

**INTERVENTION D'ALEXANDRE MILLERAND AU  
CONGRES INTERNATIONAL  
POUR LA  
PROTECTION LEGALE DES TRAVAILLEURS**

*(extraits des cahiers du Chatefp n°7, mars 2007)*

**Séance d'ouverture – Mercredi 25 juillet 1900**

**Présidence de M. MILLERAND**

***Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes***

*M. Paul Cauwès, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris, président de la Commission d'organisation du Congrès :*

Au nom de la Commission d'organisation du Congrès international pour la protection légale des travailleurs, j'ai l'honneur et l'agréable mission de souhaiter une cordiale bienvenue à tous ceux qui ont répondu à notre appel et d'adresser nos très vifs remerciements aux personnes dont la seule présence au milieu de nous constitue pour notre œuvre le plus précieux encouragement ; nous remercions M. le Ministre du Commerce qui a bien voulu venir présider cette séance d'ouverture ; nous remercions aussi les gouvernements étrangers qui ont désigné les délégués pour suivre les travaux du Congrès. De nos jours, la sollicitude des divers gouvernements pour les intérêts des travailleurs se manifeste sous des formes si nombreuses et tellement significatives, que nous ne sommes pas surpris mais reconnaissants du nouveau témoignage qu'ils en donnent aujourd'hui. Nous y puisons l'espoir de puissants patronages et d'efficaces appuis au profit de l'Association internationale permanente dont le projet figure à notre ordre du jour et que, très certainement, nous aurons à cœur de constituer. M. le Ministre du Commerce parlant de ce projet, le 1<sup>er</sup> juin dernier, à la tribune de la Chambre des députés, s'est exprimé à ce propos en des termes qui nous inspirent, en même temps qu'une profonde gratitude, la plus ferme confiance en l'avenir.

Nous avons été heureux de pouvoir vous convoquer en cette maison, à laquelle l'économie sociale est redevable de si grands services ; aussi nous faisons-nous un devoir de remercier la direction du Musée social qui nous l'a ouverte et nous y offre une généreuse hospitalité.

Notre initiative a été accueillie par vous, messieurs et chers collègues, avec une spontanéité et une bienveillance dont nous avons été profondément touchés. Dès la première heure, nous avons trouvé auprès de plusieurs des vétérans de la cause des lois protectrices du travail, un inappréciable concours : l'éminent président de la Conférence internationale de Berlin de 1890, M. le baron de Berlepsch, nous a fait profiter des trésors de sa haute expérience avec la plus gracieuse courtoisie ; M. le professeur Mahaim, le très distingué et si sympathique secrétaire général du Congrès de Bruxelles de 1897, M. le professeur Von Philippovich, M. le conseiller d'Etat Curti, d'autres encore que je voudrais citer nous sont venus en aide, nous ont facilité notre tâche d'organiseurs. Leur zèle, comme le nôtre, a sa récompense aujourd'hui, puisque vous assistez à cette séance en si grand nombre, venus de tant de pays différents. Puisse l'œuvre à laquelle vous vous êtes associés être féconde en résultats, nous laisser à tous le souvenir d'une grande et bonne chose faite en communauté d'idées et de sentiments.

Dire en quoi consiste notre programme d'études, dégager l'unité fondamentale des questions qui y sont inscrites, c'est, selon moi, le vrai moyen de faire ressortir le but de nos efforts. Si je ne puis décliner cette tâche, pour moi bien lourde, j'ai cependant le regret qu'elle ne soit pas échue à l'un de ceux qui, soit au Parlement, soit au Conseil supérieur du travail, ont traité avec tant d'autorité et d'éclat les problèmes sociaux dont nous allons nous occuper.

La législation du travail est l'une des manifestations sociales qui font le plus honneur à la civilisation contemporaine, car elle dénote le souci qu'elle éprouve d'améliorer le sort de ceux qui, par leur travail, créent tous les éléments de bien-être et réalisent tant de merveilles de force et de beauté. Elle forme un vaste ensemble dont toutes les parties, quoique mal soudées, dérivent d'un même principe de tutelle protectrice à l'égard de la faiblesse, de garantie contre les rigueurs de la destinée. Dans cet ensemble, où figurent les assurances contre les risques personnels auxquels est exposé l'ouvrier, l'hygiène des manufactures, les règles protectrices des salaires, les conditions d'existence et les droits des organisations ouvrières (Syndicats, Trade Unions), notre attention va se concentrer sur l'intervention des pouvoirs publics dans les conditions du contrat de travail : Grand et beau sujet d'études ! (*Applaudissements.*)

Pourquoi d'abord en Angleterre, bientôt après sur le Continent dans les différents pays industriels, cette longue série de lois successives d'où résulte, dans une mesure inégale sans doute, mais toujours plus large et accompagnée de sanctions plus effectives, la tutelle légale du travail ? Un mouvement législatif si général a de profondes causes économiques et sociales. L'expliquer par une tendance vers ce qu'on nomme, avec une intention dédaigneuse, le socialisme d'Etat, ou croire qu'il peut venir d'un instinct d'imitation, comme l'histoire de la législation comparée peut en fournir certains exemples, c'est se contenter d'explications superficielles et sans valeur aucune.

De considérables transformations se sont opérées dans l'industrie, non sans causer de cruelles crises de travail, au cours de ce siècle, surtout dans sa première moitié : c'est, avec la locomotion à vapeur, une véritable révolution dans les transports maritimes et terrestres, par suite dans les débouchés : la grande industrie est incitée à s'organiser en vue du marché universel, à réduire ses frais généraux de façon à s'y assurer le succès. En même temps, la force de production est accrue d'une façon inouïe, grâce aux moteurs à vapeur et à l'outillage mécanique qui transforment les conditions du travail : de grandes usines s'érigent de partout, concentrant des centaines et parfois des milliers de travailleurs ; appel y est fait à la main-d'œuvre la moins coûteuse ; les enfants, les femmes pris dans l'engrenage de la production, sont enlevés au foyer, risquant d'être retenus au travail un temps excessif, dans le but de donner à un outillage coûteux le maximum d'utilisation.

Le plus urgent devoir des législateurs fut de soustraire progressivement l'enfant, l'adolescent et la femme aux forces économiques fatales qui pesaient sur eux. Ce fut une tâche longue, laborieuse, qu'on voudrait pouvoir dire achevée. L'ouvrier de huit ans de notre loi de 1841 paraît presque légendaire et pourtant la loi de 1841 constituait un progrès ! Il m'en coûte d'ajouter que, malgré l'œuvre considérable de la troisième République, œuvre dont les années 1874, 1892 et 1900 marquent les principales étapes, nous n'avons pas encore assuré à l'ouvrière, en ce pays où la natalité est cependant si faible, après le redoutable ébranlement de la maternité, le temps de repos nécessaire que les lois de nos voisins suisses, belges, allemands, lui garantissent.

Faut-il dire encore qu'en France et ailleurs, nombre d'individualistes intransigeants, s'ils passent condamnation quant aux lois protégeant les enfants et les filles mineures, persistent à condamner celles qui s'occupent des femmes adultes ; qu'à plus forte raison ils sont absolument réfractaires à toute limitation de durée pour la journée de travail des hommes ; que les lois qui en France, en Suisse, en Autriche, en Russie fixent à cet égard un nombre d'heures maximum, leur semblent des atteintes injustifiables à la liberté des contrats : comme toute autre marchandise, le travail, la force de travail doit, selon eux, pouvoir être cédée à des conditions librement débattues quant à la durée, quant au mode d'exécution, de même que quant au salaire.

Il ne nous a pas paru qu'il y eut le moindre avantage à rouvrir avec eux un débat sur ces questions de principe largement discutées dans des Congrès précédents : à Paris, en 1889, dans le Congrès international sur l'intervention des Pouvoirs publics dans le contrat de travail – Congrès où la part faite à cette intervention fut réduite par la majorité des orateurs à la plus simple expression - ; à Bruxelles au Congrès de 1897 où, au contraire, le courant interventionniste obtint, malgré quelques résistances irréductibles, une prépondérance manifeste.

Ce n'est pas que les questions d'ordre général nous laissent indifférents, mais nous avons pensé qu'il y avait à faire œuvre plus utile qu'à en reprendre indéfiniment la discussion sans chance possible d'entente. C'est qu'en effet aujourd'hui, aux yeux de la plupart, l'idée ancienne du travail marchandise et du contrat

de travail absolument libre qui en découle, est une idée barbare. Dans ce contrat, l'ouvrier engage, avec son travail, sa personne, son mode d'existence ; des conditions de ce contrat, dépendent la conservation ou l'épuisement de ses forces et de sa santé. Avec des journées trop prolongées, avec un travail de nuit non réglementé, que reste-il pour la vie intellectuelle et morale, pour les devoirs et les joies de la famille ? L'Etat lui-même n'a-t-il pas à remplir une tâche de prévoyance sociale et, puisque la valeur de l'homme, du citoyen, les qualités, la perpétuité de la race sont en cause, ne faut-il pas qu'il intervienne pour mesurer d'une façon raisonnable les droits qu'acquiert, en vertu du contrat, celui qui commande le travail ? (*Applaudissements*). Dans le passé, c'est l'Etat, c'est la loi générale qui ont eu raison de toutes les tyrannies locales. De nos jours, encore elle est la sauvegarde nécessaire de la liberté humaine. En France, les rédacteurs du Code civil crurent assez faire pour cette liberté en inscrivant dans l'article 1780, « *qu'on ne peut engager ses services qu'à temps et pour une entreprise déterminée* ». Ils n'avaient pu prévoir qu'avec les transformations du travail dans l'industrie, une série de contrats de durée limitée sans doute, mais indéfiniment renouvelés par l'ouvrier, afin d'en tirer les moyens de vivre, feraient courir à la liberté humaine de nouveaux risques, ceux résultant du surmenage dû à une intensité de travail toute nouvelle. La limite légale de la journée de travail n'est-elle pas la conséquence rationnelle du régime industriel moderne ? (*Applaudissements*.)

Voilà ce que méconnaissent les individualistes, mais j'oublie, en soulevant ces questions de doctrine que, d'après notre programme même, les considérations de cet ordre doivent beaucoup moins peser dans la balance que « *la connaissance des faits, la comparaison des expériences tentées et de leurs résultats* ». Veuillez donc m'excuser si je me suis laissé aller à dire mon sentiment sur la légitimité de la protection légale. La question soumise à notre examen est de savoir si elle est nécessaire, bonne et efficace.

Qu'elle soit nécessaire, certains l'ont mis en doute en s'appuyant précisément sur les faits, sur les institutions sociales actuelles. En supposant que naguère la protection des travailleurs ait dû être demandée à la loi, aujourd'hui elle pourrait et devrait venir d'autres agents. Dans les pays où l'industrie est particulièrement développée, en Angleterre, aux Etats-Unis, il n'existe aucune limitation légale pour la durée du travail de l'homme adulte, et, cependant, de fait, cette durée y est plutôt moindre qu'ailleurs.

C'est d'abord – il est juste de le constater – que les directeurs d'entreprise y ont spontanément réduit le temps de travail, qu'ils aient été guidés par un pur mobile d'humanité, ou que, comme Lord Brassey, ils aient en outre pressenti que les intérêts de la production commandaient d'être plus ménagers des forces de l'ouvrier. La politique dite des hauts salaires et des courtes journées jouit aujourd'hui d'un légitime crédit dans ces deux grands pays industriels. Ni Lord Brassey ni Schoenhof, qui lui ont conquis de nombreux partisans, n'étaient des théoriciens ; c'étaient des hommes d'affaires ayant la charge d'intérêts considérables ; leurs expériences ont cependant ruiné le dogme classique de la productivité du travail rigoureusement proportionnelle à sa durée et on ne pouvait certes rendre un plus grand service aux populations ouvrières. Il s'en faut pourtant de beaucoup que la politique des hauts salaires soit, dans les pays où elle a pris naissance, universellement ou même généralement suivie, de façon à rendre désormais inutile l'intervention protectrice de la loi. Et cependant elle y trouvait des conditions exceptionnelles de succès : l'entraînement de l'ouvrier pour un travail d'une grande intensité, l'abondance des capitaux permettant, grâce au perfectionnement de l'outillage, de tirer de ce travail intensif le maximum de productivité. Dans les pays où les capitaux sont relativement rares ou peu entreprenants, où les initiatives sont moins hardies, où la formation industrielle de l'ouvrier reste incomplète, on peut hésiter sur les chances d'avenir du système anglo-américain. Les innovations progressives dues à une minorité des chefs d'entreprise sont incontestablement méritoires, mais peuvent-elles équivaloir à l'action des lois tutélaires ?

Les adoucissements à son sort que l'ouvrier isolé se serait vu refuser, de puissantes organisations, les Syndicats, les Trade-Unions, les ont conquis, tantôt par la voie coercitive des grèves, tantôt par des accords amiables en traitant avec les chefs d'entreprise, de puissance à puissance. Avec une remarquable persévérance, les Trade-Unions ont poursuivi la réduction du temps de travail ; cela n'est pas contestable. On peut seulement douter qu'elles eussent réussi dans la même mesure, si leur action n'avait été précédée, et de beaucoup, par celle des lois protectrices. Le fameux bill des dix heures, de 1847, en faveur des femmes et des enfants, n'a-t-il pas eu cette conséquence indirecte, que le travail des hommes adultes, en fait sinon en droit, a été ramené à la même limite ? Les Trade-Unions ont eu une part dans ce progrès, soit ; mais il ne leur est pas dû tout entier : elles n'ont fait que seconder une évolution que la loi avait préparée. Et, ce qui prouve, mieux encore, qu'entre le trade-unionisme et la législation protectrice, il n'y a aucun antagonisme, c'est, qu'au sein du trade-unionisme, l'agitation en faveur de lois plus fortement protectrices

n'a guère eu d'intermittences ; que jamais elle ne s'est produite, avec autant d'activité et de force, que pendant la dernière période décennale, où les Congrès des Unions ont régulièrement voté des résolutions en faveur de la limitation légale. Il semble que le trade-unionisme ait conscience de son impuissance à opérer seul les réformes nécessaires. Peut-être aussi les reproches de particularisme professionnel, d'absence de solidarité que lui adressent les plus populaires de ses historiens, M. et Mme Webb, ne sont-ils pas sans quelque fondement. Ce n'est d'ailleurs qu'une partie des professions qui sont organisées en unions ou qui le sont assez fortement, les autres doivent attendre le salut d'ailleurs. Enfin, en supposant que pour les ouvriers des manufactures, l'action de la loi puisse paraître à certains désormais superflue, du côté des petits métiers et de l'industrie à domicile, s'ouvre une voie où elle doit résolument pénétrer, puisque aussi bien c'est là que se produisent les plus intolérables abus. S'il en est ainsi en Angleterre où les forces ouvrières ont une organisation à la fois plus large et plus forte que sur le Continent, que dire des autres pays ?

La vraie difficulté n'est donc pas de savoir si la législation tutélaire du travail est nécessaire, mais de préciser jusqu'où elle doit aller, où elle doit s'arrêter. A n'écouter que le désir d'alléger la charge souvent accablante des ouvriers, on souscrirait volontiers au programme aussi simple que séduisant des huit heures. Il faut malheureusement, de toute nécessité, faire entrer en ligne de compte des considérations propres à ralentir l'élan vers les solutions les plus radicales. Les esprits réfléchis ont le souci de ne pas amoindrir la force de production : si l'intégrité en était compromise par une trop forte réduction de la journée de travail, ne serait-il pas à craindre que le bien-être général, que les salaires ne subissent une redoutable contraction ? Pour quiconque ne fait pas abstraction des intérêts propres à son pays, une autre question se pose, celle de la force de production relative : ne convient-il pas de mesurer la protection légale avec assez de prudence pour qu'elle ne risque pas de devenir, dans la concurrence internationale, une cause d'infériorité, pour qu'elle ne nuise pas à l'expansion économique de l'Etat ?

Certes, il est établi qu'il y a dans la force productive du travail une élasticité telle qu'en un moindre temps, elle est susceptible de donner une égale quantité de produits, ou même une plus-value ; mais le bon sens indique qu'il y a une limite à cette élasticité : prétendre que l'effet utile du travail varie en raison inverse de sa durée serait pousser à l'absurde une idée qui renferme un fond de vérité ; il est un minimum de durée de travail, nécessaire au maintien de la force productive. Or, ce n'est pas *a priori* qu'il est possible de le fixer. La méthode qui s'offre à nous est la méthode d'observation : elle impose la recherche en fait, de la durée et du régime de travail pouvant faire obtenir, dans chaque pays et dans chaque catégorie d'industries, le maximum de productivité. Recherche difficile assurément, pour laquelle il faut s'armer de patience et se défendre de tout parti-pris ; mais méthode et recherche indispensables, car c'est moyennant cette condition seulement qu'on peut savoir si l'action de la législation est oui ou non bienfaisante. Nos rapporteurs vont nous présenter une analyse précise tant des mesures légales adoptées dans ces derniers temps que des expériences tentées en ce qui concerne le régime du travail ou sa durée ; nous apprendrons d'eux si les réformes jusqu'ici accomplies ont été suivies d'un resserrement de la production. Ces rapports seront le thème des débats contradictoires de nos séances. Il est présumable que ces discussions reflèteront la diversité de nos tendances générales sur les problèmes sociaux d'ordre économique, tendances qui influent sur notre jugement d'une façon pour ainsi dire inconsciente ; mais elles seront contenues et modérées par l'obligation de compter avec les documents qui pourront nous être fournis de part et d'autre. Malgré cela, il faut s'attendre à ce que telle ou telle partie de la législation protectrice actuelle soit l'objet d'appréciations divergentes : les uns étant tentés de la trouver insuffisante, les autres téméraire. Ces prévisions ne sont pas pour nous troubler, tout au contraire : la difficulté des questions à résoudre, les passions qu'elles excitent, justifient l'opportunité d'un nouvel examen critique de la part des hommes compétents, patrons, ouvriers, fonctionnaires chargés de veiller à l'exécution des lois.

La réglementation légale du travail ne vaut que par l'application qui en est faite. Nous le savons bien en France, où, de 1848 à 1883, la limitation de la journée de travail de l'homme adulte est restée lettre-morte. L'applicabilité des lois ouvrières – si l'on peut s'exprimer ainsi – suppose non seulement des conditions intrinsèques, c'est-à-dire une adaptation des mesures légales au milieu social et industriel propre à éviter les gênes ou même les impossibilités pratiques, mais en outre la création d'organes de surveillance et de contrôle véritablement efficaces.

Sur les conditions intrinsèques, sur les procédés d'élaboration législative à suivre pour obtenir de bonnes lois, notre programme est muet, et cela à dessein. Ce n'est pas qu'il n'eût été fort intéressant de comparer les méthodes suivies dans les différents pays, méthodes dont l'Angleterre et la France présentent les types opposés : celle des lois fragmentaires, très souvent restreintes à un genre d'industries déterminées et comportant même des distinctions selon les régions ; celle, au contraire, qui nous est familière en France, de lois générales, accompagnées d'exceptions limitativement déterminées. Dans le même ordre d'idées, un important sujet d'examen eût été celui de la part respective de la loi et du pouvoir réglementaire de l'exécutif, si variable selon les pays et les Constitutions politiques. Mais ce sujet se prête plutôt à des études personnelles, à des publications monographiques qu'à une discussion nécessairement un peu rapide ; peut-être aussi eût-il intéressé un peu trop exclusivement les juristes de profession.

Nous avons au contraire inscrit au programme les institutions relatives à l'exécution des lois ouvrières : l'inspection est un organe essentiel qui fonctionne dans les différents pays industriels avec une efficacité croissante. Etudier l'organisation actuelle de l'inspection, les résultats qu'elle donne, les formes diverses qu'elle revêt ou pourrait revêtir, c'est ce que nous avons pensé être du plus haut intérêt pratique.

A propos des deux premières questions du programme : limitation légale de la journée de travail, interdiction du travail de nuit, il nous a paru d'appeler l'attention du Congrès sur la possibilité ou les avantages d'une entente internationale. J'ai hâte de déclarer que l'idée d'entente internationale n'implique aucunement l'utopie de l'unification des lois protectrices dont les diversités tiennent à tant de causes réelles : inégalités relatives à la productivité du travail, au degré de richesse ou de développement économique des Etats ; différences d'institutions politiques, de traditions ou d'habitudes sociales. Pourtant, les diversités actuelles ne sont sans doute pas toutes destinées à subsister ; elles sont certainement moindres que celles qui existaient naguère : l'évolution s'est graduellement faite dans le sens d'un certain rapprochement. On peut donc constater les points de convergence, appeler l'attention sur les formes de réglementation qui semblent arbitraires ; préparer et hâter ainsi peut-être une évolution semblable à celle qui, dans une certaine mesure, s'est déjà opérée... N'est-ce pas de cet espoir que s'était inspirée l'auguste initiative d'où est sortie la Conférence internationale de Berlin de 1890 ? Et cette initiative a exercé, non seulement une influence nettement déterminable sur le mouvement législatif en plusieurs pays industriels au cours des dix dernières années, mais elle a suscité un éveil d'opinion, un courant réformiste dont plusieurs congrès, notamment les congrès tenus en 1897 à Bruxelles et à Zurich, ont révélé la puissance.

Le Congrès de 1900 ne sera pas à cet égard infidèle à l'esprit de ses devanciers tout en gardant une réserve, commandée par les difficultés ou les résistances d'ordre international, dont il serait vraiment peu sage de ne pas tenir le plus grand compte.

Que poursuivent les congrès internationaux ? Un double but ; donner tout d'abord aux hommes qu'attirent les uns vers les autres la communauté de leurs études ou de leurs sentiments, l'occasion d'échanger leurs vues, de rechercher pendant quelques jours de fraternelle collaboration les moyens de promouvoir quelque progrès ; c'est, en second lieu, de susciter en faveur des idées ou des solutions qui se dégagent de leurs travaux un mouvement d'opinion qui puisse les répandre et en assurer le succès. Les congrès relatifs aux questions sociales, moins que d'autres assurément, ne peuvent séparer ce second but du premier sans faillir à leur mission. Or, pour cette double tâche, ce n'est vraiment pas assez des quelques séances d'un congrès ; et même, la périodicité du congrès ne donnerait pas la continuité nécessaire, l'esprit de suite indispensable. Aussi voyons-nous, de divers côtés, se dessiner une tendance à constituer des unions internationales permanentes, des comités permanents les représentant. Entre les congrès successifs, c'est là le trait d'union naturel.

En ce qui concerne la protection légale des travailleurs, un organe permanent s'impose pour des raisons spéciales : la connaissance approfondie des lois protectrices, de leur application, d'informations diverses, d'observations attentives. Ce sont là des études de longue haleine, à mener en commun avec méthode, avec persévérance, pour suivre le plus près possible les incessants renouvellements de la vie économique.

Rien d'étonnant, en conséquence, si le projet d'une union internationale pour la protection légale des travailleurs a déjà toute une histoire et si on en a conçu la réalisation sous plus d'une forme.

C'est en Suisse qu'est née la notion d'un bureau ou office international, institution publique, chargée de centraliser les documents, les statistiques, les renseignements de tout ordre relatifs à la législation du

travail. Une première fois en 1890, à la Conférence internationale de Berlin et une seconde fois, en 1896, le gouvernement helvétique prit l'initiative de cette création, mais à cette dernière date avec moins de succès encore qu'à la première : en effet si, en 1890, à Berlin, la proposition du délégué suisse ne fut pas agréée, la Conférence vota cependant le principe d'échanges entre gouvernements, de relevés statistiques et d'autres documents concernant la législation du travail et son exécution sur les points compris dans les résolutions de la Conférence ; au contraire, en 1896, les réponses faites au gouvernement de la Confédération helvétique, telles qu'elles sont exposées dans le rapport du Conseil fédéral du 16 janvier 1897, furent des fins de non recevoir, des objections d'inopportunité venant de la presque unanimité des Puissances.

Néanmoins, le Congrès de Zurich de 1897 crut encore devoir, à l'exemple de congrès antérieurs, solliciter le Conseil fédéral de renouveler ses tentatives et d'inviter « les Etats à la création d'un office international pour la protection ouvrière ». De plus, le Congrès vota la Constitution immédiate à Zurich d'une Commission permanente « chargée de préparer les voies à l'office international projeté ».

A la suite du Congrès de Bruxelles de 1897, une orientation différente a été donnée à la tentative d'instituer une « association internationale pour les progrès de la législation du travail ». Les préférences de la plupart des orateurs de ce Congrès s'étaient manifestées, en effet, en faveur d'une association d'un caractère privé, et, bien qu'aucune résolution n'ait été votée, les membres du bureau et un certain nombre de membres du Congrès se réunirent aussitôt après la clôture ; en conséquence, le Président d'honneur et les membres belges du bureau furent chargés d'élaborer un projet d'organisation. Le rapport de M. le professeur Mahaim vous fera connaître l'économie de ce projet ; ce serait empiéter sur sa mission que de vous en donner l'analyse. Je me borne à dire que l'association internationale grouperait non seulement les bonnes volontés individuelles, mais encore et surtout opérerait une fédération générale des comités nationaux à constituer en chaque grand pays industriel pour l'étude et les progrès de la législation ouvrière nationale ; qu'un comité directeur formé de membres émanant de ces comités nationaux et des délégués officiels des gouvernements, à raison d'un par Etat, représenterait l'association tout entière. Indépendamment de la Belgique, des groupements provisoires, précédant la formation définitive des comités nationaux, se sont déjà effectués : en Allemagne, M. le baron de Berlepsh a présidé, l'an dernier, à deux reprises, des réunions préliminaires ; un comité provisoire y a même rédigé un projet de statuts ; en Suisse, en Autriche, en France l'impulsion est donnée.

Est-ce exagérer que de voir en tout ceci les premiers acheminements vers une organisation d'ensemble dont l'association internationale serait la consécration ?

Ce qui différencie les deux modes d'organisation de Zurich et de Bruxelles, c'est le rôle assigné à l'intervention des gouvernements. Une association privée solliciterait et ne se verrait vraisemblablement pas refuser leur haut patronage et leur aide sous forme de subventions, mais elle ne demanderait pas, dès l'abord, aux Gouvernements d'entrer en scène, de s'entendre pour une organisation unique, alors que déjà les offices du travail ont ici et là des traditions établies ; elle n'éveillerait surtout pas la crainte d'un contrôle du dehors, d'une immixtion dans le fonctionnement, à l'intérieur de chaque pays, de sa législation ouvrière. Ces considérations vous paraîtront-elles décisives en faveur d'une association d'un caractère privé ? Il ne m'appartient pas de le préjuger.

J'ajoute seulement que cette forme d'organisation plus modeste, dont l'action serait plus indirecte et peut-être moins sensible que celle d'un organe officiel – si tant est qu'on parvint à le créer – rachèterait, à mon avis, cette infériorité par la possibilité d'étendre davantage par la suite le cercle de ses attributions. Celles d'un office public seront toujours, selon toute vraisemblance, assez jalousement circonscrites à cause des appréhensions des gouvernements. Rien, au contraire, n'empêcherait qu'une association privée, purement scientifique, ne proposât à son activité, au fur et à mesure que ses ressources le lui permettraient, tous les buts répondant à son objet. Ce serait un centre d'études permanentes, où pourraient être en premier lieu réunis et publiés, sous forme d'annuaires et de bulletins, et traduits en plusieurs langues, les lois, les documents administratifs, les rapports relatifs à l'exécution des lois ; puis toutes les informations, les enquêtes sur le régime du travail ; il lui appartiendrait en outre ou de dresser des statistiques internationales en plus pratiquement de déterminer des bases communes pour l'établissement et l'utilisation des statistiques ouvrières de chaque pays ; de provoquer par ses travaux certains courants d'opinion en faveur de réformes législatives ; enfin de convoquer, au moment le plus opportun, des congrès relatifs à la législation du travail.

Assurément, le tableau que je viens d'esquisser est susceptible de maintes retouches ; on peut en élargir le cadre ou le resserrer. On peut aussi augurer qu'une association privée contribuerait à rendre ultérieurement plus réalisable la formation d'un office international public ; elle lui frayerait le chemin et conserverait ensuite après la création de ce nouvel organe un rôle très utile d'initiative et de propagande.

Quoiqu'il en soit, pour le moment, l'essentiel n'est pas de faire grand ; c'est de ne pas nous séparer sans avoir, sous une forme ou une autre, créé un lien permanent entre ceux qui désirent coopérer avec quelque esprit de suite à la connaissance et au progrès de la législation protectrice du travail. C'est, je l'espère, notre vœu à tous ; nous n'avons qu'à vouloir et il sera exaucé.

J'ai confiance qu'il le sera ; j'ai confiance aussi que nos travaux trouveront l'opinion publique attentive et sympathique. Je fonde cette confiance sur la composition si large et si variée de cette assemblée : je vois rapprochés ici dans une même pensée d'amélioration et de paix sociale, des ouvriers et des patrons, des législateurs, des hommes d'action et des hommes d'études, apportant les uns leur compétence professionnelle, leur expérience des questions industrielles, d'autres la connaissance et la pratique des questions législatives, tous indistinctement leur zèle pour une cause qu'ils estiment juste et socialement bienfaisante. Les intérêts particuliers de la profession ou de telle catégorie de personnes ne seront pas sans écho dans nos réunions, mais ils ne risqueront pas d'y étouffer la voix des intérêts d'un ordre plus général. Avons-nous eu tort de croire que les questions qui vont nous occuper ne sont pas le patrimoine exclusif d'une classe, mais qu'elles sont d'intérêt national et même d'intérêt commun aux peuples civilisés ? S'unir entre hommes de bonne volonté, sans distinction de nationalités ou de classifications sociales, comme nous le faisons aujourd'hui, en vue d'alléger – dans la mesure du possible – le sort des travailleurs, n'est-ce pas répondre à un devoir qui s'impose à tous, à un impérieux devoir de fraternité ? (*Vifs applaudissements.*)

**M. Millerand** prononce le discours suivant :

Mesdames, Messieurs,

Si le devoir du ministre du Commerce et de l'Industrie l'appelle chaque jour, en ce moment, à inaugurer des congrès dont chacun a son importance et son intérêt, j'essaierais vainement de dissimuler qu'en me rendant ici, je n'ai pas obéi seulement aux devoirs de ma charge. Ce n'est pas le ministre seul qui vient inaugurer ce Congrès international pour la protection légale des travailleurs, c'est l'homme, c'est le politique qui est profondément heureux de voir des idées au succès desquelles il a consacré tout ce qu'il avait de force et d'énergie entrer définitivement dans la voie des réalisations et réunir autour d'elles toutes les nations civilisées (*bravos et applaudissements.*)

Le Congrès d'aujourd'hui marque en effet une date dans l'histoire de la sociologie. Quel espace parcouru entre le Congrès tenu en 1889, à la dernière Exposition universelle de Paris, et celui qui s'ouvre aujourd'hui ! Les premiers mots de la déclaration de votre comité d'organisation suffisent à indiquer l'abîme qui sépare les solutions d'autrefois de celles d'aujourd'hui. Au seuil même de vos travaux, il a tenu à affirmer que le principe de l'intervention de l'Etat est mis hors de cause, qu'on ne le discutera plus et que vous n'allez discuter que d'une seule chose, qui, certes, a son ampleur : des moyens les plus faciles et les plus sûrs à employer pour réaliser, pour le bien commun, cette intervention de l'Etat reconnue nécessaire. (*Très bien ! très bien ! Applaudissements.*)

Je dis que c'est là un progrès immense et que cette affirmation suffirait à donner au Congrès qui s'ouvre son caractère propre. Mais le président de votre comité d'organisation, dans le discours si substantiel que nous venons d'entendre et où j'ai été si heureux de retrouver les qualités qui me faisaient suivre avec tant de plaisir – il y a quelques années hélas ! – les leçons du professeur de la Faculté de droit, M. Paul Cauwès, a très bien marqué qu'il ne suffit pas, si important que ce soit, de déclarer que l'intervention de l'Etat est pour tous les adhérents de ce Congrès un principe reconnu, il importe d'en poursuivre l'application.

C'est ici sans doute que les difficultés commencent. Et pourtant elles ont déjà en grande partie été aplanies, car avant que ce Congrès ne proclamât la nécessité de l'intervention de l'Etat, plusieurs puissances, ne se contentant pas de déclarations platoniques, ont fait entrer le principe dans leurs lois et la législation interventionniste compte aujourd'hui de si nombreux documents qu'à vrai dire, pour résoudre les

problèmes qui vous sont soumis, il vous suffira, la plupart du temps, d'étudier les expériences déjà tentées et, à leur lumière, de marcher hardiment dans la voie qui s'ouvre devant vous.

Est-ce que, en particulier, pour la question de la limitation légale de la journée de travail, vous n'êtes pas déjà armés d'une manière tout à fait sérieuse par les législations des divers pays qui nous entourent ? Est-ce que déjà vous n'avez pas sous les yeux de nombreuses lois qui ont édicté cette réglementation et dont, pour une part, on peut dès aujourd'hui mesurer les effets ? Entre la loi de 1841 dont vous parlait tout à l'heure votre Président et la loi de 1900, entre la volonté du législateur commençant, non sans éprouver d'inquiétude, ni sans rencontrer de résistance, à protéger l'enfant de 8 ans, et la volonté du législateur – je ne parle en ce moment que pour la France – réglant dans de certaines conditions la journée même des ouvriers adultes, quel chemin parcouru ! Dès aujourd'hui, nous avons le droit de dire que cette question de la limitation légale de la journée de travail non seulement est résolue en principe, mais que, pour en poursuivre l'application, pour pousser plus avant dans la voie abordée, nous avons à notre disposition un riche champ d'expériences, une collection très complète de documents législatifs qu'il n'y a qu'à consulter pour savoir ce qui reste à faire, dans quelles conditions et dans quelle mesure. (*Nouvelles marques d'approbation.*)

On vous l'a dit et on a eu raison de vous le dire, la limitation légale de la journée de travail, comme tous les problèmes sociaux, ne peut pas être résolue en n'envisageant la question que d'un seul point de vue ; tous les problèmes sociaux comme celui-là sont éminemment complexes, tous se heurtent à des difficultés de tout genre, impliquent des conditions très variées avec lesquelles il faut compter avant d'adopter une solution. Mais plus nous allons, plus les résultats acquis s'accumulent et plus, laissez-moi le dire, il devient relativement facile de légiférer en ces matières. (*très bien !*)

Vous allez, Messieurs, étudier cette première question par la méthode qui est la méthode naturelle, nécessaire, qui s'impose en pareil cas, par la comparaison des législations diverses qui se sont prononcées sur ce point. C'est là en effet la raison des congrès internationaux. On peut y comparer des législations qui nées dans des milieux différents se ressemblent pourtant par des traits nombreux et dont la ressemblance même suffirait à démontrer qu'à l'heure actuelle, les conditions de travail, quelles que soient les différences qui peuvent résulter des races et des milieux, sont sensiblement les mêmes sur tous les points du monde civilisé. Sous l'influence de la concentration des capitaux, du développement du machinisme, de l'extension des moyens de transport, le globe, - passez-moi ce truisme, - est aujourd'hui plus petit qu'il n'était et il n'est pas un point où se produise un phénomène sans que ce phénomène n'ait sa répercussion sur tous les autres points du globe. C'est ce qui explique, ce qui légitime, ce qui nécessite les législations internationales.

Avec beaucoup de raison, les organisateurs du Congrès n'ont pas voulu multiplier les questions qu'ils avaient à vous soumettre, mais les trois qu'ils ont choisies ont une importance exceptionnelle. J'ai déjà parlé de la première : limitation légale de la journée de travail. Il suffit, à vrai dire, d'en énoncer le titre pour que tous ceux qui sont familiers avec les questions sociales en conçoivent l'importance.

Il en est de même de la seconde : interdiction du travail de nuit. Le travail de nuit est depuis longtemps déjà dénoncé comme une des plaies du régime capitaliste et partout, en France comme ailleurs, on a vu surgir des propositions demandant que le travail de nuit fût autant que possible diminué et circonscrit, sinon aboli. Nous avons essayé, en France, d'entamer avec les pays voisins des négociations pour arriver à une solution commune. Il n'est pas douteux que les discussions qui vont s'instituer ici sur ce point et que les résolutions que vous prendrez pèseront d'un grand poids dans les décisions à prendre par les puissances intéressées.

Mais ni la limitation légale de la journée de travail, ni l'interdiction du travail de nuit, ni aucun des problèmes qui touchent à la condition des travailleurs ne seraient sérieusement résolues si, après la solution adoptée, on n'avait soin d'instituer un procédé de contrôle : je veux dire une inspection qui assure l'application des mesures auxquelles on s'est arrêté. C'est pour cela que l'étude de la question de l'inspection du travail, des meilleures mesures à prendre pour l'établir et lui donner le développement qu'elle comporte est la troisième des questions inscrites à votre ordre du jour.

C'est une de celles dont, pour ma part, je suivrai les débats avec le plus d'intérêt, car, dès mon arrivée au ministère, elle m'a particulièrement préoccupé. Je suis en effet intimement convaincu que sans une sérieuse

inspection du travail, sans un corps d'inspecteurs bien recrutés et comprenant bien leur mission, toutes les lois du travail ne sont que des documents morts, qui ne peuvent servir de rien. (*Applaudissements répétés.*)

Je disais, Messieurs, que sur toutes ces questions vous voudrez – et c'est la caractéristique de cette assemblée – réunir, comparer et condenser les législations des différents pays. C'est tellement l'idée maîtresse de ce Congrès que la question qui termine le programme de ses travaux et qui, j'ose le dire, le domine, est celle de la création d'un office international destiné non seulement à conserver la trace des travaux de ce Congrès, mais encore et surtout à instituer entre les différents pays des relations permanentes de nature à faire profiter chacun d'eux des progrès réalisés dans les autres et à entretenir entre eux une communication non interrompue qui fasse que nulle part il ne puisse être adoptée une solution sans qu'elle soit immédiatement connue des autres nations qui s'en préoccupent et cherchent à l'appliquer si elle est bonne.

Je n'ai pas à redire ici ce que j'ai déjà dit dans une autre enceinte : je considère que la création d'un office international privé, telle qu'elle vous est proposée, est de tous points souhaitable.

Pourquoi essayer de le cacher ? – la création d'un office international officiel se heurte à toute espèce de difficultés. Les gouvernements – et il ne faut pas le leur reprocher, car ils accomplissent en ce faisant leur devoir – les gouvernements ne peuvent pas résoudre par la voie internationale un problème social quelconque sans avoir à se préoccuper de la répercussion que la solution qu'ils lui donnent peut et doit avoir non seulement au point de vue même des problèmes qu'ils résolvent, mais au point de vue de tous les intérêts dont ils ont la charge. Eh bien, quand des gouvernements – et, je le répète, c'est le premier de leurs devoirs – ont à envisager des conséquences si multiples et si complexes, quand ils ne peuvent pas faire un pas sans se préoccuper de savoir quelles seront les conséquences qu'il aura pour toutes les relations internationales, aussi bien politiques qu'industrielles et commerciales, on a tout lieu de craindre qu'un office créé dans ces conditions ne vive que sur le papier et n'aboutisse que rarement à des résultats efficaces et tangibles.

Un office privé n'a pas de ces préoccupations parce qu'il n'a pas de ces responsabilités. L'office privé n'engage que lui-même et Français, Allemands, Anglais, hommes de tout pays et de toute origine peuvent émettre des avis, proposer des solutions sans autre préoccupation que celle de rechercher, au point de vue même des problèmes à résoudre, quelle est la meilleure.

J'entends bien l'objection. On me dira qu'un office privé ne peut agir que par la voie de la persuasion puisqu'il ne participe pas à la puissance publique et ne peut convertir ses résolutions en décrets ou lois. Sans doute ; mais en vérité est-ce que nous ne vivons pas à une époque où les pouvoirs publics, quelle que soit la forme du Gouvernement, obéissent en définitive, - et plus complètement qu'on ne le croit, - à l'opinion. Donc l'important, c'est de faire l'opinion (*Vifs applaudissements*). Il y a dans chaque nation un petit noyau d'hommes qui, pour une catégorie donnée de questions, sont vraiment les représentants autorisés de l'opinion publique de leur pays. Lorsque ces hommes armés d'informations et de renseignements de toute sorte se réunissent, entrent en contact avec les représentants des autres pays, poursuivant les mêmes études, ayant les mêmes préoccupations, - qu'il s'agisse de la science sociale, de la science médicale ou de toute autre branche des connaissances humaines, - fatalement l'opinion qu'ils représentent se répand, se propage, et quand l'opinion publique est gagnée, les Gouvernements sont bien près d'être conquis.

Voilà pourquoi j'applaudis à l'idée que les organisateurs de ce Congrès ont inscrite dans votre programme, à savoir la création d'un office international privé de travail. J'y vois un rare instrument de progrès social et ce serait pour ce Congrès un grand honneur de réussir à clore ses travaux par l'institution de cet office appelé, j'en suis sûr, à rendre à l'humanité les plus importants services. (*Applaudissements.*)

J'ajoute que si je ne doute pas que le Congrès n'aboutisse sur ce point, c'est que je n'ai qu'à regarder autour de moi pour voir que tous les pays ont envoyé ici ceux qui ont le plus de droits de parler au nom des peuples auxquels ils appartiennent.

Lorsque je vois assis à mes côtés des hommes comme MM. De Berlepsch et Luzzatti, pour ne citer qu'eux, j'ai le droit de dire que d'aujourd'hui, dans ce Congrès, l'entente internationale est faite entre les partisans de la protection légale des travailleurs.

Vous aboutirez parce que vous n'êtes pas seulement des théoriciens, parce que vous n'envisagez pas seulement les problèmes qui se dressent devant vous sous leur aspect purement théorique, mais parce que vous êtes profondément pénétrés de cette vérité qu'indiquait si bien tout à l'heure M. Paul Cauwès ; les problèmes que vous discutez ici ne sont pas des problèmes de géométrie pure, derrière chacun d'eux il y a des intérêts humains, des souffrances humaines, l'homme lui-même qu'il s'agit d'émanciper, d'élever à plus de lumière, de bonté et de justice. (*Applaudissements répétés.*)

Sans ce sentiment d'altruisme et de bonté, vous ne feriez rien. Par lui, vos travaux seront réchauffés et fécondés et les progrès que nous en attendons seront ainsi sûrement réalisés.

C'est parce que je vois réunis dans ce local du Musée social, qui a déjà si bien mérité de l'humanité, tant d'hommes qui préparent l'avenir, qui travaillent à le faire sortir des conceptions et des rêves, qu'au nom du Gouvernement de la République, je suis heureux de vous remercier, messieurs, de vous féliciter de l'œuvre pacifique que vous avez entreprise et que vous allez ici même accomplir. (*Applaudissements prolongés.*)