'application effective de ces lois nationales en est une autre, plus importante encore. Or l'Organisation internationale du Travail peut être saisie d'une plainte au cas où un État Membre ayant ratifié une convention ne l'appliquerait pas. Cette plainte peut venir d'un autre État Membre ayant ratifié la même convention ou d'une organisation de travailleurs (ou d'employeurs) appartenant, soit à l'État incriminé, soit à un autre État Membre. En cas de plainte, toute une procédure se déclenche : constitution d'une commission d'enquête par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, rapport de cette commission d'enquête avec recommandation à adresser à l'État fautif ; puis, au cas où ledit État fautif n'accepterait pas la recommandation, soumission du cas à la Cour de Justice internationale, laquelle pourra indiquer des sanctions économiques contre l'État défaillant. Jusqu'ici, cette procédure n'a pas eu à fonctionner, ou du moins à accomplir son cycle complet. Est-ce à dire qu'il n'y a jamais eu de manquement à l'observation d'une convention ratifiée ? Nous ne saurions l'affirmer. Dans

certains cas, il a suffi d'une plainte et de l'ouverture de la procédure pour que, dès la première étape de celle-ci (l'envoi de la plainte), tout rentre dans l'ordre. Et l'important est qu'il y ait un mécanisme prévu pour que, en cas de manquement grave, des sanctions interviennent; le reste est affaire des gouvernements intéressés et des organisations ouvrières. Dans ce cas, comme dans bien d'autres, on pourrait dire aux uns et aux autres : « Aide-toi, et l'Organisation internationale du Travail t'aidera. »

Le champ de travail

L'étendue de la compétence de l'Organisation internationale du Travail a été parfois l'objet de discussions. Celles-ci ont eu leur écho même devant la Cour permanente de Justice, laquelle, par trois fois, a eu à donner des avis consultatifs à ce sujet. Ces avis, toujours d'une inspiration identique, pourraient se résumer ainsi : « L'Organisation est travail, et rien de ce qui est travail ne lui est étranger. » Ainsi, compétence sur tout le champ du travail, sans aucun domaine interdit : travail industriel, comme travail agricole ou travail maritime; travail manuel, comme travail intellectuel. Ouvriers et employés relèvent de l'Organisation. Et même on peut dire que relèvent de l'Organisation internationale du Travail, à côté des travailleurs salariés, ces travailleurs indépendants qui se trouvent dans une espèce de *no man's land* entre le salarié et l'employeur, et qu'on appelle les artisans.

Mais ici une observation s'impose. Certes, la compétence de l'Organisation porte également sur tout le domaine du travail. Or, il suffit de parcourir la liste des 52 projets de convention votés jusqu'au 1er juillet 1936 par la Conférence internationale du Travail pour constater que 34 intéressent des ouvriers d'industrie, 7 les marins, 12 les travailleurs agricoles, 13 les employés, 2 les travailleurs indigènes; et il n'y en a pour le moment pas un qui concerne les travailleurs intellectuels. Dans les recommandations on constaterait une inégalité analogue. Faut-il en accuser l'Organisation internationale du Travail?

Qu'on se rappelle que l'ordre du jour des sessions de la Conférence est dressé par le Conseil d'administration, et que, dans ce Conseil d'administration, les gouvernements représentent la moitié des voix et les organisations de travailleurs un quart. En admettant, — supposition dans une certaine mesure gratuite, — que le Groupe patronal du Conseil se bornerait uniquement à freiner et à voter contre l'introduction de toute question à l'ordre du jour de la Conférence, la nature des questions inscrites dépend de l'action du Groupe ouvrier et des gouvernements. Or, les gouvernements peuvent être influencés dans leurs décisions par l'action que les organisations de travailleurs peuvent exercer sur eux dans l'intérieur de leur pays. Il en résulte qu'à tout prendre le tableau des conventions votées jusqu'à ce jour et la proportion des conventions intéressant chaque groupe de travailleurs donnent une image assez précise de la force d'organisation de chacun de ces groupes de travailleurs. C'est parce que les ouvriers d'industrie et les marins sont syndicalement bien organisés que, grâce à leur action directe au sein du Conseil, par le Groupe ouvrier, et indirecte, par les gouvernements, ils ont pu obtenir que fussent inscrits depuis quinze ans à l'ordre du jour des sessions de la Conférence de nombreux problèmes qui les concernent. Et c'est sans doute parce que d'autres groupes de travailleurs ont une organisation syndicale moins forte que les satisfactions qui leur ont été données jusqu'à ce jour sont moins considérables.

Là encore, on peut répéter : « Aide-toi, et l'Organisation internationale du Travail t'aidera. »

Deuxième partie

L'ŒUVRE

Chapitre premier

LES CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Au cours de ses dix-huit premières années d'existence, de 1919 à 1936, la Conférence internationale du Travail a tenu vingt sessions, car elle en a eu deux en 1926 et en 1929. Quatre de ces sessions (celles de 1922, de 1923, de 1924 et la seconde de 1929) n'ont vu naître aucun projet de convention; les seize autres en ont produit cinquante-deux. Il faut y ajouter quarante-six recommandations, les unes traitant sous des aspects particuliers les mêmes sujets que certaines conventions, les autres, au contraire, ayant trait à des sujets inscrits à l'ordre du jour de la Conférence et qui n'avaient pas donné lieu à des projets de convention, soit que la nature même de ces sujets n'en exigeât pas l'établissement, soit que la situation ne le permît pas.

La substance des conventions votées

On trouvera à l'annexe III un tableau des conventions internationales du travail votées par la Conférence depuis 1919, avec l'année de la session où chacune fut votée, le nombre de ratifications qu'elle a obtenues au 1er janvier

1936 et aussi la catégorie de travailleurs qu'elle intéresse. On se contentera ici de faire ressortir rapidement les caractères d'ensemble de ces conventions quant à leur substance et quant à leur champ d'application.

Il ressort du tableau que presque tous les sujets que comporte la protection des travailleurs ont été abordés et traités d'une façon plus ou moins approfondie au cours de ces dix-neuf sessions : les conditions du travail, c'est-à-dire la durée du travail, le repos hebdomadaire, les congés, les salaires, l'hygiène du travail, la prévention contre les accidents; la forme des contrats de travail et le droit d'association; les assurances sociales sous leurs diverses formes, assurance contre les accidents et contre les maladies professionnelles, assurance-invalidité, assurance-vieillesse, assurance-décès, assurance-chômage; travail de nuit; protection du travail des femmes et des enfants; protection des travailleurs indigènes; conditions spéciales du travail maritime; chômage. Tels sont les principaux sujets qui font l'objet des conventions votées jusqu'à ce jour.

On a dit quelquefois que le champ d'application de quelques-unes de ces conventions ne s'étendait pas à de très nombreuses catégories de travailleurs. Il est vrai que certaines d'entre elles portent sur des catégories très spéciales et numériquement assez peu nombreuses : par exemple, les conventions votées en 1929 sur l'inscription du poids des colis transportés par bateau et sur la protection des dockers contre les accidents ne protègent qu'une spécialité très particulière de travailleurs; de même la convention qui fut votée en 1934 pour la protection des travailleurs des verreries à vitres et celle qui fut votée en 1935 pour la protection des travailleurs des verreries à bouteilles. Mais de telles conventions sont une infime minorité. Au contraire, le plus grand nombre des conventions couvrent un très vaste champ : une intéresse tous les travailleurs sans exception; dix-huit, tous les travailleurs de l'industrie; dix, tous les travailleurs de l'agriculture; quatre, tous les marins; huit, tous les travailleurs du commerce; une, tous les employés; trois, tous les gens de maison. Si, en regard de ces conventions au domaine si vaste, treize s'appliquent aux travailleurs d'industries nettement spécifiées, — ou plutôt dix, car deux d'entre elles ne sont que les textes revisés de conventions antérieures, — on notera que certaines d'entre elles méritent un intérêt spécial puisqu'elles tendent à protéger les travailleurs d'industries aussi vitales que les mines ou la boulangerie. Au regard de ces chiffres nous en donnerons encore quelques autres : deux conventions protègent les travailleurs migrants dans le pays où ils se trouvent travailler ou pendant qu'ils se rendent à l'étranger; deux, protègent les travailleurs indigènes; quatre, les femmes qui travaillent, et six, les jeunes gens des deux sexes.

De cette rapide revue, que l'on pourra compléter par une analyse personnelle plus fouillée du tableau qui est en annexe, on peut en toute certitude conclure que, si l'Organisation n'a pas encore entièrement labouré son champ et si toutes les récoltes ne sont pas faites, du moins partout le défrichement est accompli.

Les ratifications

Si l'Organisation internationale du Travail vivait dans l'absolu, on pourrait faire évaluer son succès par le simple calcul suivant. Au premier janvier 1936 elle comprenait 61 États Membres; sa Conférence avait voté quarante-neuf projets de convention; donc l'idéal eût été atteint si 2.989 ratifications avaient été obtenues.

La réalité demande un calcul plus modeste. D'abord les États Membres ne sont tenus de soumettre à l'auto-

rité capable de ratifier les projets de convention votés que dans un délai d'un an ou d'un an et demi, suivant les conventions, après le vote. N'entraient donc au 1er janvier 1936 dans le champ des ratifications possibles que les conventions votées jusqu'à 1933, soit quarante, qui, dans l'idéal, demanderaient 2.440 ratifications. Or, au 1er janvier 1936, l'Organisation internationale du Travail, a obtenu 679 ratifications, c'est-à-dire plus du quart du chiffre « idéal ». Est-ce à désespérer? Certes non, et bien au contraire.

En effet, on remarquera que le rythme des ratifications s'est maintenu, voire même accéléré, depuis 1921 jusqu'à ce jour, *la période de crise comprise*. Pendant les quinze premières années de ratifications, la moyenne annuelle de celles-ci a été de 45. Or pendant les années de « prospérité », de 1925 à 1929, elle est de 50 par an; pendant les années de « crise », de 1931 à 1935, elle est de 51. Pendant les années de « prospérité », le chiffre record est pour l'année 1928 : 95 ratifications; pendant les années de crise, il est pour l'année 1934 : 87, médiocre différence. La législation internationale du travail a bien résisté à la crise. Par ailleurs, l'espoir est bien permis quand on voit une grande puissance industrielle comme les États-Unis, jusqu'alors répugnant à la protection légale et obligatoire des travailleurs, amenée par la crise économique elle-même à édifier une législation sociale de grande envergure et une organisation d'assurance sociale qui couvrira d'emblée plus de 50 millions d'assurés.

Constatation réconfortante. En voici une autre, qui ne l'est pas moins. L'Organisation internationale du Travail doit tendre vers l'universalité, car la protection des travailleurs doit être universelle, comme les liens économiques qui, aujourd'hui, unissent toutes les parties du monde. Or la tendance à l'universalité s'affirme non

seulement dans le fait que l'Organisation englobe aujourd'hui presque tous les États du monde, mais dans cet autre, que ces États participent en nombre de plus en plus grand à cet acte essentiel de collaboration qu'est la ratification des conventions. Au 1er janvier 1931, 33 États avaient ratifié quelques conventions; au 1er janvier 1936, il y en a 44. Sans doute, les plus nombreux se trouvent-ils en Europe : 27; c'est que l'Europe comprend le plus grand nombre d'États, parmi lesquels ceux qui se sont avancés les premiers dans la voie de la politique sociale. Mais l'Asie compte trois États qui ont ratifié des conventions : le Japon, la Chine et l'Inde; l'Océanie en compte un : le dominion d'Australie; l'Afrique, deux, dont le seul État autonome où il y ait un travail salarié, soit industriel, soit agricole : le dominion de l'Union Sud-Africaine. Enfin l'Amérique y inscrit onze États. Ainsi, les ratifications, marchant sur un rythme accéléré, intéressent aujourd'hui la plus grande partie du monde.

Certes, la ratification des conventions ne suffit pas toujours à indiquer, même si cette ratification est suivie d'exécution, le degré réel de protection dont bénéficient les travailleurs. On a dit quelquefois que certaines conventions sont aisément ratifiées par des États qui n'ont pas à les appliquer : par exemple, une convention concernant le travail maritime ratifiée par un État qui n'a ni côtes, ni marine, comme le Luxembourg. On a dit aussi que certaines conventions sont ratifiées par certains États où leur application ne couvre qu'un champ très modeste de travailleurs, tandis que les États où les travailleurs intéressés sont les plus nombreux ne l'ont point encore fait. Ces arguments ne sont pas sans valeur; mais il ne faudrait pas en exagérer l'importance.

En effet, certaines conventions ne peuvent être ratifiées

que par des États qui ont déjà atteint un niveau social assez élevé; pour les autres, elles sont un idéal vers lequel ils doivent tendre par les progrès continus de leur législation sociale. Nous en pourrions citer un grand nombre qui, par de tels progrès, montrent l'heureux effet exercé sur eux par telle convention depuis le jour où la Conférence l'a votée; la ratification, un jour, sera mûre. Il n'est pas dit que l'action morale exercée par la ratification d'un État non intéressé à ces conventions n'aura pas influé sur le progrès de la politique sociale de l'État retardataire.

D'autre part, certaines conventions, et non des moindres, sans avoir été ratifiées par un très grand nombre d'États, ont influé sur la législation sociale de la plupart : par exemple, la fameuse convention dite de Washington sur la durée du travail dans l'industrie. Quand elle fut votée, en 1919, elle marquait l'aboutissement d'une revendication exprimée sans relâche depuis plusieurs décades par les masses ouvrières : « la journée de huit heures ». Or vingt-deux États seulement ont aujourd'hui ratifié la convention de Washington. Mais quel est le grand État industriel d'Europe ou d'Amérique dont la législation ne prévoit pas la journée de huit heures dans l'industrie? On pourrait en dire autant d'autres conventions plus modestes, mais d'une utilité certaine, comme la convention protégeant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement, ou celle qui réglemente le travail de nuit dans les boulangeries.

Enfin, si l'on a pu dire que certaines ratifications sont purement « platoniques », par la raison que les États dont elles émanent ne sont pas en situation économique de les appliquer, on peut répondre qu'il n'est pas indifférent que les États « désintéressés » apportent à des conventions l'appui moral de leur ratification. Et puis, pour un cas de ce genre, combien y en a-t-il d'autres où, au contraire,

la seule ratification d'un État, par le fait de sa situation économique particulière, a plus d'importance que la ratification de plusieurs autres! Par exemple, les ratifications de la convention de 1930 prévoyant l'interdiction du travail forcé ne sont, au 1er janvier 1936, qu'au nombre de seize. On peut dire que la convention porte surtout sur les travailleurs indigènes des colonies. Or neuf ratifications sont venues d'États qui n'ont aucune colonie : la Bulgarie, le Chili, l'État libre d'Irlande, le Libéria, le Mexique, le Nicaragua, la Norvège, la Suède et la Yougoslavie. Leur ratification indique, en tout cas que, si un jour, ils acquéraient quelque colonie, la convention y serait immédiatement appliquée [1]. Restent les sept autres États ratificateurs. Ce sont des puissances coloniales : l'Australie, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et les Pays-Bas. Or treize États possèdent actuellement un empire colonial plus ou moins étendu. On pourrait donc dire que la majorité des États qui ont ratifié n'ont point de colonie et que les États colonisateurs qui ont ratifié ne représentent qu'à peine la majorité des États colonisateurs. Sans doute. Il n'en est pas moins vrai que les empires coloniaux des sept États ratificateurs, — sans compter naturellement dans celui de la Grande-Bretagne ni les Dominions ni l'Inde qui, au regard de l'Organisation internationale du Travail dont ils sont Membres, sont absolument indépendants, — représentent déjà près de 65 pour cent de la population totale de toutes les colonies qui existent au monde et plus des deux tiers de la population indigène. Voici donc une ratification par sept États, sur les 62 États Membres de

[1] Encore pourrait-on ajouter que, même à l'heure présente, ces Etats se sont engagés à interdire certain travail forcé sur leur territoire métropolitain, comme par exemple celui des prisonniers.

l'Organisation, qui assure aux deux tiers des intéressés le bénéfice de la convention qu'elle vise; il suffirait de la ratification de trois autres Etats, — la France, la Belgique et le Portugal, — pour que la convention ait atteint une efficacité quasi totale.

Chapitre II

LA DURÉE DU TRAVAIL

La journée de huit heures

La Constitution de l'O. I. T. indique, en tête des conditions du travail à améliorer, « la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail ». Et l'article 41, énumérant les méthodes et les principes pour la réglementation des conditions du travail « que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer », y comprend plus explicitement « l'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de 48 heures ». Ce qui équivaut à reprendre au compte de l'Organisation internationale du Travail une revendication déjà ancienne des organisations ouvrières. Pour elles, la « journée de huit heures » était comme le mot d'ordre d'une espèce de mystique, mais d'une mystique fondée sur des raisons : la nécessité, dans l'intérêt des masses ouvrières et même dans l'intérêt bien compris de ceux qui les employaient, de les maintenir en santé par une limite humaine du temps de travail; et puis le besoin, de plus en plus vivement ressenti à mesure que l'organisation démocratique du monde permettait aux masses d'accéder aux acquisitions de la science, des lettres et des arts, de donner aux travailleurs le moyen de « vivre en hommes », en leur permettant, par quelques heures quotidiennes de repos, non seulement de recréer leur corps, mais aussi de cultiver leur esprit.

Cette ancienne revendication s'était fortifiée pendant la guerre. Dans bien des pays, de multiples essais avaient alors été entrepris pour améliorer les conditions de travail de tous les salariés. On avait cherché les moyens les plus propres à concilier les meilleures conditions de rendement avec les conditions les moins dures de travail. Certaines expériences avaient montré qu'avec une bonne organisation du travail la conciliation des intérêts de la production et de ceux des travailleurs se trouvait alors dans la journée de huit heures. Aussi, lors de la première session de la Conférence internationale du Travail, à Washington, en 1919, la première question de son ordre du jour porta sur l'adoption du principe de la journée de huit heures et de la semaine de 48 heures, pour les travailleurs de l'industrie et des transports par terre. Seules étaient exclues du champ de la convention les exploitations n'employant que les membres de la famille de l'employeur. Seules bénéficiaient de conditions spéciales les entreprises des pays asiatiques : la convention ne s'appliquait ni à la Chine, ni à l'Iran, ni au Siam. Pour le Japon, on tolérait que la durée du travail y atteignît 57 heures par semaine et même 60 dans l'industrie de la soie grège, exception faite pour les travailleurs de moins de quinze ans et pour ceux qui s'employaient aux travaux souterrains dans les mines, la durée hebdomadaire ne devant pas dépasser pour eux 48 heures. Pour l'Inde britannique, le principe à adopter était celui de la semaine de 60 heures. Enfin, pour les autres pays du globe, la convention admettait des heures supplémentaires dans une limite raisonnable et dans des cas nettement spécifiés; dans les industries « à feu nécessairement continu », la semaine de travail pouvait être de 56 heures, c'est-à-dire que l'industrie pouvait fonctionner le dimanche.

A l'heure actuelle, seize ans après qu'elle eût été votée

presque d'enthousiasme par la Conférence, la convention de Washington n'a été ratifiée que par vingt-deux États. Encore certaines de ces ratifications, celles de la France et de l'Italie, sont-elles conditionnelles; elles ne seront suivies d'application que si certains pays voisins et rivaux ratifient et appliquent ladite convention. Mais on a vu que ce serait une erreur de limiter à ce succès relatif les résultats de la convention de Washington. Depuis 1919, le mouvement en faveur de la semaine de 48 heures dans l'industrie s'est développé à un tel point que, dans la grande majorité des États Membres de l'Organisation et dans la totalité des États ayant quelque importance industrielle (sauf le Japon et l'Inde), la plupart des travailleurs de l'industrie ont, soit en vertu d'une disposition législative, soit en vertu de contrats collectifs, une semaine de travail de 48 heures au maximum. Quant aux ratifications, on peut noter que pour certains pays elles eurent pour effet de déclencher les premières mesures législatives qui eussent jamais limité la durée du travail des travailleurs adultes : ce fut par exemple le cas pour la Belgique, le Chili, la Grèce, la Roumanie. Dans l'Inde, la durée maximum du travail autorisée auparavant était de onze heures par jour pour toutes les travailleuses et de douze pour les ouvriers employés dans les fabriques de l'industrie textile : la ratification a fait naître une législation qui généralisait la semaine de travail de 60 heures. Depuis, une loi nouvelle sur les fabriques, promulguée en 1934, prévoit une durée de travail de dix heures par jour, mais de 54 heures seulement par semaine, ne laissant subsister la journée de onze heures et la semaine de 60 heures que pour les industries saisonnières. En France, où la ratification de la convention n'est encore que conditionnelle, une loi d'avril 1919 a établi un régime de huit heures très sensiblement conforme à l'esprit et même à la lettre de la

convention. Quant au Japon, qui, malgré les tolérances spéciales que la convention contient à son égard, s'est refusé à ratifier ladite convention et même à légiférer en matière de durée du travail pour d'autres travailleurs que les femmes ou les jeunes gens de moins de seize ans, on peut dire que, dans ses grandes exploitations modernes, la durée du travail ne dépasse nulle part huit heures et demie par jour; ainsi le maximum spécial de 57 heures qui lui a été accordé n'est plus atteint dans les grandes entreprises qui travaillent pour l'exportation. On pourrait multiplier les preuves des excellents effets de la convention de Washington, même dans les pays qui, jusqu'à ce jour, n'ont pu se résoudre à sa ratification formelle.

La convention de Washington ne concernait que les travailleurs de l'industrie et des transports par terre. En 1930, une convention analogue a été votée, qui concerne les employés de commerce et de bureau. On doit noter toutefois que sept États seulement ont ratifié jusqu'à ce jour la convention, et que trois catégories considérables d'établissements où travaillent des employés ne sont pas couvertes par elle : les hôtels, restaurants et établissements similaires; les entreprises de spectacle et autres lieux de divertissement; les établissements où sont traités et hospitalisés malades, infirmes, indigents et aliénés. C'est tout au plus si trois recommandations, votées à la suite de la convention, demandent aux États Membres de mener des enquêtes spéciales sur les conditions qui existent dans ces trois catégories d'établissements et d'en communiquer les résultats au Bureau international du Travail dans un délai de quatre ans, afin de lui permettre de préparer un rapport spécial, où le Conseil d'administration devra trouver les éléments pour décider s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence la question de la durée du travail du personnel employé

dans ces catégories d'établissements. La question en est là : le Bureau international du Travail a reçu les rapports et est en train d'en élaborer une synthèse.

Restent de très considérables catégories de travailleurs dont la durée du travail n'a pas encore été internationalement réglementée : les marins, les agriculteurs.

Pour les premiers, une recommandation posait, dès 1920, la question de la limitation de la durée du travail. En 1929, une session spéciale de la Conférence envisageait le problème et, non sans difficulté, dressait à son sujet le plan d'un questionnaire à adresser aux États Membres. Les réponses sont venues peu à peu et un rapport à leur sujet a été étudié par une conférence préparatoire à la fin de 1935. Et puis le sujet viendra devant une session spéciale de la Conférence générale en octobre 1936.

Pour les travailleurs de l'agriculture, la question n'en est pas encore à ce stade : elle est simplement posée devant certaines commissions techniques. Il faut bien dire qu'en matière de travail agricole les difficultés de la réglementation de la durée du travail sont, sinon insurmontables, du moins assez particulières : l'inégalité du travail au cours des saisons n'est pas la moindre. En outre, l'insuffisance de force et d'homogénéité des associations de travailleurs agricoles ne favorise pas l'avancement de l'étude du problème. Une fois de plus il faudrait dire : « Aide-toi, et l'Organisation internationale du Travail t'aidera. »

Au contraire, une autre catégorie de travailleurs très puissamment organisés a fait l'objet d'une réglementation spéciale concernant la durée du travail : les travailleurs des mines de charbon. Certes, ils sont inclus dans le champ d'application de la convention de Washington; mais, parce que l'exercice de cette profession, particulièrement dans les mines souterraines, est singulièrement

pénible, dommageable à la santé et périlleux, il a souvent fait l'objet d'une législation spéciale dans les pays où il se pratique. Aussi, dès 1925, les ouvriers mineurs ont-ils demandé que la durée du travail dans les mines de charbon fît l'objet d'une convention spéciale. Celle-ci fut votée en 1931 : la durée journalière de présence dans la mine, depuis le moment où descend le premier mineur jusqu'au moment où le dernier remonte, était fixée à 7 heures 45 minutes; aucune heure supplémentaire n'était admise pour raison d'ordre économique; la possibilité d'une nouvelle réduction de la durée du travail était envisagée avant l'expiration d'un délai de trois ans à dater de l'entrée en vigueur de la convention.

Mais cette entrée en vigueur se trouve encore aujourd'hui en question. En effet, par un article de la convention même, elle est subordonnée à la ratification de deux des pays suivants : Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Pologne, Tchécoslovaquie. Or, jusqu'à ce jour, aucun de ces pays n'a accepté de ratifier la convention, à moins que tous ses co-listiers ne la ratifiassent dans le même temps. On se trouve donc amené à la nécessité d'une ratification, non point par deux, mais par sept États. Or, certains de ces États ne pouvaient accepter quelques détails de la convention de 1931, parce qu'ils leur paraissaient, soit pouvoir prêter à confusion, soit prescrire des méthodes inacceptables pour eux. Aussi a-t-il fallu remettre la convention sur le chantier et la reviser conformément au désir de ces États lors de la session de 1935.

Or c'est précisément à cette session que, tout au moins pour les travailleurs de l'industrie, la semaine de quarante-huit heures a semblé perdre de son intérêt, et qu'elle a cédé le pas, sur le théâtre de la Conférence, à la semaine de quarante heures.

La semaine de quarante heures

Depuis 1932, en effet, une nouvelle formule s'est imposée à l'Organisation internationale du Travail, expression d'une sorte de nouvelle mystique sociale : la semaine de quarante heures.

Sa première origine est dans la crise du chômage. Devant les quelque vingt ou trente millions de chômeurs qui, depuis 1930 et 1931, souffraient et pesaient sur l'économie mondiale, l'idée naquit et se propagea assez rapidement d'essayer de répartir une quantité de travail réduite entre le plus grand nombre possible de demandeurs, en diminuant la part attribuée à chacun. Substituée à la semaine de quarante-huit heures, la semaine de quarante heures diminuerait le nombre des chômeurs et atténuerait, si elle ne l'éliminait pas absolument, la crise.

Mais à cette première considération les partisans de la semaine de quarante heures en ajoutèrent bientôt une seconde. Même au cours de la crise économique, les progrès du machinisme, si grands depuis la guerre, ne se sont pas arrêtés. On affirme que, si la crise était conjurée et si le rythme de la production redevenait ce qu'il était en 1929, il s'en faudrait de beaucoup que l'on pût employer autant d'ouvriers qu'à cette date. Au chômage simple, à la fois résultat et cause de la crise économique, s'ajouterait un chômage spécial, dit « chômage technologique », déterminé par le progrès ininterrompu du machinisme. Pourquoi ne pas diminuer la durée individuelle de travail au rythme de l'accroissement de la capacité individuelle de production due à ce progrès ?

Enfin, peu à peu, une troisième raison se faisait jour. Le développement du machinisme et l'organisation scientifique du travail ont eu pour résultat, depuis le début du siècle, d'accroître tout ensemble le rendement de la

production, les bénéfices des producteurs, et aussi les profits des travailleurs, par l'amélioration des salaires et par la réduction de la durée du travail. Mais, affirment les partisans de la semaine de quarante heures, le progrès dans les trois ordres n'a pas marché d'une allure identique : pour un progrès du rendement extrêmement fort, le progrès du profit des producteurs a été presque aussi fort, mais non point celui des profits des travailleurs; réduire la durée du travail sans diminuer les gains hebdomadaires ne serait que diminuer l'écart qui sépare aujourd'hui les taux du profit qu'ont tiré du progrès mécanique d'une part les producteurs et de l'autre les travailleurs. Ainsi la semaine de quarante heures ne serait qu'un pas en avant dans le sens de la justice distributive. Par ailleurs, elle présenterait un avantage économique certain, car l'accroissement, qui en résulterait, des gains globaux de la masse des travailleurs accroîtrait sa capacité d'achat et, comme cette masse représente la plus grande collectivité d'acheteurs qui soit au monde, le déséquilibre qui existe présentement entre la faculté de production du monde et sa capacité de consommation serait atténué, sinon supprimé.

Tels sont les arguments avancés par ses partisans en faveur de la semaine de quarante heures. On voit qu'ils ne se présentent pas sur le même plan que ceux qui légitimaient la journée de huit heures. Ceux-ci étaient d'ordre social; ceux-là sont surtout d'ordre économique. Le problème de la semaine de quarante heures est bien un de ces problèmes d'actualité qu'a fait surgir la crise économique mondiale.

Dès septembre 1932, le problème fut posé devant le Conseil d'administration du Bureau international du Travail par le gouvernement italien. Saisi, le Conseil convoqua une conférence préparatoire dès le début de

1933; puis la Conférence du Travail, au cours de deux sessions, 1933 et 1934, essaya de mettre sur pied une convention générale sur l'application de la semaine de quarante heures à l'industrie; elle y échoua. Elle reprit alors ce problème, à sa session de 1935, sous un autre angle, et cette fois elle vota un projet de convention en vertu duquel tout Membre de l'Organisation qui le ratifiera se déclare en faveur du principe de la semaine de quarante heures, appliqué de telle manière qu'il ne comporte pas de diminution dans le niveau de vie des travailleurs, et de l'adoption ou de l'encouragement de mesures qui seraient jugées appropriées pour arriver à cette fin. Et il s'engage à appliquer ce principe aux diverses catégories d'emploi, conformément aux dispositions de détail à prescrire par des conventions distinctes qui seront ratifiées par lui.

La convention de 1935 est donc purement de principe : c'est dans les sessions suivantes que l'on prévoyait l'étude et l'adoption d'une série de conventions, spéciales à certains groupes d'industries, qui prescriraient la semaine de quarante heures selon des modalités convenables pour chacun de ces groupes. En 1935, un seul groupe a été l'objet d'une convention particulière : l'industrie du verre à bouteilles, la convention n'étant, d'ailleurs, que la réplique de celle qui, en 1934, a été votée pour l'industrie du verre à vitres. En 1936, est venu un nouveau projet de convention sur l'application de la semaine de quarante heures dans les travaux publics. A moins d'un arrêt dans la marche, que rien, présentement, ne permet de prévoir, viendront ensuite d'autres groupes d'industrie.

On ne saurait prédire à l'heure actuelle ni si, ni quand un jour viendra où toutes les industries, voire toutes les activités humaines, seront comprises dans le champ total d'application des conventions particulières sorties de la

convention de principe de 1935. Mais un point est à noter dès maintenant. Pour l'Organisation internationale du Travail, le paragraphe 4 de l'article 41 de sa Constitution est périmé. Parmi les principes « que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer », il mettait « l'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures ». Depuis juin 1935, pour l'Organisation internationale du Travail, c'est « la semaine de quarante heures » qu'il faut lire.

Autres aspects de la durée du travail :

Repos hebdomadaire, congés payés, travail de nuit

L'article 41 de la Constitution recommande « l'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible ». Dès sa première session, en 1919, la Conférence internationale du Travail s'est saisie du problème, reconnaissant qu'il était lié à celui de la semaine de travail. D'ailleurs la convention de Washington, qui réglementait celle-ci, admettait déjà implicitement le principe du repos hebdomadaire, puisque, fixant à huit heures la durée quotidienne du travail, elle donnait le chiffre de quarante-huit heures comme durée hebdomadaire, laissant entendre par là que la semaine de travail devait être de six jours, le septième étant dévolu au repos. En 1921, une convention était votée, établissant le repos hebdomadaire pour les travailleurs de l'industrie et des transports; une simple recommandation le préconisait pour les établissements de commerce; l'agriculture était passée sous silence. La convention de 1921 a obtenu un succès certain : au 1er janvier 1936, 27 États l'avaient ratifiée; par ailleurs, la recommandation concernant les

établissements de commerce a inspiré un certain nombre de législations nationales. Et même, déjà, plusieurs de celles-ci font bénéficier du repos hebdomadaire non seulement les employés de commerce, mais les ouvriers agricoles, les domestiques, les pêcheurs. La voie semble ouverte pour que bientôt une législation internationale complète assure le repos hebdomadaire à toutes les catégories de travailleurs.

Un autre complément aux mesures qui réglementent la durée du travail doit être cherché dans l'institution des congés annuels payés. Le coût d'une telle institution arrête bien des entreprises et les a incitées à s'opposer, dans l'intérieur des États, à toute mesure législative dans ce sens. De là vient que la question est longtemps restée dans la période de l'étude au Bureau international du Travail. Aujourd'hui, cette période est close : en 1935, la question des congés payés dans les entreprises industrielles, commerciales et dans les bureaux a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence; elle a été étudiée en première lecture, l'envoi d'un questionnaire aux gouvernements a été décidé, et en 1936 a été adopté un projet de convention.

Une dernière question concernant la durée du travail a préoccupé dès sa première session la Conférence : c'est celle du travail de nuit. Certes, ce qui importe avant tout au bien-être des travailleurs, c'est que le nombre des heures de travail ne soit pas trop grand chaque jour. Mais la place de ces heures dans le cours de la journée a, elle aussi, son importance : le travail de nuit, tout au moins sous les climats de la zone tempérée, est incontestablement dommageable à la santé et moins conciliable avec la vie de famille que le travail de jour. Dans l'annexe qui suit l'article 40 de la Constitution et qui fixe l'ordre du jour de la première session de la Conférence inter-

nationale du Travail, il est demandé que celle-ci s'occupe de réglementer et d'interdire le travail de nuit, tout au moins en faveur des plus faibles parmi les travailleurs, c'est-à-dire des femmes et des enfants. Et dès 1919 la Conférence a voté un projet de convention interdisant le travail de nuit pour les femmes dans l'industrie et applicable à tous les établissements industriels, sauf ceux qui ne comprennent que les membres d'une même famille. A dire vrai, en cette matière, la Conférence internationale du Travail n'innovait pas; elle ne faisait que perfectionner la convention diplomatique conclue en 1906 à Berne, et qui interdisait déjà le travail de nuit des femmes dans l'industrie, mais en limitant son champ d'application aux établissements industriels occupant au moins dix personnes. A quoi nombre de bons esprits avaient objecté que c'était précisément dans les petits établissements employant moins de dix personnes que le travail de nuit se pratiquait le plus et qu'il présentait même par l'étroitesse du local de travail la plus grande nocivité. L'avantage de la convention de 1919 est qu'elle faisait disparaître cette anomalie.

En 1921, une recommandation beaucoup plus lâche, et naturellement non impérative, a porté sur le travail de nuit des femmes en agriculture. Cette recommandation n'a pas d'histoire.

La convention en a une, d'ailleurs sans gravité. Au 1er janvier 1936, elle a déjà été l'objet de trente ratifications. Mais certains gouvernements qui ne l'ont pas ratifiée, et en particulier le gouvernement britannique, lui reprochaient d'interdire aux femmes, faute de spécifications utiles, le travail de nuit dans certains emplois non manuels qui leur auraient parfaitement convenu, par exemple dans les petites centrales électriques de province à personnel réduit. D'autres objections portaient sur la

définition du mot « nuit », étant donné que la nuit varie avec les zones de latitude. La convention a donc été remise sur le chantier en 1934 et revisée de manière à donner satisfaction aux objectants. Il est vraisemblable que la revision entraînera de nouvelles ratifications.

En 1919 encore, à Washington, une autre convention a été votée qui interdit le travail de nuit pour les enfants et les jeunes gens d'un âge inférieur à dix-huit ans. Ici, aucune critique et, au 1er janvier 1936, trente ratifications également.

Touchant le travail de nuit, il est certaines professions pour lesquelles on pouvait en demander, sinon l'interdiction absolue, du moins la limitation. Ne pouvait-on, pour ces professions, obtenir que du moins la totalité du travail ne fût pas entièrement confinée dans les heures de la nuit? Cette pensée, certainement louable dans son principe, a inspiré ceux qui demandèrent et obtinrent que fût inscrite à l'ordre du jour de la session de 1924 de la Conférence la question de la limitation du travail de nuit dans les boulangeries. La convention fut votée en 1925 : elle interdisait dans les boulangeries le travail de toute personne participant à la fabrication du pain pendant « les heures de nuit », lesquelles étaient fixées à une période d'au moins sept heures consécutives, comprenant obligatoirement le laps de temps compris entre 11 heures du soir et 5 heures du matin, ce laps pouvait être reporté entre 10 heures du soir et 4 heures du matin quand le climat ou la saison pouvait le faire paraître opportun. Cette convention, à l'époque où elle fut votée et qui n'était pas encore très éloignée de la guerre, paraissait avoir les plus grandes chances de succès, car, pendant la période des hostilités, la nécessité d'économiser le blé et la farine avait tendu à mettre obstacle à la vente du pain frais qui se consomme plus aisément, et

c'est surtout pour pouvoir servir à la clientèle, dès le matin, du pain frais que le travail de nuit se pratique dans les boulangeries. Mais pendant les périodes d'abondance qui devaient suivre, précisément entre 1925 et 1929, la préoccupation économique de consommer moins de blé et de farine avait disparu. Sans doute faut-il voir là une des causes du succès médiocre de cette convention : au 1er janvier 1936, dix ratifications seulement.

Chapitre III

LES AUTRES CONDITIONS DU TRAVAIL

Les salaires

Parmi les motifs de « mécontentement » résultant d'un état plus ou moins accusé de « misère » et d' « injustice » sociale, le Préambule de la Constitution met, immédiatement après la durée du travail, sa rémunération. Il demande « la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables ». L'article 41 reprend à peu près la même formule : « le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays ». A ce premier principe il ajoute « le principe du salaire égal sans distinction de sexe pour un travail de valeur égale ».

Il est bien évident qu'après une durée du travail leur permettant de vivre sainement et humainement, et avec la sécurité de l'emploi dont on parlera plus loin, la rémunération du travail, seul moyen qu'ils possèdent pour vivre avec leur famille, est une des préoccupations les plus sérieuses et les plus permanentes des travailleurs. Mais il n'est pas de domaine où la tâche du Bureau international du Travail soit plus délicate à accomplir que dans celui-là. Avant d'essayer d'établir quelques règles, même les plus simples, touchant la rémunération du travail sur le plan universel, il faut bien connaître les usages de chaque pays en la matière, « la loi et la pratique »; il faut mettre sur pied cette documentation comparée qui est à l'origine de toute œuvre internationale de politique

sociale. Or, s'il y a une matière où, lors de la naissance de l'Organisation internationale du Travail, les données comparables manquaient, c'est bien celle-là. Le chiffre du salaire s'exprime pour chaque pays en monnaie nationale; or les monnaies nationales ont eu de tout temps des valeurs différentes et subissent présentement des variations qui ne vont jamais de pair. D'autre part, même si, traduits en une valeur unique, par exemple en monnaie-or, les chiffres des salaires étaient égaux partout, ils représenteraient, selon les pays, des capacités d'achat, partant des niveaux de vie d'une grande inégalité, dès l'instant que le coût des marchandises nécessaires à la vie n'est pas partout le même. De là la nécessité d'élaborer avant tout des méthodes sûres pour pouvoir fixer, évaluer et comparer ces éléments délicats du salaire : le salaire nominal (c'est-à-dire le salaire en monnaie), le salaire réel (c'est-à-dire la capacité d'achat du salaire nominal), le coût de la vie, les niveaux de vie. A l'origine de la tâche de l'Organisation internationale du Travail en cette matière, il y avait donc une première œuvre, très délicate, à accomplir : l'établissement d'une méthode, puis l'application prudente de la méthode une fois établie.

Voilà pourquoi, en matière de salaire, l'œuvre de l'Organisation internationale du Travail a été jusqu'à ce jour beaucoup plus d'information et de documentation que de réglementation effective. Recueillir, comparer, publier des statistiques sur les salaires, sur le coût de la vie, sur les budgets familiaux, c'est à cette première tâche qu'elle s'est d'abord consacrée. Elle l'a accomplie prudemment, n'avançant que sur des terrains sagement explorés à l'avance, s'entourant des conseils d'experts, convoquant même, par quatre fois, des conférences internationales de statisticiens du travail (sans compter

une conférence spéciale sur la statistique des migrations) pour résoudre certains problèmes de méthode particulièrement délicats. Sagement, elle a commencé par publier des statistiques assez espacées, qui se sont peu à peu multipliées et systématisées. Sans doute il y aurait présomption à dire que, dès maintenant, le travail d'exploration est entièrement accompli : il dépend, avant tout, des données que fournissent les gouvernements, bien différentes les unes des autres par l'abondance des données statistiques et par la sûreté des méthodes qui ont présidé à leur récolte. Mais enfin, on peut mesurer déjà le chemin accompli : après s'être limité pendant des années à publier dans la *Revue internationale du Travail* des tableaux généraux sur les différentes statistiques des salaires, le Bureau international du Travail publie depuis 1936, comme complément à son *Année sociale*, qui paraît aux environs de la session de la Conférence internationale du Travail, un *Annuaire de statistiques sociales* détaillées, par industrie, par profession, par sexe, etc. A côté de tableaux sur le chômage et l'emploi, sur les heures de travail, sur les migrations, les conventions collectives, les conflits du travail, on y voit d'autres tableaux, très substantiels, sur les salaires (nombres-indices du niveau général des salaires, salaires par industrie ou profession, salaires par heure des ouvriers des différentes professions, salaires nominaux et nombres-indices des salaires dans l'agriculture), les budgets de famille, les prix de détail et le coût de la vie (nombres-indices et prix réels de certains articles de consommation courante et des loyers).

Ainsi les progrès d'ordre scientifique accomplis par le Bureau sont certains : on peut notamment lui reconnaître le mérite d'avoir propagé la saine notion du « salaire réel », c'est-à-dire de ce que le salaire représente en capacité

d'achat, au lieu du salaire nominal, en monnaie, qui, internationalement, n'a point de sens. Il est possible aujourd'hui d'entrevoir un accord entre les États pour dresser, sur des bases solides et identiques, des statistiques de salaires qui soient comparables. Au moment où ces lignes sont écrites [1], le Conseil d'administration a retenu cette question parmi celles qui lui ont paru susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence. Son choix définitif se fera dans une session ultérieure; mais on peut dire que, dès maintenant, le problème est mûr pour faire, tôt ou tard, l'objet d'un accord international.

L'œuvre scientifique du Bureau international du Travail en matière de salaires est donc déjà assez avancée. Il n'en va pas de même, naturellement, de l'œuvre essentielle, dont l'œuvre scientifique n'est que la préparation : l'œuvre de réglementation internationale. Pour le moment, une seule question traitant du salaire a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence : en 1928, elle a voté une convention prévoyant l'institution dans tous les pays de méthodes en vue de la fixation de salaires minima. D'après cette convention, chaque État qui la ratifie s'engage à instituer, et s'il les pratique déjà, à conserver des méthodes qui permettront de fixer des taux minima de salaire pour les travailleurs employés dans les industries ou dans des parties d'industrie (et en particulier dans les industries à domicile) où il n'existe pas de régime efficace pour la fixation des salaires, soit par voie de contrat collectif, soit autrement, et où les salaires sont exceptionnellement bas. Il est entendu que le mot « industries » comprend les industries de transformation et le commerce. Cette convention a eu un certain

[1] Janvier 1936.

succès : au 1er janvier 1936, elle avait reçu dix-huit ratifications.

En matière de réglementation internationale des salaires c'est tout ce que l'on peut mettre au compte de l'Organisation. Toutefois, elle a abordé d'autres sujets connexes à celui-ci. L'article 41 de la Constitution dit : « A travail égal, salaire égal. » Sans aucun doute, ce principe vise avant tout la juste égalité de salaire entre tous les travailleurs, hommes et femmes, qui accomplissent un travail identique; et l'Organisation est pleinement acquise à ce principe et décidée à faire tout ce qui est en son pouvoir pour qu'il devienne une réalité. Mais le Préambule de la Constitution dit aussi que les travailleurs doivent recevoir une rémunération suffisante pour vivre ainsi que leur famille. On peut tirer de là cet autre principe : « A chacun selon ses besoins ». Or on peut admettre que, le plus souvent, le salaire, même dans les conditions les meilleures, a été considéré par l'employeur, qui le tient pour un élément de son prix de revient, comme la rémunération à fournir par contrat individuel à un ouvrier chargé d'une famille moyenne, — soit lui-même, sa femme et un nombre moyen d'enfants. La question se pose alors de savoir si, dans des conditions normales, l'ouvrier chargé d'une famille nombreuse pourra vivre avec son salaire. Entre les deux principes énoncés plus haut — « A travail égal salaire égal » et « A chacun selon ses besoins », — s'il n'y a pas opposition absolue, il peut y avoir contradiction dans les effets d'application. C'est en vue d'écarter ce danger que l'idée s'est répandue d'un système d'indemnités ou d'allocations familiales, appliqué dès avant la guerre dans certaines administrations publiques, par exemple en France. Aujourd'hui une quinzaine d'autres pays le pratiquent, — nombre important, mais non point suffisant pour permettre de penser qu'en cette matière

il y ait dès maintenant lieu d'essayer d'une réglementation internationale, d'autant plus que, pour l'instant, un régime général n'est appliqué qu'en Belgique, en France et en Italie. Ailleurs, il est limité à certaines catégories de travailleurs, par exemple à ceux des administrations publiques. C'est pourquoi le Bureau international du Travail s'est contenté jusqu'à ce jour d'étudier ici la loi et la pratique et de communiquer les résultats de ses études.

Enfin, il est, en matière de salaires, un troisième problème auquel le Bureau international du Travail prête la plus grande attention, sans estimer non plus que le moment de la réglementation internationale soit venu pour lui. Ce problème a souffert pendant longtemps d'être mal défini, sous le vocable de « problème des hauts salaires », venu d'Amérique aux temps de la prospérité. Il vaut mieux dire le problème du « salaire adéquat », étant entendu que, sous ce terme, on comprend une rémunération suffisante au travailleur pour qu'il mène, non point une vie précaire et étriquée, mais, selon les termes de la résolution votée en 1930 par la Conférence, une vie vraiment humaine. Problème qui s'élargit encore, si l'on demande, non sans raison, que le salaire ne subisse pas forcément les mêmes fluctuations que les autres éléments du prix de revient, n'étant pas un élément analogue. En cette matière, la doctrine de l'Organisation internationale du Travail doit lui être dictée par le principe qui se trouve affirmé en tête de l'article 41 de sa Constitution, à savoir que « le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce ». Problème d'autant plus grave qu'il n'a pas seulement son aspect humanitaire et social, mais son aspect économique, car il se rattache au problème plus large de la capacité d'achat des masses de travailleurs,

dont la solution sera peut-être le remède de la grande crise à laquelle le monde est en proie. On y reviendra plus loin, en traitant de l'œuvre économique de l'Organisation internationale du Travail.

Hygiène et sécurité du travail

« Certains critiquent ce qu'ils appellent notre paperasserie; quand elle n'aurait servi qu'à sauver quelques centaines de vies humaines, elle ne serait pas inutile. » Ces mots d'Albert Thomas suffiraient à justifier l'œuvre entreprise par l'Organisation internationale du Travail en matière d'hygiène et de sécurité des travailleurs. Le Préambule de la Constitution énonce, parmi les tâches essentielles de l'Organisation, « la protection des travailleurs contre les maladies générales et professionnelles et les accidents du travail ». Domaine immense, où l'on peut être certain qu'il restera toujours quelque parcelle à défricher, car il s'étend et change d'aspect à mesure qu'évoluent les conditions de la production et du travail : tel danger qui menaçait la santé ou la sécurité du travailleur dans l'usine ou dans l'atelier peut disparaître par une transformation de la technique; tel autre peut apparaître au même moment et par la même cause. La mise en usage ou la suppression d'une matière première, d'un outil, d'une machine, peuvent avoir de ces effets l'une ou l'autre, ou concurremment l'une et l'autre. Là encore, on peut dire que, si poussée qu'elle soit, l'œuvre de l'Organisation n'aura jamais de fin.

En matière d'hygiène du travail, dès 1921, l'Organisation internationale du Travail avait créé une commission internationale d'hygiénistes, première esquisse de son Comité consultatif d'hygiène industrielle. Car elle avait compris qu'en cette matière, comme d'ailleurs en matière de sécurité du travail, l'étude devait précéder la régle-

mentation, sans la retarder, bien au contraire, car, pour aller aux tâches les plus pressées dans ce domaine immense, il fallait d'abord les connaître, et l'étude seule le permettait. Mais, une fois que l'étude avait décidé, il fallait immédiatement entreprendre l'œuvre préventive du danger, ou, s'il était trop tard pour qu'il n'y eût point de victimes, pour réparer du moins les effets du mal dans la mesure où cette réparation était possible. Discerner les maux les plus pressants, les prévenir ou les réparer : telles étaient les étapes de la route à parcourir.

Travaillant dans cet esprit, l'Organisation internationale du Travail s'attaqua d'abord aux problèmes présentés par les industries le plus incontestablement insalubres : les trois problèmes du phosphore blanc, de la céruse et du charbon.

Pour le premier, sa tâche était facile : la Conférence n'eut qu'à voter, dès 1919, une recommandation où elle demandait aux gouvernements de ratifier le plus tôt possible la convention rédigée à Berne en 1906, qui interdisait l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes.

Au contraire, dans les deux autres problèmes, presque tout était à faire, malgré les efforts faits pour la céruse par l'Association pour la protection légale des travailleurs, demeurée encore dans le domaine des études et de la propagande. Pour l'usage de la céruse dans l'industrie de la peinture, la question a été réglée dès 1921 par une convention : tout membre de l'Organisation qui la ratifie s'engage à interdire l'emploi de la céruse, du sulfate de plomb et de tout produit contenant ces matières dans les travaux de peinture intérieure des bâtiments. Sont seuls exceptés parmi ceux-ci les gares de chemins de fer et les établissements industriels où l'emploi de ces substances sera déclaré

nécessaire par les autorités compétentes, après consultation des organisations patronales et ouvrières. Ces dispositions ne sont applicables ni à la peinture décorative, ni aux travaux de filage et de réchampissage. En outre, il est interdit d'employer des jeunes gens de moins de 18 ans et des femmes aux travaux de peinture industrielle pour lesquels ces substances seront encore tolérées.

Dès maintenant, vingt-trois États ont ratifié la convention. On peut affirmer que les cas classiques de « grand saturnisme » disparaissent peu à peu de leur territoire. Mais de nombreux cas de « petit saturnisme » se révèlent encore dans les industries autres que la peinture qui emploient le plomb. De là les études faites par le Bureau sur l'intoxication saturnine dans deux de ces industries où la santé des ouvriers paraît particulièrement en danger : la fabrication des émaux et l'émaillage sur métaux, d'une part, et, d'autre part, la fabrication des accumulateurs.

L'infection charbonneuse communiquée par la manipulation de laines contaminées ne menace pas seulement les ouvriers lainiers, et principalement ceux qui s'emploient au délainage des peaux, mais aussi les ouvriers des cuirs et des peaux, et même, bien que moins durement, ceux qui travaillent les sabots et les os, les cornes, les poils et les crins. Ici, le Bureau en est encore à la période des études.

Par l'examen de ces trois dangers, le Bureau international du Travail a confirmé son opinion que, s'il fallait prévenir le plus grand nombre de « maladies professionnelles », il en subsisterait toujours un certain nombre, dont il faudrait réparer les méfaits. De là la convention sur la réparation des maladies professionnelles votée par la Conférence en 1925. On y a renoncé à définir la « maladie professionnelle ». On s'est borné à donner une liste des maladies qui doivent être réparées au titre profes-

sionnel. A vrai dire, cette première liste était fort modeste, ne comprenant que le saturnisme, le mercurialisme et le charbon; mais on s'était rendu compte que ces trois noms couvrent certainement plus des quatre cinquièmes des cas de maladie reconnus comme professionnels. La convention était, à la date du 1er janvier 1936, ratifiée par vingt-huit États.

Ce n'était là qu'un premier pas. Il avait été prévu en 1925 que, à mesure que les études du Bureau et de son Comité de correspondance d'hygiène industrielle révéleraient de nouvelles maladies professionnelles dont la réparation s'imposait, la Conférence pourrait, par revision, étendre la liste de la convention. Ainsi fut fait en 1934; aux trois maladies ou infections déjà inscrites sont venues s'en ajouter d'autres : la silicose; l'intoxication par le phosphore ou par ses composés; l'intoxication par l'arsenic ou par ses composés; l'intoxication par le benzène ou par ses homologues, par les dérivés halogènes des hydrocarbures de la série grasse; les troubles pathologiques résultant de l'usage du radium, des autres substances radio-actives et des rayons X; enfin, les épithéliomas de la peau qui sont donnés par la manipulation du goudron, du bitume, des huiles minérales, de la paraffine ou de leurs composés. Certes, on ne saurait garantir, ni pour le présent ni à plus forte raison pour l'avenir, que la convention revisée couvre tous les cas essentiels; elle en couvre certainement un très grand nombre. Déjà deux États ont ratifié la nouvelle convention; ils avaient, il est vrai, ratifié la convention sur les maladies professionnelles sous sa première forme.

Nous ne saurions trop le répéter : en matière d'hygiène du travail, l'étude marque l'étape première et essentielle. Aussi, pendant que l'œuvre de réglementation se poursuit, le Bureau international du Travail, fortement étayé par

son comité consultatif, a mené à bien de nombreuses études : sur la silicose, sur les cancers professionnels et en particulier sur le cancer de la peau, sur l'hygiène de l'œil, sur la fatigue musculaire, etc. Et puis, à côté de ces études particulières, il a dressé un bilan général de la science de l'hygiène du travail sous forme d'une *Encyclopédie d'hygiène du travail* achevée depuis plusieurs années. A quoi tend cette Encyclopédie? A ceci. En somme, toutes les industries ne sont pas insalubres : avec la liste de la convention revisée on a dénoncé celles qui le sont vraiment. Mais, dans bien des industries, pour ne pas dire dans toutes, certaines conditions du travail, la manipulation de certains produits, les opérations dans certains locaux mal chauffés, mal éclairés, mal aérés exposent la santé de l'ouvrier à des dangers certains. Pour s'éclairer lui-même et pour éclairer les spécialistes, et aussi les employeurs et les travailleurs, le Bureau a fait, dans son encyclopédie, pour ainsi dire, le point en matière d'hygiène du travail. Il a réuni en une espèce de *somme*, qui n'est point une œuvre de science originale, mais l'analyse et la vulgarisation des données reçues, toutes les notions sur les dangers auxquels peut être exposée la santé ouvrière dans les diverses industries et sur les précautions à prendre pour éviter ces dangers. Les articles ont été rédigés par quatre-vingt-quinze collaborateurs, appartenant à quinze pays différents. Elle comporte plus de quatre cents articles, en deux volumes de plus de deux mille cinq cents pages. Elle sera tenue à jour par des suppléments annuels, dont le premier paraîtra en 1937. Elle présente la série des indications les plus utiles et des préceptes les meilleurs pour ménager la santé ouvrière, dans l'état actuel de nos connaissances.

En matière de sécurité du travail, l'œuvre du Bureau international du Travail s'est déroulée sur le même plan.

Après une première recommandation en 1923 sur l'inspection du travail, en 1929 la Conférence du Travail a voté une grande recommandation, dont on peut dire qu'elle est un peu comme l'évangile de l'Organisation en matière de prévention des accidents du travail. On en fera ici une analyse succincte.

Et d'abord, sans choisir entre elles, mais en les adoptant toutes deux, la recommandation indique les deux séries de principes qui sont à la base de toute l'œuvre de protection des ouvriers contre les dangers d'accident qui s'est accomplie, soit en Europe, soit en Amérique. En Europe, le principe admis dès la naissance de la grande industrie est que, les accidents du travail étant d'abord le résultat du développement du machinisme, on doit faire intervenir l'autorité publique pour assurer la « sécurité » des machines employées et faire en sorte que toute machine soit pourvue de dispositifs efficaces de protection; il s'agit donc avant tout de protéger l'ouvrier contre les dangers que peut comporter la machine qu'il emploie. A ce premier principe est venu, au début du XX^{e} siècle, sous l'impulsion des doctrines américaines, s'en ajouter un second. Même quand le danger d'accident par manque d'appareils protecteurs est évité, même quand l'employeur doit acquitter de lourdes subventions à l'égard de tout ouvrier victime d'un accident, on constate que les accidents sont encore nombreux parce que beaucoup proviennent, non d'un défaut ou du manque de protection de la machine, mais de la manière défectueuse dont l'ouvrier la manœuvre. De là la nécessité d'éduquer l'ouvrier et de lui inspirer, à lui comme à son patron, la volonté d'éviter l'accident : « Sécurité avant tout », *Safety first*.

Définie par ces deux principes, l'œuvre de sécurité du travail doit être, d'une part, œuvre de protection, d'autre

part, œuvre d'éducation. La grande recommandation de 1929 le dit explicitement. Mais elle déclare aussi que « tout système efficace de prévention des accidents doit reposer sur une base législative qui assure un degré de sécurité suffisante » : l'exploitation devra être aménagée en vue de la sécurité; les ouvriers devront être instruits sur les questions de sécurité; les autorités compétentes devront examiner les locaux de travail pour voir s'ils ont été construits de manière à assurer la sécurité. Et tout cela doit être ordonné et contrôlé par l'autorité publique, dont les agents doivent posséder le pouvoir de donner à l'employeur des directives sur les mesures qui leur paraissent opportunes pour la sécurité de l'entreprise et d'agir sur lui s'il ne se conforme pas à leurs prescriptions. En cette matière, on prévoit la collaboration des ouvriers par l'institution de comités de sécurité auxquels ils participeront et par leur accession à certains postes dans les services d'inspection du travail.

L'inspection du travail : c'est, en dernière analyse, à cette institution, à la bonne composition de son corps de fonctionnaires, que revient l'essentiel de l'exercice de la sécurité. La recommandation de 1929 demande aux États Membres de donner tous leurs soins à l'organisation d'un service d'inspection du travail. Elle lui attribue un rôle essentiel. Elle en a suivi la constitution dans les divers pays. En 1935, il a été décidé que le Bureau international du Travail convoquerait de temps en temps des réunions de représentants de l'inspection du travail de divers États, afin qu'ils puissent échanger entre eux des informations sur les principes qui les inspirent et sur les méthodes qu'ils pratiquent. Ces réunions ne doivent pas être universelles, mais ne comprendre que les représentants des inspections du travail de pays voisins, situés dans la même région du globe et ayant à peu près le même

genre de vie industrielle. La première a eu lieu à la fin de 1935; elle a groupé les représentants des inspections du travail de treize pays : Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse.

Inspirée par les deux recommandations de 1923 et de 1929, l'Organisation internationale du Travail a poursuivi son œuvre en matière de sécurité comme elle fait en matière d'hygiène : d'une part, quelques conventions; d'autre part, une série d'études.

Deux conventions ont été votées en 1929, en même temps que la grande recommandation : l'une prévoit d'inscrire leur poids sur les colis qui devront être transportés par bateau; l'autre porte sur la protection des travailleurs occupés au chargement et au déchargement des navires. La première a eu un grand succès : au 1er janvier 1936, elle était ratifiée par trente-deux États. On ne saurait en dire autant de la seconde : très technique, très détaillée, elle a laissé la plupart des États dans la perplexité de savoir si les aménagements de leur flotte marchande ou de leurs ports permettaient de se plier à toutes les exigences contenues dans ses nombreux articles; de sorte que, quatre ans après le vote, quatre États seulement l'avaient ratifiée. En 1932, elle a été remise sur le chantier en vue de précisions et surtout de simplification. Depuis, sept ratifications nouvelles se sont ajoutées aux premières, dont une provenait d'ailleurs d'un État qui avait déjà ratifié la convention sous sa forme première. L'histoire de cette convention est une leçon; on peut prévoir qu'à l'avenir, même lorsque la nécessité s'imposera de faire une convention portant sur la protection d'un travail très spécial, la Conférence s'efforcera de rédiger un texte aussi simple que possible.

Cependant, le Bureau international du Travail, appuyé

sur un comité d'experts analogue à celui qu'il possède pour l'hygiène industrielle, a publié une série d'études, qu'il est inutile d'énumérer ici, sur la protection des travailleurs dans certaines industries et dans le maniement de certaines machines. Études singulièrement complexes, car elles relèvent à la fois de la technologie mécanique et chimique, de la statistique, de la physiologie, voire de la psychologie. Il s'y ajoute toute une série d'articles publiés depuis 1925 dans une revue bimestrielle, la *Chronique de la Sécurité industrielle*.

On l'a dit plus haut, et l'on y insiste : le champ immense de la protection des travailleurs contre les maladies et contre les accidents ne sera jamais entièrement labouré; l'œuvre devra se poursuivre sans fin, suivant l'évolution des différentes techniques industrielles. L'essentiel est que le Bureau international du Travail soit en contact permanent, d'une part, avec les savants, d'autre part, avec les intéressés, employeurs ou travailleurs, et qu'il se rende bien compte que là, plus encore peut-être que dans n'importe quelle autre partie de sa tâche, il ne s'agit pas d'un achèvement, mais d'une création continue.

Le travail des femmes et des enfants

S'il est une fin que sa Constitution a assignée avec insistance à l'Organisation, c'est bien la protection des femmes et des enfants au travail. Le Préambule prescrit « la protection des enfants, des adolescents et des femmes ». L'annexe à la section I de la Constitution, énonçant les questions à traiter à la première session de la Conférence, en énumère cinq, dont deux concernent le travail des femmes et celui des enfants, chacune comportant trois problèmes particuliers à résoudre. L'article 41, parmi les principes directeurs de l'œuvre immédiate à accomplir, en retient trois qui intéressent les femmes ou les enfants :

la « suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique »; le « principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale »; enfin, l'obligation de créer un service d'inspection afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs, service « qui comprendra des femmes ». Cette prescription sera, d'ailleurs, reprise dans la recommandation sur l'inspection du travail votée par la Conférence en 1923[1]. Dans le même esprit, on trouve déjà au paragraphe 2 de l'article 3 de la Constitution la règle que « quand des questions intéressant spécialement des femmes doivent venir en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques (des délégués) devra être une femme ».

Il faut bien dire, d'ailleurs, qu'en matière de protection des enfants et des femmes l'Organisation n'innovait pas, mais voulait simplement accélérer un mouvement qui datait de loin. Pour les enfants, il avait commencé dès le milieu du XIX^e siècle, sans d'ailleurs qu'en 1919 la situation fût entièrement satisfaisante. Pour les femmes, il était parti avec plus de lenteur et d'hésitation. En 1890, la Conférence de Berlin avait émis des vœux pour l'interdiction du travail des femmes dans les industries malsaines et dangereuses et pour un repos de quatre semaines après l'accouchement, vœux qu'entre 1890 et 1906 de nombreuses législations nationales avaient réalisés. En 1906, à la Conférence de Berne, une convention interdisant le travail de nuit des femmes avait été signée par quatorze États, puis ratifiée par douze. En 1913, la deuxième

[1] Voir p. 66.

Conférence de Berne, sans effet par suite de la guerre, avait demandé la limitation de la journée de travail des ouvrières à dix heures. Enfin, pendant les travaux de la Conférence de la Paix, de multiples organisations féminines avaient présenté à la Commission du travail de nombreuses requêtes : pour l'égalité des sexes devant le salaire, pour la protection de la femme avant et après l'accouchement, pour un minimum de salaire dans les industries à domicile, pour la suppression du travail de nuit partout « où cela serait possible sans créer une défaveur pour les femmes », enfin pour l'interdiction des travaux dangereux. Ces requêtes s'inspiraient d'une double préoccupation, l'une positive : l'égalité des sexes, l'autre négative : la protection, par une série d'interdictions, de la mère actuelle ou future.

Ainsi l'Organisation avait ici sa voie tracée. Elle y a poussé avec énergie.

Pour le travail des enfants, l'œuvre a été considérable et en somme facile. Sauf une exception, les conventions qui le concernent ont reçu de nombreuses ratifications. Cinq fixent l'âge minimum de quatorze ans pour l'admission des enfants au travail. Une (1919) pour l'industrie : elle a reçu vingt-six ratifications au 1^er janvier 1936. Une seconde (1920) pour la marine, tandis qu'une troisième (1921) hausse jusqu'à dix-huit ans l'admission dans les travaux de chauffe et de soute des navires : toutes deux ont reçu trente ratifications. Une quatrième (1921) dans le travail agricole, interdisant avant quatorze ans tout travail pendant les heures scolaires : dix-neuf ratifications. Enfin, une dernière (1932) dans les professions non industrielles (établissements de commerce, bureaux, hôtels, etc.) : celle-là n'a encore reçu que quatre ratifications. Depuis 1921, une sixième convention réglemente l'examen médical obligatoire des enfants et des jeunes

gens à employer à bord : vingt-huit ratifications. Heureuse série, qui n'a pas eu d'histoire. La question de la revision de ces conventions se pose en 1936 : un fort mouvement d'opinion se manifeste en faveur d'une revision qui hausserait l'âge minimum du travail à quinze ans.

Touchant le travail des femmes, l'œuvre de l'Organisation fut aussi active, mais plus mouvementée. Dès 1919, une première convention réglemente l'emploi des femmes avant et après l'accouchement : elles auront le droit de quitter le travail six semaines avant l'accouchement et ne seront pas autorisées à le reprendre avant l'achèvement de la sixième semaine qui suivra l'accouchement; elles recevront une indemnité « suffisante » prélevée sur les fonds publics ou fournie par l'assurance; si elles allaitent, elles auront droit à deux repos d'une demi-heure chacun pendant la durée du travail; enfin, *last, but not least*, elles ne pourront être congédiées pendant toute la durée de leurs congés légaux et pendant une période plus longue en cas de maladie faisant suite aux couches. Cette première convention a obtenu seize ratifications.

En 1919 encore, autre convention, sur le travail de nuit des femmes. Elle a été, comme on l'a vu, revisée récemment. Elle a, dès maintenant, obtenu trente ratifications.

A l'occasion d'autres conventions, la femme est visée, soit dans le texte, soit dans une recommandation annexe ou même antérieure. Par exemple, avant la convention qui en 1921 devait interdire l'usage de la céruse dans les travaux de peinture, dès 1919, une recommandation demandait que ni les femmes ni les enfants ne fussent employés à des travaux de cet ordre quand la substance nocive n'en était pas proscrite, et, même dans des pays où la convention de 1921 n'a pas été ratifiée, la recommandation de 1919 a donné son effet. On notera que l'exposé des motifs de la recommandation établit nettement le

motif (qui est celui de l'Organisation et qui, semble-t-il, devrait être admis par tous) pour lequel certaine législation protectrice doit, dans certains cas limités, être appliquée au travail des femmes : il dit, en effet, que la manipulation des substances nocives doit être évitée aux femmes « en raison des dangers qu'elle présente pour les femmes *du point de vue de la maternité* ». Dans un même ordre d'idées, la convention sur les méthodes de fixation des salaires minima, votée en 1928, est accompagnée d'une recommandation qui prescrit aux gouvernements d'envisager particulièrement les industries où les femmes sont employées en grand nombre, d'introduire des femmes dans les organismes de fixation des salaires appartenant aux industries où les femmes sont employées en grand nombre, et, enfin, de prêter attention au principe du salaire égal pour un travail égal, sans distinction de sexe, qui est consacré par l'article 41 de la Constitution.

En 1935, une dernière convention a été votée par la Conférence, qui interdit le travail des femmes dans les mines de charbon souterraines.

Cette œuvre de législation internationale en matière de travail des femmes n'a pas reçu, il faut le dire, l'accueil serein, voire enthousiaste, en tout cas unanime, dont fut l'objet celle qui concernait le travail des enfants. En particulier, parmi les organisations féminines on peut noter deux attitudes différentes. Les unes prétendent que, en légiférant particulièrement sur le travail des femmes, l'Organisation compromet leur égalité devant l'emploi, et que la protection entraîne pour elles une restriction de leurs chances de trouver du travail. Les autres, en très grand nombre, et, parmi elles, toutes celles qui, des États-Unis à la Russie, comprennent des travailleuses manuelles, non contentes d'admettre une législation protectrice, l'approuvent et même la sollicitent, à condition

qu'elle se limite à des objets très précis et que soit énergiquement maintenu le principe de l'égalité des sexes devant l'emploi et devant la rémunération du travail. Cette attitude, d'ailleurs fixée par la Constitution elle-même, est celle de l'Organisation : pour elle, la protection de la femme qui travaille contre de mauvaises conditions d'emploi, préjudiciables à la maternité, ne doit pas supprimer l'égalité dans le droit à un emploi et à une équitable rémunération. Toutes les fois que l'occasion s'est offerte, l'Organisation a affirmé le principe de l'égalité du salaire pour un travail égal, notamment dans sa recommandation de 1928. Et, en 1935, alors que, en pleine crise de chômage, certaines organisations prônaient et certains États adoptaient la restriction de l'emploi des femmes comme un remède au chômage des hommes, le directeur du Bureau international du Travail, dans son rapport à la Conférence, a pu déclarer, sans être contredit, que cette méthode était à la fois injuste et inopérante.

Chapitre IV

L'EMPLOI ET LE CHÔMAGE. LES MIGRATIONS

Après de bonnes conditions du travail, le travailleur désire surtout la sécurité et la stabilité de son emploi. Certes, l'assurance sociale, c'est-à-dire la garantie de l'avenir, a aussi pour lui une grande importance, mais il ne s'en rend compte que s'il est parvenu à un certain degré de conscience et d'organisation qui n'est point encore le lot commun. Et puis l'assurance implique l'épargne, et souvent le travailleur reçoit, encore aujourd'hui, comme rémunération de son travail, tout juste de quoi vivre et faire vivre sa famille. Et le présent, c'est l'acquisition du pain quotidien, laquelle n'est assurée que par le travail de chaque jour. Trouver du travail et le conserver, c'est la préoccupation essentielle. On comprend donc que, parmi les fonctions que la Constitution a assignées à l'Organisation figurent le recrutement des travailleurs et la lutte contre le chômage.

La formation professionnelle

Logiquement et chronologiquement, avant d'être un travailleur, le jeune homme doit se préparer au travail par la formation professionnelle. Celle-ci relève donc de la compétence de l'Organisation. Toute la formation professionnelle : l'orientation, avec la collaboration de la science médicale, de la science de l'éducation et de la science de l'économie; l'apprentissage, et enfin l'ensei-

gnement technique proprement dit. En ces matières, encouragé par de multiples résolutions de la Conférence, le Bureau international du Travail a publié de nombreuses études. Depuis quelques années, il y est aidé par une institution extérieure, le Bureau international de l'Enseignement technique, dont le conseil d'administration comprend trois membres de son propre conseil. Pour le moment, l'Organisation en est demeurée à la période des études. Mais déjà le Conseil d'administration du Bureau a retenu le problème de l'apprentissage et de la formation technique parmi les questions susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour d'une très prochaine session de la Conférence.

Le placement

En 1919, à la session de Washington, la Conférence a voté un projet de convention sur le chômage dont l'article 2 est consacré à l'organisation nationale et internationale du placement. La convention est actuellement en vigueur dans trente États, et effectivement des services publics de placement se sont développés et fonctionnent de plus en plus efficacement dans tous les pays. Leur coordination internationale laisse encore beaucoup à désirer. Cependant, quelques conférences techniques, où les expériences se confrontent et où les méthodes peuvent s'améliorer mutuellement au contact les unes des autres, ont été organisées ou sont prévues pour l'avenir. En 1933, la Conférence a adopté un projet de convention tendant à la suppression des bureaux de placement payants.

Le chômage

Mais c'est avant tout la crise de chômage, sévissant sans arrêt, avec des hauts et des bas, depuis la guerre, qui,

dans ce compartiment de son activité, a surtout sollicité les efforts de l'Organisation. Car dès 1919 elle a pu constater l'existence de millions de chômeurs : sans doute dix pendant la période dite de prospérité; aujourd'hui, près de trente. Or le chômage est pour le travailleur le mal le plus profond, parce qu'il le menace dans son intégrité non seulement physique, mais morale. Le chômage prolongé le décourage, l'avilit, en fait à la longue un déchet d'humanité.

Réparer les méfaits du chômage là où il existe, chercher ses causes et les attaquer pour les détruire, telles sont les deux entreprises que, depuis quinze ans, l'Organisation a menées de front.

Pour réparer dans la mesure du possible les méfaits d'un chômage inévitable, elle a préconisé l'assurance. Elle a publié sur l'assurance-chômage de nombreuses études qui n'ont pas été sans influer sur les diverses législations nationales qui, au cours des quinze dernières années, l'ont adoptée. En 1919, 3.700.000 travailleurs seulement étaient obligatoirement assurés contre le chômage, et dans un seul pays, la Grande-Bretagne, cependant que dans quelques pays l'État distribuait des subventions à des caisses de chômage constituées par les travailleurs eux-mêmes. Aujourd'hui, sans compter les États-Unis, près de quarante millions de travailleurs sont couverts par des systèmes d'assurance obligatoire dans une dizaine de pays, et près de quatre millions par des systèmes d'assurance facultative dans dix autres. Le mouvement ainsi déclenché continue de se propager, à telle enseigne qu'un pays longtemps rébarbatif à l'action collective et obligatoire en matière d'assurance comme les États-Unis est en train d'instituer une assurance-chômage pour son immense territoire industriel et agricole.

Édifié par de tels progrès, le Conseil d'administration

du Bureau international du Travail jugea, dès 1933, que le problème était mûr pour une réglementation internationale. Il inscrivit la question de l'assurance-chômage à l'ordre du jour de la Conférence, laquelle a voté en 1934 une convention « assurant aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations ». Les États qui la ratifieront s'engageront à instituer ou à entretenir un système qui assure aux chômeurs involontaires, soit une indemnité versée comme contre-partie à des contributions régulières payées, du fait de l'emploi du bénéficiaire, à un organisme d'indemnisation, soit une allocation servie en vertu de mesures d'assistance aux chômeurs, distincte de l'assistance générale aux indigents, soit une combinaison d'indemnité et d'allocation. Ce système sera une assurance obligatoire, ou une assurance facultative, ou une combinaison de l'une et de l'autre, ou encore, soit l'une, soit l'autre complétée par un système d'assistance.

Mais il ne suffit pas d'atténuer les souffrances du mal; il faudrait le prévenir, ou, si on ne l'a pu, le guérir. Assurer, plus ou moins complètement, le travailleur contre les méfaits du chômage est une chose; combattre le chômage dans ses causes et dans son existence même, en est une autre, et de plus grande importance. Avec une attention dont les premières manifestations datent du début de son existence, l'Organisation s'est penchée sur le mal du chômage pour le scruter et en discerner les causes. On verra plus loin[1] qu'une grande *Enquête sur la Production*, décidée en 1921, a été achevée en 1926; et l'on ne compte plus les études et les articles publiés par le Bureau international du Travail sur les causes et la mesure du chômage. A leur lumière, il s'est attaqué au mal lui-même, s'efforçant de propager l'idée des remèdes

[1] Voir p. 135.

qui, selon lui, peuvent ou le supprimer ou du moins en diminuer les victimes. On a vu son action pour la réduction de la durée du travail considérée comme remède au chômage : les projets sur la « semaine de quarante heures » en sont sortis. D'autre part, c'est Albert Thomas le premier qui, dès 1929, a préconisé l'organisation de grands travaux publics, sur le plan national et sur le plan international, comme moyen de porter un coup très sensible au chômage en donnant un coup de fouet à l'industrie, en permettant à la machine en panne de démarrer à nouveau, et, de proche en proche, en remettant en marche toutes les industries, d'abord celles qu'intéressent directement les travaux publics, puis celles qui produisent pour alimenter les premières ou pour fournir des marchandises à leurs ouvriers, munis par leur remise en route d'une nouvelle capacité d'achat. Cette campagne en faveur des travaux publics a réussi dans de nombreux pays. Il faut dire que, jusqu'à cette heure, elle est demeurée sur les plans nationaux et n'a pas atteint cette organisation internationale à laquelle songeait le premier directeur du Bureau international du Travail. Mais le Bureau n'abandonne pas l'idée de son fondateur : le problème de l'organisation des travaux publics est de ceux que son Conseil d'administration a inscrits à l'ordre du jour de la session de 1937 de la Conférence.

Certains éléments de la société sont plus durement ou plus dangereusement frappés par le chômage. Plus durement : les travailleurs intellectuels pour qui le passage d'une profession à une autre, en cas de carence de la première, est plus difficile que pour la plupart des travailleurs manuels. Plus dangereusement : la jeunesse qui, au début de la vie, armée pour le travail par l'apprentissage ou les études, pleine de l'ardeur propre à son âge,

demande un premier emploi et n'en trouve pas. Pour le chômage des intellectuels, l'Organisation internationale du Travail, en collaboration avec l'Institut de Coopération intellectuelle de la Société des Nations (qui peut surtout l'aider en contribuant à la création de nouvelles sources de travail intellectuel), s'efforce de trouver les moyens les plus propres à en diminuer les causes et à en atténuer les effets. Quant au chômage de la jeunesse, il a fait l'objet d'un examen attentif de la Conférence lors de sa session de 1935, au cours de séances qui ne furent pas exemptes d'émotion. Des représentants des organisations de jeunes travailleurs sont venus crier devant ses membres leurs souffrances et leurs espoirs. La Conférence, se rendant compte qu'en cette matière une convention serait inutile, a du moins adopté une très longue recommandation où sont énumérés tous les moyens propres à atténuer, sinon à faire disparaître, le chômage, si démoralisant, des jeunes. Le jour où, selon les termes de la recommandation, le travail, grâce à une scolarité obligatoire prolongée, sera interdit aux très jeunes gens, la quantité de travail qui se trouve disponible dans le monde pourra être partagée plus équitablement entre les seuls hommes qui devraient travailler, c'est-à-dire les adultes. L'affirmation de tels principes, entre bien d'autres, fait de la grande recommandation sur le chômage de la jeunesse de 1935 un véritable programme de politique sociale pour l'avenir.

Les migrations des travailleurs

Les travailleurs, ne trouvant pas toujours un emploi chez eux, sont souvent portés à en chercher un dans d'autres pays. La seconde moitié du XIX^e^ siècle, période de mise en exploitation de tant de terres nouvelles, a connu les migrations libres d'Europe et aussi d'Asie

succédant aux migrations forcées des esclaves africains. Raisonnant dans l'absolu, tout homme réfléchi devrait arriver à la conclusion que, en un temps et pour une institution où la protection des travailleurs est une fin essentielle de l'activité internationale, une réglementation protectrice internationale des immigrants et même des émigrants doit être un des points les plus importants du programme permanent de l'Organisation internationale du Travail.

Or, jusqu'à ce jour, et sans que la faute en incombe à l'Organisation, il n'en a pas été ainsi. Bien au contraire, surtout depuis la grande guerre, de nombreux États d'immigration : États-Unis, Dominions britanniques, nombre d'États de l'Amérique latine ou de l'Europe, ont émis à l'égard des immigrants des législations unilatérales et restrictives. Toutes s'efforcent de déterminer au plus juste la capacité d'absorption de l'État en travailleurs étrangers et de fixer des principes de sélection pour ceux que l'on admettra, soit du point de vue de la nationalité, soit du point de vue des professions. Si ces législations restrictives s'inspiraient en partie des difficultés économiques de l'heure, on peut dire que le nationalisme ardent qui s'est manifesté un peu partout dans l'après-guerre y était bien aussi pour quelque chose. Et voici que, dans ces derniers temps, on relève un mouvement analogue dans certains pays d'émigration, l'Italie, voire l'Espagne, où l'on tend à n'admettre comme émigration à l'étranger que l'émigration temporaire et à ne permettre l'émigration définitive que vers les colonies ou protectorats de la mère patrie.

Il serait vain de nier que, à côté de bien des inconvénients, une pareille attitude a eu l'avantage d'exercer une influence souvent heureuse sur l'amélioration du sort des émigrants. Il n'en est pas moins vrai que les échanges de

population, comme les échanges de marchandises, — plus qu'eux encore, car le travail humain est quelque chose de bien plus estimable que la marchandise, — ne doivent pas échapper à la vigilance des institutions internationales. Et en fait, malgré les tendances qui viennent d'être indiquées ci-dessus, on peut saisir dans les quinze dernières années tout un mouvement d'accords bilatéraux, plurilatéraux et de règlements internationaux concernant les migrations de travailleurs.

De 1926 à 1929, le Bureau international du Travail entreprenait la collection, l'analyse et la publication systématiques, en trois volumes, de tous les textes qui réglementent et ordonnent les mouvements migratoires, tant d'émigrants que d'immigrants : règlements nationaux, accords bilatéraux et plurilatéraux, conventions internationales. Trois volumes : c'est dire que, malgré les tendances actuelles, la réglementation et les accords touchant les migrations de travailleurs restent dans la politique de tous les États. Il est possible que longtemps encore des gouvernements pensent que les questions d'émigration et d'immigration sont de ces « problèmes domestiques » au sujet desquels la souveraineté nationale ne doit subir aucune atteinte. Il n'en est pas moins vrai que, pour le passage des travailleurs migrants d'un pays dans un autre, la protection de ceux-ci exige accords et réglementations, dont l'Organisation internationale du Travail ne saurait se désintéresser.

En fait, dès sa première session, en 1919, à Washington, elle en a traité. A propos du chômage, elle discuta la question générale des migrations : dans une recommandation, elle demandait au Conseil d'administration du Bureau la création d'une commission internationale qui, tout en tenant compte des souverainetés nationales,

recherchât et proposât les mesures propres à réglementer les migrations de travailleurs et à protéger les salariés résidant en pays étranger. En 1921, une commission était réunie, composée moitié de représentants de pays européens, moitié de représentants des pays d'outre-mer. Elle demandait au Bureau international du Travail d'améliorer dans la mesure où il le pourrait les statistiques de migrations, ce à quoi il n'a cessé de s'appliquer, présentant des tableaux comparatifs internationaux des mouvements migratoires mondiaux en 1920-1923, 1924, 1925-1927, étudiant par ailleurs les statistiques des migrations dans leurs définitions, méthodes et classifications, élaborant un vaste rapport d'ensemble sur « la statistique des étrangers » pour lequel ont été dépouillés et comparés les recensements démographiques des deux dernières décades, convoquant enfin, en octobre 1932, une Conférence internationale des statisticiens des migrations qui a établi la liste des progrès réalisables en vue de l'amélioration des statistiques en question.

Par ailleurs, la Commission internationale de l'émigration de 1921 énonçait aussi, touchant le recrutement collectif des travailleurs à l'étranger, un certain nombre de principes directeurs dont elle demandait l'adoption par chaque État où se ferait ou pour qui se ferait ce recrutement : inspection et surveillance des opérations de recrutement par les autorités compétentes des deux États; recrutement par des bureaux ou des agents reconnus par ladite autorité compétente; consultation à ce sujet des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés; recrutement conduit de manière à ne point troubler les marchés du travail des deux États intéressés; contrats signés dans le pays d'émigration avant le départ et pleinement exécutoires dans le pays d'immigration; enfin, interdiction de recruter à l'étranger des travailleurs en vue

de remplacer des travailleurs nationaux en grève ou objets d'un lock-out.

Certes, ce n'était là qu'une résolution, sans valeur impérative. Et pourtant, depuis l'année de sa rédaction, 1921, toute une série d'accords bilatéraux ont été conclus qui s'en inspirent : accords de la France avec l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, l'Espagne; de l'Autriche avec la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie; de la Belgique avec l'Italie et le Luxembourg; de l'Allemagne avec la Lithuanie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie; de l'Italie avec le Luxembourg et la Yougoslavie, etc.

Hors d'Europe même, on peut citer quelques accords du même genre : accord pour l'émigration du Mozambique vers l'Union Sud-Africaine et la Rhodésie méridionale, etc. Et enfin en Asie, s'il n'y a pas d'accords formels, il y a des règles d'usage strictement observées, notamment pour les travailleurs migrants partant de l'Inde, des Indes néerlandaises ou de l'Indochine française vers la Malaisie ou l'Océanie.

Un autre aspect de la question a été abordé par l'Organisation : la protection des migrants en cours de route. En 1926, une convention a été votée par la Conférence : le régime à bord des navires d'émigrants devra être surveillé par un inspecteur; une personne qualifiée du sexe féminin lui sera adjointe pour veiller sur les femmes et les enfants non accompagnés; chaque groupe d'émigrants aura à sa disposition un interprète de sa langue. La convention a été ratifiée par seize États sans condition et par trois conditionnellement.

Enfin, on verra au chapitre suivant que, dès 1925, votant une convention sur la réparation des accidents du travail, la Conférence en avait, dans le même temps, voté une

autre sur l'égalité de traitement des travailleurs étrangers en cette matière. A ce jour, elle a obtenu trente-quatre ratifications, chiffre record.

Sans entrer dans le détail, il nous est nécessaire de rappeler ici les autres décisions de la Conférence internationale du Travail favorables aux migrants dans le domaine des assurances sociales. Les conventions adoptées par elle depuis 1927 ont garanti l'égalisation complète des étrangers aux nationaux pour l'assurance-maladie et, en matière d'assurance-invalidité-vieillesse-décès, des garanties considérables pour les travailleurs étrangers, garanties précisées et étendues encore par le projet de convention de 1935 sur la conservation des droits en vertu de cette même assurance. Il en a été de même en ce qui concerne l'assurance et l'assistance-chômage en vertu du projet de convention de 1934. Ainsi se trouve défini et en voie de réalisation un vaste programme assurant aux ouvriers un traitement aussi large qu'il a paru possible lorsqu'ils émigrent à l'étranger ou y ont travaillé.

Pour l'instant, c'est là tout. Résultats substantiels, mais singulièrement limités. Par exemple, la question du placement des migrants et de la plus ou moins grande liberté des mouvements migratoires de travailleurs, question cruciale, n'a pas été abordée. Jusqu'à ce jour, les gouvernements ont hésité à la soumettre aux délibérations de l'Organisation internationale. Aussi certains États, soucieux de l'établissement d'accords en cette matière, suscitèrent-ils deux consultations internationales sur le problème des migrations, en dehors des institutions de Genève. La première fut la conférence de Rome en mai 1924; la seconde, la conférence de La Havane, en avril 1928. Invité aux deux conférences, le Bureau international du Travail a participé à leur organisation matérielle et à la rédaction des procès-verbaux. Des résolutions

ont été votées, non des projets de convention. Tout au moins est-on sorti de ces deux réunions avec la conviction renforcée que ces problèmes, si « domestiques » qu'on se plût à les déclarer, comportaient des aspects internationaux, qui méritaient d'être traités internationalement.

Le Bureau international du Travail n'a jamais pensé autrement : en 1926, il a créé une Commission permanente des migrations pour suivre l'étude du problème. Et quand, en décembre 1929, la Société des Nations convoqua à Paris une conférence diplomatique pour l'égalité de traitement des étrangers, le Bureau international du Travail suivit ses travaux et y collabora. Bien qu'aucun projet de convention ne soit sorti des délibérations de cette conférence, celles-ci ont contribué à éclairer certains aspects du problème. Au cours des échanges de vues, la question du placement des travailleurs et de l'introduction plus ou moins libre des émigrants dans les pays étrangers fut écartée, soit qu'elle fût considérée (c'était toujours l'opinion de certains) comme relevant exclusivement des souverainetés nationales, soit que (c'était l'opinion qui découlait du rapport présenté par le Comité économique de la Société des Nations) on fût d'accord pour penser que, si elle devait être un jour traitée internationalement, elle ne pouvait l'être que par l'Organisation internationale du Travail.

La publication, toute récente, par le Bureau international du Travail, d'un rapport d'ensemble sur *Les travailleurs migrants* est un des derniers faits à signaler dans ce domaine. Etudiant les déplacements internationaux d'ouvriers recrutés dans un pays et placés dans un autre, ainsi que le traitement et la condition de ces travailleurs pendant qu'ils occupent au pays d'immigration leur premier emploi, ce rapport et ses conclusions générales sur les principes communs des réglementations et des

traités apportent une contribution à la solution de multiples problèmes techniques en vue d'un meilleur régime de la circulation internationale des travailleurs. Il a été soumis à la Conférence internationale du Travail à sa vingtième session (juin 1936).

Les choses en sont là en ce qui concerne les migrations de salariés : le problème de leur protection viendra bientôt, à la lumière du rapport précité, à l'ordre du jour de la Commission des migrations du Bureau international du Travail, qui se réunit périodiquement. Mais il y a un autre aspect des migrations de travailleurs : celui de la colonisation des terres et de l'émigration des colons. La commission en est actuellement saisie, en vue de rechercher toutes possibilités de collaboration internationale dans ce domaine. Dans un monde chaque jour plus étroit, où tous les échanges, ceux des travailleurs comme ceux des marchandises, des livres ou des idées, sont, quoi qu'on fasse et quoi qu'on dise, appelés à se généraliser encore, le problème international des migrations de travailleurs, à peine effleuré aujourd'hui, se posera peut-être avec acuité demain. L'Organisation internationale du Travail est prête pour l'étudier quand il le faudra et pour proposer les solutions opportunes. Une résolution votée à Santiago-du-Chili, en janvier 1936, par la Conférence du Travail des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation, est bien faite pour l'encourager dans cette voie. De même, tout récemment des appels sont venus du Brésil, de l'Argentine, du Chili, pour que le Bureau international du Travail étudie avec ces pays les moyens de donner à une immigration de colons européens rationnellement organisée force et efficacité. Le Bureau a envoyé au Brésil et dans les États de la Plata une première mission d'étude. Il semble que s'ouvre à lui un domaine jusqu'à ce jour contesté et défendu.

Chapitre V

LES ASSURANCES SOCIALES

Principes de l'assurance sociale

Le premier souci du travailleur, c'est de pouvoir travailler dans des conditions qui lui permettent de vivre en homme et de faire vivre sa famille; le second, d'avoir un travail régulièrement assuré; le troisième, d'être garanti contre les risques qui menacent en permanence sa condition de salarié et de prolétaire : les accidents du travail, les maladies ordinaires ou les maladies professionnelles, l'invalidité, la vieillesse, le décès prématuré, le chômage.

Comment lui épargner cette obsession de l'insécurité? En couvrant l'ensemble de ces risques. On le peut essayer de trois manières, si l'on se refuse à recourir à une institution organique : La prévoyance individuelle; mais est-elle concevable pour cet homme, rouage infime d'une énorme machine dont il n'est point maître? L'épargne; mais elle n'a d'efficacité qu'après une période longue et continue de travail et de rémunération, et c'est précisément l'interruption de son travail qui menace chaque jour le travailleur. Enfin, l'assistance, publique ou privée; la seconde est aléatoire et humiliante; la première n'intervient que tardivement, lorsque la déchéance est survenue, le plus souvent irrémédiable. Ainsi, les moyens concevables sans une réglementation générale et organique ne peuvent servir au travailleur salarié. Seule l'assurance sociale peut le couvrir contre tous les risques qui menacent ses condi-

tions de travail et de vie : seule elle peut lui procurer une certaine sécurité économique.

Que le salarié possède cette sécurité, il y va de l'intérêt général de la société. Comme les prolétaires n'ont point les moyens d'être individuellement prévoyants pour eux-mêmes et que leur imprévoyance fatale peut être dommageable à l'ensemble du corps social, c'est à celui-ci d'être prévoyant pour eux : l'assurance doit donc être imposée par la loi, de telle sorte que l'individu ne puisse s'y soustraire. Et, en fait, progressivement, depuis des décades, le principe de l'assurance obligatoire se substitue à celui de l'assurance facultative; son usage tend à devenir universel.

Mais, pendant que son usage s'étend, sa fonction sociale s'élargit. Les premiers essais, assez timides, d'assurance sociale ont seulement consisté à indemniser plus ou moins largement les assurés qui avaient subi un dommage du fait de la réalisation d'un risque, accident, maladie ou tout autre. Puis l'assurance sociale s'est mise à réparer, grâce à ses prestations médicales, les effets du risque, au lieu d'en indemniser simplement les victimes. Seconde étape, mais non point la dernière. Aujourd'hui, l'assurance sociale s'efforce d'éviter aux travailleurs la réalisation du risque; indemniser et réparer ne lui suffit plus; elle tend à prévenir. Elle s'intéressera à la sécurité industrielle, pour éviter l'accident; elle construira des *preventoria* à côté de ses hôpitaux, pour éviter la maladie; et ainsi de suite. Elle vise le mal dans ses causes et non plus seulement dans ses conséquences : pour le plus grand bien, non seulement des travailleurs mais de toute la société dont ils sont membres, elle vise à les maintenir dans la capacité de produire.

C'est cette ample assurance sociale que l'Organisation internationale du Travail s'est appliquée à réaliser dans

le monde entier au cours des quinze premières années de son existence.

Les débuts de l'action

Quand l'Organisation a été créée, en 1919, l'assurance sociale n'avait dans le monde qu'une place modeste. Sans doute, en Allemagne, Bismarck avait doté son pays en sept ans, de 1883 à 1889, d'une assurance-maladie, d'une assurance-accident et d'une assurance-invalidité et vieillesse. Mais là même, si vaste qu'elle fût, l'œuvre n'était encore que fragmentaire. Et puis l'exemple n'avait été suivi que timidement et partiellement par quelques pays : l'Autriche, la Hongrie, le Luxembourg, la Norvège, la Serbie, la Grande-Bretagne, la Roumanie et la Russie. Quand la guerre arrêta le mouvement, il n'avait ni l'ampleur ni la coordination propres à réaliser les assurances sociales telles qu'on vient d'en définir le principe.

Les fondateurs de l'Organisation internationale du Travail lui demandaient, dans le Préambule de la Constitution, de protéger les travailleurs « contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents du travail », et de faire en sorte que leur fussent accordées des « pensions de vieillesse et d'invalidité ». Un tel énoncé était plus suggestif et exemplaire que complet et coordonné.

Nantie de ces recommandations un peu vagues, l'Organisation a commencé son action d'abord, elle aussi, en ordre dispersé. Par exemple, en 1919, à Washington, la Conférence attribue un rôle à l'assurance dans le projet de convention sur l'emploi dans l'industrie et le commerce des femmes avant et après l'accouchement : l'indemnité à laquelle elles auront droit pendant la période d'absence autorisée ou imposée sera, soit prélevée sur les fonds publics, soit fournie par une société d'assurance.

De même, à Washington encore, quand la Conférence vote un projet de convention et une recommandation sur le chômage des salariés de l'industrie et du commerce, elle invoque la possibilité d'établir un système d'assurance contre le chômage. De même encore, à Gênes, en 1920, elle vote un projet de convention sur l'indemnité de chômage à accorder aux marins en cas de perte du navire par naufrage; à Genève, en 1921, dans un projet de convention sur la réparation des accidents du travail dans l'agriculture, elle demande l'extension aux travailleurs agricoles des lois qui ont pour objet d'indemniser les victimes d'accidents du travail.

Cette œuvre est intéressante. Mais elle aboutissait à des réalisations restreintes n'intéressant que des catégories limitées de travailleurs.

Le programme de 1925. Sa réalisation

C'est en 1925 que l'œuvre essentielle commença. Elle devait être sinon achevée, du moins poussée très loin, de 1925 à 1934.

En 1924, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail avait demandé à celui-ci de présenter l'année suivante, à la septième session de la Conférence, un rapport sur l'ensemble des problèmes généraux de l'assurance sociale, dans le dessein d'indiquer à la Conférence l'orientation que l'Organisation devrait donner à ses travaux en cette matière et l'ordre dans lequel ces travaux devraient être entrepris au cours des sessions ultérieures. D'ailleurs, pour ne point perdre de temps, pendant que ce programme était étudié et avant que des décisions à son sujet ne fussent prises, le Conseil d'administration inscrivait à l'ordre du jour de la session de 1925 la question de la réparation des accidents du travail.

Le Bureau fournit, cette année-là, à la Conférence un

rapport sur les problèmes généraux de l'assurance, dont on pourrait dire qu'il était un manifeste, s'il n'avait présenté par ailleurs une étude très poussée, très approfondie, exprimant, en quelque sorte, la philosophie des assurances sociales. L'examen de ce rapport amena la Conférence à voter une « résolution générale sur les assurances sociales », véritable programme de travail pour les années à venir. En outre, avec plus de précision et de largeur que le Préambule de la Partie XIII, elle assignait aux assurances sociales leur place dans l'organisation économique et sociale du monde : « Un régime de travail fondé sur la justice sociale exige l'organisation d'une protection efficace des travailleurs contre les risques qui peuvent mettre en danger leur existence et celle de leur famille... Le meilleur moyen d'obtenir une telle protection consiste dans l'institution d'un système d'assurances sociales donnant aux bénéficiaires des droits nettement établis. » Et, entrant immédiatement dans la pratique, elle invitait le Conseil d'administration, comme suite à l'examen de la question de l'assurance-accident qui intervenait dès cette session, à inscrire à l'ordre du jour de très prochaines sessions de la Conférence les problèmes de l'assurance-maladie et de l'assurance-invalidité-vieillesse-décès. Ainsi fut fait. En quelques années, la Conférence devait se trouver voter une dizaine de conventions couvrant tout le champ de l'assurance sociale.

Dès 1925, ce sont deux conventions sur la réparation des accidents du travail dans l'industrie et le commerce. La première comporte cette disposition fondamentale : que le principe du risque professionnel en matière de réparation des accidents du travail et d'assurance-accident doit couvrir tous les ouvriers, employés ou apprentis occupés dans toutes les catégories d'entreprises, d'exploitations ou d'établissements industriels et commerciaux,

qu'ils soient publics ou privés, quels que soient leur nature, leurs effectifs ou le degré de risque d'accident qu'ils comportent. Cette convention ne s'applique pas à l'agriculture; mais, on verra plus bas [1] qu'une convention avait été votée en 1921, qui concerne la réparation des accidents du travail en agriculture; elle prévoit que les salariés de l'agriculture auront le bénéfice de la législation générale sur la réparation des accidents du travail : ainsi les États qui ont ratifié les deux conventions de 1921 et de 1925 doivent admettre les travailleurs de l'agriculture au bénéfice de la réparation des accidents prévus pour les travailleurs de l'industrie. Quant à la seconde convention, votée en 1925, elle engage les États à accorder aux ressortissants de tous les autres États qui l'auront ratifiée, quand ils sont victimes d'accidents du travail sur leur territoire, le même traitement dont bénéficient leurs propres ressortissants. Ces deux conventions concernant la réparation des accidents du travail ont obtenu à ce jour, la première seize, la seconde trente-quatre ratifications.

Enfin, on sait déjà qu'à cette session de 1925, dont on peut dire qu'elle est la première grande session des assurances sociales, la Conférence avait voté une convention sur la réparation et l'assurance des maladies professionnelles.

La seconde grande session des assurances sociales fut celle de 1927 : elle a produit deux conventions sur l'assurance-maladie, l'une pour les travailleurs de l'industrie et du commerce, l'autre pour les travailleurs de l'agriculture. Exception faite pour leur champ d'application, elles sont semblables : elles prévoient une assurance-maladie obligatoire en faveur des travailleurs salariés; elles assurent une indemnité de maladie pendant les vingt-six premières

[1] Voir p. 106.

semaines d'incapacité, c'est-à-dire pendant une demi-année, et l'assistance médicale et pharmaceutique depuis le début de la maladie au moins jusqu'à l'expiration de la période prévue pour le paiement de l'indemnité. Ces conventions représentent déjà une acquisition sociale importante. En outre, n'ayant pu y fixer bien des modes d'application de l'assurance-maladie, notamment le montant de l'indemnité pécuniaire à payer, la Conférence y ajouta une longue recommandation, énonçant les principes que la pratique a reconnus les plus propres à permettre un aménagement juste, rationnel et efficace de l'assurance-maladie. On peut y voir une sorte de code législatif de l'assurance-maladie, dont les articles sont, non point imposés, mais suggérés aux États de bonne volonté. On y trouve des directives et des indications sur la détermination du montant de l'indemnité d'après le salaire du malade et ses charges de famille, sur les prestations en nature, sur l'organisation du service médical, sur la contribution que les institutions d'assurance peuvent et doivent apporter à la prévention de la maladie. Bref, les trois fonctions essentielles de l'assurance-maladie y sont traitées, qui peuvent se résumer en trois mots : indemniser, réparer, prévenir. L'œuvre de la Conférence à cette seconde étape a, elle aussi, déjà eu le temps de produire des résultats appréciables : seize ratifications pour la convention sur l'assurance-maladie des travailleurs de l'industrie et du commerce; onze pour la convention sur celle des travailleurs de l'agriculture.

Six ans plus tard, troisième étape, décisive. En 1933, la Conférence n'a pas voté moins de six conventions couplées par deux, l'une sur l'industrie et le commerce, l'autre sur l'agriculture : une couple sur l'assurance-vieillesse, une couple sur l'assurance-invalidité, une couple sur l'assurance-décès. Ici, nous sommes encore trop près

de l'événement pour que l'on puisse inscrire un nombre substantiel de ratifications au tableau.

En 1934, c'est le vote de la convention sur l'assurance-chômage que l'on a déjà vu; et enfin en 1935, pour parachever l'édifice, c'est celui d'une convention sur la conservation des droits à pension des travailleurs qui passent d'un pays dans un autre.

Voilà donc l'œuvre de législation internationale presque achevée, tout au moins dans sa première forme, réserve faite des améliorations que peuvent lui apporter les revisions futures, au rythme du progrès des conditions sociales, et réserve faite, aussi, de l'assurance des marins. Car, il faut bien le dire, au beau et harmonieux monument édifié en quelques années, une aile manque. Certains problèmes de l'assurance des marins ont été abordés, mais non réglés par la Conférence maritime de 1929; ils seront repris par celle de 1936; ils concernent l'assurance contre les accidents et la maladie. Rien n'a été fait, présentement, concernant l'assurance contre l'invalidité, la vieillesse, le décès [1]. De même, pour les « travailleurs intellectuels », aucun problème n'a été encore abordé, comme il apparaîtra au chapitre suivant.

Les effets. L'avenir

Dans une matière aussi délicate, aussi difficile à traiter, et qu'abordent, à l'heure actuelle, tant d'États encore neufs en matière de politique sociale, la législation n'est pas tout; il faut tenir compte aussi de la manière dont elle est appliquée. Si, parmi les institutions sociales, il en est une où la réglementation d'application est au moins aussi importante que l'établissement des principes juridiques ou sociaux, c'est bien celle qui traite des assurances

[1] Voir ci-dessous, p. 104.

sociales. Aussi l'Organisation n'aurait-elle fait que la moitié de sa tâche, si le Bureau international du Travail ne suivait les différents régimes d'application dans les divers pays, et notamment certaines de leurs fonctions, particulièrement importantes et difficiles. Par exemple, on conçoit aisément que la gestion financière d'une institution d'assurance, sociale ou privée, est primordiale, puisque c'est d'elle que dépend en dernière analyse le versement des prestations aux assurés. Or rien n'est plus délicat que cette gestion. Non seulement on peut la mener en s'inspirant de théories différentes, comme la « capitalisation » ou la « répartition », mais même les simples opérations de prévisions financières, qui relèvent de l'actuariat, présentent une grande complication. Le Bureau a estimé que c'était rendre service aux intéressés que de suivre l'application des régimes nationaux d'assurance dans chaque État pour en informer les autres, et de dresser en cette matière un bilan commun des expériences particulières. De même, dans un autre domaine, il a considéré de son devoir de suivre et de définir le rôle du médecin et de l'organisation médicale de l'assurance, la participation des assurances sociales aux œuvres d'hygiène publique qui sont en quelque sorte des œuvres de prévention contre les maux que l'assurance a entrepris, non seulement d'indemniser, de réparer, de guérir, mais de prévenir.

Il y a là tout un domaine de recherches extrêmement ardues, que le Bureau, dans l'intérêt de la collectivité, poursuit avec persévérance. Il en a tiré une réputation de science, qui a déjà poussé bien des États en mal d'une législation d'assurance sociale à lui demander conseil et appui.

Enfin, un dernier aspect du problème le préoccupe. Encore aujourd'hui, malgré ses succès, l'assurance sociale

a de nombreux adversaires, dont, d'ailleurs, la bonne foi n'est point en cause. Leur hostilité s'appuie sur deux arguments : d'une part, l'assurance sociale est trop coûteuse; d'autre part, l'étendue des bénéfices que la société peut en tirer est douteuse. Croyant connaître exactement le passif social de l'assurance, ils en ignorent l'actif. Le Bureau a pris comme tâche de fixer, dans la mesure du possible, l'un et l'autre.

Pour le passif, certains gouvernements lui avaient demandé d'évaluer le coût de l'assurance sociale dans les divers pays qui la pratiquent, ou plutôt, en élargissant le problème, de calculer les « charges sociales » qu'assument, à l'heure actuelle, les différents États et leurs pouvoirs publics. Calcul extrêmement délicat. Sans reculer devant une difficulté qu'il estimait à sa juste grandeur, le Bureau a, par deux fois, en 1932 et en 1935, publié, pour un grand nombre de pays, l'analyse et la somme des charges sociales qu'ils assument.

Mais l'autre aspect du problème : l'actif de l'assurance, a lui aussi son importance. En tant qu'opération financière, — et elle est cela, bien qu'elle ne soit pas que cela, — l'assurance sociale doit se juger à la balance entre son actif et son passif. Or, ce que l'on sait sporadiquement des effets des assurances sociales amène à penser que leur introduction dans un pays et l'exercice de leurs fonctions curative et préventive ont pour triple effet l'amélioration de l'état sanitaire, la plus grande régularité du travail, un rendement supérieur de la production. Ces bénéfices, on les pressentait, on y croyait, on en avait même la certitude morale; on n'a guère pu, à cette heure, les démontrer scientifiquement. La preuve, preuve indirecte mais sûre, semble être sortie de la crise. Car comment penser qu'à une époque où tous les États sont, par nécessité d'économie, obligés de restreindre leur train de maison, ils

n'auraient pas essayé de diminuer la charge des assurances sociales si, à côté du fardeau, les gouvernements n'avaient la notion exacte de l'allègement que l'assurance leur apporte par la stabilité qu'elle donne à la société. Le fait que, depuis 1930, la Grande-Bretagne a pu, avec des millions de chômeurs, vivre sans crise sociale, sinon sans souffrances, et se rétablir plus rapidement que bien d'autres pays, milite en faveur de l'assurance-chômage. Le fait que les États-Unis, pays de l'individualisme, qui, en temps de prospérité, n'avaient jamais songé aux assurances sociales, en édifient un système imposant, sinon encore complet, en pleine crise et pour sortir de la crise, est une preuve encore plus éclatante de l'excellence de l'institution.

L'Organisation internationale du Travail peut tirer une certaine fierté de son œuvre pour l'assurance sociale. Certes, elle n'est point achevée, même dans sa partie purement réglementaire; mais elle a progressé d'un tel rythme que l'on peut espérer voir à bref délai ce premier achèvement. Restent les problèmes d'application, — fonctionnement administratif et financier, fonction médicale et d'hygiène sociale, questions de prévision actuarielle, et bien d'autres, que le Bureau international du Travail a abordés depuis quelques années. Pour lui commence donc, avant que la première phase soit accomplie, une seconde : celle des études techniques et de pratique administrative. Il y entre en entamant la confrontation des expériences nationales dans ces deux domaines de la technique et de la pratique. Il fait appel, dans cette tâche nouvelle, au concours d'un Comité d'experts, dont les avis précieux ne lui ont point manqué pour l'édification de la législation internationale en matière d'assurances sociales, mais lui seront encore plus utiles et ne lui manqueront pas ici, car ce Comité représente un riche ensemble de compétences quant aux conditions d'application des lois d'assurance. Cette nouvelle activité du Bureau international du Travail répond à un besoin maintes fois exprimé dans nombre de pays, et surtout dans les pays extra-européens qui créent ou se préparent à créer sur leur territoire des législations et des institutions d'assurance sociale.

Chapitre VI

LES PROBLÈMES SPÉCIAUX A CERTAINES CATÉGORIES DE TRAVAILLEURS

Dès les premières années de son existence, on a dit qu'à l'Organisation internationale du Travail rien de ce qui est travail ne peut être étranger. L' « unité du travail » a été proclamée par deux des membres des premières sessions de la Conférence. Elle légitime l'action de l'Organisation dans toutes les branches du travail qui partent de ce tronc commun : l'activité humaine. Or, si unité du travail il y a, il n'en demeure pas moins que le problème de la protection et de l'équitable traitement des travailleurs ne se pose pas dans des conditions identiques pour les diverses catégories où ils se classent. Il a donc fallu que l'activité de l'Organisation rayonnât pour être universellement efficace. Il lui a fallu agir successivement ou simultanément, non seulement en faveur de tous les travailleurs pris dans l'ensemble, mais en faveur des travailleurs de l'industrie, de la marine, de l'agriculture, des travailleurs intellectuels et des employés, des travailleurs indigènes.

Le travail maritime

On a dit, non sans raison, que la marine marchande est la plus internationale des industries par son objet, — le transport de continent en continent, — par le milieu où

elle s'exerce, la haute mer, et par les difficultés qu'il y a, sans accord, à protéger une marine nationale contre la concurrence des autres. L'âpreté de cette concurrence rend difficilement supportables pour un armement, ou en tout cas risque de faire paraître insupportables aux yeux des armateurs de cet armement, des charges que les autres armements n'assumeraient pas avec lui. En matière de travail maritime, surtout dans la navigation au long cours, plus encore peut-être qu'en matière de travail terrestre, le progrès social gagne à marcher au rythme et sous le couvert d'une réglementation internationale.

Au reste, cette réglementation internationale a eu ses premiers essais de très bonne heure, car le métier étant partout le même, et les marins, dans leur vie errante, allant, quelle que fût leur nationalité, sous toutes les latitudes, il s'établit, dès le moyen âge, une « coutume de la mer », première ébauche d'une règle générale de vie et de régime applicable à tous.

Il n'est donc pas étonnant que, dès ses débuts, l'Organisation internationale du Travail ait conçu l'idée de réglementer internationalement le travail maritime. Ajoutons qu'elle trouva une aide puissante dans l'organisation syndicale des marins : car la profession est très anciennement organisée et groupée, non seulement dans des fédérations nationales, mais dans une « section des marins » de la Fédération syndicale internationale des ouvriers des transports.

Dès 1920, la seconde session de la Conférence, tenue à Gênes, était consacrée au travail maritime. En 1921, la troisième session eut à son ordre du jour quelques questions du travail maritime déjà abordées à Gênes. En 1926, la neuvième session de la Conférence fut maritime et, en 1929, la treizième. De ces différentes sessions, s'il n'est point sorti ce « statut international pour

les marins » dont la Conférence, à Gênes, examinait la possibilité, mais des conventions sont nées, qui ne manquent pas de substance.

En 1920, trois conventions. La première, sur le placement des marins, stipule qu'il ne saurait faire l'objet d'opérations lucratives, que des bureaux publics et gratuits de placement seront institués, avec représentation des associations d'armateurs et de marins. La seconde prévoit qu'en cas de perte par naufrage d'un navire l'armateur doit payer aux marins une indemnité de chômage correspondant à deux mois de salaire. La troisième interdit l'emploi à bord des enfants au-dessous de quatorze ans, sauf sur des navires montés par les seuls membres d'une même famille.

En 1921, deux conventions nouvelles. La première déclare que tout jeune homme âgé de moins de dix-huit ans devra, pour être employé sur un navire monté par d'autres personnes que les membres d'une même famille, présenter un certificat médical qui l'y autorise. La seconde interdit l'emploi des jeunes gens de moins de dix-huit ans comme soutiers ou chauffeurs.

En 1926, deux conventions encore. L'une, sur le contrat d'engagement des marins, traite de la nature, des conditions de validité et des divers genres de ces contrats. L'autre consacre pour le marin le droit de ne pas être délaissé à l'étranger et précise que tout marin débarqué en cours ou en fin de contrat devra, sans frais pour lui-même, être ramené soit dans son pays, soit à son port d'engagement, soit au port de départ du navire.

Toutes ces conventions ont, à l'heure actuelle, été ratifiées par un grand nombre d'États : pour les trois conventions de 1920, dans l'ordre où elles ont été énumérées plus haut, 24, 24 et 30 ratifications; pour les deux conventions de 1921, 28 et 30 ratifications; pour les deux

conventions de 1926, 20 et 16. C'est dire que, pratiquement, presque tous les États Membres de l'Organisation possédant une marine marchande qui compte, États d'Occident ou d'Orient, en ont ratifié le plus grand nombre; preuve de la volonté qu'ont les États maritimes de supprimer ce facteur si nuisible à la concurrence loyale dans l'industrie maritime : le dumping social; preuve aussi de la force des organisations syndicales de marins.

Est-ce à dire que le travail maritime soit dès maintenant réglementé internationalement d'une manière totale ou même assez satisfaisante? Non certes, et l'œuvre qui reste à accomplir est encore vaste et difficile. Les sept conventions votées jusqu'à ce jour n'ont pas entamé le problème essentiel : celui des conditions du travail; elles ne traitent ni de la durée du travail, ni de la protection à accorder aux marins en cas d'accident, de maladie, d'invalidité, de vieillesse, de décès.

Pourtant certaines de ces questions — la durée du travail, la protection des gens de mer en cas de maladie, y compris le traitement des blessés à bord, — furent abordés au cours d'une quatrième session de la Conférence consacrée au travail maritime, en 1929, en même temps que des questions moins primordiales, comme les conditions de séjour des marins dans les ports et la capacité professionnelle des officiers. Aucune d'entre elles ne fut réglée alors. Elles sont donc encore, si l'on peut dire, à l'ordre du jour de l'Organisation internationale du Travail. Une réunion préparatoire, composée de représentants des gouvernements, des armateurs et des marins a à nouveau étudié, en novembre-décembre 1935, la question de la durée du travail, considérée sous un nouvel aspect : celui de la composition des effectifs pour les diverses catégories de navires. Cette question, ainsi

que les autres qu'avait examinées la Conférence à sa session maritime de 1929, feront l'objet d'une délibération définitive au cours d'une nouvelle session maritime de la Conférence qui aura lieu au mois d'octobre de 1936. Même en admettant qu'elles soient réglées alors par des conventions, d'autres problèmes, et non des moindres, concernant le travail maritime resteront pour occuper des sessions ultérieures de la Conférence, et d'abord la protection contre les effets de la vieillesse, de l'invalidité et de la mort, qui fait depuis 1933 l'objet de conventions s'étendant à tous les travailleurs, sauf les travailleurs maritimes et, comme on verra plus loin, les travailleurs intellectuels.

Le travail agricole

Les travailleurs agricoles représentent plus de la moitié de la masse laborieuse du monde. Il eût été singulier qu'une organisation qui a pour fin la protection du travail s'en désintéressât, comme certains l'auraient voulu. Mais, quand on examine l'œuvre accomplie jusqu'à ce jour, on est bien obligé de reconnaître qu'en matière de travail agricole les résultats présents sont loin d'être comparables à ceux où l'Organisation est parvenue en matière de travail industriel ou même maritime. A un tel retard il y a des raisons d'ordre extrinsèque et d'ordre intrinsèque.

D'abord, jusqu'en 1920, nulle part les questions du travail agricole n'avaient inspiré les préoccupations de la politique sociale comme celles du travail industriel. De temps en temps, ici ou là, un effort personnel d'enquête avait été entamé, souvent sans préparation, presque toujours sans lendemain. Tout restait à faire, même en matière d'enquête, à plus forte raison en matière de réglementation.

Ensuite, il n'est que trop évident que les problèmes

d'organisation internationale du travail agricole se présentent sur un plan assez différent de celui sur lequel ont pu être réglés tant de problèmes du travail industriel. Et puis la masse énorme de travailleurs agricoles est loin d'être homogène. On sait exactement ce qu'est un travailleur de l'industrie : un salarié lié à un employeur par un contrat de travail, et qui lui fournit, selon certaines règles établies et en échange d'un salaire fixe, une certaine quantité de travail. Au contraire, dans le monde de l'agriculture, à côté des travailleurs salariés proprement dits, se trouvent dans bien des pays une foule de petits propriétaires, à qui l'exploitation de leur terre ne rapporte pas assez pour assurer leur subsistance, et qui doivent, pour vivre, louer à d'autres une partie de leur travail. Demi-artisans, si l'on peut dire, et demi-salariés, l'Organisation internationale du Travail peut-elle les négliger? Non, certes. Mais, d'autre part, il est bien évident que la protection et la réglementation de travailleurs aussi peu définis est assez difficile. Voilà une première difficulté.

En voici une autre. La réglementation, nationale ou internationale, des heures de travail dans l'industrie peut être, avec quelques modalités d'application, universelle, sans aller contre des conditions naturelles déterminées soit par la géographie, soit même par les saisons. Au contraire, s'il s'agit de réglementer la durée du travail dans l'agriculture, il faut bien tenir compte des saisons et même des régimes de température qui imposent des travaux différents en longueur et en nature suivant les lieux et les époques de l'année. Cet exemple pourrait être repris au sujet de n'importe laquelle des conditions du travail agricole.

Enfin, dans beaucoup de pays, la propriété de la terre est extrêmement morcelée. Là même où la moyenne et même quelquefois la petite propriété emploient des

salariés, ceux-ci sont isolés, ont du mal à se réunir, à créer entre eux une conscience commune en vue de servir des intérêts communs. Tant il y a qu'aujourd'hui l'organisation syndicale, si utile pour aider à l'accomplissement des tâches de l'Organisation internationale du Travail, est beaucoup moins avancée dans le monde agricole que dans le monde de l'industrie ou du commerce.

De tout cela il résulte que l'Organisation a rencontré ici des obstacles singuliers pour entreprendre sa tâche. Pourtant ses efforts ont commencé de bonne heure dans ce domaine : après la session industrielle de Washington, en 1919, après la session maritime de Gênes, en 1920, la première session de Genève, en 1921, fut pour une part importante consacrée au travail agricole. Trois sur quatre des questions inscrites à l'ordre du jour le concernaient, mais trois conventions seulement le concernant furent votées : l'une sur l'âge minimum des enfants dans le travail agricole, qui, on l'a vu [1], a obtenu jusqu'à ce jour dix-neuf ratifications ; la seconde, sur le droit d'association des ouvriers de l'agriculture, qui en a obtenu vingt-huit ; la troisième sur la réparation des accidents du travail en agriculture, dont on a également parlé plus haut [2], et qui en a obtenu vingt. Pour les autres questions examinées, on dut se borner à l'adoption de recommandations.

Depuis, la Conférence s'est plusieurs fois efforcée de donner aux travailleurs agricoles, sinon à égalité, du moins sur le même plan, une protection analogue à celle qu'elle prévoyait pour les travailleurs industriels. C'est ainsi qu'en 1927, votant une convention sur l'assurance-maladie pour les travailleurs de l'industrie, elle en votait une seconde, analogue, pour l'agriculture : or, au jour

[1] Voir p. 71.
[2] Voir p. 91.

présent, tandis que la convention pour l'industrie a recueilli seize ratifications, celle de l'agriculture n'en a recueilli que onze. De même, en 1929, quand la Conférence vota une longue recommandation sur la prévention des accidents du travail, elle déclara que cette recommandation devait s'appliquer également aux travailleurs agricoles. Enfin, en 1933, votant trois conventions pour l'industrie sur l'assurance-vieillesse, l'assurance-invalidité et l'assurance-décès, elle en a voté trois autres, parallèles, pour l'agriculture. Le temps n'est pas venu de savoir si la même inégalité dans les ratifications se manifestera pour les deux groupes de conventions comme elle a fait pour les deux conventions sur l'assurance-maladie, mais on peut le craindre. En 1934, on a dû, au moins provisoirement, renoncer à l'inclusion des travailleurs agricoles dans la convention sur l'assurance-chômage, et, en 1936, ils ont été laissés en dehors du projet de convention sur les congés payés.

Malgré un effort louable et partiellement couronné de succès, il apparaît donc que la protection des travailleurs agricoles par les œuvres de l'Organisation est en retard sur celle des travailleurs de l'industrie. Il en sera ainsi tant que, par une œuvre complète d'études et d'enquêtes, on n'aura pas nettement défini les problèmes particuliers que pose la condition des travailleurs agricoles, ainsi que leur position spéciale dans les problèmes qui leur sont communs avec les travailleurs de l'industrie. C'est à cette enquête que se consacre depuis quelques années le Bureau international du Travail. Il le fait à l'aide d'une Commission du travail agricole, nommée par le Conseil. Il le fait aussi de concert avec l'Institut international d'agriculture pour les matières dont l'étude peut être commune aux deux institutions. Une commission mixte, qui se réunit périodiquement, leur permet de définir et de se partager

les tâches. Les études progressent lentement mais sans à-coup; les plus intéressantes, en vue de conventions à venir, sont celles qui portent sur les aspects particuliers que présentent en matière de travail agricole les problèmes de la durée du travail et du contrat de travail. Si l'on est ici en période d'enquête, on peut prévoir que cette période prendra fin dans un délai assez bref et que l'on pourra bientôt entrer dans celle des réalisations juridiques.

Le Bureau par ailleurs ne néglige pas les questions qui portent sur le bien-être des travailleurs, comme le logement, l'hygiène alimentaire, les loisirs ouvriers [1], et qui se présentent sous un aspect tellement particulier pour les travailleurs agricoles. Il a procédé aussi, en collaboration avec l'Institut international d'agriculture, à des enquêtes sur l'« exode rural » en Allemagne, en France, en Tchécoslovaquie.

Employés. Travailleurs intellectuels

L'Organisation internationale du Travail s'est naturellement toujours préoccupée de la situation de ces salariés que sont les employés au même titre que les travailleurs proprement dits de l'industrie. Toutefois, longtemps, ils ont été simplement englobés dans le champ de conventions et de recommandations générales, visant la masse des travailleurs la plus étendue : c'est ainsi qu'ils ont leur place dans les conventions et recommandations concernant le chômage, les migrations, la maternité, les loisirs et dans la série des conventions sur les assurances sociales. Mais une des conventions excluait les employés du bénéfice de ses clauses, et non la moindre : la convention de Washington sur la durée du travail; son champ se limite, en effet, aux travailleurs de l'industrie, des mines et des transports. Aussi, en 1930, la Conférence a voté une

[1] Sur ces trois problèmes, voir pp. 128, 129 et 125.

convention spéciale sur la durée du travail des employés, la limitant à huit heures par jour et à quarante-huit heures par semaine; à ce jour, elle a obtenu sept ratifications. Il convient d'ajouter que la convention de principe votée en 1935 sur la semaine de quarante heures comprend aussi bien les employés que tous les travailleurs manuels. Il en est de même de la convention de 1936 sur les congés payés.

A côté des employés, et souvent mêlés à eux dans des organisations communes (par exemple en Grande-Bretagne, en Pologne), se trouvent ce que l'on appelle les « travailleurs intellectuels ». Leur caractère spécial leur vient de ce que le travail de l'esprit, qui est commun à tous les travailleurs, manuels comme intellectuels, tient chez eux une place dominante en ce sens que l'activité spirituelle est pour eux l'essentiel et qu'ils font toujours plus ou moins, et en quelque manière, fonction de créateurs. Le travailleur intellectuel-type est le savant, l'artiste, l'homme de lettres; mais c'est aussi l'ingénieur, le musicien d'orchestre et le décorateur, le journaliste. Si les premiers, dans leur sphère, ont des conditions de vie et de travail qui rappellent celles de l'artisan ou travailleur indépendant dans la sphère du travail manuel, les seconds sont presque tous des salariés. Quant aux médecins, tous travailleurs indépendants jusque vers la fin du XIX^{e} siècle, ils comportent des salariés de plus en plus nombreux à mesure que progresse et s'étend l'assurance sociale.

Que les travailleurs intellectuels relèvent, en ce qui concerne les conditions matérielles de leur travail, de l'Organisation internationale du Travail, c'est une question qui n'est plus discutée depuis que le principe de l' « unité du travail », proclamé dès les premières années d'existence de l'Organisation, a été admis par tous. Aussi

bien, si l'on voulait trancher nettement entre les catégories du travail intellectuel et celles du travail manuel, on trouverait un grand nombre de professions dont on ne saurait dire s'il faut les mettre ici ou là. Et s'il est vrai que les travailleurs intellectuels sont, soit des salariés, soit des travailleurs indépendants, il est incontestable que, dans le premier cas, les conditions de leur travail relèvent de l'Organisation et peuvent être réglementées par elle; et dans le second, leur situation à l'égard de l'Organisation est la même que celle de l'artisan manuel : il est sans doute difficile de voter des conventions qui réglementent les conditions de leur travail; mais par des études, des avis motivés aux gouvernements, des recommandations, il est possible de les améliorer.

Telle est la thèse qui a inspiré l'action du Bureau international du Travail. Quelques années après que la Société des Nations eût constitué une « Commission internationale de Coopération intellectuelle », faite pour faciliter les échanges spirituels de tout ordre entre les travailleurs de l'esprit, il a créé à son tour une « Commission consultative des travailleurs intellectuels », dont l'objet était d'étudier les conditions matérielles et économiques, de vie et de travail des intellectuels. Comme il était juste et opportun, celle-ci n'est pas entièrement séparée de celle-là : de même que le Bureau international du Travail a toujours eu son représentant à la Commission internationale de Coopération intellectuelle, de même la Coopération intellectuelle est représentée dans la Commission du Bureau international du Travail.

La Commission consultative des travailleurs intellectuels a déjà tenu cinq réunions. Elle a étudié un très grand nombre de problèmes concernant les travailleurs intellectuels, dont on n'énumérera pas ici tous les sujets; on en mentionnera seulement certains pour indiquer dans quels

sens Commission et Bureau peuvent servir les travailleurs intellectuels.

Voici le problème du chômage des travailleurs intellectuels, problème extrêmement grave, le chômage des intellectuels faisant courir au monde un grand danger, non seulement matériel, mais moral. La Commission en entreprend l'étude dès la première année de sa création. Elle aboutit à des conclusions qui figureront plus tard en partie dans la grande recommandation sur le chômage de la jeunesse de 1935 [1], car, parmi les jeunes sinon en chômage, du moins menacés de chômage, se trouvent les étudiants qui fourniront le plus fort contingent des travailleurs intellectuels.

Voici d'autres problèmes : le droit du salarié inventeur et aussi de l'inventeur salarié, c'est-à-dire, d'une part, du salarié qui, par hasard, fait une invention alors qu'il est employé dans une industrie, et, d'autre part, de l'inventeur qui est payé par une industrie pour faire des inventions. Dans quelle mesure l'un et l'autre conservent-ils un droit matériel et moral sur l'invention qu'ils ont faite? En voici un autre : la fameuse clause de réemploi pour les ingénieurs et techniciens qui quittent une entreprise; souvent celle-ci leur interdit de rechercher et d'occuper un emploi de la même catégorie dans une autre entreprise pendant un certain délai, de telle façon qu'ils ne puissent communiquer à celle-ci l'expérience qu'ils ont acquise dans celle-là. La Commission a étudié ces deux problèmes.

De telles études que peut-il ressortir? D'abord une recommandation, que le Bureau international du Travail adresse aux gouvernements et aussi aux organisations internationales ou nationales intéressées, s'il en existe.

[1] Voir p. 80.

Peut-on mesurer l'effet d'une telle procédure? On le peut par l'exemple des résultats obtenus à propos d'un troisième problème : celui du « contrat de travail » des journalistes. Dès la première session de la Commission, la Fédération internationale des journalistes avait demandé au Bureau international du Travail de présenter à ladite commission un rapport sur les grandes lignes que pourrait présenter un contrat collectif des journalistes dans les différents pays. Le rapport fut fait par le Bureau, étudié, critiqué et approuvé par la Commission. Puis il a été transmis au Conseil d'administration du Bureau qui l'a communiqué et recommandé, comme il est dit plus haut, aux gouvernements et aux organisations intéressées. Le résultat ne s'est guère fait attendre : depuis cette communication, dans certains pays, une réglementation du travail des journalistes conforme au projet de la Commission a été établie; par exemple, pour tout le pays, en France, et, pour certaines provinces, en Espagne.

Enfin, certains problèmes particuliers au travail intellectuel peuvent faire, un jour ou l'autre, l'objet d'une convention internationale du travail : tel est celui du droit des musiciens exécutants en matière de radiodiffusion, problème vital pour les intéressés, étant donné notamment la terrible concurrence que la radiodiffusion fait aux musiciens d'orchestres. Dans quelle mesure ceux-ci ont-ils un droit d'autorisation, d'interdiction, d'indemnisation, de citation, quand on capte, pour la transcription mécanique ou la radiodiffusion, une de leurs exécutions? N'y a-t-il pas la possibilité d'arriver en cette matière à une réglementation, qui devrait être internationale comme l'est la transmission même des sons? La Commission a étudié le problème, a mis sur pied un projet de réglementation internationale, et dès maintenant la question est au nombre de celles qui sont susceptibles

de figurer à l'ordre du jour d'une très prochaine session de la Conférence.

Enfin, un dernier problème, problème capital, a été soulevé au cours de la dernière réunion de la Commission en 1935. Jusqu'à ce jour, qu'il s'agisse de conventions concernant les conditions du travail ou de conventions concernant les assurances sociales, les travailleurs intellectuels qui pouvaient y être intéressés (ingénieurs, possesseurs de postes de dirigeants ou d'hommes de confiance) en ont été plus ou moins nettement écartés : des premières, expressément; des secondes, indirectement par la fixation d'une limite trop basse du salaire au-dessus duquel l'assurance n'est plus obligatoire.

Les travailleurs intellectuels demandent que du moins ceux d'entre eux qui sont de véritables salariés bénéficient à ce titre des avantages qui sont prévus pour les travailleurs manuels. Pour leur donner satisfaction, deux solutions sont possibles : ou bien les introduire dans le champ d'application des conventions existantes par voie de revision; ou bien établir en leur faveur des conventions parallèles à toutes celles qui ont été votées en faveur des travailleurs manuels, de même, par exemple, qu'il y a eu, en 1934, trois conventions sur les assurances sociales en faveur des travailleurs agricoles parallèles aux trois conventions concernant les travailleurs de l'industrie. Que l'une ou que l'autre méthode soit envisagée, il est probable que le problème devra être étudié et résolu dans un assez bref avenir.

Les travailleurs indigènes

A la vérité, le terme de travailleurs indigènes est assez mal choisi puisque, quels que soient le pays et la partie du monde où œuvre un travailleur, il y est indigène, si c'est le pays où il est né. Mais on est accoutumé à consi-

dérer sous ce vocable, devenu usuel, les travailleurs appartenant à des pays qui sont soit des colonies, soit d'autres territoires incapables, pour l'instant, de se gouverner eux-mêmes et se trouvant plus ou moins en tutelle, soit enfin des pays — tels l'Union Sud-Africaine — qui, à côté d'une population blanche, emploient des indigènes ou des immigrants de couleur. Ces pays-là ont, eux aussi, leurs « travailleurs spéciaux », spéciaux non point par la profession, mais par leur statut juridique, qui résulte de la situation politique et sociale du territoire où ils vivent. L'Organisation internationale du Travail a le devoir de veiller à leur protection, comme à celle de tous les autres travailleurs. Et s'ils ne sont pas nommés dans le Préambule (pas plus d'ailleurs que les autres « travailleurs spéciaux », marine, agriculture, ou travail intellectuel), un article entier leur est consacré dans la suite de la Constitution : l'article 35 déclare que les États Membres doivent s'engager à appliquer toute convention ratifiée par eux à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, sous la seule réserve que les conditions locales ne rendent pas inapplicable la convention et que les modifications imposées par lesdites conditions locales soient introduites dans la convention. L'Organisation devait donc veiller à ce que, dans la mesure du possible, des conditions du travail analogues et (avec les aménagements nécessaires) comparables régnassent dans les métropoles et dans leurs territoires coloniaux. En quoi, organisation autonome de la Société des Nations, elle appliquait l'article 22 du Pacte, où il est déclaré que le bien-être et le progrès des peuples incapables de se gouverner eux-mêmes dans les conditions du monde moderne devront être considérés comme une fin sacrée de la civilisation.

En vue d'appliquer elle-même ce principe, la Société

des Nations organisait dès sa constitution le régime des mandats coloniaux dans les territoires soumis à cette tutelle particulière. Soucieuse, non seulement d'agir par elle-même, mais d'apporter, dans sa pleine autonomie, son concours à l'œuvre entreprise par la Société des Nations, l'Organisation, dès que la Société a constitué une Commission permanente des mandats, qui cite périodiquement à sa barre les représentants des puissances mandataires afin qu'ils rendent compte de l'exécution de leur mandat, y a eu un représentant. Celui-ci a la charge de vérifier si les conditions du travail dans les territoires à mandat sont humaines et conformes à l'esprit de la Constitution.

En 1924, poussant dans la même direction, la Société des Nations crée une commission temporaire de l'esclavage, dont les travaux doivent aboutir en 1926 à une convention sur la suppression de l'esclavage. Le Bureau international du Travail a été représenté à cette commission. D'ailleurs, l'Assemblée de la Société des Nations, votant la convention, adoptait dans le même temps une résolution qui attirait l'attention sur l'œuvre alors entamée par le Bureau international du Travail afin de mettre au clair les meilleurs moyens propres à empêcher le travail forcé et obligatoire de dégénérer en un analogue de l'esclavage. C'était indiquer très nettement, d'accord avec l'Organisation internationale du Travail, dans quelle voie celle-ci devait aborder sa tâche de protection des travailleurs indigènes.

Tâche difficile, et de grande envergure. Car, si, souvent, la puissance métropolitaine consent à ce que les indigènes travaillant pour les entreprises privées soient soumis à un régime de travail spécial, c'est que ce régime cadre mieux avec les conditions politiques et sociales où se trouve la colonie ou le protectorat. C'est du moins le motif qu'elle

invoque toujours. Il est donc impossible, ici, d'étudier et de réglementer les conditions du travail sans savoir exactement quelles sont les conditions politiques et sociales — étude considérable — et sans envisager de modifier plus ou moins lesdites conditions politiques et sociales, — décision lourde de conséquences. De là la difficulté et la délicatesse de la tâche. De là la nécessité où se trouva le Bureau international du Travail, quand il aborda l'étude de cette question, de s'entourer d'experts qualifiés. De là, en 1926, la création d'une Commission consultative en matière de travail indigène, commission constituée d'experts qui ont rendu les plus grands services au Bureau en l'aidant dans ses études et en l'orientant dans son action.

En 1927, la Conférence vote une résolution invitant le Bureau à mettre à l'étude, en vue d'une réglementation très prochaine, le travail forcé des indigènes et le contrat à long terme auquel ils sont soumis si souvent. Depuis cette date, de multiples résolutions de la Conférence ont incité le Bureau à pousser études et action dans les mêmes directions. Déjà, en 1930, cette action a abouti à une première convention sur le travail forcé : tout État qui la ratifie s'engage à supprimer le travail forcé ou obligatoire, sous toutes ses formes, dans le plus bref délai possible, à l'intérieur de tous les territoires qu'il gouverne et, en attendant cette suppression et en vue de la préparer, à l'admettre seulement pour des fins publiques. On a vu [1] que cette convention a déjà remporté un grand succès et comment les seize ratifications obtenues à ce jour protègent plus des deux tiers des travailleurs indigènes des colonies.

Encouragée par ce premier résultat, l'Organisation

[1] Voir p. 39.

internationale du Travail pousse activement dans la même direction. En 1936, une convention a été votée qui réglemente les divers systèmes de recrutement des travailleurs en usage dans les territoires coloniaux.

Mais l'Organisation n'en restera pas là. De très bonne heure, son attention a été attirée sur le fait que ce dont le travailleur indigène est le plus exposé à souffrir, c'est de l'exécution d'un contrat dont sa médiocre culture et sa faiblesse sociale lui font accepter les termes souvent sans bien les comprendre, contrat quelquefois léonin, qui l'engage pour une trop longue période (parfois cinq ans) de sa vie active. La réglementation des contrats de travail des indigènes est une question primordiale. Elle comporte d'ailleurs ces difficultés dont on parlait plus haut, et qui résultent de la forme sociale de tant de collectivités indigènes : dans les colonies où le village est encore la seule unité politique et sociale, sous la maîtrise absolue d'un chef, l'introduction d'un contrat de travail humain et librement consenti entre le travailleur indigène et l'employeur n'est rien de moins qu'une révolution. La question du contrat de travail indigène figure parmi celles qui sont susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour d'une des plus prochaines sessions de la Conférence.

Chapitre VII

LE DROIT DU TRAVAIL

Quand les États, renonçant en matière sociale à la doctrine du « laisser faire, laisser passer », commencèrent à intervenir entre employeurs et salariés par des dispositions légales, leur attention se porta naturellement d'abord sur les moyens de supprimer ou du moins d'adoucir les plus douloureux points de friction, c'est-à-dire sur les prescriptions concernant la protection du travail : diminution de la durée du travail, interdiction du travail de nuit des femmes et des enfants, et ainsi de suite. Mais bientôt ils se trouvèrent en face d'un autre problème, sinon plus urgent, du moins peut-être plus fondamental, parce que de sa solution pouvait résulter celle de tous les autres : c'est le problème du droit du travail, — soit le droit collectif comportant le droit de s'associer professionnellement, le droit de bénéficier de conventions collectives portant sur toute une catégorie de professions, le droit de conciliation et d'arbitrage dans les différends du travail, — soit le droit individuel, comportant le droit à des contrats individuels de travail et l'établissement d'une juridiction du travail.

Ces problèmes n'étaient pas très nettement formulés au début : la Constitution n'indique explicitement que le droit d'association. Mais au cours des premières années de la vie de l'Organisation, ils se présentèrent successivement à elle. Ce retard au départ et aussi la difficulté de

résoudre de telles questions juridiques, pour lesquelles les solutions varient de pays à pays et dont le principe même est parfois encore contesté, expliquent que, dans cette matière, l'Organisation, non point, certes, par négligence, soit moins avancée dans ses réalisations qu'en matière de protection proprement dite des travailleurs. Ici, en dehors d'une convention sur la liberté de coalition des agriculteurs, votée en 1921 et qui a recueilli vingt-huit ratifications, aucune réglementation internationale. Si, parmi les résultats obtenus par l'Organisation, on ne devait tenir compte que des conventions et de leurs ratifications, ce chapitre devrait être clos dès maintenant. Mais on sait que, en face de questions particulièrement difficiles et controversées, le devoir de l'Organisation, avant d'essayer de les résoudre, est de projeter sur elle la plus grande lumière possible. C'est dans de tels cas que les études du Bureau international du Travail sont particulièrement utiles. Du point de vue de ces études, où en sont les différents problèmes du droit du travail?

Le droit d'association

Quant au droit d'association des travailleurs, l'Organisation en est saisie, peut-on dire, non seulement en fait, mais en droit.

En fait, car les associations professionnelles jouissent d'une représentation paritaire au sein de la Conférence, et du Conseil d'administration du Bureau international du Travail; elles y sont représentées tout comme les gouvernements. D'autre part, en vertu de l'article 23 de la Constitution, elles peuvent exercer dans telles circonstances définies un droit de réclamation auprès du Bureau international du Travail. Il serait absurde de penser que des personnalités juridiques qui jouent un

rôle dans l'Organisation ne peuvent intéresser celle-ci quant à leur constitution.

En droit, car le Préambule de la Constitution mentionne parmi les conditions des travailleurs qu'il est urgent d'améliorer « l'affirmation du principe de la liberté syndicale », et l'article 41, qui énumère les principes essentiels que l'Organisation doit observer, y met en seconde ligne, immédiatement après le principe que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise, « le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs ». Il était donc naturel que, dès les premières années de son existence, l'Organisation se penchât sur le problème de la liberté syndicale.

Tout d'abord, on se tint à l'idée que la liberté syndicale, du fait qu'elle était mentionnée dans la Charte même de l'Organisation, se trouvait suffisamment affirmée et protégée. Mais on s'aperçut bientôt qu'il n'en était rien. Quand des plaintes en assez grand nombre arrivèrent au Bureau sur certains cas où les plaignants dénonçaient ici ou là une restriction à la liberté syndicale, l'impossibilité juridique apparut de réclamer des États l'application d'un principe inscrit dans la Constitution, mais qui n'avait encore fait l'objet de leur part d'aucun engagement par le moyen d'une convention votée et ratifiée. Une autre impossibilité en découlait, celle de déclencher la procédure d'intervention prévue dans la Constitution.

Ces considérations déterminèrent le Conseil d'administration à inscrire, en 1927, la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de la Conférence. Dans son rapport préliminaire, le Bureau proposait d'étudier la possibilité de sanctionner par convention internationale deux principes : celui de la liberté d'association syndicale et celui de la liberté d'action syndicale. Or cette propo-

sition ne recueillit point la majorité nécessaire, et la question fut retirée de l'ordre du jour de la session suivante.

Il avait semblé ressortir des débats que bien des représentants de gouvernements avaient hésité à s'engager dans une telle voie, « parce qu'ils ne se sentaient pas suffisamment éclairés »; en d'autres termes, qu'une période d'étude était nécessaire avant d'entamer une action internationale. Et en effet, en 1928, la Conférence votait une résolution demandant que le Bureau « continuât » son enquête sur le droit d'association professionnelle en vue d'une réglementation ultérieure de la question sur le plan international, car, dès 1927, il en avait commencé une. Ainsi encouragé, il la poursuivit d'arrache-pied, et, en 1930, il avait publié cinq volumes substantiels sur la liberté syndicale, œuvre d'analyse comportant des études monographiques sur le droit syndical dans les différents pays, œuvre de synthèse consistant en une étude comparative des divers régimes juridiques.

Les choses, pour l'instant, en sont là. Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a constitué une commission qui se réunit à intervalles réguliers pour examiner si les conditions actuelles permettent de présenter à nouveau la question devant la Conférence. Jusqu'à l'heure actuelle, elle n'en a point jugé ainsi. Mais l'étude continue de ce problème mouvant, au sujet duquel, dans nombre de pays, les solutions évoluent avec la constitution politique et sociale. Des articles ou des monographies paraissent de temps en temps pour mettre au point l'étude fondamentale achevée en 1930 [1].

[1] Au sujet de la convention sur le droit d'association dans l'agriculture, voir p. 106.

La conciliation et l'arbitrage

En matière de solution des questions de droit ouvrier, les législations nationales ont toujours commencé par traiter de la conciliation et de l'arbitrage. C'est par là aussi que le Bureau international du Travail a commencé ses études, qui ont abouti à une première publication en 1931. En cette matière, la seule question importante est de savoir si l'on ne peut pas tirer des comparaisons entre les différents régimes quelques règles, y compris l'arbitrage obligatoire, qui pourraient être admises au moyen d'une convention internationale par tous les gouvernements. On en est encore à la période des recherches.

La convention collective du travail

Il en va de même en ce qui concerne la convention collective du travail. En 1926, le Bureau international du Travail a commencé une collection des conventions collectives typiques appliquées dans les principaux pays industriels. C'est par plusieurs milliers que se comptent aujourd'hui les conventions recueillies. D'autre part, le Bureau continue ses études dans le même esprit qui a présidé à celles qui concernent la conciliation et l'arbitrage, c'est-à-dire afin de déterminer si l'on ne pourrait établir certaines normes que, par convention internationale, les États s'engageraient à obliger les intéressés à insérer dans les différentes conventions collectives. Un ouvrage d'ensemble sur le sujet, dont les épreuves ont été soumises à la Conférence de 1936, doit sortir de presse très prochainement.

Le droit individuel du travail

Là encore, on en est à la période des études. Il s'agit de savoir si certains des problèmes posés par le contrat individuel sont susceptibles d'une solution internationale.

Il faut, dans cette matière, un examen approfondi et, avant de procéder à une synthèse, un très grand nombre d'analyses. Depuis 1926, le Bureau international du Travail, avec l'appui d'une équipe de juristes réputés, publie annuellement un recueil de jurisprudence du travail. Il contient un choix de décisions judiciaires datant de l'année précédente, sur des questions de travail qui paraissent valoir la peine d'être retenues, au point de vue international, parmi celles qui ont été prises en Allemagne, aux États-Unis, en France, en Grande-Bretagne, en Italie, pays dont les systèmes législatifs représentent les types principaux d'organisation juridique existants.

Les relations industrielles

Enfin, en passant du régime proprement juridique à des régimes où l'aspect social intervient autant que l'aspect du droit, le Bureau a retenu la demande de la Conférence qui, en 1928, lui a suggéré de suivre « le développement de l'esprit de collaboration entre employeurs et travailleurs » : il a abordé le problème de ce que l'on appelle en Amérique les « relations industrielles ». Non seulement il a étudié la participation ouvrière à la gestion, au contrôle et aux bénéfices des entreprises, mais il a commencé la publication de deux séries d'ouvrages, les uns devant porter chacun sur une étude synthétique des relations industrielles dans un pays déterminé, les autres sur l'étude analytique des relations industrielles dans certaines entreprises. De la première série deux volumes sont sortis pour l'instant, qui concernent la Grande-Bretagne et les Etats-Unis; de la seconde, trois, où sont décrites les relations industrielles dans quatorze entreprises particulières.

Chapitre VIII

LES CONDITIONS DE VIE DES TRAVAILLEURS

La Charte de l'Organisation ne précise pas que celle-ci doive, au delà des conditions de travail, veiller sur les conditions de vie des travailleurs : c'est tout au plus si, dans le Préambule, parmi les problèmes à étudier et à résoudre, elle nomme, à côté des maladies professionnelles ce qu'elle appelle les maladies générales. Mais on ne doit jamais perdre de vue, quand on étudie l'Organisation, que sa mission consiste dans la protection des travailleurs. Or le travailleur, modestement rémunéré, a besoin que son salaire lui permette, à lui et à sa famille, de vivre dans les conditions les meilleures, dans des conditions « humaines ». Avec les faibles sommes d'argent qu'il peut y consacrer, selon que sa vie sera bien ou mal organisée, selon que la société aura ou non fait effort pour lui procurer dans les meilleures conditions un minimum de satisfaction, la rémunération de son travail lui procurera cette vie « humaine », ou elle ne lui donnera qu'une sorte d'existence étroite et, pour ainsi dire, végétative. La protection des travailleurs, conçue dans son sens plein, exige donc que l'Organisation ne néglige point les conditions de leur vie.

Tâche importante, voire essentielle, mais aussi fort délicate. En effet, les travailleurs ont presque tous le souci, compréhensible et honorable, de conserver leur libre arbitre quant à la manière de diriger leur vie et celle

des leurs. De là, chez beaucoup d'entre eux, une certaine méfiance à l'égard de ce qu'il y a de paternel, de « patronal », au sens originel du mot, dans les pratiques adoptées, certes avec d'excellentes intentions, par certains employeurs ou par leurs organisations pour leur procurer les meilleures conditions de vie, le meilleur logement, la meilleure alimentation, la meilleure utilisation de leurs loisirs. Il est naturel, il faut que le travailleur puisse s'assurer qu'il organise lui-même sa vie, et que, dans les occasions qu'on lui offre de l'organiser mieux, il n'ait nullement l'impression qu'on les lui impose. C'est dire que, dans toute organisation de la vie des travailleurs, eux et leurs groupements doivent toujours avoir leur mot à dire et que, en cas de décision à prendre, leur mot soit le dernier. L'Organisation internationale du Travail doit donc ici confronter les expériences, communiquer le résultat de ces expériences de ceux qui les ont faites à ceux qui vont s'y essayer, donner des conseils, mais ne jamais imposer.

L'utilisation des loisirs ouvriers

La réduction de la durée du travail, premier problème abordé par l'Organisation, principal problème encore de l'heure présente, n'a pas pour seule fin de procurer aux travailleurs le temps nécessaire pour l'alimentation et le sommeil. Elle doit aussi leur fournir le moyen de vivre en hommes, de récréer leur corps et leur esprit, de participer à la vie de la famille et de la cité, et en somme, comme dit la résolution votée par la Conférence en 1930 sur la proposition du groupe ouvrier, « d'accéder aux domaines de la science, de la littérature et des arts ».

Le problème de l'utilisation des loisirs ouvriers gagne donc en importance à mesure que la durée de la journée de travail s'abrège dans les législations et dans les usages ;

à telle enseigne que l'on a dit parfois, sans doute avec une pointe d'humour, qu'un jour viendrait où, les loisirs des travailleurs restant seuls à organiser, le Bureau international du Travail deviendrait le Bureau international des Loisirs. Il va de soi, et on l'a montré plus haut, que, tant qu'il y aura des travailleurs peinant dans une société en évolution perpétuelle, des questions d'organisation du travail se poseront, qui se renouvelleront sans cesse. Il faut néanmoins garder de cette boutade l'idée que la contribution à l'aménagement des loisirs des ouvriers, à mesure que ceux-ci se trouveront à même d'avoir une vie plus humaine, deviendra un des problèmes les plus dignes de retenir l'attention de l'Organisation.

Elle l'a compris dès les origines. Dès la première session de la Conférence, à Washington, le délégué du gouvernement britannique, M. Barnes, posa la question des loisirs ouvriers pendant la discussion du projet de convention sur la durée du travail dans l'industrie. Elle fut reprise en 1922, puis inscrite à l'ordre du jour de la session de 1924. Cette année-là, une longue recommandation fut rédigée, dont la fin était de guider les efforts des gouvernements dans l'organisation des loisirs des travailleurs. Après avoir relevé dans ses considérants que les travailleurs peuvent désirer s'appliquer pendant leurs loisirs « à développer *selon leurs goûts* leur capacité physique, intellectuelle et morale et qu'un tel effort est de haute valeur pour le progrès de la civilisation », la Conférence énonçait en la matière un certain nombre de principes : principe sur les moyens de garantir aux travailleurs l'intégralité des heures de liberté qu'ils ont obtenues; principe d'hygiène sociale énumérant les conditions nécessaires pour créer un milieu favorable à une saine utilisation des loisirs; principes à adopter par les États pour encourager les institutions visant à faciliter

aux travailleurs l'emploi de leurs loisirs, certaines de ces institutions ayant pour fin d'améliorer la vie ménagère et familiale des travailleurs; certaines autres, le développement de leurs forces et de leur santé physique; d'autres encore, le développement de leur culture, soit professionnelle, soit générale; principe enfin sur la liberté qu'il était nécessaire de laisser aux travailleurs, en cette matière comme en toute autre.

Cette recommandation a porté ses fruits dans bien des pays. Il est inutile d'énumérer ici les résultats déjà acquis un peu partout; il suffit de rappeler que dans des pays aussi différents par l'idéal politique et social que la Belgique démocratique, l'Italie fasciste et la Russie soviétique, des organismes officiels président aux loisirs ouvriers.

Quant à l'Organisation internationale du Travail, elle a, depuis 1924, continué sa tâche en essayant de mettre en relations les unes avec les autres les institutions, principalement les institutions ouvrières, qui se préoccupent de l'organisation des loisirs ouvriers, et en facilitant entre elles, d'une part l'échange d'informations, d'autre part la coopération sur un plan international. Car la coopération internationale peut porter de beaux fruits, en matière de loisirs ouvriers, par exemple pour les échanges artistiques et les visites de groupements ou d'individus, surtout de jeunes, de pays à pays, comme le permet le mouvement des « auberges de la jeunesse ».

Pour l'information internationale, l'Organisation a sollicité ou déjà obtenu d'organismes techniques de la Société des Nations, comme l'Institut international de coopération intellectuelle et l'Institut international du cinématographe éducatif, des études substantielles sur les bibliothèques populaires, les relations entre les loisirs ouvriers et les arts populaires, les loisirs ouvriers et le

cinématographe. Les deux premières sont publiées, la troisième en voie d'élaboration. Touchant ce que l'on appelle, un peu improprement, peut-être, l'éducation ouvrière et qui est plutôt la culture de l'esprit des travailleurs, l'Organisation a publié une première étude sur le sujet tel qu'il est conçu et traité par les organisations syndicales; elle aide toutes les œuvres, encore dispersées mais qui tendent à se réunir, des différents « instituts du travail »; et le Bureau n'a pas renoncé à la réalisation, tôt ou tard, de ce rêve que fit son fondateur, Albert Thomas : une Université internationale du Travail.

Quant aux contacts, en vue de coopération, entre organisations régionales ou nationales, le Bureau a pris une première initiative, il y a quelques années déjà, en réunissant les représentants des organisations de sports ouvriers. D'autre part, des congrès de loisirs ouvriers ont demandé la création d'une Commission internationale des loisirs du travailleur. Cette commission existe aujourd'hui, grâce à l'initiative du Bureau qui, tout en respectant sa liberté, est un peu son patron. Et, d'autre part, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail étudie actuellement la constitution d'une commission des loisirs ouvriers dans le sein même de l'Organisation.

Le logement ouvrier

La recommandation de 1924 avait fort justement indiqué que le meilleur moyen pour permettre aux ouvriers de jouir de leurs loisirs et pour assurer le développement harmonieux de leur vie était de mettre à leur disposition un foyer convenable. Elle recommandait donc la multiplication « d'habitations saines et à bon marché, remplissant les conditions essentielles de salubrité et de confort, soit dans des cités-jardins, soit dans des agglomérations urbaines ». Le standard d'habitation

auquel peut atteindre le salarié ne dépend pas, en effet, seulement du niveau de son salaire individuel, mais aussi du prix auquel il peut se procurer un logement salubre et confortable. Toute action entreprise pour abaisser ce prix, soit par une politique de subsides directs ou indirects des pouvoirs publics, soit par un perfectionnement des moyens de construction, a donc une répercussion immédiate sur le niveau de vie des travailleurs.

Comme suite à cette partie de la recommandation de 1924, le Bureau a commencé certaines études : étude sur les conditions de logement aux États-Unis; étude sur le problème du logement en Europe depuis la guerre, publiée en 1924; enfin une étude, parue en 1930 et plus particulièrement consacrée à l'encouragement de la construction d'habitations à bon marché, se trouve prolongée par l'inclusion dans l'étude sur les services sociaux (voir p. 97) de chapitres consacrés à la même question. D'autre part, le Bureau a collaboré à la Conférence d'hygiène rurale, convoquée par l'Organisation d'hygiène de la Société des Nations, où le problème du logement tint une grande place, et il continue de participer aux travaux qui sont la suite de cette conférence.

L'alimentation des travailleurs

Lors de la session de 1935 de la Conférence, une résolution fut votée, sur la proposition de délégués gouvernementaux de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, où il était déclaré « qu'une alimentation suffisante, tant sous le rapport de la quantité que de la qualité, est une condition essentielle de la santé et du bien-être des travailleurs et de leurs familles; que, dans divers pays, des constatations ont montré qu'un grand nombre de personnes résidant, soit dans les villes, soit à la campagne, n'ont pas une alimentation suffisante ou

appropriée; qu'un accroissement de la consommation des produits alimentaires agricoles contribuerait à élever les niveaux de vie et à atténuer la crise dont souffre actuellement l'agriculture ». En conséquence, la Conférence invitait le Bureau international du Travail à poursuivre avec activité les études entamées en matière d'alimentation des travailleurs, soit par ses propres moyens, soit en collaboration avec l'Organisation d'hygiène et l'Organisation économique de la Société des Nations, et tous autres organismes propres à faire avancer la solution du problème.

Il n'y a pas, dans l'œuvre de protection de la vie des travailleurs, de tâche plus importante et qui aille plus loin. Une bonne alimentation est la base de la santé populaire, de l'avenir de toute race; elle assure un rendement satisfaisant du travail; enfin, elle accroît l'achat des denrées alimentaires, donc les chances de prospérité de l'agriculture, c'est-à-dire de plus de la moitié de la population laborieuse du monde.

Le Bureau international du Travail s'est saisi avec ardeur du problème. Il a présenté à la session de 1936 de la Conférence une première étude, étude préliminaire qu'il a mise sur pied avec le concours d'un comité d'experts et où il traite ces trois points essentiels : la consommation alimentaire des masses populaires, et plus particulièrement des travailleurs, considérée en fonction du maintien de l'intégrité de leur santé et d'un bon rendement de leur travail; les standards alimentaires établis jusqu'à ce jour, considérés en fonction des efforts particuliers que doivent accomplir les travailleurs des diverses professions, des différents âges, des deux sexes, et des besoins de consommation qui en résultent pour chaque catégorie; enfin, la comparaison globale entre les besoins de consommation alimentaire de tous les travailleurs et la capacité de production du monde et la comparaison analytique dans les divers pays et dans les diverses catégories de professions, entre les besoins de consommation des travailleurs et leur présente capacité d'achat, ce qui conduit à une étude des niveaux de vie et à une analyse des budgets familiaux.

Voilà pour l'étude qu'entreprend l'Organisation internationale du Travail avec ses propres moyens. Quant à la collaboration avec les autres institutions, et notamment avec l'Organisation d'hygiène et l'Organisation économique de la Société des Nations, elle a été déclenchée par une résolution analogue à celle que vota la Conférence, et qui fut votée quelques mois plus tard, en septembre 1935, par l'Assemblée de la Société des Nations. Il en est sorti la constitution d'une commission mixte d'études à laquelle participe l'Organisation internationale du Travail et qui doit remettre un rapport, elle aussi, à la prochaine Assemblée. Certes, dans ce rapport, on évoquera les questions sociales qui intéressent particulièrement l'Organisation internationale du Travail, mais on traitera aussi d'autres problèmes d'hygiène populaire de l'alimentation et problèmes d'organisation économique de la distribution des matières alimentaires. Problèmes d'hygiène populaire de l'alimentation : ils ne peuvent rester étrangers à l'Organisation internationale du Travail, qui a dans sa compétence l'hygiène des travailleurs. Problèmes de distribution des aliments : ce sont de ces problèmes économiques qui, bien qu'en dehors de la compétence, considérée *stricto sensu*, de l'Organisation, ne sauraient être ignorés d'elle sans l'exposer à ne pouvoir accomplir intégralement sa tâche.

Le chapitre suivant montrera que ce problème économique n'est point le seul que l'Organisation internationale du Travail n'ait pas le droit d'ignorer.

Chapitre IX

LES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

On arrive ainsi, en terminant, à l'un des problèmes les plus délicats qui se soient posés à l'Organisation internationale du Travail, parce qu'il est à la fois l'un des plus importants et aussi l'un des plus imprécis pour elle : quelle peut et quelle doit être son action en matière économique ?

Organisation autonome de la Société des Nations, elle a été instituée dans une fin précise : l'établissement et le maintien de la justice sociale, condition de la paix. Sa tâche essentielle et fondamentale est donc l'étude et la solution des problèmes sociaux. Quant aux problèmes économiques, l'étude et la solution dans le sein de la Société des Nations en ont été attribuées à une série d'organisations techniques : Organisation économique, Organisation financière, Organisation des communications et du transit.

Et pourtant, que dit le Préambule de la Constitution ? « Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs de leurs propres pays... » Qu'est-ce à dire ? Comme les charges sociales nécessaires à la prospérité de ses travailleurs, si elles entraînent à la longue une

amélioration de la santé des travailleurs, de leur bien-être et par conséquent de leur rendement dans l'intérêt de la production, se traduisent tout d'abord par des impôts et par des éléments additionnels au prix de revient, partant au prix de vente des marchandises, — un État qui se refuse à les accepter se trouve avantagé sur les marchés extérieurs, à l'égard de ceux qui les assument largement. Il pratique de ce fait, consciemment ou non, une sorte de dumping, le plus immoral de tous, le *dumping social*, aux dépens des masses ouvrières.

Ainsi les conditions économiques sont influencées en partie par les conditions sociales : unifier les secondes entre les nations, c'est contribuer à égaliser et à normaliser les premières. La politique sociale internationalement pratiquée contribue à créer, si l'on peut dire, une sorte de morale économique. Et voilà donc la politique sociale condition d'une bonne politique économique.

Mais voici que, en sens inverse, une bonne politique économique est la condition d'une saine politique sociale. On se contentera d'en donner deux exemples.

On se plaint, dans le monde économique, de l'instabilité monétaire : la valeur des monnaies change présentement au gré des dettes nationales ou privées, des budgets plus ou moins enflés, des intérêts du commerce extérieur. Qui ne voit les répercussions sociales d'un tel phénomène à répétition ? Quand une monnaie perd de sa valeur, les prix intérieurs de vente des marchandises risquent de s'ajuster rapidement et de monter ; mais c'est un fait, si souvent et si généralement constaté qu'on peut lui donner la valeur d'une loi, que la rémunération du travail, et notamment le salaire, s'ajuste beaucoup plus lentement et imparfaitement à la monnaie nouvelle. Ainsi la protection des travailleurs, objet de la mission de l'Organisation internationale du Travail, demande la stabilité monétaire.

Autre exemple. La crise du commerce extérieur se manifeste par des tarifs douaniers excessifs, des contingentements, des prohibitions d'exportation ou d'importation. D'où vient au fond ce mal? En très grande partie de ce que, à l'époque de protectionnisme forcé et de nationalisme économique que fut la période de guerre, chaque État dut créer, pour alimenter ses combattants, des industries auxquelles ses conditions naturelles ne le destinaient pas. Après la guerre, les usines ainsi créées sont demeurées. D'autre part, la guerre a créé de nouveaux États, qui ont dû, pour vivre, créer un minimum d'industries : autres usines qui sont nées, dont certaines ne s'imposaient pas absolument. De là une création de production et de travail qui, quelquefois, n'étant pas économiquement justifiée, demandera un jour des remaniements concertés, mais qu'il serait injuste et dangereux de supprimer d'un coup. Les aspects sociaux du retour à une circulation commerciale normale sont donc au nombre de deux, en apparence contradictoires : il est de l'intérêt global des travailleurs de rétablir cette circulation qui assurera la production régulière, et par conséquent le travail en toute sécurité; mais, dans chaque pays, si cette circulation doit entraîner la destruction de certaines industries non fondées sur la nature des choses, il est de l'intérêt des travailleurs qu'on n'y procède pas brusquement et sans leur assurer d'autres sources de travail. De là tout un programme possible de retour à la normale économique, qui demande d'être traité en tenant compte des intérêts sociaux.

Il serait bien étonnant que l'Organisation internationale du Travail, qui, dès ses origines, a manifesté son intention de poursuivre sa tâche dans le plus large domaine possible et en n'abandonnant aucune des parts de sa compétence, eût abandonné celle-là, si implicite

qu'elle fût. Elle n'avait pas le droit de se désintéresser des faits économiques, parce que tous les problèmes sociaux ont leurs aspects économiques et tous les problèmes économiques ont leurs aspects sociaux.

Les débuts

Dès la première session de la Conférence, à Washington, le délégué ouvrier italien, M. Baldesi, avait demandé, au nom de ce groupe, que, dans l'intérêt de la reprise du travail en Europe, la répartition internationale des matières premières, si rares alors, fût inscrite à l'ordre du jour des travaux de la Société des Nations. Sa proposition recueillit une forte minorité de 40 voix, contre 43. On ne peut dire que ce fut un échec, car la question avait été posée, et, l'année suivante, au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, c'est sur la proposition du Groupe patronal lui-même que le Bureau fut chargé d'instituer une enquête internationale « sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions du travail et le coût de la vie ». De cette résolution est sortie la publication, en quatre années, d'une *Enquête sur la production*, en cinq volumes et en huit tomes, où étaient analysés, comparés, synthétisés les renseignements fournis par les gouvernements, pour leurs pays, sur la production générale et sur le rendement ouvrier, sur les crises des matières premières, de l'outillage, des transports, des capitaux, des débouchés, des monnaies et des changes, des autres facteurs de la production, et sur l'évolution des conditions du travail : conséquences démographiques de la guerre, crise de la formation professionnelle, crise de la main-d'œuvre, changements intervenus dans les conditions de la vie des ouvriers, alimentation,

logement, salaires, niveaux de vie. En outre, l'enquête groupait, résumait et critiquait les actions entamées ou préconisées pour résoudre les différentes crises de la production et pour relever et rendre normales les conditions de travail et les conditions de vie des travailleurs.

Certes, cette enquête, aujourd'hui vieille de dix ans, n'est plus au point; elle ne saurait répondre entièrement aux besoins du jour. Mais elle comporte encore une grande quantité de renseignements utilisables. Surtout, par cette première action, le Bureau international du Travail montrait sa préoccupation essentielle en matière économique : connaître de tous les faits de l'économie dans la mesure et sous l'angle où ils influent sur les conditions du travail et où ces conditions influent sur eux-mêmes.

C'est cette attitude qui a inspiré l'action de l'Organisation internationale du Travail à l'occasion de la première grande conférence économique internationale, qui fut convoquée par la Société des Nations en 1927. On ne saurait, ici, passer sous silence que, dès 1920, à la première session de la Conférence internationale du Travail qui se tint à Genève, deux délégués ouvriers, MM. Jouhaux et Schürch, avaient demandé la convocation d'une telle conférence, étant donné que le problème du chômage et celui de l'économie générale étaient étroitement liés. On ne saurait oublier non plus que si, en 1927, une conférence économique internationale a été convoquée parce qu'un représentant du gouvernement français, M. Loucheur, l'avait demandé à l'Assemblée en 1925, dès 1924 un autre représentant du gouvernement français à l'Assemblée, représentant originaire, celui-là, des organisations ouvrières, secrétaire général de la Confédération générale du travail française, M. Jouhaux, avait déjà annoncé que les problèmes économiques devaient être saisis par la Société des Nations, parce que le manque de solution de ces problèmes pouvait déclencher la guerre.

L'Organisation internationale du Travail a donc collaboré très étroitement à la préparation de la Conférence économique de 1927 (elle fut assez largement représentée dans son comité préparatoire), et ensuite à l'élaboration des conclusions de ladite conférence. En particulier, elle participa à l'examen des problèmes de la rationalisation, si importants pour les conditions du travail puisqu'ils peuvent déclencher le chômage dit technologique et puisque, d'autre part, certaines solutions qu'on leur donne peuvent être défavorables à ce que le Préambule de la Constitution appelle « un régime de travail réellement humain ». Sa collaboration fut également active à l'étude des ententes industrielles, qui peuvent être excellentes ou nuisibles pour les travailleurs, selon qu'elles ne se font pas ou qu'elles se font aux dépens des conditions de travail et de l'intérêt des consommateurs. Sans doute, la Conférence n'alla pas jusqu'à recommander le contrôle des ententes industrielles, dont l'idée jouissait d'une grande faveur parmi les travailleurs; mais elle demanda à la Société des Nations de « suivre de près ces formes de coopération industrielle internationale, ainsi que leurs effets au point de vue du progrès technique, du développement de la production, des *conditions de la main-d'œuvre*, etc. ». On ne peut nier, en lisant ces lignes, que le Bureau international du Travail lui-même ou des membres de l'Organisation qui y participaient à des titres divers, n'aient exercé une action forte et heureuse sur le déroulement de cette première consultation économique internationale.

La crise

Mais voici qu'en 1930 éclate une crise économique sans précédent par sa violence et son universalité, à tel point que certains pensent, avec une apparence de raison, qu'il s'agit, non d'une de ces crises cycliques que les économistes étudient depuis tant d'années, mais d'une véritable révolution qui, sinon dans ses causes, du moins dans ses résultats, est peut-être appelée à avoir plus de retentissement encore que la naissance de la grande industrie au début du XIX[e] siècle.

Touchant les préoccupations de l'Organisation internationale du Travail, cette crise eut un effet immédiat et épouvantable : le chômage, qui saisit très rapidement plus de trente millions d'individus dans le monde et qui mit dans la misère plus de cent millions de personnes, c'est-à-dire plus du vingtième de l'humanité, sans compter la gêne qu'elle cause à tous ceux qui, conservant des occasions de travail ou de profit, en ont toutefois beaucoup moins, par suite de la disparition de cent millions de consommateurs réguliers dans le monde.

L'Organisation internationale du Travail, consciente du danger, se met immédiatement à la tâche pour contribuer, sinon, hélas! à supprimer tout chômage, du moins à circonscrire le fléau et à en atténuer les effets. De là son effort en faveur de l'assurance-chômage, de la réduction de la durée du travail, des grands travaux publics, nationaux ou internationaux [1]. Ceci, c'est l'œuvre directe et immédiate de l'Organisation à l'égard de la crise.

Mais, en vertu des considérations développées au début de ce chapitre, elle a pensé qu'elle ne devait pas s'en tenir là et qu'elle avait, sinon une action autonome à exercer,

[1] Voir pp. 77, 47, et 79.

du moins son mot à dire sur les autres problèmes économiques de l'heure. L'occasion lui en fut fournie par la seconde conférence économique internationale de 1933 et par ses suites.

La Conférence monétaire et économique mondiale de 1933

En avril 1932, la Conférence internationale du Travail, à sa seizième session, vote une résolution demandant la convocation d'une conférence monétaire et économique mondiale pour aviser aux moyens de résoudre la crise. L'Assemblée de la Société des Nations décide, en septembre de la même année, d'appuyer la convocation de cette conférence. Celle-ci devait se réunir en juin 1933.

Or, huit jours avant la réunion de la Conférence monétaire et économique, à Londres, la Conférence internationale du Travail se réunissait elle-même à Genève dans sa dix-septième session. Son premier acte fut de voter une résolution qu'elle adressa à la Conférence de Londres et qui lui fut présentée par le président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, lors de la première séance plénière de travail.

On a vu plus haut [1] le texte de cette résolution, auquel on renvoie ici. Mais on notera la justesse de ses considérants, comme celui qui déclarait que, si la crise économique imposait des privations à tous les éléments de la communauté humaine, elle frappait avec une dureté particulière le monde des travailleurs, et qu'il importait donc essentiellement « à la paix, à l'harmonie et à la prospérité du monde » (ces termes sont repris du Préambule de la Constitution) que le travailleur pût être assuré d'un minimum de sécurité et garder ou acquérir un

[1] Voir pp. 24 et suiv.

niveau de vie qui lui permît de jouir des bienfaits de la civilisation et de participer effectivement au maintien et à l'accroissement du pouvoir de consommation du monde.

Et l'on rappellera aussi, en quelques mots, les directives qu'elle suggérait à la Conférence monétaire et économique : restaurer des conditions monétaires stables, nationalement et internationalement; établir un système de coopération internationale propre à prévenir de désastreuses fluctuations du niveau des prix; faire cesser l'état de lutte économique entre les nations, par l'élimination concertée des restrictions apportées aux échanges internationaux; accroître le pouvoir d'achat de la communauté et maintenir ou établir un niveau de vie satisfaisant pour les travailleurs; remettre enfin en circulation les richesses immobilisées, notamment par une politique de travaux publics, avec la coopération des capitaux de tous les pays et sur un plan aussi bien international que national.

En vérité, si ce programme avait été accompli, n'eût-il pas contribué à résoudre efficacement la crise économique dans l'intérêt des travailleurs?

La Conférence de Londres ne donna pas tous les résultats que l'on en espérait. De son demi-échec l'Organisation internationale du Travail n'a point tiré la conclusion qu'il n'y avait rien à faire, bien au contraire. Certains membres de la Conférence de Londres avaient dit que leur pays inclinait pour le moment à une politique plutôt nationale de redressement économique. En effet, presque partout, selon des modalités et des méthodes diverses, résultant d'esprits nationaux divers, on préparait ou l'on exécutait déjà des plans de redressement national, selon les méthodes d'une économie plus ou moins dirigée, plus ou moins concertée. Le Bureau international du Travail

a été acquis de bonne heure à l'utilité actuelle d'une économie dirigée ou concertée. Mais, bureau international, il a saisi dès l'abord (et les rapports annuels du directeur du Bureau à la Conférence en font foi) les risques que courrait le monde, si, à l'intérieur des frontières de chaque nation, on tentait un redressement selon un plan purement national, sans se préoccuper de savoir si cette réalisation choque les intérêts des voisins et finalement ceux de l'humanité. De là l'idée de proposer aux gouvernements de tout faire pour que leurs plans ne s'opposassent point les uns aux autres.

Dans cet esprit, en 1934, la Conférence votait une résolution nouvelle où, constatant que la crise économique continuait à sévir sur l'ensemble du monde, malgré certaines améliorations locales, et considérant que ces améliorations locales avaient été obtenues dans certains pays par des initiatives gouvernementales s'essayant à diriger certains domaines de l'économie du pays et limitées par leur nature même auxdits pays, elle dénonçait le danger que ces initiatives pussent se heurter et se nuire les unes aux autres, et qu'elles achevassent de détruire le commerce international au lieu d'en assurer la restauration, condition essentielle, non seulement de la prospérité, mais de l'harmonie et de la paix universelles. Pour éviter le péril, elle exprimait le vœu que la Société des Nations fît les efforts les plus rapides et les plus continus pour que les mesures économiques nationales en voie de réalisation ou en projet tinssent compte des principes indiqués par la Conférence du Travail dans sa résolution de 1933, et dont la Conférence de Londres n'avait pu assurer le succès.

Le Bureau international du Travail aurait voulu aller plus loin : il aurait voulu que la Conférence envisageât le moyen de coordonner internationalement les plans

nationaux. Cette idée, affirmée à maintes reprises dans les rapports du directeur à la Conférence, est une de ces idées-force qui finissent toujours par s'imposer. Elle est, en tout cas, dans la ligne d'une organisation, qui, étant d'une part organisation internationale, et, d'autre part, organisation du travail, se doit de préconiser toute solution aux problèmes économiques qui se présente sur le plan universel, et qui servira les intérêts des travailleurs. Peut-être, en soutenant le principe de la coordination des plans nationaux, le Bureau international du Travail, en avance de quelques années sur les événements, faisait-il œuvre de précurseur : l'histoire prouve que tôt ou tard les précurseurs ont raison.

L'économie dirigée

En attendant que l'accord sur les plans d'économie plus ou moins dirigée puisse se faire, soit sous l'égide de l'Organisation internationale du Travail, soit tout au moins à son instigation et avec sa collaboration, le Bureau en poursuit l'étude : plan quinquennal russe, œuvre de reconstruction économique et sociale américaine, plans italien, belge, suédois, voire britannique, et tant d'autres. Sans doute, les considère-t-il surtout sous leurs incidences sociales et du point de vue de leurs conséquences pour le régime du travail. Mais, en fait, le plan de *recovery* américain, les plans quinquennaux soviétiques, le plan corporatiste italien, pour ne prendre que trois exemples aussi frappants que différents les uns des autres, ne font-ils pas à l'organisation sociale de la nation et au régime du travail la plus large place ?

En 1934, le Bureau a publié un volume sur la reconstruction économique et sociale aux États-Unis. Il a publié de nombreux articles sur les autres plans économiques en voie d'exécution. Un jour viendra, qui n'est peut-être

pas loin, où il s'essaiera à résumer dans une espèce de synthèse ce que ces plans comportent de commun et de différent, touchant l'organisation et en vue de la prospérité du monde du travail.

De telles études, comme celles que l'on a citées plus haut sur la colonisation et sur l'alimentation, sans avoir d'efficacité directe en vue de la réglementation contractuelle du travail entre les États, contribuent à faire connaître au monde et à propager des idées conformes à l'intérêt des travailleurs. En s'acquittant de cette tâche, le Bureau international du Travail est dans la ligne qui lui a été fixée par le Traité de Paix, quand il déclare que le Bureau doit communiquer des renseignements sur « les questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international ».

La coopération

Dès ses premiers pas, en vertu d'une décision du Conseil d'administration du Bureau (mars 1920), l'Organisation internationale du Travail a suivi le mouvement coopératif et est entrée en relations avec lui. Il n'en pouvait être autrement. La coopération représente en effet un ensemble d'institutions dont les fonctions variées se rattachent à presque toutes les branches de l'activité économique. D'autre part, c'est un mouvement de masses qui englobe plus de 700.000 organisations et près de 166 millions de membres et qui, de ce fait, intéresse particulièrement les travailleurs. Enfin c'est un mouvement d'idées qui, s'il met le plus souvent en jeu d'autres moyens que ceux dont dispose l'Organisation internationale du Travail, tend comme elle vers des fins d'équité, d'ordre et d'émancipation. Il n'est donc point étonnant que le Bureau ait rapidement créé dans son sein

un service pour étudier les rapports entre la coopération et les intérêts des travailleurs.

Sans doute, ce service a été amené à étudier tous les aspects du problème de la coopération, mais c'est à ce problème précis, touchant l'intérêt des travailleurs, qu'il a consacré les principales de ses études. On en citera, à titre d'exemples, quelques-unes : les conditions du travail dans les coopératives de consommation; les coopératives ouvrières de production et le mouvement en faveur des coopératives de main-d'œuvre et des contrats coopératifs de travail; la représentation des différentes catégories sociales dans les organisations coopératives de toutes formes; les aspects variés de l'œuvre coopérative dans son effort pour organiser la vie du ménage urbain et rural; l'adaptation de certaines formes de la coopération rurale aux besoins des travailleurs urbains, les coopératives de vente et leurs effets sur la rémunération du travail des petits exploitants du sol.

D'autre part, en accord avec l'Institut international d'agriculture, le Bureau a saisi l'intérêt qu'il y a à étudier les possibilités de relations économiques mutuelles entre coopératives de consommation et coopératives agricoles de vente. Dès la première conférence économique internationale de 1927, il avait rédigé deux mémoires, l'un sur le rôle des organisations coopératives dans le commerce international du blé, des produits laitiers et de quelques autres produits agricoles, l'autre sur les résultats de quelques enquêtes comparant les prix de détail du commerce privé et ceux des sociétés coopératives de consommation. Prudente entrée dans une voie au bout de laquelle devait apparaître la liaison des intérêts et la communauté d'action possible des coopératives de producteurs agricoles et des coopératives de consommation.

C'est de cet état qu'est sortie la constitution d'un

Comité international de relations intercoopératives, comprenant des représentants de l'un et de l'autre groupe, commission qui, si elle n'appartient pas aux institutions de l'Organisation internationale du Travail, se réunit toutefois à Genève, dans les locaux et sous les auspices du Bureau et sous la présidence, à titre personnel, de son directeur.

L'organisation scientifique du travail

Depuis un quart de siècle, la vie économique se développe sous le signe de la rationalisation. On rationalise des usines, des branches d'industrie, des banques. On s'efforce d'introduire la rationalisation dans l'industrie, dans l'agriculture, dans la distribution des marchandises, dans les administrations privées ou publiques, dans l'ensemble de la vie économique nationale et même (du moins on s'y est essayé quelquefois non sans effort, et jusqu'à ce jour, avec un médiocre succès) dans l'économie du monde. Il n'est pas jusqu'à l'économie domestique, si intéressante pour le monde ouvrier, dont le cadre étroit ne s'ouvre à certaines applications des principes de rationalisation.

La fin de cet effort multiple et souvent systématique, c'est d'obtenir le plus grand rendement des ressources en force de travail ou en matériaux qui sont engagés dans les différentes activités de l'économie. Le moyen, c'est de substituer aux procédés traditionnels, aux règles empiriques, aux improvisations, des méthodes résultant d'une étude scientifique et tendant à réaliser l'adaptation *optimum* des instruments aux résultats, afin d'assurer à ceux-ci la plus grande puissance. Tout cela peut s'obtenir par trois actes de rationalisation qui peuvent s'exprimer en trois mots : mécanisation, standardisation, organisation.

Le mouvement de la rationalisation ou, comme on dit, de l'organisation scientifique du travail, ne pouvait laisser indifférente l'Organisation internationale du Travail, car le monde des travailleurs y est intéressé de plusieurs manières. Il l'est indirectement, parce qu'il représente la plus grande masse des consommateurs et que toute méthode et toute application de principe qui tend à fournir en plus grande quantité et à moindre prix des produits de consommation intéresse ceux dont la capacité de consommation et d'achat est limitée par le taux même du salaire. Mais il l'est aussi directement, parce que tout procédé de mécanisation, de simplification dans l'industrie et d'organisation scientifique du travail peut avoir pour le travailleur des conséquences de deux ordres. D'une part, si la mécanisation est extrêmement développée et si la rationalisation détermine un rythme de travail trop précipité, le travailleur peut être atteint doublement dans sa sécurité : le développement du machinisme diminue les occasions de travail humain, d'où le danger de ce que les Américains appellent le chômage technologique; et un rythme précipité peut exposer l'ouvrier à la fatigue nerveuse et musculaire, à la maladie et, par conséquent, cette fois par un détour indirect, encore au chômage. Mais, d'autre part, il est bien certain que, si le double danger qui précède est évité par une utilisation judicieuse de la science, en simplifiant le travail humain, en diminuant les occasions de fatigue, en demandant souvent, au lieu d'un grand effort musculaire, un simple effort d'attention et de soin, l'utilisation de la machine et la rationalisation contribuent, au contraire, à la santé et à la sécurité ouvrières.

De tels problèmes intéressent l'Organisation internationale du Travail. Elle s'y applique, non seulement pour en examiner les causes et les conséquences, mais pour

essayer de donner des directives à un mouvement inéluctable et qu'on n'arrêtera pas, en vue de l'accorder avec les intérêts de la masse ouvrière, masse de producteurs et de consommateurs, que ce mouvement est fait pour servir, et non pour brimer.

En 1931, le Bureau publia une série d'études sur les aspects sociaux de la rationalisation, c'est-à-dire sur les relations de la rationalisation avec le rendement, la durée du travail, les salaires, l'emploi des travailleurs et le chômage, l'hygiène du travail, la prévention des accidents, les caractères du travail pour le travailleur et certaines formes de travail associé et de « relations industrielles ». Ces études, déjà assez poussées, mais que le Bureau qualifiait prudemment de préliminaires, traçaient en somme le programme de recherches futures et plus détaillées.

Pendant quelque temps, ces recherches furent poursuivies avec l'appui d'un organisme extérieur créé grâce à la collaboration et même à l'appui financier du Bureau : l'Institut international d'organisation scientifique du travail. Pour des raisons extérieures au Bureau, il a dû fermer ses portes à la fin de 1933. Aujourd'hui, le Bureau a repris la part des études sur la rationalisation qui le regarde plus directement, c'est-à-dire l'étude de ses aspects sociaux. En le poursuivant, il ne se désintéresse par des aspects économiques et techniques. Il les considère éventuellement en collaboration avec le Comité international de l'organisation scientifique du travail et avec l'appui et les conseils d'une commission qui lui est propre, mais où, à côté de membres de son conseil d'administration, figurent des experts dont les uns sont plus particulièrement attachés aux aspects sociaux de l'organisation scientifique du travail, les autres à ses aspects économiques et techniques. La rationalisation est un tout : il est bon que les différents aspects sous lesquels

elle se présente soient de temps en temps confrontés et que les études ne s'en poursuivent pas selon des lignes parallèles, c'est-à-dire qui ne se rencontrent jamais. Il est bon, d'autre part, que les confrontations nécessaires se fassent sous l'égide de l'Organisation internationale du Travail, qui a pour fonction de veiller à l'intérêt des travailleurs.

CONCLUSION

« L'intérêt des travailleurs. » Sur ces mots se termine le dernier chapitre de ce livre, et c'est bien ainsi qu'il devait se terminer. Car l'intérêt des travailleurs est ce que doit servir l'Organisation internationale du Travail, et la mesure dans laquelle elle le sert est la pierre de touche de l'efficacité de son œuvre.

Cette œuvre, au cours de ses quinze premières années d'existence, l'Organisation n'a pu l'accomplir qu'en étroit contact avec le monde ouvrier. On disait, au début de ce livre, que la constitution tripartite de l'Organisation internationale du Travail fait sa principale force, son originalité, sa sécurité. Et sans doute elle a de tout temps tiré le plus grand bénéfice tant de l'appui des gouvernements, de qui dépend en dernière analyse le succès de ses efforts par la ratification et l'application des conventions, que de la collaboration du monde patronal, dont l'hostilité agissante ou même l'inertie absolue aurait risqué, sinon d'arrêter, du moins de retarder grandement sa marche. Mais c'est à ses relations permanentes et étroites avec les travailleurs organisés qu'elle doit cette jeunesse et cette ardeur d'action, cette faculté d'adaptation aux besoins de l'heure, qui lui ont assuré, si l'on peut dire, son *maximum* et son *optimum* de rendement, lui donnant le moyen d'établir une hiérarchie entre les tâches qui s'offraient à elle, de s'appliquer aux plus urgentes, et, dans la variation incessante de ses accomplissements, dans

son *mouvement*, d'obéir toujours au même *mobile :* l'intérêt des travailleurs.

Il ne paraîtra guère utile, en terminant, de juger l'effort accompli jusqu'à ce jour par l'Organisation; au lecteur de le faire. On mettra simplement en relief quelques traits de l'histoire passée de l'Organisation, qui apparaissent aujourd'hui comme les plus originaux et qui le demeureront peut-être dans l'avenir, quelle que soit son histoire future.

C'est d'abord une étroite *union de l'étude et de l'action*, et la surbordination de la première à la seconde. On a souvent dit que le Bureau international du Travail était un admirable observatoire des faits sociaux. Observatoire, soit, mais à la manière des observatoires météorologiques, qui ne se contentent pas d'enregistrer la température et l'humidité, mais prennent soin de signaler la marche des tempêtes, afin qu'on se garantisse contre leurs effets, et la venue des embellies, pour que les semailles et les récoltes en profitent, comme aussi les départs vers la haute mer. Jamais l'Organisation ne s'est confinée dans l'étude, dès qu'elle pouvait passer à l'action. Si pour certains problèmes elle y est jusqu'à ce jour demeurée, c'est que le moment de l'action n'est point encore venu, moment que l'étude prépare et suscite.

C'est ensuite l'*action dynamique* de l'Organisation. Certes, on a vu qu'on ne doit point sous-estimer les quelque 700 ratifications de conventions obtenues à ce jour. Pourtant, si estimable qu'il soit, ce résultat n'a peut-être pas autant d'importance que le mouvement de politique sociale qui, dans tant de pays, a tiré son origine de conventions non encore ratifiées, mais prises comme normes des fins à atteindre par des législations nationales en progrès. Malgré des ratifications peu nombreuses, on a vu les effets très nets exercés par la convention de Washington

des « huit heures » sur un grand nombre de législations nationales et sur les adaptations techniques et économiques menées à bonne fin dans un grand nombre de pays. La grande recommandation sur les loisirs ouvriers de 1924 fait naître un mouvement également puissant, qui gagne sans cesse en ampleur, et qui aboutira sans doute un jour à la création de cet « humanisme ouvrier », grâce auquel le travailleur pourra développer en lui toutes les facultés humaines. La codification internationale des assurances sociales par des conventions, appuyées de recommandations détaillées, a donné impulsion initiale, appui et lumière au grand mouvement d'assurance qui emporte aujourd'hui les pays des deux hémisphères. Et qui ne saurait reconnaître la puissance de ces idées-forces, concrétisées, au cours des dernières années, à l'occasion de la grande crise du chômage, en quelques formules : « accroissement du pouvoir d'achat des masses », « travaux publics nationaux et internationaux » ? Ce mouvement, né autour de l'Organisation, doit entrer en ligne de compte, au moins autant que le monument juridique qu'elle édifie, si l'on veut exactement mesurer son œuvre. On n'en veut pour preuve que toutes ces « législations du travail » nées depuis quinze ans en Extrême-Orient et en Amérique latine, et l'aide qui a été demandée à cette fin au Bureau international du Travail, considéré comme expert technique, par plus de dix États.

Enfin, si l'on cherchait à définir le moment de son évolution où se trouve présentement l'Organisation, on pourrait dire que c'est celui où, sûre des résultats déjà obtenus dans l'ordre de la politique sociale, consciente que les nouveaux résultats à obtenir désormais viendront inéluctablement à l'heure convenable, l'Organisation d'ailleurs sollicitée par le désir de contribuer à la solution de la crise, a fait entrer dans ses préoccupations les

problèmes de la politique économique, non pour les opposer, mais pour les lier aux problèmes de la politique sociale, qui demeurent son domaine propre et non encore entièrement labouré. Dans la préface qu'il mettait, en janvier 1931, au livre que le Bureau publiait alors sur ses dix premières années d'existence [1], Albert Thomas écrivait : « L'avenir prochain de notre activité, bien plus, l'avenir même de notre institution dépendent de la solution qui sera donnée (au problème des relations de l'économique et du social) et de l'esprit qui inspirera les politiques économiques nationales ou internationales. Ou bien, après avoir établi les règles minima de protection humaine — le cordon sanitaire, comme on a dit, — on subordonnera aux « nécessités économiques », aux « lois économiques » dont le « jeu naturel » ne devrait plus être troublé, les conceptions sans cesse en mouvement, les tourments sans cesse renouvelés de justice sociale. Ou bien on considérera qu'en raison de ces conceptions de justice, à l'appel d'une conscience humaine de jour en jour plus affinée, et en dépit même parfois de ces lois économiques, qui n'ont peut-être pas — pour ne rien dire de plus — la rigueur des lois de la nature, tous les efforts de l'intelligence humaine doivent tendre à organiser l'économie et doivent, en fait, l'organiser. »

L'Organisation internationale du Travail a franchement adopté cette dernière solution : elle a commencé et elle continuera à aider tout effort pour organiser l'économie à la lumière de la politique sociale et en vue de favoriser le progrès social. La grande crise économique des dernières années, parmi tant d'autres résultats révolutionnaires, aura eu celui de briser définitivement la barrière,

[1] *Dix ans d'Organisation internationale du Travail*. Bureau international du Travail, Genève, 1931.

que certains dogmatiques avaient dressée et voulaient maintenir, entre l'économique et le social. Il ressort clairement de sa plus récente histoire que l'Organisation internationale du Travail, dans son action présente, se préoccupe, suivant cette autre parole de son fondateur, d'unir, dans ses études et dans son action, l'économique au social, afin que celui-ci inspire toujours par ses principes les acquisitions de celui-là, et puisse « le régler et le conduire, pour mieux satisfaire à la justice ».

ANNEXES

ANNEXE I

Constitution de l'Organisation internationale du Travail [1]

SECTION I

ORGANISATION DU TRAVAIL

Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions, par exemple : en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes,

---

[1] La Constitution de l'Organisation internationale du Travail forme la Partie XIII du Traité de Versailles du 28 juin 1919 (art. 387-427), la Partie XIII du Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 (art. 332-372), la Partie XII du Traité de Neuilly du 27 novembre 1919 (art. 249-289) et la Partie XIII du Traité de Trianon du 4 juin 1920 (art. 315-355). Les chiffres qui figurent entre parenthèses après les numéros des articles correspondent aux numéros des articles du Traité de Versailles.

les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;

Les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, ont convenu ce qui suit :

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION

ARTICLE PREMIER (387)

1. Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule.

2. Les Membres originaires de la Société des Nations seront Membres originaires de cette organisation, et, désormais, la qualité de Membre de la Société des Nations entraînera celle de Membre de ladite organisation.

ARTICLE 2 (388)

L'organisation permanente comprendra :

1. Une Conférence générale des représentants des Membres;

2. Un Bureau international du Travail, sous la direction du Conseil d'administration prévu à l'article 7 (393).

ARTICLE 3 (389)

1. La Conférence générale des représentants des Membres tiendra des sessions chaque fois que besoin sera et, au moins, une fois par an. Elle sera composée de quatre représentants de chacun des Membres dont deux seront les délégués du Gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres.

2. Chaque délégué pourra être accompagné par des conseillers techniques dont le nombre pourra être de deux au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour de la session. Quand des questions intéressant spécialement des femmes doivent venir en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devra être une femme.

3. 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.

4. Les conseillers techniques ne seront autorisés à prendre la parole que sur la demande faite par le délégué auquel ils sont adjoints et avec l'autorisation spéciale du Président de la Conférence; ils ne pourront prendre part aux votes.

5. Un délégué peut, par une note écrite adressée au Président, désigner l'un de ses conseillers techniques comme son suppléant, et ledit suppléant, en cette qualité, pourra prendre part aux délibérations et aux votes.

6. Les noms des délégués et de leurs conseillers techniques seront communiqués au Bureau international du Travail par le Gouvernement de chacun des Membres.

7. Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article.

ARTICLE 4 (390)

1. Chaque délégué aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence.

2. Dans le cas où l'un des Membres n'aurait pas désigné l'un des délégués non gouvernementaux auquel il a droit, l'autre délégué non gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la Conférence, mais n'aura pas le droit de voter.

3. Au cas où la Conférence, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 3 (389), refuserait d'admettre l'un des délégués d'un des Membres, les stipulations du présent article seront appliquées comme si ledit délégué n'avait pas été désigné.

ARTICLE 5 (391)

Les sessions de la Conférence se tiendront au siège de la Société des Nations ou en tout autre lieu qui aura pu être fixé par la Conférence, dans une session antérieure, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents.

ARTICLE 6 (392)

Le Bureau international du Travail sera établi au siège de la Société des Nations et fera partie de l'ensemble des institutions de la Société.

ARTICLE 7 (393) [1]

1. Le Bureau international du Travail sera placé sous la direction d'un Conseil d'administration composé de trente-deux personnes :

Seize représentant les Gouvernements,
Huit représentant les patrons, et
Huit représentant les ouvriers.

2. Sur les seize personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et huit seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres susmentionnés. Sur les seize Membres représentés, six devront être des Etats extra-européens.

3. Les contestations éventuelles sur la question de savoir quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations.

4. Les personnes représentant les patrons et les personnes représentant les ouvriers seront élues respectivement par les délégués patronaux et les délégués ouvriers à la Conférence.

[1] Ce texte résulte d'un amendement adopté par la Conférence internationale du Travail le 2 novembre 1922 et entré en vigueur le 4 juin 1934.

Deux représentants des patrons et deux représentants des ouvriers devront appartenir à des Etats extra-européens.

5. Le Conseil sera renouvelé tous les trois ans.

6. La manière de pourvoir aux sièges vacants, la désignation des suppléants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil sous réserve de l'approbation de la Conférence.

7. Le Conseil d'administration élira un Président dans son sein et établira son règlement. Il se réunira aux époques qu'il fixera lui-même. Une session spéciale devra être tenue chaque fois que douze personnes faisant partie du Conseil auront formulé une demande écrite à cet effet.

ARTICLE 8 (394)

1. Un Directeur sera placé à la tête du Bureau international du Travail; il sera désigné par le Conseil d'administration de qui il recevra ses instructions et vis-à-vis de qui il sera responsable de la bonne marche du Bureau ainsi que de l'exécution de toutes autres tâches qui auront pu lui être confiées.

2. Le Directeur ou son suppléant assisteront à toutes les séances du Conseil d'administration.

ARTICLE 9 (395)

Le personnel du Bureau international du Travail sera choisi par le Directeur. Le choix fait devra porter, dans toute la mesure compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sur des personnes de différentes nationalités. Un certain nombre de ces personnes devront être des femmes.

ARTICLE 10 (396)

1. Les fonctions du Bureau international du Travail comprendront la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail et, en particulier, l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion des conventions internationales, ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la Conférence.

2. Il sera chargé de préparer l'ordre du jour des sessions de la Conférence.

3. Il s'acquittera, en conformité des stipulations de la présente Partie du présent Traité, des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne tous différends internationaux.

4. Il rédigera et publiera en français, en anglais et dans telle autre langue que le Conseil d'administration jugera convenable, un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international.

5. D'une manière générale, il aura, en sus des fonctions indiquées au présent article, tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence jugera à propos de lui attribuer.

ARTICLE 11 (397)

Les ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières pourront communiquer directement avec le Directeur par l'intermédiaire du représentant de leur Gouvernement au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, ou, à défaut de ce représentant, par l'intermédiaire de tel autre fonctionnaire dûment qualifié et désigné à cet effet par le Gouvernement intéressé.

ARTICLE 12 (398)

Le Bureau international du Travail pourra demander le concours du Secrétaire général de la Société des Nations pour toutes questions à l'occasion desquelles ce concours pourra être donné.

ARTICLE 13 (399)

1. Chacun des Membres payera les frais de voyage et de séjour de ses délégués et de leurs conseillers techniques ainsi que de ses représentants prenant part aux sessions de la Conférence et du Conseil d'administration selon les cas.

2. Tous autres frais du Bureau international du Travail, des sessions de la Conférence ou de celles du Conseil d'administration, seront remboursés au Directeur par le Secrétaire général de la Société des Nations, sur le budget général de la Société.

3. Le Directeur sera responsable, vis-à-vis du Secrétaire général de la Société des Nations, pour l'emploi de tous fonds à lui versés, conformément aux stipulations du présent article.

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT

ARTICLE 14 (400)

Le Conseil d'administration établira l'ordre du jour des sessions de la Conférence après avoir examiné toutes propositions faites par le Gouvernement d'un des Membres ou par toute autre organisation visée à l'article 3 (389) au sujet des matières à inscrire à cet ordre du jour.

ARTICLE 15 (401)

Le Directeur remplira les fonctions de Secrétaire de la Conférence, et devra faire parvenir l'ordre du jour de chaque session, quatre mois avant l'ouverture de cette session, à chacun des Membres, et, par l'intermédiaire de ceux-ci, aux délégués non gouvernementaux, lorsque ces derniers auront été désignés.

ARTICLE 16 (402)

1. Chacun des Gouvernements des Membres aura le droit de contester l'inscription, à l'ordre du jour de la session, de l'un ou plusieurs des sujets prévus. Les motifs justifiant cette opposition devront être exposés dans un mémoire explicatif adressé au Directeur, lequel devra le communiquer aux Membres de l'Organisation permanente.

2. Les sujets auxquels il aura été fait opposition resteront néanmoins inclus à l'ordre du jour si la Conférence en décide ainsi à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents.

3. Toute question au sujet de laquelle la Conférence décide, à la même majorité des deux tiers, qu'elle doit être examinée (autrement que prévu dans l'alinéa précédent), sera portée à l'ordre du jour de la session suivante.

ARTICLE 17 (403)

1. La Conférence formulera les règles de son fonctionnement; elle élira son président; elle pourra nommer des commissions chargées de présenter des rapports sur toutes questions qu'elle estimera devoir mettre à l'étude.

2. La simple majorité des suffrages exprimés par les membres présents de la Conférence décidera dans tous les cas où une majorité plus forte n'est pas spécialement prévue par d'autres articles de la présente Partie du présent Traité.

3. Aucun vote n'est acquis si le nombre des suffrages exprimés est inférieur à la moitié du nombre des délégués présents à la session.

ARTICLE 18 (404)

La Conférence pourra adjoindre aux Commissions qu'elle constitue des conseillers techniques qui auront voix consultative mais non délibérative.

ARTICLE 19 (405)

1. Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle aura à déterminer si ces propositions devront prendre la forme : *a)* d'une « recommandation » à soumettre à l'examen des Membres, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement; *b)* ou bien d'un projet de convention internationale à ratifier par les Membres.

2. Dans les deux cas, pour qu'une recommandation ou qu'un projet de convention soient adoptés au vote final par la Conférence, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents est requise.

3. En formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays.

4. Un exemplaire de la recommandation ou du projet de convention sera signé par le Président de la Conférence et le Directeur et sera déposé entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations. Celui-ci communiquera une copie certifiée conforme de la recommandation ou du projet de convention à chacun des Membres.

5. Chacun des Membres s'engage à soumettre dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence

(ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence) la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

6. S'il s'agit d'une recommandation, les Membres informeront le Secrétaire général des mesures prises.

7. S'il s'agit d'un projet de convention, le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes, communiquera sa ratification formelle de la convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention.

8. Si une recommandation n'est pas suivie d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recommandation ou bien si un projet de convention ne rencontre pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation.

9. Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations, le Gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel s'appliquent ces limitations comme une simple recommandation et les dispositions du présent article en ce qui regarde les recommandations s'appliqueront dans ce cas.

10. L'article ci-dessus sera interprété en conformité du principe suivant :

11. En aucun cas il ne sera demandé à aucun des Membres, comme conséquence de l'adoption par la Conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée par sa législation aux travailleurs dont il s'agit.

ARTICLE 20 (406)

Toute convention ainsi ratifiée sera enregistrée par le Secrétaire général de la Société des Nations, mais ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée.

ARTICLE 21 (407)

1. Tout projet qui, dans le scrutin final sur l'ensemble, ne recueillera pas la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les membres présents peut faire l'objet d'une convention particulière entre ceux des Membres de l'Organisation permanente qui en ont le désir.

2. Toute convention particulière de cette nature devra être communiquée par les Gouvernements intéressés au Secrétaire général de la Société des Nations, lequel la fera enregistrer.

ARTICLE 22 (408)

Chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. Le Directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence.

ARTICLE 23 (409)

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle ouvrière ou patronale et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au Gouvernement mis en cause et ce Gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

ARTICLE 24 (410)

Si aucune déclaration n'est reçue du Gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

ARTICLE 25 (411)

1. Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui,

à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents.

2. Le Conseil d'administration peut, s'il le juge à propos, et avant de saisir une Commission d'enquête selon la procédure indiquée ci-après, se mettre en rapport avec le Gouvernement mis en cause de la manière indiquée à l'article 23 (409).

3. Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au Gouvernement mis en cause, ou si cette communication ayant été faite, aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra provoquer la formation d'une Commission d'enquête, qui aura mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

4. La même procédure pourra être engagée par le Conseil, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence.

5. Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 24 (410) ou 25 (411) viendra devant le Conseil d'administration, le Gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au Gouvernement mis en cause.

ARTICLE 26 (412)

1. La Commission d'enquête sera constituée de la manière suivante :

2. Chacun des Membres s'engage à désigner, dans les six mois qui suivront la date de mise en vigueur du présent Traité, trois personnes compétentes en matières industrielles, la première représentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs, et la troisième indépendante des uns et des autres. L'ensemble de ces personnes formera une liste sur laquelle seront choisis les membres de la Commission d'enquête.

3. Le Conseil d'administration aura le droit de vérifier les titres desdites personnes et de refuser, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les représentants présents, la nomination de celles dont les titres ne satisferaient pas aux prescriptions du présent article.

4. Sur la demande du Conseil d'administration, le Secrétaire

général de la Société des Nations désignera trois personnes respectivement choisies dans chacune des trois catégories de la liste pour constituer la Commission d'enquête et désignera, en outre, l'une de ces trois personnes pour présider ladite Commission. Aucune des trois personnes ainsi désignées ne pourra relever d'un des Membres directement intéressés à la plainte.

ARTICLE 27 (413)

Dans le cas où une plainte serait renvoyée, en vertu de l'article 25 (411), devant une Commission d'enquête, chacun des Membres, qu'il soit ou non directement intéressé à la plainte, s'engage à mettre à la disposition de la Commission toute information qui se trouverait en sa possession relativement à l'objet de la plainte.

ARTICLE 28 (414)

1. La Commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte, rédigera un rapport dans lequel elle consignera ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au Gouvernement plaignant et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises.

2. Ce rapport indiquera également, le cas échéant, les sanctions d'ordre économique contre le Gouvernement mis en cause que la Commission jugerait convenables et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée.

ARTICLE 29 (415)

1. Le Secrétaire général de la Société des Nations communiquera le rapport de la Commission d'enquête à chacun des Gouvernements intéressés dans le différend et en assurera la publication.

2. Chacun des Gouvernements intéressés devra signifier au Secrétaire général de la Société des Nations, dans le délai d'un mois, s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission, et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour permanente de justice internationale de la Société des Nations.

ARTICLE 30 (416)

Dans le cas où l'un des Membres ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les mesures prescrites à l'article 19 (405), tout autre Membre aura le droit d'en référer à la Cour permanente de justice internationale.

ARTICLE 31 (417)

La décision de la Cour permanente de justice internationale concernant une plainte ou une question qui lui aurait été soumise conformément aux articles 29 (415) ou 30 (416) ne sera pas susceptible d'appel.

ARTICLE 32 (418)

Les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées par la Cour permanente de justice internationale, laquelle devra, le cas échéant, indiquer les sanctions d'ordre économique, qu'elle croirait convenable de prendre à l'encontre d'un Gouvernement en faute, et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée.

ARTICLE 33 (419)

Si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour permanente de justice internationale, tout autre Membre pourra appliquer audit Membre les sanctions d'ordre économique que le rapport de la Commission ou la décision de la Cour auront déclarées applicables en l'espèce.

ARTICLE 34 (420)

Le Gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer soit aux recommandations de la Commission d'enquête, soit à celles contenues dans la décision de la Cour permanente de justice internationale, et peut demander au Conseil de bien vouloir faire constituer par le Secrétaire général de la Société des Nations une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires. Dans ce cas, les stipulations des articles 26,

27, 28, 29, 31 et 32 (412, 413, 414, 415, 417 et 418) s'appliqueront, et si le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour permanente de justice internationale sont favorables au Gouvernement en faute, les autres Gouvernements devront aussitôt rapporter les mesures d'ordre économique qu'ils auront prises à l'encontre dudit Etat.

Chapitre III

PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES

Article 35 (421)

1. Les Membres s'engagent à appliquer les conventions auxquelles ils auront adhéré, conformément aux stipulations de la présente Partie du présent Traité, à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, cela sous les réserves suivantes :

1° Que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales;

2° Que les modifications qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales puissent être introduites dans celle-ci.

2. Chacun des Membres devra notifier au Bureau international du Travail la décision qu'il se propose de prendre en ce qui concerne chacune de ses colonies ou possessions ou chacun de ses protectorats ne se gouvernant pas pleinement eux-mêmes.

Article 36 (422)

Les amendements à la présente Partie du présent Traité qui seront adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents, deviendront exécutoires lorsqu'ils auront été ratifiés par les États dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des Membres.

Article 37 (423)

Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Partie du présent Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Partie, seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de justice internationale.

Chapitre IV

MESURES TRANSITOIRES

Article 38 (424)

1. La première session de la Conférence aura lieu au mois d'octobre 1919. Le lieu et l'ordre du jour de la session sont arrêtés dans l'annexe ci-jointe.

2. La convocation et l'organisation de cette première session seront assurées par le Gouvernement désigné à cet effet dans l'annexe susmentionnée. Le Gouvernement sera assisté, en ce qui concerne la préparation des documents, par une Commission internationale dont les membres seront désignés à la même annexe.

3. Les frais de cette première session et de toute session ultérieure jusqu'au moment où les crédits nécessaires auront pu être inscrits au budget de la Société des Nations, à l'exception des frais de déplacement des délégués et des conseillers techniques, seront répartis entre les Membres dans les proportions établies pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

Article 39 (425)

Jusqu'à ce que la Société des Nations ait été constituée, toutes communications qui devraient être adressées, en vertu des articles précédents, au Secrétaire général de la Société, seront conservées par le Directeur du Bureau international du Travail, lequel en donnera connaissance au Secrétaire général.

Article 40 (426)

Jusqu'à la création de la Cour permanente de justice internationale, les différends qui doivent lui être soumis en vertu de la présente Partie du présent Traité seront déférés à un tribunal formé de trois personnes désignées par le Conseil de la Société des Nations.

SECTION II

PRINCIPES GÉNÉRAUX

ARTICLE 41 (427)

Les Hautes Parties Contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section I et associé à celui de la Société des Nations.

Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient.

Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux Hautes Parties Contractantes être d'une importance particulière et urgente :

1. Le principe dirigeant ci-dessus énoncé que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.

2. Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.

3. Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.

4. L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.

5. L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.

6. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.

7. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.

8. Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.

9. Chaque Etat devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets ou définitifs, les Hautes Parties Contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations; et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde.

ANNEXE II

Liste des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail

Afrique

Égypte
Ethiopie
Libéria
Union Sud-Africaine

Amérique

Argentine
Bolivie
Brésil
Canada
Chili
Colombie
Cuba
Equateur
États-Unis
Guatémala
Haïti
Honduras
Mexique
Nicaragua
Panama
Paraguay
Perse
Saint-Domingue
Salvador
Uruguay
Venezuela

Asie

Afghanistan
Chine
Inde
Irak
Iran
Japon
Siam

Europe

Albanie
Autriche
Belgique
Bulgarie
Danemark
Empire britannique
Espagne
Estonie
Finlande
France
Grèce
Hongrie
Irlande
Italie
Lettonie
Lithuanie
Luxembourg
Norvège
Pays-Bas
Pologne
Portugal
Roumanie
Suède
Suisse
Tchécoslovaquie
Turquie
Union des Républiques soviétiques socialistes
Yougoslavie

Océanie

Australie
Nouvelle-Zélande

ANNEXE III

Ratifications des conventions au 31 décembre 1935

Année	Titre de la convention	Catégories de travailleurs intéressées	Nombre de ratifications
1919	1. Durée du travail dans l'industrie	Travailleurs de l'industrie	22
»	2. Chômage	Tous les travailleurs	30
»	3. Protection des femmes avant et après l'accouchement	Toutes les femmes travaillant dans l'industrie	16
»	4. Travail de nuit des femmes	Idem	30
»	5. Age minimum d'entrée dans l'industrie	Tous jeunes gens travaillant dans l'industrie	26
»	6. Travail de nuit des enfants	Idem	30
1920	7. Age minimum dans le travail maritime	Jeunes gens travaillant dans la marine	30
»	8. Indemnité de chômage en cas de naufrage	Travailleurs de la marine	24
»	9. Placement des marins	Idem	24
1921	10. Age minimum d'entrée dans l'agriculture	Jeunes gens travaillant dans l'agriculture	19
»	11. Droit d'association dans l'agriculture	Travailleurs de l'agriculture	28
»	12. Réparation des accidents du travail dans l'agriculture	Idem	20
»	13. Usage de la céruse dans la peinture	Travailleurs peintres dans l'industrie	23
»	14. Repos hebdomadaire dans l'industrie	Travailleurs de l'industrie	27
»	15. Age minimum des soutiers et chauffeurs	Soutiers et chauffeurs dans la marine	30

Année	Titre de la convention	Catégories de travailleurs intéressées	Nombre de ratifications
1921	16. Examen médical des jeunes gens pour le travail maritime	Jeunes gens travaillant dans la marine	28
1925	17. Réparation des accidents du travail	Tous les travailleurs, sauf les marins	16
»	18. Réparation des maladies professionnelles	Certaines catégories spécifiées de travailleurs de l'industrie	28
»	19. Egalité de traitement dans les accidents du travail	Tous les travailleurs résidant à l'étranger	34
»	20. Travail de nuit dans les boulangeries	Une catégorie spécifiée de travailleurs	10
1926	21. Inspection des émigrants	Travailleurs migrants	19
»	22. Contrat d'engagement des marins	Travailleurs de la marine	20
»	23. Rapatriement des marins en cas de naufrage	Idem	16
1927	24. Assurance-maladie dans l'industrie, etc.	Travailleurs de l'industrie, du commerce et gens de maison	16
»	25. Assurance-maladie dans l'agriculture	Travailleurs agricoles	11
1928	26. Méthodes de fixation des salaires minima	Travailleurs de l'industrie et du commerce	18
1929	27. Inscription du poids des colis transportés par bateau	Une catégorie spécifiée de travailleurs (dockers)	32
»	28. Protection des dockers contre les accidents	Idem	4
1930	29. Interdiction du travail force	Tous les travailleurs indigènes des colonies	16
»	30. Durée du travail dans le commerce et dans les bureaux	Employés de commerce et de bureau	8
1931	31. Durée du travail dans les mines de charbon	Tous les travailleurs des mines de charbon	1
1932	32. Convention revisée sur la protection des dockers contre les accidents	Une catégorie spécifiée de travailleurs (dockers)	7

Année	Titre de la convention	Catégories de travailleurs intéressées	Nombre de ratifications
1932	33. Age minimum d'entrée dans les travaux non industriels	Jeunes gens de professions non industrielles	4
1933	34. Bureaux de placement	Tous les travailleurs, sauf les marins	2
»	35. Assurance-vieillesse dans l'industrie, etc.	Travailleurs de l'industrie, du commerce, des professions libérales, à domicile et gens de maison	1
»	36. Assurance-vieillesse dans l'agriculture	Travailleurs de l'agriculture	1
»	37. Assurance - invalidité dans l'industrie, etc.	Travailleurs de l'industrie, du commerce, des professions libérales, à domicile et gens de maison	1
»	38. Assurance - invalidité dans l'agriculture	Travailleurs de l'agriculture	1
»	39. Assurance-décès dans l'industrie, etc.	Travailleurs de l'industrie, du commerce, des professions libérales, à domicile et gens de maison	—
»	40. Assurance-décès dans l'agriculture	Travailleurs de l'agriculture	—
1934	41. Convention revisée sur le travail de nuit des femmes dans l'industrie	Travailleuses de l'industrie	4
»	42. Convention revisée sur les maladies professionnelles	Catégories spécifiées de travailleurs de l'industrie	2
»	43. Durée du travail dans les verreries à vitres	Une catégorie spécifiée de travailleurs (verre à vitres)	1
»	44. Convention sur le chômage	Tous les travailleurs de l'industrie et du commerce	—
1935	45. Interdiction du travail des femmes dans les mines souterraines de charbon	Travailleuses dans les mines de charbon	—
»	46. Convention revisée sur la durée du travail dans les mines de charbon	Travailleurs des mines de charbon	—

Année	Titre de la convention	Catégories de travailleurs intéressées	Nombre de ratifications
1935	47. Convention de principe sur l'institution de la semaine de 40 heures dans l'industrie	Travailleurs de l'industrie	—
»	48. Etablissement d'un régime international de conservation des droits dans l'assurance-invalidité-vieillesse-décès	Travailleurs de l'industrie et de l'agriculture	—
»	49. Durée du travail dans les verreries à bouteilles	Une catégorie de travailleurs spécifiée (verre à bouteilles)	—
1936	50. Réglementation du recrutement des travailleurs indigènes	Tous les travailleurs indigènes	—
»	51. Durée du travail dans les travaux publics	Une catégorie de travailleurs spécifiée (travaux publics)	—
»	52. Congés payés	Travailleurs de l'industrie et du commerce	—

ANNEXE IV

Commissions et Comités du Bureau international du Travail

Commission du règlement de l'O. I. T.
Commission du budget de l'O. I. T.
Commission de l'article 408.
Commission paritaire maritime.
Commission du travail agricole.
Commission consultative mixte agricole.
Commission consultative des travailleurs intellectuels.
Commission consultative des employés.
Commission des conditions du travail dans les mines de charbon.
Commission des conditions de travail dans les verreries.
Commission de l'attelage automatique.
Commission du chômage.
Commission des migrations.
Commission du travail indigène.
Commission des assurances sociales : 1. Comité d'experts pour les assurances sociales; 2. Comité mixte d'hygiène sociale et d'assurances; 3. Commission des « charges sociales ».
Comité de correspondance pour l'hygiène industrielle.
Comité de correspondance pour la prévention des accidents.
Comité consultatif du travail des femmes.
Commission de la liberté syndicale.
Commission de l'organisation scientifique du travail.
Commission des loisirs ouvriers.
Comité d'experts statisticiens.

ANNEXE V

Organisation du Bureau international du Travail

Le *Directeur* et son Cabinet.

Quatre *Sous-directeurs*.

SECTIONS ET SERVICES : 1. Service d'information et de presse. — 2. Section des relations officielles. — 3. Section de la Conférence. — 4. Section administrative. — 5. Service juridique. — 6. Section d'édition. — 7. Service d'études économiques. — 8. Section de statistique. — 9. Section du chômage, de l'emploi et des migrations. — 10. Section des conditions du travail. — 11. Service de l'hygiène industrielle. — 12. Service de la sécurité. — 13. Section des assurances sociales. — 14. Section des problèmes spéciaux. — 15. Section des renseignements généraux. — 16. Section des pays extra-européens.

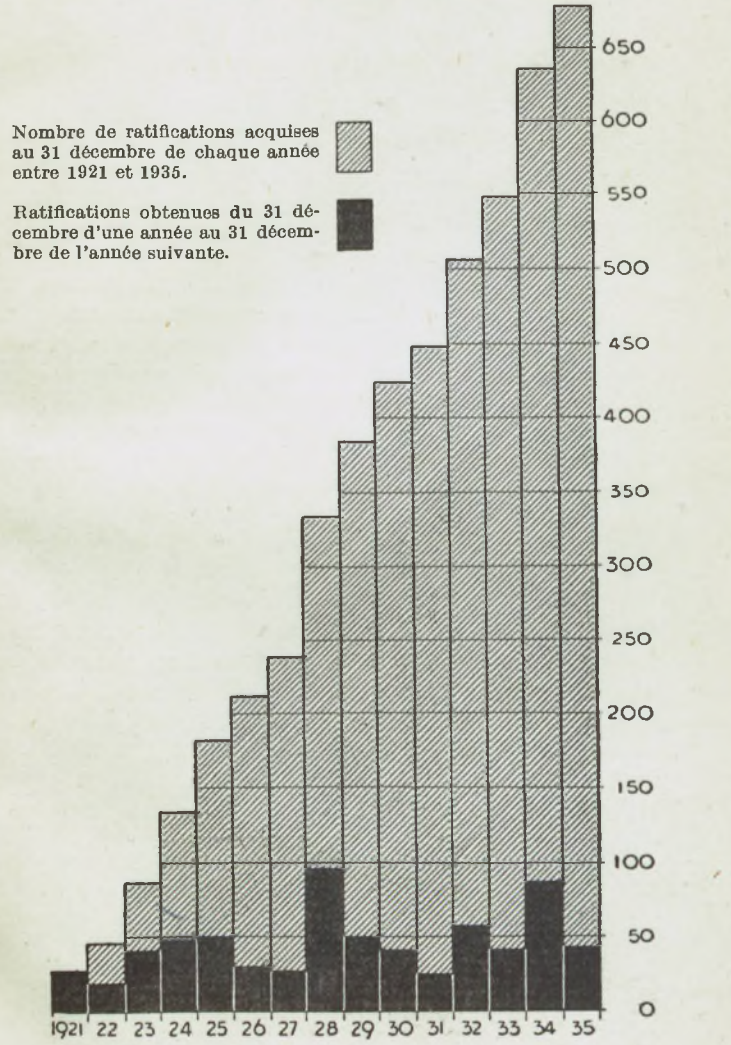
BUREAUX DE CORRESPONDANCE : *Chine* (Shanghaï et Nankin), *Etats-Unis* (Washington), *France* (Paris), *Grande-Bretagne* (Londres), *Inde* (Delhi), *Italie* (Rome), *Japon* (Tokio).

CORRESPONDANTS : *Allemagne* (Berlin), *Argentine* (Buenos-Ayres), *Autriche* (Vienne), *Belgique* (Bruxelles), *Brésil* (Rio de Janeiro), *Espagne* (Madrid), *Estonie* (Tallinn), *Hongrie* (Budapest), *Lettonie* (Riga), *Lithuanie* (Kaunas), *Mexique* (Mexico), *Pologne* (Varsovie), *Roumanie* (Bucarest), *Tchécoslovaquie* (Prague), *Yougoslavie* (Belgrade).

Biblioteka Ministerstwa Pracy 115 Związku Radzieckiego

ANNEXE VI

Progrès annuels des ratifications des conventions internationales du travail



115 KPiP
1100115