

L'ENTRÉE DE LA DIRECTION DU TRAVAIL DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES À TRAVERS LA NAISSANCE DU DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Par Michel Cointepas*

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

I – LA NAISSANCE DE L'AIPLT

Afin de favoriser la création d'un droit du travail moderne en France, retardée par l'hégémonie du courant libéral orthodoxe au parlement et dans l'opinion publique, Alexandre Millerand, ministre du Commerce du gouvernement Waldeck-Rousseau, après avoir créé la direction du Travail en 1899, profite de l'Exposition universelle de Paris pour lancer l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Il s'agit essentiellement au départ de rassembler tous les partisans de la protection légale des travailleurs, afin d'échanger les informations sociales, statistiques et juridiques sur le plan international pour présenter dans chaque pays ce qui a été réalisé ailleurs. Mais se manifeste aussi la volonté d'aller plus loin, pour lutter sur ce terrain contre la concurrence étrangère qui freine, de l'extérieur, le progrès du droit du travail sur le plan national. Une mission qui avait été avancée en vain lors de la conférence de Berlin de 1890, puis à nouveau en 1897.

a – L'hégémonie libérale et l'école interventionniste

À la fin du 19^{ème} siècle, le libéralisme orthodoxe domine en France depuis des décennies dans l'opinion publique et au Parlement. Cette doctrine, foncièrement optimiste, estime que rien ne doit freiner le développement économique, seule source d'enrichissement individuel et collectif. Certes la libre entreprise autorise ici et là des abus, mais ils disparaissent peu à peu, pense-t-on, car les patrons voient les avantages qu'ils gagnent en retour en sachant s'attacher leurs ouvriers reconnaissants par des œuvres patronales. Ce principe admet des exceptions, lorsqu'il s'agit de protéger des êtres faibles sur le plan physique, moral et juridique : les femmes et les enfants au travail qui ne peuvent ni librement contracter ni se défendre eux-mêmes. Pour Paul Leroy-Beaulieu, l'un des théoriciens de l'« école française », la plus grande durée du travail est la ressource des peuples pauvres. Si les fabricants de Manchester pouvaient imposer les *factories acts* aux filatures de Bombay, c'en serait fait de ces dernières. « Le patrimoine du pauvre, a dit Adam Smith, est dans la force et l'adresse de ses mains, et l'on n'a pas le droit de l'empêcher de l'employer de la manière qu'il juge la plus convenable, tant qu'il ne porte pas dommage à personne. » La législation du travail augmente le coût des produits, favorisant la concurrence étrangère malgré les barrières douanières : protéger l'ouvrier entraîne l'affaiblissement de l'industrie nationale. Émile Cheysson, ingénieur des Ponts-et-Chaussées, adepte du paternalisme de Le Play, estime encore en 1889, dans un *rapport officiel*¹, que « partout où s'exerce l'action libre et généreuse des initiatives individuelles, on doit soigneusement s'abstenir d'en tarir la source par une intervention indiscrète. » Il n'y a pas à imposer en toute occasion ce qu'il appelle ironiquement « l'État providence ». Il suffit de se fier à l'initiative individuelle des patrons d'une part, et, d'autre part, observer, mesurer, étudier « la question sociale » par la statistique et l'enquête sociale. D'où la création en 1891, nécessaire et suffisante, de l'office du Travail, et la loi de 1892 protectrice seulement des femmes et des enfants dans l'industrie.

* Directeur adjoint du travail à la DDTEFP de Seine-Saint-Denis.

Contre cette pensée libérale française (optimiste, républicaine, « de gauche » à l'époque), certains ici et là découvrent que la question sociale a pris une importance trop grande sur le plan social et politique pour que

¹ *La législation internationale du travail*, rapport présenté sur la demande du comité d'organisation, congrès international du commerce et de l'industrie, tenu à Paris du 22 au 28 septembre 1889.

sa solution soit laissée aux seules institutions patronales et philanthropiques. L'abstention libérale risque de conduire à des catastrophes sociales voire politiques. Une nouvelle école théorique apparaît, influencée par les juristes allemands, d'un conservatisme éclairé, pessimiste et angoissé, souhaitant un effort continu pour satisfaire, sans bouleversement social, par la coopération de l'État et de l'initiative privée, les revendications réalisables du mouvement ouvrier. C'est une solution théorique et politique intermédiaire entre le libéralisme et le « collectivisme ». Les libéraux orthodoxes ont tendance à considérer que cette école fait le jeu du collectivisme, mais les membres de cette école pensent la même chose des ultra-libéraux. Il s'agit en réalité pour les « interventionnistes » de faire, selon le beau raccourci de Charles Gide, « l'économie d'une révolution ».

Cette troisième voie est née dans les universités allemandes. Ses adversaires libéraux lui collent pour cette raison l'étiquette de « socialisme de chaire » (*Kathedersozialisten*) par dérision. On l'appelle plus couramment l'école du « socialisme d'État », parce qu'elle est parvenue à inspirer la législation ouvrière allemande. Le baron von Berlepsch, Brentano, Wagner, et l'Autrichien Philippovich sont quelques-uns de ses nombreux représentants. La revue allemande *Sozial Praxis* est la grande revue de référence de ce courant européen. En France, il est extrêmement minoritaire à l'université, toujours dominée par la pensée libérale orthodoxe. Longtemps, il est porté par le seul vieux juriste protectionniste Cauwès. Son activisme, combiné à la pression du mouvement ouvrier, au dogmatisme des libéraux orthodoxes et à l'influence de la pensée allemande, fait éclore dans la nouvelle génération un petit groupe de juristes gagnés à cette nouvelle école : le catholique R. Jay, M. Bourguin, Capitant, le radical lyonnais P. Pic, le protestant coopérateur Ch. Gide, chacun ayant une sensibilité et une approche particulière. Quelques hommes politiques sont également gagnés à la cause : Dron, Dubief, Maruejols, Mesureur, le vieux Waddington², le vieux Vaillant, et l'ancien élève de Cauwès, le socialiste Alexandre Millerand (ou encore le jeune révolutionnaire Lagardelle formé par R. Jay). L'« interventionnisme » sert ainsi de trait d'union à des hommes venant d'horizons variés et souvent opposés.

Arthur Fontaine, ingénieur des mines Leplaysien, est gagné à la cause de « l'intervention de l'État dans le contrat de travail », pour reprendre le titre de l'un de ses articles. Entré en 1892 à l'office du Travail pour y mettre sur pied sa section Statistique (en bon élève de Cheysson), il est devenu directeur de l'office. En 1899, Millerand le nomme également directeur de la toute nouvelle direction du Travail. Comme en Autriche, en Belgique et en Suisse, les catholiques sont nombreux dans la petite école interventionniste. R. Jay en est le plus illustre représentant universitaire. Waddington est son équivalent politique. Ils font, avec prudence, un peu leur la devise de Lacordaire « « Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, c'est la liberté qui tue, c'est la loi qui affranchit. » Ils se dispersent eux aussi sur l'échiquier politique, de la droite réactionnaire du comte Albert de Mun aux républicains comme l'abbé Lemire.

b – Les conférences de Berlin (1890), Zurich (1897) et Bruxelles (1897)

L'un des principaux arguments que l'on oppose sans cesse aux partisans d'un droit du travail est celui de la concurrence étrangère des pays qui en sont dépourvus. La solution serait-elle alors de créer un droit du travail international nivelant par le haut les différences nationales ? Cette volonté apparaît en Suisse en 1876, mais la proposition de convoquer une conférence diplomatique échoue. En janvier 1884, le comte Albert de Mun, leader de la droite réactionnaire, invite en vain, de la tribune de la Chambre, le ministre Ferry à reprendre à son compte l'initiative suisse. En Allemagne, en Angleterre, en Suisse et en France, le mouvement socialiste manifeste son adhésion à l'idée d'une législation internationale. En Suisse à nouveau en 1886 l'agitation ouvrière en faveur d'une législation ouvrière internationale débouche en 1889, grâce à un accord avec le parti ouvrier catholique, sur une demande du conseil fédéral à tous les États industriels d'Europe de réunir une conférence internationale pour la protection légale des travailleurs. Elle reçoit le soutien de Léon XIII. Le but assigné est d'éviter que « la famille ne soit livrée à la dépravation physique et morale et ruinée par le fait d'une exploitation trop considérable, trop précoce, des forces de l'ouvrier. » Marque d'un changement dans l'attitude de la France sur ce sujet, le gouvernement accueille « avec une sympathie particulière »³ cette proposition.

² Sénateur, ancien président du Conseil, président de la Chambre de commerce de Rouen, patron filateur, républicain modéré et catholique, père de la loi de 1892 protectrice des femmes et des enfants employés dans l'industrie.

³ MAÉ, Conférence internationale de Berlin, 15-29 mars 1890, Impr. nat., 1890, biblio. V, pp. 1-10, corresp. Off., 27 mars 1887, 27 février 1890.

Cette conférence a lieu finalement à Berlin en 1890 à l'initiative de l'empereur Guillaume II qui vient de succéder à son père et souhaite, dans son *rescrit* du 4 février, « une entente internationale sur la possibilité de donner satisfaction aux besoins et aux désirs des ouvriers qui ont trouvé leur expression au cours des grèves des dernières années et dans d'autres circonstances ». Les délégués sont des diplomates, des hommes politiques et des partisans de la réglementation du travail. La conférence ne peut qu'adopter des « vœux » qui ne reçoivent aucune application. L'affaire est prématurée : certains pays sont encore dépourvus de toute législation ouvrière. Les gouvernements sont soucieux d'éviter tout engagement qui les obligerait à déposer devant leurs parlements des projets de loi concernant la protection ouvrière. « Il est une question qui, moins que toute autre, paraîtrait pouvoir être l'objet d'une entente internationale, écrit le Quai d'Orsay à son ambassadeur à Berlin, c'est celle de la limitation de la journée de travail. »⁴ De même le Gouvernement donne-t-il à ses délégués la consigne de s'opposer à l'adoption d'un texte favorable au repos dominical et à tout texte qui l'engagerait. Les Français mènent donc la résistance. Le sénateur Jules Simon conclut à l'impossibilité d'établir un accord, à cause des différences économiques et industrielles existant entre les divers pays et de l'absence de sanction en cas de violations. L'hégémonie libérale n'a pas reculé en France. Elle inspire les majorités républicaines de centre gauche. Et la France n'est sans doute pas disposée à se faire plus ou moins dicter sa législation par l'Allemagne qui, avec la Suisse, se trouve isolée ; dès lors la conférence ne peut être qu'un échec. Mais elle fait date : la question du Travail peut être abordée sur le plan international.

En 1897 se tiennent deux congrès internationaux. Le premier, à Zurich en avril, réunit toutes les organisations ouvrières qui considèrent « l'intervention de l'État en faveur de la classe ouvrière comme justifiée, nécessaire, urgente ». Parmi les délégués (essentiellement allemands, autrichiens, belges, italiens et suisses), socialistes et chrétiens se côtoient. Les Français ont refusé de venir siéger à côté de chrétiens. En revanche, le gouvernement y envoie un observateur de l'office du Travail, J. Finance, tandis que le Musée social, société philanthropique de la grande bourgeoisie parisienne se consacrant à l'étude de la question sociale, y a trois observateurs. Le congrès émet des « vœux », notamment celui demandant un office international pour la protection ouvrière, financé par les divers États, chargé de centraliser les renseignements et de proposer des congrès, ainsi qu'un vœu favorable à une nouvelle conférence de législation internationale du travail⁵.

Le deuxième congrès a lieu en septembre à Bruxelles⁶. Il réunit essentiellement des universitaires sur le thème de la législation internationale du travail. Les partisans de l'intervention de l'État, en majorité catholiques, dominant, animés par les représentants de l'école allemande du *socialisme de chaire*. Mais une forte minorité libérale animée par les Français (Yves Guyot, A. Raffalovitch, Fleury, Louis Strauss) perturbe la réunion en imposant un débat sur la question préalable : faut-il ou non une telle législation ? Se trouve néanmoins discutée la question de la création d'un bureau international de statistique du Travail. Les Allemands en sont partisans, à condition qu'il ne s'occupe que de statistique et qu'il siège en pays neutre. Une résolution est adoptée dans ce sens. Au cours du congrès, un inspecteur du travail belge évoque la perspective d'accords internationaux en vue de supprimer les grands poisons industriels, signalant que le phosphore blanc et le blanc de céruse pourraient constituer une amorce facile. Le congrès n'a pas de suite. Mais, à son issue, les plus ardents partisans de la protection légale, des allemands et quelques belges, se réunissent. Ils désignent un comité chargé de constituer une association internationale pour la protection légale des travailleurs. Elle sera destinée à favoriser la création d'un office international et à s'occuper efficacement d'uniformiser la protection ouvrière, afin d'éliminer les objections tirées de la concurrence faite par les industries de pays à faible protection ouvrière. Le comité comprend le professeur Mahaim (initiateur du congrès), le duc d'Ursel (président du congrès) et le professeur Brants. Mahaim élabore un avant-projet de statuts qui va être âprement négocié pendant deux ans et demi par les Allemands et les Français.

c – La conférence de Paris de 1900

⁴ Cité par Levasseur, *Questions ouvrières et industrielles en France sous la 3^{ème} république*, A. Rousseau, 1907.

⁵ Madeleine Herren-Oesch, « Formation d'une politique internationale du travail avant la première guerre mondiale », *Histoire de l'office du Travail* (dir. Luciani).

⁶ André Lichtenberger, *L'association internationale pour la protection légale des travailleurs et sa section française*.

En France, les interventionnistes n'ont pas de troupes, mais ils ont depuis 1899 un ministre, A. Millerand et un gouvernement plutôt favorable, celui de Waldeck-Rousseau, désireux avant tout de donner des gages aux deux extrêmes de sa majorité élargie. Ils ont aussi une sorte de petit fief au sein même de l'appareil d'État, l'office et la direction du Travail, créée en 1899, dirigés tous deux par un partisan, A. Fontaine. Un événement formidable va permettre de faire un petit « coup politique » : l'Exposition universelle de Paris de 1900. Grâce à cet événement et au soutien du gouvernement, le petit groupe français parvient à sortir de son isolement et à se propulser un court instant sur le devant de la scène. Cauwès et R. Jay, professeurs de droit à Paris, prennent l'initiative, avec le soutien du ministre du Commerce et du Musée social, de réunir un congrès de l'ensemble du courant interventionniste européen,⁷ au Musée social. Cette réplique française à l'initiative allemande de 1890 est à la fois une offensive contre les libéraux orthodoxes et contre la social-démocratie européenne qui condamne, dans l'ensemble, la participation d'un socialiste à un « gouvernement bourgeois » et boycotte cette initiative de collaboration. C'est aussi une main tendue en pleine Affaire Dreyfus aux catholiques sociaux particulièrement bien représentés.⁸

La composition du bureau du congrès est prévisible : un Allemand, un Autrichien, un Français, un Belge, et un Suisse au milieu. Fort de l'expérience de Bruxelles, les organisateurs ont *verrouillé* le congrès en autorisant la participation que des partisans de l'intervention de la loi dans le contrat de travail. Seuls quelques socialistes français sans mandat, tels que Groussier et Vaillant, acceptent de venir. Les Français, majoritaires, sont essentiellement des universitaires et des fonctionnaires (de l'office, de l'inspection ou de la direction du Travail). Quelques chambres syndicales envoient des représentants et on compte, en plus des membres présents du Musée social, quelques patrons et ingénieurs réformateurs. L'Institut international de statistique, cercle très fermé, est bien représenté, notamment par les Français Fontaine et March, l'Allemand Brentano, le Belge Denis⁹. La statistique sert en effet de modèle et de vivier aux interventionnistes, constituant un précédent en matière d'internationalisation d'une communauté de spécialistes à cheval entre le milieu universitaire et le milieu administratif¹⁰.

Dès le début du congrès, le ministre socialiste du Commerce invite à créer une association internationale. Elle sera destinée à instituer entre les différents pays des relations permanentes, de manière à faire profiter chacun d'eux des progrès réalisés dans les autres et à entretenir entre eux une communication ininterrompue (dès le 1^{er} juin 1900, il a donné son accord à ce projet devant la Chambre). Le Belge Mahaim abonde dans ce sens. Cauwès, quant à lui, affirme la nécessité de la législation ouvrière parce que l'État doit remplir « une tâche de prévoyance sociale » et « mesurer d'une façon raisonnable les droits qu'acquiert en vertu du contrat, celui qui commande le travail », pour préserver l'homme, le citoyen et la race. Puis, il observe que les questions relatives à la limitation de la journée de travail s'internationalisent forcément, pour des raisons de concurrence. De telles mesures ne peuvent être prises que par une « entente internationale ». D'où la nécessité d'une « association internationale » à l'ordre du jour depuis la conférence de Berlin. On pourrait s'étonner d'entendre ce propos dans la bouche de ce chantre du protectionnisme. En réalité, sa pensée est cohérente : l'entente internationale dans le domaine de la législation ouvrière vise, par un autre moyen que les tarifs douaniers, au même résultat : protéger l'entreprise française de la concurrence étrangère.

L'Italien Luzzatti¹¹, ancien ministre, aborde pour sa part l'idée de traités de travail :

« J'appartiens à un pays où l'industrie commence à se développer. Je vous serai reconnaissant de nous pousser dans la voie du progrès par un compelle intrare. Je vous serai reconnaissant de donner par une législation internationale à l'ouvrier italien la protection que sa législation nationale ne lui assure pas. On n'atteindra de résultats décisifs que par des mesures de législation internationale (Très bien !). J'ai souvent demandé la suppression du travail de nuit dans les filatures de coton. On m'a répondu : Oui, mais commencez par le faire entendre dans les pays voisins qui nous font concurrence. Tâchez de l'obtenir par voie de législation internationale. Je

⁷ André Lichtenberger, *Congrès international pour la protection légale des travailleurs tenu à Paris du 25 au 29 juillet 1900, compte rendu sommaire*, impr. nat., 1900.

⁸ Raoul Jay et Léon de Seilhac qui a eu l'idée de prêter la salle du Musée social, les deux secrétaires généraux du congrès, Georges Blondel, Henri Lorin, Martin Saint-Léon. Dans le comité de patronage, on remarque le Père Antoine, de Curtis, Eugène Duthoit, Harmel, le comte de Mun, Toniolo, etc.

⁹ Ainsi que les Français Bellom, Grüner, les Allemands Lexis, Schmoller, von Mayer, le Franco-russe Raffalovich, le Hongrois Mandello ; Luzzatti, pour sa part, est membre de la Société statistique de Paris.

¹⁰ Anne Ramussen, « Le travail en congrès : élaboration d'un milieu international », *Histoire de l'office du Travail* (dir. Luciani).

¹¹ L. Luzzatti, 1841-1927, homme politique libéral conservateur d'une vive intelligence et d'une grande culture, francophile favorable au rapprochement avec la France, rallié à l'assurance obligatoire et au droit du travail, membre de la société statistique de Paris.

crois que dans l'avenir, à côté des traités de commerce et pour leur servir de complément, nous aurons des traités de travail. Dans ces traités, nous introduirons des clauses destinées à établir des compétences de manière à égaliser les conditions des échanges. »¹²

Les statuts provisoires rédigés par Mahaim sont adoptés. Est décidée la création de sections nationales et la création en Suisse d'un office international du travail, organisme privé distinct de l'association, chargé de faire connaître les avancées législatives. Un comité provisoire est créé.¹³ Dans les mois qui suivent le congrès, une section française se forme, tandis que l'office s'installe à Bâle, ville rhénane, alémanique, Luthérienne, industrielle et universitaire, située en plein centre de l'Europe, proche à la fois de Belfort et de Mulhouse en Allemagne.

La principale originalité de l'association, portée sur les fonds baptismaux par la direction du Travail du ministère du Commerce et qui reçoit un accueil favorable des divers États, est son caractère à la fois privée et parapublic, puisque les États peuvent se faire officiellement représenter à ses réunions internationales et allouer des subventions directes ou indirectes aux sections nationales et à l'office.

La France occupe une place à part dans ce petit concert européen, inverse de celle de l'Allemagne. La faiblesse du courant d'opinion en faveur de l'association est compensée par l'importance du soutien de la direction du Travail (donc de l'État), tant sur le plan politique, que financier, technique et humain. Très tôt l'office du Travail d'A. Fontaine, avec l'accord de Millerand, fait savoir à l'association qu'il est disposé à soutenir l'office international par une somme de 3000 F, contre la livraison de 300 exemplaires de son futur annuaire, sur le crédit propre de l'office. Cette avance surfacturée permet ainsi de subventionner l'office sans passer par la création d'une nouvelle ligne budgétaire que le parlement, libéral, refuserait vraisemblablement. L'Office de Bâle ne reçoit au départ le soutien financier que de la Suisse, de l'université et de la ville de Bâle, de la France et de l'office du Travail américain qui fédère lui-même de multiples offices d'États de l'Union. La France, Suisse mise à part, est donc le seul pays européen à soutenir financièrement l'office à son origine. En Allemagne où l'association est puissante, le gouvernement se méfie dans un premier temps de cette petite *machine* internationale, pourtant dirigée de Bâle par un professeur autrichien, source potentielle de pressions étrangères. La Belgique, l'Autriche et la Grande-Bretagne sont également méfiantes pour la même raison. De ce fait, paradoxalement, le poids de la France, alliée à la Suisse, s'en trouve d'autant renforcé.

d – Les assemblées générales de Bâle (1901) et Cologne (1902)

Le congrès constitutif de l'association se tient à Bâle en 1901.¹⁴ Seuls quatre pays dont la France, envoient des délégués gouvernementaux. L'Allemagne dont l'imposante section est à l'origine du regroupement, veut lui conserver un caractère absolument privé. Le délégué du gouvernement français est A. Fontaine, un rôle qu'il assumera jusqu'en 1914. Les six délégués de la section française sont plus ou moins liés au ministère du Commerce ou à l'État : deux universitaires, Pic et Jay, ce dernier étant membre du conseil supérieur du Travail ; un patron, Léauté, de la Société des téléphones, professeur à l'école polytechnique et membre de l'Institut ; un membre du Musée social (subventionné), L. de Seilhac ; un syndicaliste, Briat, membre du CST ; enfin Laporte, inspecteur divisionnaire du Travail. Textes et débats se font en deux langues : l'allemand, langue de la majorité des adhérents et langue principale de l'école du socialisme d'État, et le français, langue internationale comprise par la plupart des participants. Il y a 37 délégués dont 14 Allemands et Autrichiens, 7 Français, et 16 Suisses, Belges, Néerlandais et Italiens. Les débats sont animés pour l'essentiel par von Berlepsch, Brentano, l'Autrichien Philippovitch, Fontaine et Jay.

¹² Congrès international pour la protection légale des travailleurs tenu à Paris au Musée social.

¹³ Henri Scherrer, Suisse, président, É. Mahaim, Université de Liège, secrétaire général, baron von Berlepsch, ancien ministre d'État allemand, von Philippovitch, université de Vienne, Cauwès, université de Paris, Tonialo, université de Pise.

¹⁴ AIPLT, Assemblée constitutive tenue à Bâle les 27 et 28 septembre 1901.

L'orientation du gouvernement français est clairement exprimée dès le premier jour par A. Fontaine : au nom d'un protectionnisme dynamique, il mise sur le succès de l'association et de l'office, chacun devant remplir un rôle bien distinct. L'office est un organisme privé indépendant, scientifique, qui ne doit pas faire de politique s'il veut obtenir des subsides des gouvernements. L'association, pour sa part, vise à réunir les partisans de la protection légale des travailleurs pour promouvoir cette dernière. La motion d'A. Fontaine est adoptée. On se dote d'un programme de réflexion modeste et prudent : travailler à l'uniformisation des législations sur deux questions de base faisant a priori plus ou moins l'unanimité : l'interdiction du travail de nuit des femmes et l'interdiction de l'emploi de la céruse et du phosphore blanc. L'assemblée charge l'office de centraliser des enquêtes dans chaque pays sur l'insalubrité et la législation actuelle sur le plomb et le phosphore blanc, dont les résultats devront être communiqués à la prochaine assemblée. Avec beaucoup de courtoisie, von Berlepsch et Fontaine jouent un rôle dominant dans les débats.

La deuxième assemblée générale a lieu les 26 et 27 septembre 1902 à Cologne, faisant ainsi contrepoids à celle de Paris de 1900 (ensuite, elles auront toutes lieu en Suisse). Sept sections nationales sont représentées par 41 délégués. Tous les États ont désormais des représentants officiels (22 au total).¹⁵ Le comte de Soderini apporte le soutien du pape qui voit dans l'association « un moyen durable et efficace pour l'amélioration du sort des classes laborieuses et une garantie de la paix universelle. » Le gouvernement français est représenté par A. Fontaine et Chapsal, directeur du cabinet du ministre du Commerce.¹⁶ Six délégués représentent l'association française : P. Cauwès, son président, R. Jay, professeur membre du CST, Keufer et Briat, syndicalistes membres du CST, L. de Seilhac, du Musée social, et Ivan Strohl, industriel. Là encore l'influence des pouvoirs publics est prépondérante.¹⁷ Les sections ont préparé chacune des rapports sur les deux questions à l'ordre du jour. A. Fontaine et von Berlepsch jouent à nouveau un rôle dominant dans les débats.

L'Association ne s'était pas fondée sur l'idée d'être le foyer du développement du droit international du travail, mais seulement sur celle d'être un lieu d'échange, de discussion et d'animation pour le développement du droit du travail dans chaque pays. Pourtant, à force de discussion, animée en particulier par les représentants français, on convient de l'intérêt d'accords internationaux sur des sujets limités, supposer recueillir une adhésion unanime ou, au moins, un minimum d'opposition. Les membres de l'association s'accordent sur deux thèmes : la proscription des poisons industriels, et la réduction du travail de nuit. Mais ils sont encore trop larges pour permettre la rédaction de conventions internationales. Pour être aussi réaliste et précis que possible, il faut encore restreindre ces deux thèmes, en ne retenant, pour ainsi dire, que deux exemples : l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc pour les poisons, et la suppression du travail de nuit des femmes dans l'industrie pour le second.

Un accord de principe prudent se fait rapidement sur l'interdiction du phosphore blanc. Le congrès institue une commission « chargée de rechercher les voies et moyens aptes à faire disparaître (les dangers de l'emploi du phosphore blanc et de la céruse) et à amener par une entente internationale la prohibition générale du phosphore blanc et de supprimer dans la mesure du possible l'emploi du blanc de céruse. » Sur ce point, on semble au moins avancer.

Il n'en va pas de même pour l'interdiction du travail de nuit des femmes. Si presque tous les États ont établi le principe légal de l'interdiction, à peu près tous ont prévu des exceptions, dérogations et exemptions qui diffèrent selon les pays. En France, par exemple, la loi ne s'applique pas aux établissements industriels de moins de dix salariés, et aux ateliers familiaux,¹⁸ et des dérogations sont prévues. Doit-on prendre en compte toutes ces exceptions nationales ou les supprimer ? Après de longs et difficiles débats, l'accord se fait sur le principe d'une interdiction absolue « aussi complète que possible », une commission devant « examiner comment les exceptions qui existent encore à cette interdiction, pourraient être progressivement supprimées », selon la formule de compromis imaginée par le baron von Berlepsch. En principe tout le monde est pour l'interdiction. Mais il y a aussi le principe de réalité. Si l'on veut une interdiction rapide, ne faut-il pas tenir compte des réalités sociales et juridiques nationales ? C'est l'avis des gestionnaires, fonctionnaires et politiques, de von Berlepsch et d'A. Fontaine notamment. Mais la section française,

¹⁵ Y compris la Prusse et l'Alsace-Lorraine...

¹⁶ Et maître des requêtes au conseil d'État.

¹⁷ Malgré les absences de Petit, ancien chef de cabinet du ministre du commerce, de Léauté et de Laporte sus-mentionnés.

¹⁸ Ni au travail à domicile (sans parler du commerce et de l'agriculture, des hôpitaux et du personnel domestique). Elle ne s'applique donc finalement qu'à très peu de femmes au travail.

minoritaire dans son pays et composée principalement d'universitaires et de catholiques sociaux, veut une interdiction absolue qui puisse servir d'arme puissante dans les débats au parlement et dans l'opinion publique, ainsi que de base de départ de négociation d'une nouvelle loi.

Pour susciter une initiative internationale, les membres de l'association, Français en tête, se tournent pour ainsi dire naturellement vers la Suisse. Elle a eu un rôle initiateur en 1881, puis en 1889, elle accueille à Bâle le siège de l'office ; c'est un pays neutre, central, un pays frontière aussi sur le plan linguistique, tout disposé à voir son rôle international se développer sur fond de rivalité franco-allemande. Une commission spéciale d'études de l'AIPLT, réunie à Bâle en septembre 1903, après avoir tiré les conclusions d'une enquête confiée en 1901 à l'OIT, communique au Conseil fédéral deux mémoires détaillés sur le travail de nuit des ouvrières et l'emploi du phosphore blanc, le priant de bien vouloir convoquer une Conférence internationale, chargée de s'entendre sur deux conventions internationales.¹⁹

Une initiative franco-italienne novatrice va pourtant déboucher avant que ce projet international ne prenne forme.

II – LA CONVENTION FRANCO-ITALIENNE DE 1904 RELATIVE AU TRAVAIL ET À LA PRÉVOYANCE SOCIALE

Le 15 avril 1904 est en effet signé par la France et l'Italie le premier traité bilatéral de travail, fruit de deux ans de préparation.

a – La négociation

En février 1902, Luzzatti, homme politique italien de premier plan mais qui ne participe pas alors au gouvernement, a un entretien avec C. Barrère, ambassadeur de France à Rome, au sujet d'un éventuel traité de prévoyance sociale et de travail entre la France et l'Italie et sur ses conditions²⁰. Les spécialistes savent que la France est depuis 1900 favorable à des accords internationaux sur le sujet. Millerand, ministre du Commerce du gouvernement Waldeck-Rousseau, l'a déclaré au Sénat le 26 mars, en réponse à une question de Waddington. Quelques mois plus tard, dans son discours d'introduction devant la conférence internationale de Paris, P. Cauwès, président de l'association française, s'est déclaré favorable à des « ententes internationales » sur la limitation de la journée du travail, parce que, sur ces questions, tout pays soucieux d'améliorer sa législation sociale est « obligé de se préoccuper de celle de ses voisins ». Luzzatti, on l'a vu, présent lui aussi, a déclaré peu après son adhésion au principe de traités de travail.

À l'époque l'Italie commerce essentiellement avec l'Allemagne, l'Autriche et la France. Mais la francophilie de ce Vénitien d'origine est notoire.²¹ On peut donc entrevoir son dessein. D'autant que l'Italie est préoccupée par le sort réservé à ses émigrés, fort nombreux en France où ils sont passés en nombre devant les Belges en 1896. En particulier lorsqu'ils sont victimes d'un accident du travail, car la récente loi française du 9 avril 1898 sur le sujet contient des dispositions discriminatoires relatives aux étrangers. Un projet de loi sur les retraites ouvrières en discussion contient lui aussi des dispositions discriminatoires.²² Luzzatti s'est fait l'interprète de ces préoccupations au parlement italien. Dans une conversation non officielle, Luzzatti présente à Barrère, dans leurs grandes lignes, les conditions éventuelles d'un traité de travail et de prévoyance sociale. L'ambassadeur transmet le compte rendu de cet entretien à son ministre qui en fait part à son collègue du Commerce, Millerand, très favorable à ce projet. Le gouvernement français fait connaître à son ambassadeur qu'il ferait bon accueil à des ouvertures officielles.²³

¹⁹ Maurice Alfassa, « L'AIPLT », *Revue politique et parlementaire*, 1904, pp. 330-360.

²⁰ A. Fontaine, « Exposé de la convention franco-italienne relative au travail et à la prévoyance sociale », AIPLT, *conférence de Bâle de 1904*.

²¹ Il est membre de la Société de statistique de Paris et du Musée social (à la veille de la Guerre, il entrera à l'Institut de France et sera fait président d'honneur du Musée social avec les anciens présidents de la République et présidents du Conseil français).

²² L'essentiel de la réglementation française du travail de cette époque est explicitement discriminatoire. Ainsi ne peut-il y avoir d'étrangers parmi les électeurs et les élus des prud'hommes (1853), les directions de syndicats (1884), les coopératives ouvrières admises à concourir aux marchés publics (1888, 1893), les comités de conciliation ou d'arbitrage des conflits collectifs (1892), les bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite aux indigents sauf si les français en bénéficient déjà dans le pays concerné (1893), les C.A. des sociétés de secours mutuels (1894, 1898), les conseils de travail (1900).

²³ MAÉ, nouvelle série/ correspondance politique/ Italie/ Politique étrangère, télégramme de Barrère n°54 du 25 avril 1902.

En juin 1902, le cabinet Waldeck-Rousseau est remplacé par le cabinet Combes, et Trouillot succède à Millerand au Commerce. Il autorise son directeur du Travail A. Fontaine à converser avec Luzzatti sur le projet de traité de travail lors du deuxième congrès de l'AIPLT où tous deux représentent leurs pays, tenu à Cologne en septembre. Les discussions continuent ensuite de temps à autre pendant un an entre Luzzatti et Fontaine, gardant un caractère officieux et technique, le premier n'étant que simple député. À la fin de l'année 1903, Luzzatti devient ministre. Dès lors, une fois bien délimité le champ de la négociation, Delcassé et Trouillot conviennent qu'il est possible d'aboutir. Avec discrétion, Fontaine informe aussitôt la fraction réformatrice de la classe politique lors d'une conférence du Musée social²⁴ le 22 décembre 1903, exposant que « les hommes d'État français sont favorables au principe des traités de travail » et montrant pourquoi « la France aurait intérêt à en conclure un sur cette question », voyant ainsi « d'un bon œil disparaître à l'étranger le travail de nuit (des femmes) auquel recourent certaines industries qui concurrencent les nôtres, alors que celles-ci se le voient interdire. » Il termine en faisant « appel à l'opinion publique pour donner vogue à l'idée des traités de travail qui simplifieront dans tant de cas les problèmes de la protection légale des travailleurs. »

Un avant-projet italien est soumis au gouvernement français. Il est étudié par A. Fontaine qui est dépêché à Rome début janvier 1904 pour assister Barrère, faire connaître les demandes du gouvernement français et établir un projet de traité avec les ministres italiens concernés. Élaboré au début de janvier, le projet est discuté en février et mars. Il est signé à Rome le 15 avril 1904, après d'ultimes négociations. Il porte les signatures des ministres italiens Luzzatti, Tittoni, Rava et Stellutti²⁵, de C. Barrère, ambassadeur de France et A. Fontaine, directeur du Travail.

La réflexion initiale de Luzzatti et Fontaine a butté dans un premier temps sur un problème nouveau à la fois pratique et théorique : il existe un écart prévisible trop important entre la *réciprocité formelle* des dispositions du traité et le fait qu'elles ne profiteront en réalité qu'aux travailleurs italiens résidant en France (200 000). Quel intérêt pourrait-il revêtir pour la France si, dans la pratique, il ne concerne que les pensions d'accident du travail et de retraite des immigrés italiens ? Luzzatti propose dans un premier temps une compensation sous forme d'avantages commerciaux. Or la question théorique d'une éventuelle contrepartie douanière d'une clause de protection ouvrière dans une convention internationale a déjà été abordée au sein de l'AIPLT par un délégué belge proposant cet échange à propos de l'interdiction du travail de nuit des femmes. Ce schéma a été rejeté, notamment par Millerand, parce que trop discutable sur le plan moral, trop complexe à élaborer et trop incertain dans son équilibre. A. Fontaine a fait remarquer aussi que l'effet d'annonce auprès des ouvriers serait détestable, puisqu'il ferait apparaître les traités de travail comme des annexes des traités de commerce.

À la place de la compensation douanière de Luzzatti, A. Fontaine trouve une autre compensation pour la France. En deux mots, il s'agirait, en contrepartie des facilités accordées aux travailleurs italiens en matière d'épargne, d'indemnités accident du travail et de pension de retraite, d'engager l'Italie dans le développement d'un droit du travail, « pour, selon les termes d'A. Fontaine, rendre plus facile, moins onéreux à nos industriels le progrès de la législation ouvrière française », ²⁶ la concurrence étrangère étant l'argument invoqué. C'est ce qu'affirmait encore en décembre dans son exposé des motifs, puis le 22 mars, à l'appui de sa proposition de loi visant à modérer la loi des 10 heures de 1900, le vieux sénateur Waddington, père de la loi de 1892 :

« Dans la plupart des cas, l'insuffisance de la législation, l'indulgence ou l'impuissance de l'inspection favorisent la production étrangère aux dépens de la nôtre, mettent notre industrie dans un état d'infériorité que compensent à peine les droits de douane et lui créent pour l'exportation des difficultés de plus en plus sérieuses. » ²⁷

Le ministre Trouillot s'empresse de lui répondre qu'il partage son avis favorable à des conventions internationales de travail et que le gouvernement entend bien s'engager dans cette voie, rendant publique la négociation entamée en janvier à Rome et l'existence d'un projet de convention.

²⁴Musée social, circulaire, 1904.

²⁵ Respectivement ministre des finances et du trésor, ministre des affaires étrangères, ministre de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, ministre des postes et des télégraphes.

²⁶ A. Fontaine, exposé, *op. cit.*

²⁷ Sénat, *Débat*, 22 mars 1904, p. 348.

Il est donné par le gouvernement français au traité de travail la même fonction que les tarifs douaniers, mais avec d'autres moyens, conformément à une démarche que Méline lui-même a proposée le 22 mars au Sénat. La journée de 10 heures créant une infériorité vis-à-vis de l'étranger, plutôt que d'élever davantage encore les barrières douanières, estime-t-il, il faut « obliger les concurrents à faire comme nous » par des conventions internationales. D'ailleurs, dès 1900 la question a été abordée comme condition de faisabilité de la loi des 10 heures. A. Fontaine oriente donc la négociation d'une compensation aux avantages accordés aux travailleurs italiens en France sous la forme d'avantages dans un domaine différent : celui du droit du travail en Italie. Le préambule de la convention exprime ce troc sous la forme juridique d'une réciprocité formelle :

« Le président de la République française et Sa Majesté le Roi d'Italie désirant, par des accords internationaux, assurer à la personne des travailleurs des garanties de réciprocité analogues à celles que les traités de commerce ont prévues pour les produits du travail et particulièrement : 1° faciliter à leurs nationaux travaillant à l'étranger la jouissance de leurs épargnes et leur ménager le bénéfice des assurances sociales ; 2° garantir aux travailleurs le maintien des mesures de protection déjà édictées en leur faveur et concourir au progrès de la législation ouvrière. »

b – Le contenu

Résumons en quelques mots ce traité, premier du genre, pour en prendre la mesure. Il comporte, comme l'indique le préambule, deux parties bien distinctes : l'une relative à la prévoyance sociale, demandée par la partie italienne pour ses immigrés (l'article premier), l'autre relative au droit du travail (sous-entendu italien), demandée par la partie française pour protéger ses industries (les articles 2, 3 et 4), un dernier article étant relatif aux facultés de dénonciation de la convention. La convention ne fixe que des principes généraux, des accords

de principe, et n'est donc pas directement applicable, nécessitant sur chaque disposition un *arrangement* préalable ultérieur, notamment pour ce qui relève de la prévoyance sociale. Si la forme est nouvelle, en particulier les articles 2, 3 et 4, le contenu est en lui-même modeste. Comme le notera le professeur Corsi de la section italienne de l'AIPLT, le traité est plutôt une déclaration de principe qu'une suite d'articles d'un traité international, sa valeur consistant plus dans les promesses qu'il contient que dans les garanties matérielles, effectives qu'il accorde.

L'article premier prévoit d'abord lieu un transfert sans frais des fonds épargnés par les émigrés. C'est la reprise de la convention franco-belge de prévoyance de 1882 modifiée en 1897, première du genre, signée sans grand tapage à l'époque. Il s'agissait de permettre aux travailleurs des deux pays (en réalité aux Belges nombreux en France) de pouvoir transférer sans frais leurs épargnes dans leurs pays respectifs. La Belgique était demandeuse. La France n'avait presque rien à y gagner directement. Mais en satisfaisant la demande belge, elle s'assurait un *bénéfice moral* que son gouvernement estima non négligeable, en raison des bonnes relations existant entre les deux pays. L'accord venait onze ans après le traité de Francfort et au moment où se formait la Triple Alliance. « C'est donc *en auxiliaire de la diplomatie propre* que la prévoyance sociale apparaît dans ce traité » estime Albert Métin, ancien chef de cabinet du ministre du Travail.²⁸ L'arrangement sur le sujet signé à Rome reproduit mot pour mot l'arrangement franco-belge. Un arrangement ultérieur devra intervenir pour permettre les transferts d'épargne entre caisses privées d'un pays à l'autre. De même, des mesures devront être prises dans les deux pays pour permettre le versement des contributions et la perception des pensions acquises par les travailleurs.

Le même article dispose ensuite, par une série de principes, que, lorsque des régimes de retraites seront créés dans chacun des deux pays, les immigrés pourront en jouir équitablement. Un arrangement permettra en son temps que la part de pension acquise par les cotisations salariales de l'immigré lui soit attribuée, fusse par un versement forfaitaire. A contrario, la part de pension correspondant à la cotisation patronale ne sera pas acquise de plein droit au vieil immigré. La question sera évaluée par arrangements ultérieurs sur la base du principe de réciprocité en évaluant l'ensemble des avancées du traité, y compris celles relevant des articles 2, 3 et 4 censés apporter des compensations à l'industrie française. Pour Fontaine, la cotisation patronale constituant une charge grevant directement le prix de revient

²⁸ Albert Métin, *Les traités de prévoyance et de travail*, A. Colin, 1908.

des produits, il est naturel que celui des peuples qui a peu de ses travailleurs à l'étranger, tienne compte, avant de s'engager dans la réciprocité formelle, de ce que l'autre pays aura réalisé dans le domaine de la législation du travail, elle-même source de charges patronales. Troisième principe : l'éventuelle bonification (abondement) par l'État des retraites ouvrières ne sera due, sauf arrangement contraire, qu'aux nationaux.

Est abordée ensuite la question des pensions dues aux accidentés du travail. La loi italienne accorde le principe de la réciprocité aux très rares immigrés. La France, à l'inverse, a institué un régime spécial : elle n'accorde rien aux ayants droits domiciliés à l'étranger, et elle prescrit pour le pensionné domicilié à l'étranger le rachat de la pension au prix forfaitaire de trois annuités. Cette discrimination est expliquée en France par trois raisons : le modèle allemand d'une part, la difficulté à rechercher le bénéficiaire et ses ayants droit à l'étranger d'autre part, enfin par les difficultés que l'on rencontrerait pour verser une pension à l'étranger.

Belges et Italiens sont mécontents de ce système. En 1900, l'Allemagne a autorisé la levée de ces clauses discriminatoires pour des territoires frontaliers ou des États prévoyant un traitement non discriminatoire. Un projet de loi analogue est en discussion au Sénat en France. Le traité prévoit donc le principe d'une solution équitable non discriminatoire à mettre en place, en stipulant que les deux administrations devront se rapprocher pour faciliter les versements des rentes en territoire étranger après le vote d'une nouvelle loi par le parlement français. Un ultime alinéa, visionnaire, prévoit des arrangements en matière d'assurance chômage et de droit à la recherche d'emploi, quand ces droits seront créés.

Les articles 2, 3 et 4 prévoient les compensations au bénéfice de la France dans le domaine du droit du travail. L'article 2 stipule que des mesures devront être prises par les deux gouvernements pour empêcher le trafic de main d'œuvre infantile italienne dans les verreries françaises, organisé par des passeurs utilisant de faux livrets. L'article 3 est le plus novateur : les deux gouvernements prendront part tous deux aux conférences internationales du travail, chacun conservant sa liberté de négociation. L'article 4 aborde les engagements en matière de développement du droit du travail. La difficulté consistait à ne pas violer le principe de souveraineté des deux États. Elle est résolue par un engagement unilatéral de l'Italie de créer chez elle une inspection du travail analogue à celle existant en France pour appliquer sa loi de 1902 protectrice des femmes et des enfants dans l'industrie. Ce qui permet à la France de préciser dans l'article 5 qu'elle se réserve la faculté de dénoncer la convention si l'Italie ne respecte pas son engagement. De plus le gouvernement italien déclare son intention d'étudier et de réaliser graduellement la réduction progressive de la durée du travail journalier des femmes dans l'industrie. Cette formule vague permettra à la France de mesurer chichement la signature des divers arrangements de prévoyance sociale pour s'assurer une réciprocité globale.

c – La part du contexte politique et de l'intérêt général

Les juristes qui sont à peu près les seuls, Albert Métin mis à part, jusqu'à présent à avoir évoqué ce traité de prévoyance sociale et de travail, l'ont toujours étudié dans le cadre d'une histoire du droit international du travail. Les historiens des relations internationales, pour leur part, ont fait silence sur ce traité (P. Milza s'arrête en 1902) situé, il est vrai, à la périphérie du champ des relations franco-italiennes par son caractère étroitement spécialisé et technique. On doit donc se contenter jusqu'à présent, pour en découvrir les raisons, des commentaires ahistoriques des juristes intéressés par la naissance du droit du travail international. Les explications sont *internes*, et quelque peu tautologiques. C'est cette voie que nous avons plus ou moins empruntée jusqu'à présent. Tentons maintenant de jeter un regard sur les circonstances politiques dans lesquelles ce traité s'inscrit pour voir si d'autres raisons que celles que nous avons évoquées, n'ont pas commandé sa signature.

La documentation du Quai d'Orsay²⁹ révèle que, si Barrère et son ministère sont favorables à la signature de ce traité, ce n'est pas pour son contenu, mais pour de toutes autres raisons tenant à l'intérêt général de la France ou du moins à l'idée qu'ils s'en font. La négociation du traité de 1904 et sa signature interviennent au moment où les efforts de Paris et de Rome en faveur d'un rapprochement des deux pays étant arrivés à leur point culminant, on s'apprête à lui donner une forme symbolique spectaculaire, propre à sensibiliser

²⁹ MAÉ, nouvelle série, correspondance politique, Italie, Politique étrangère, Télégrammes de Barrère.

l'opinion publique, par le voyage du président de la République en Italie. Cet aboutissement nous oblige à revenir un instant en arrière.

Après une longue période de tension entamée en 1878, les relations franco-italiennes s'étaient améliorées après le désastre de la campagne d'Éthiopie et le départ de Crispi en 1896, partisan acharné de l'alliance avec l'Allemagne et l'Autriche. La nouvelle majorité de droite modérée, tout en restant dans la Triple Alliance, souhaitait « l'interpréter » de telle sorte qu'elle n'altère en rien les rapports avec la France et la Russie. La signature d'un traité de commerce en 1898, négocié déjà par Luzzatti, mit fin à une guerre douanière de dix ans, favorisa l'économie italienne et l'image de la France dans l'opinion publique. La France continuait cependant d'inquiéter l'Italie en raison de sa politique coloniale en Afrique du nord. Par un échange de lettres en décembre 1900, la France rassura l'Italie quant à ses vues sur la Tripolitaine, tandis qu'elle se voyait pour sa part reconnaître des droits sur le Maroc. Il n'y avait donc plus depuis 1900 de causes de tensions de nature coloniale ou commerciale entre les deux pays. Restaient cependant les inquiétudes diplomatiques et militaires de la France découlant de l'engagement de l'Italie dans la Triple Alliance. Le but de Delcassé et de Barrère est donc de mettre la position et les engagements de l'Italie dans la Triple Alliance en harmonie avec la nouvelle donne des relations franco-italiennes. Or l'homme fort du cabinet italien, Luzzatti, est partisan déclaré de l'amitié franco-italienne, le président du Conseil, Zanardelli, est anti-autrichien, et le nouveau roi, Victor-Emmanuel III, est favorable à un rééquilibrage des relations extérieures de l'Italie. De plus, Luzzatti, ministre du Trésor, souhaite faciliter un décollage industriel du pays grâce à ce que l'on appelle à l'époque une « conversion de la rente », c'est-à-dire une baisse du taux d'intérêt de la dette italienne sur la place financière de Paris, permettant une émission importante. Il fait de ce projet, une question prioritaire déterminant toute son action vis-à-vis de la France.

Le nouveau traité de la Triple Alliance est signé en juin 1902 sans modification. Mais, parallèlement, le gouvernement italien négocie avec Paris un accord politique signé en juin 1902 par lequel l'Italie s'engage à rester neutre si la France attaque l'Allemagne suite à une agression directe ou *indirecte* de cette dernière. En novembre 1902, Barrère peut informer l'Italie que Paris autorise l'admission à la côte de la Bourse de l'émission d'un énorme emprunt italien à 3,5%. Dans la classe politique française, seule la droite nationaliste et cléricale est hostile à ce rapprochement. Les représentants de l'extrême gauche, du centre gauche et même de la droite conservatrice y sont favorables.³⁰ Reste à symboliser cet accord politique par un voyage présidentiel en Italie, faisant suite au passage de la flotte italienne à Toulon en 1902, conduite par le duc de Gênes, venue saluer le président de la République en visite dans le sud de la France. Sa préparation et la négociation du traité de Travail se font en parallèle de janvier à mars 1904.

Pour Barrère et le Quai d'Orsay, ce traité n'est rien d'autre qu'un petit lien supplémentaire unissant la France et l'Italie et leurs opinions publiques, ainsi qu'un moyen de conforter la position de Luzzatti, l'ami de la France du cabinet italien dont l'existence est menacée. Par un entretien du 17 novembre 1903, Luzzatti appelle le gouvernement français au secours. Il craint les assauts de l'opposition parlementaire de gauche. Il lui faut de quoi la désarmer. Il pense que « Barrère peut y aider puissamment s'il (lui) rapporte de Paris les éléments d'une entente en vue de la conclusion d'un traité de travail et la promesse de l'admission à la côte de (la) rente 3,5%. » Sur la première question, il demande simplement qu'on limite le traité à un « premier essai » ne soulevant aucune objection du parlement français. « Nous accepterons le projet de votre administration des postes sur l'échange des livrets postaux. » Il ajoute que seront formulées « quelques mesures de protection en faveur des petits travaux de la verrerie, etc... » L'essentiel est qu'il puisse rapidement faire référence d'une entente préliminaire sur ce sujet à la Chambre des députés : « l'effet en serait considérable », car ces deux questions ont, précise-t-il, pour l'existence du cabinet « une importance exceptionnelle ». La France a d'autant plus intérêt à le soutenir, ajoute-t-il, qu'il a l'intention d'abandonner dans six mois le Trésor pour les Affaires étrangères. Les choses vont alors très vite. On a vu qu'un avant-projet est accepté par Trouillot et Delcassé.

Début janvier 1904, Rouvier, président du Conseil, et Delcassé, ministre des Affaires étrangères, vont opportunément se reposer tous deux à Nice une semaine. Luzzatti les y rejoint le 6 janvier. Il n'existe pas, semble-t-il, de compte rendu des entretiens qui ont lieu à cette occasion. Mais A. Fontaine est dépêché à Rome quelques jours après pour mettre au point avec Luzzatti l'accord final. Le 17 février 1904, Barrère signale qu'il désire le retour d'A. Fontaine avec le projet approuvé, parce qu'« il importerait que cette affaire soit réglée au moins un mois avant le voyage présidentiel ». Cinq jours plus tard, il indique au Quai

³⁰ Pierre Milza, *Français et Italiens à la fin du 19^{ème} siècle*, p. 1005.

d'Orsay qu'il a « l'impression très nette qu'il dépend de nous à cette heure psychologique de séparer définitivement l'Italie de l'Allemagne. Ce pays est amené, par la politique que nous avons pratiquée, à chercher son point d'appui de notre côté. Il importe qu'il ne soit pas déçu ... » Le 22 mars, Barrère fait part du « désappointement » de Luzzatti sur la réponse dilatoire recueillie auprès de Delcassé par l'ambassadeur italien au sujet notamment de la convention du travail. Luzzatti prie Barrère de faire savoir « toute l'importance » que le cabinet italien attacherait à une solution avant le voyage du président. Luzzatti signale au passage que le gouvernement allemand s'est engagé, dans la négociation commerciale en cours, à discuter la question de la prévoyance sociale dans les trois mois, la Suisse étant dans la même disposition. Connaissant bien Barrère et Delcassé, Luzzatti ajoute : « Pourquoi, dès lors, perdre le bénéfice d'être *les premiers* à conclure un arrangement de ce genre, sur lequel, du reste, l'accord a été fait ? » Il n'en faut pas d'avantage pour convaincre Barrère qui note : « Il y a du vrai dans cette raison, d'ailleurs intéressée. Je crois que nous aurions plus d'avantages à conclure maintenant que plus tard. » Quatre jours après, Luzzatti qui fait le siège du palais Farnèse, insiste à nouveau sur la « grande utilité » qu'il y aurait à signer, avant le voyage présidentiel. « L'impression populaire serait profonde. » Un autre ministre fait pression sur Barrère en ce sens. Le raisonnement de Barrère emporte l'adhésion de Delcassé puis du conseil des ministres début avril. A. Fontaine est envoyé d'urgence à Rome avec le projet, pour ultimes mises au point et signature.

Celle-ci est immédiatement rendue publique, mais pas le contenu qui ne le sera qu'après le voyage présidentiel. Pour marquer l'importance accordée à l'événement, A. Fontaine est reçu par le roi qui lui remet le grand cordon de la Couronne. Un journal de Rome francophile, dont les réflexions sont reproduites par *le Corriere toscano*, cité par Barrère, voit dans ce traité :

« un nouveau succès couronn(ant) les longs efforts de MM. Barrère et Luzzatti qui se sont mutuellement aidés dans cette œuvre profondément humanitaire et sagement sociale. Tout en résolvant une question importante pour les deux pays, (ils) ont concouru à cet enchevêtrement des intérêts réciproques et des concessions mutuelles qui rendent les amitiés durables ; ils parachèvent ainsi une création utile aux deux pays. »

Peu après la signature du traité et le voyage présidentiel, Delcassé livre au *Temps* du 2 mai ses impressions sur les relations franco-italiennes. Le traité n'est pas mentionné ; il fait partie de « l'œuvre » commune :

« Je puis dire que le sentiment national a consacré l'œuvre des (deux) gouvernements. Cette œuvre qui n'est que la constatation d'une solidarité vraie d'intérêts, fait désormais partie du patrimoine commun... Nos accords dans la Méditerranée sont maintenant réglés. Ce qui naguère nous divisait, devient un principe d'union... Le traité de commerce de 1898, la visite à Toulon de SAR le duc de Gênes, les explications si nettes échangées... sur les questions méditerranéennes et sur la politique générale des deux pays, - enfin, couronnant le tout, le voyage de L.L.M. le roi et la reine en France, celui du président de la République en Italie – tous ces événements voulus, des deux parties, ont réveillé les vieilles sympathies, souligné la concordance des intérêts. À Rome comme à Paris, l'opinion discerne maintenant ce que représente pour ceux qu'elle unit, de sécurité et de commodité, l'amitié franco-italienne... Ai-je besoin d'ajouter que les récents événements, nos arrangements avec l'Angleterre, complément utile et naturel de notre étroite alliance avec la Russie, ont consolidé notre œuvre. Le but aujourd'hui est atteint, la confiance rétablie, l'amitié retrouvée – le tout au plus grand profit de la paix de l'Europe... Et les deux peuples... se sont associés de cœur à ces sentiments. »

Barrère, tirant le 10 mai les leçons politiques du voyage à l'attention du Quai d'Orsay, est encore plus précis :

« ...Il était d'une importance de premier ordre que la nation italienne... fut convaincue (que la France n'était pas l'ennemi de l'Italie) par un fait tangible et symbolique. (...) nous n'avions rien à leur demander. L'Italie nous a donné au Maroc toute liberté d'action, de même que nous avons exprimé notre désintéressement éventuel à l'égard de la Tripolitaine ; elle nous a donné en outre des gages écrits en ce qui touche sa participation à la Triple Alliance, qui en modifient profondément le caractère primitif. Le voyage du président de la République... devait donc avoir pour objectif l'action à exercer dans l'avenir sur la direction de l'opinion... Désormais et pour longtemps, il devient impossible à un gouvernement (italien) quelconque de s'écarter de la voie que notre diplomatie a tracée d'une main ferme et sûre... De l'aveu de tous (...), l'Italie cesse d'être une force militaire à l'usage des puissances germaniques. Que demain la lutte éclate entre la France et l'Allemagne, alors même que cette dernière ne serait pas l'agresseur, aucun gouvernement (italien) n'aurait la force, alors même qu'il en aurait le propos, de contraindre

L'Italie à joindre ses forces à celles des nos adversaires. Il y a là un de ces faits inéluctables auxquels la volonté des hommes d'État et les pactes internationaux ne peuvent rien. L'Italie en un mot est sortie de l'orbite allemande autant par la force naturelle de certains faits que par un acte de volonté caractérisé. Et ses aspirations comme ses intérêts l'entraîneront dans cette nouvelle voie beaucoup plus loin et plus vite qu'on ne le croit. »

Dans la question du traité italien de 1904, les vues économiques et sociales du ministère du Commerce et de sa direction du Travail ont coïncidé par hasard avec les vues politiques du Quai d'Orsay. Mais il y a ici, de la façon la plus nette, *subordination complète* des motivations économiques aux motivations politiques. L'une et l'autre se complètent ici, mais à la façon de la cartouche et du fusil. L'objectif *principal* n'est absolument pas de créer un droit du travail italien qui favorise les industriels français ; cet objectif du Commerce et de sa direction du Travail est assujéti à la volonté du Quai d'Orsay : sortir l'Italie de *l'orbite allemande* par tous les moyens possibles en multipliant signes et gages d'amitié. La « *main droite* », pour reprendre une expression de P. Bourdieu (l'État régalien, l'État-père), prime, domine la « *main gauche* » (l'État économique et social, l'État-mère). La matière économique, technique, sert ici d'argument, de moyen, à l'objectif strictement politique.

Notons que, sur le plan individuel, les choses sont encore plus tranchées. Lorsque Barrère et Fontaine signent tous deux le traité, c'est avec des arrières pensées distinctes et même diamétralement opposées. L'un ne pense qu'à une chose : l'éventualité lointaine d'un conflit avec l'Allemagne, « *alors même que cette dernière ne serait pas l'agresseur* », pour reprendre sa délicate expression. À l'inverse, au fond de lui, Fontaine pense œuvrer à la construction des États unis d'Europe, comme le révèle sa correspondance de 1904 avec son ami et poète Francis Jammes.³¹ Mais l'on voit ici combien cette opposition, cette contradiction même, n'interdit nullement le travail des deux Français et finalement importe peu : la France, comme tous les États, n'est pas *gauchère*. Autre façon de dire les choses : le spécialiste A. Fontaine joue un rôle important dans l'initiative et la réalisation de l'accord, mais, sans les arrières pensées diplomatiques et militaires de Barrère et de Delcassé, l'accord n'aurait pas pu être signé.

d – les suites de la convention

La convention est inapplicable en l'état. Elle nécessite toute une série d'arrangements³² techniques, imposant tantôt des décrets tantôt des lois qui commencent à sortir à partir de 1907. Mais en 1918, la partie italienne se plaindra encore de l'ineffectivité ou de l'insuffisance des dispositions de la convention de 1904, faute notamment d'arrangements suffisants.³³ L'essentiel en réalité est ailleurs. Dans les deux années qui suivent la convention de 1904, on assiste à un double mouvement : le développement de traités bilatéraux d'une part, d'autre part la signature de deux conventions internationales de travail.

La réciprocité en matière d'indemnités pour les accidents du travail, est demandée à l'Allemagne et à la France, par la Belgique et le Luxembourg principalement. Cela donne lieu à la négociation de conventions bilatérales de prévoyance sociale jusqu'en 1912, entre la France et la Belgique, la France et le Luxembourg, puis entre la Belgique et le Luxembourg, enfin entre l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas. Elles instituent un ensemble de règles relatives aux institutions de prévoyance et d'épargne, et spécialement au fonctionnement de la législation des accidents du travail.³⁴ Le succès rapide de ces conventions bilatérales s'explique d'une part par le souci de garantir des droits aux travailleurs immigrés belges et luxembourgeois, mais aussi par la rivalité franco-allemande, chacun ne voulant pas être le dernier à concéder des avantages aux travailleurs des pays voisins.³⁵ Par ailleurs les nouveaux traités de commerce signés par l'Italie avec la Suisse et avec l'Allemagne, ainsi qu'entre l'Autriche et l'Allemagne³⁶ prévoient la conclusion prochaine de conventions ouvrières basées, autant que possible, sur le principe de réciprocité. En 1910, présentant le 5^{ème} arrangement franco-italien devant la Chambre, le rapporteur de la commission,

³¹ F. Jammes, A. Fontaine, *Correspondance*, nrf, Gallimard, lettre du 2 février 1904.

³² Arrangements du 15 avril 1904, des 20 janvier et 9 juin 1906, règlement du 1^{er} décembre 1908, arrangements du 15 juin et du 9 août 1910.

³³ D'où une deuxième convention signée en 1919.

³⁴ Arrangement franco-belge du 21 février 1906, franco-luxembourgeois du 27 juin 1906, convention du 15 avril 1905 entre la Belgique et le Luxembourg, convention du 22 février 1906 entre l'Allemagne et la Belgique, accord entre le Luxembourg et l'Allemagne du 2 septembre 1905 (le Duché fait partie de l'union douanière germanique et les chemins de fer sont sous administration allemande), ordonnance allemande du 22 février 1906 étendant l'accord précédant à la Belgique.

³⁵ À la suite d'une demande du gouvernement libéral anglais de 1907, un accord sera encore signé avec la G.B. le 3 juillet 1909. Des négociations sont entreprises avec l'Espagne en 1914.

³⁶ Traité italo-Suisse du 13 juillet 1904, traité italo-allemand du 3 décembre 1904, traité austro-allemand du 19 janvier 1905.

Ernest Lairolle, résume en quelques mots forts la philosophie générale de ces diverses conventions et arrangements bilatéraux que tissent la France et l'Allemagne :

« Il n'y a pas lieu, dans des accords de cette nature, de s'arrêter à des intérêts accessoires ; le but à atteindre est d'accorder aux populations ouvrières françaises et italiennes, pour la constitution de leurs retraites, des facilités qui fortifient les relations amicales existant entre les deux pays, et renforcent l'étroite solidarité de sentiments et d'intérêts qui les unit. »³⁷

D'autre part, on voit aboutir, à l'initiative de l'AIPLT aidée par la Suisse sur le plan diplomatique et avec le soutien du Saint-Siège et de la France, les efforts du courant européen favorable à la naissance d'un droit international du travail, à travers la signature à Berne en 1906 des deux premières conventions internationales du travail, l'une sur la suppression du phosphore blanc, l'autre sur l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie. Elles méritent une étude particulière.

III – LES DEUX CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL DE 1906

Le Conseil fédéral a accepté la proposition de l'AIPLT et s'adresse en décembre 1904 aux ministres concernés des pays européens, proposant une conférence internationale technique à Berne sur les deux sujets le 8 mai 1905.

a – La conférence technique de Berne de 1905

La préparation de la conférence n'a pas été simple. Il semble que les chancelleries n'aient pas toutes été convaincues immédiatement de son intérêt. Certaines voient sans doute avec déplaisir la Suisse utiliser un nouveau sujet pour renforcer son poids international après avoir créé un cinquième siège international. Un certain conservatisme bureaucratique incite aussi à retarder la naissance d'un nouveau champ de négociation de nature technique, dépossédant les diplomates de la maîtrise des discussions. Il y a aussi les résistances de certains États, fussent-ils très catholiques, la Belgique et la Hongrie notamment, qui profitent de la quasi-inexistence d'un droit du travail national pour concurrencer les autres pays.

L'AIPLT joue un rôle essentiel dans la préparation de la conférence, servant de lien, d'entremetteur serait-on tenté de dire, entre les gouvernements, avant tout entre l'Allemagne et la France. L'assemblée de Bâle de 1901 décide, on l'a vu, de renvoyer à une commission la recherche d'un consensus sur le phosphore blanc et la céruse. Composée de 40 membres, elle se réunit longuement à Bâle le 9 septembre 1903, sous la direction du Suisse H. Scherrer, président de l'association, assisté de l'Autrichien Bauer, secrétaire général de l'Office de Bâle. La délégation de la section française est composée de Millerand, Keufer et de l'abbé Lemire, le gouvernement français étant pour sa part représenté par A. Fontaine, directeur du Travail, apportant selon Millerand « le précieux concours de ses lumières et de son autorité personnelle. »³⁸ On notera ce savant équilibre républicain associant au représentant du gouvernement deux parlementaires et un dirigeant syndical, en même temps qu'un catholique rallié et deux laïcs purs, ou encore un militant d'extrême gauche, un homme de gauche, et un abbé de centre gauche. La commission avance, mais reste encore à gagner les gouvernements.

De mars à mai 1905, une intense correspondance se développe entre Bauer d'une part et le couple Millerand-Fontaine dans le cadre de l'association internationale, pour préparer la conférence. Bauer et le gouvernement suisse souhaitent une réunion préliminaire secrète à Bâle entre Allemands et Français sous patronage suisse, avant la conférence de Berne pour mettre au point des positions communes.³⁹ L'accord des deux puissances continentales est en effet un préalable. Bauer, pour faire avancer les choses, donne aux deux parties de multiples informations confidentielles sur les positions des autres gouvernements.

Un peu partout finalement on décide de participer, sous l'action des interventionnistes de chaque pays. Entre en jeu également le souci du prestige national : en France, il est toujours question sur ce sujet d'être « les premiers ». Certains gouvernement veulent être présent pour influencer sur les décisions afin d'en

³⁷ CARAN C/7773.

³⁸ *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1903.

³⁹ CARAN F22/528, Lettre de Bauer à Fontaine du 8 avril 1905.

modérer les conséquences. En France, le gouvernement adhère assez rapidement au principe de cette conférence sous l'impulsion de Millerand, ministre du Commerce jusqu'au 3 juin 1902, et d'A. Fontaine. Le premier publie un article sur le sujet dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 octobre 1903, la revue de réflexion et de débats de la grande bourgeoisie républicaine. Son remplaçant, Trouillot, se laisse convaincre par A. Fontaine de l'intérêt de cette conférence. Dès octobre 1903, il donne à Fontaine, envoyé à Bâle, le mandat d'engager l'association internationale dans cette voie.⁴⁰ Il en touche deux mots à Delcassé qui se déclare favorable.⁴¹ Mais ce dernier ne fait sans doute encore pas bien la différence entre une convention bilatérale et une convention internationale. S'il est chaud partisan de la première, l'est-il de la seconde ? Trouillot demande alors une note à Fontaine montrant pourquoi l'association internationale et le gouvernement français sont favorables aux conventions internationales de travail et inclinant à ce que l'ambassadeur à Berne soit incité à le dire clairement. En novembre 1903, A. Fontaine cherche encore à inciter Trouillot à oser en parler en Conseil des ministres avec le soutien de Delcassé.⁴² Il y parvient, puisque peu après, à la tribune du Sénat, Trouillot profite de la discussion d'une proposition de loi de Waddington relative au travail des femmes et des enfants, pour annoncer la « ferme intention » du gouvernement de conclure avec les pays voisins des conventions internationales relatives à la protection du travail. Mais peut-être un flou subsiste-t-il encore, plus ou moins volontairement, entre les deux types de conventions ? Trouillot doit en tout cas revenir plusieurs fois à la charge en Conseil des ministres⁴³ et il doit encore transmettre sur le sujet une note d'A. Fontaine au Quai d'Orsay le 16 décembre 1903, car Delcassé n'est pas encore convaincu que « la question des traités du travail offre pour l'avenir un très grand intérêt (puisque) la protection ouvrière ne peut se développer en certaines matières que si les peuples concurrents sont d'accords sur les mesures à édicter. »

En avril 1904, dans un ultime argumentaire au ministre, A. Fontaine donne les raisons incitant le gouvernement à se montrer favorable aux traités de travail. Il en voit deux : en premier lieu, les pays exportant leur main d'œuvre cherchent légitimement à faire en sorte que leurs nationaux bénéficient des mêmes droits que les travailleurs nationaux. D'où la convention franco-italienne. D'autre part, le gouvernement est poussé par la nécessité de ménager les forces des ouvriers, afin qu'ils puissent être « hommes et citoyens ». Pour cela, il faut développer l'outillage pour améliorer la productivité. À terme, c'est un gage de « suprématie industrielle ». Mais le gain n'est pas immédiat. Il y a donc une « période de transition où les pays qui ont réglementé les conditions de travail sont exposés à une concurrence dangereuse de la part de ceux qui admettent une longue durée du travail. (...) Pour se mettre à l'abri des conséquences de la concurrence pendant la période de transition », les pays avancés doivent donc s'efforcer d'« entraîner les autres avec eux, de les amener à accepter les mêmes conditions de travail. »⁴⁴ Le gouvernement français se range à cet avis, mais l'adhésion de Delcassé est manifestement beaucoup plus enthousiaste à l'égard du traité franco-italien qui s'inscrit si bien dans le jeu de la diplomatie française, qu'à l'égard d'une convention internationale sur... le phosphore blanc ou le travail de nuit des femmes.

La « conférence internationale pour la protection ouvrière » de Berne siège du 8 au 17 mai 1905.⁴⁵ Il s'agit d'une conférence d'experts, non diplomatique. Quinze pays sont représentés par 44 délégués. La composition de la délégation française a été décidée en Conseil des ministres selon un savant équilibre bien représentatif des us et coutumes de la Troisième République : un représentant du Sénat, Waddington, un représentant de la Chambre des députés, Millerand, un représentant réformiste du mouvement syndical, Keufer (le seul ouvrier présent à la conférence), et un représentant du Gouvernement A. Fontaine.⁴⁶ Tous les quatre sont de chauds partisans de la protection légale des travailleurs étroitement liés au ministère du Commerce et à sa direction du Travail d'une façon ou d'une autre. Millerand est l'ancien ministre du Commerce et est l'homme fort de la section française de l'AIPLT que soutient la direction du Travail, Waddington est président de la Commission supérieure du Travail chargée de veiller à la bonne application de la loi de 1892 ; Keufer est vice-président du Conseil supérieur du Travail ; organisme tripartite créé auprès du ministre du Commerce pour favoriser l'élaboration concertée de projets de législation (et président de sa commission permanente). Cette composition qui fait bloc et unit toutes les composantes du camp républicain, distingue la délégation française des autres délégations.

⁴⁰ CARAN, F/22/528, note du 28 avril 1904 de la direction du Travail à Trouillot, ministre du Commerce.

⁴¹ *Idem*, note d'A. Fontaine à Chapsal, directeur de cabinet, du 19 novembre 1903.

⁴² *Idem*.

⁴³ *Idem*, note du 28 avril *op. cit.*

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ *Conférence internationale pour la protection ouvrière, à Berne (du 8 au 17 mai 1905)*, slnd, publication officielle helvétique, 1905.

⁴⁶ S'y ajoutent divers techniciens : un inspecteur des manufactures, un médecin chef des manufactures et un inspecteur divisionnaire du travail.

Les deux questions à traiter sont étudiées dans deux commissions, l'une sur le phosphore présidée par Caspar, haut fonctionnaire allemand, l'autre sur le travail de nuit des femmes dans l'industrie présidée inévitablement par un Français, Waddington. La question du phosphore semble simple à résoudre. Depuis des décennies, il était utilisé pour fabriquer des allumettes. Mais on sait aussi depuis longtemps qu'il cause aux ouvriers une dégénérescence osseuse qui commence par une chute des dents et un effritement de la mâchoire. On peut le remplacer depuis quelques années par un dérivé du phosphore moins nocif et, depuis 1898 en France, l'interdiction du phosphore blanc a été imposée sans inconvénient. Pourtant un long débat s'instaure entre partisans de la prohibition (menés par Caspar et Fontaine) et partisans de la prévention radicale, la Grande-Bretagne et les pays scandinaves, qui s'abstiennent, estimant le projet inutile et l'application draconienne de mesures préventives d'hygiène et de sécurité suffisante.

La question du travail de nuit des femmes semble plus délicate encore, tant les législations nationales varient sur le sujet. Mais la France et l'Allemagne ont une forte volonté d'aboutir. Elles sont prêtes à lâcher du lest à un peu tout le monde sur chaque question en discussion. Le seuil d'application : l'Allemagne ne souhaite viser que les grands établissements, l'Autriche ceux de plus de 20 salariés, la France tous les établissements ; on s'accorde pour ne viser que les établissements de plus de dix salariés (ce qui met l'immense majorité des entreprises françaises et européennes hors du champ d'application). On s'accorde sur le repos de nuit qui est limité à onze heures au lieu de douze pour satisfaire la Belgique qui souhaitait 10 heures. Enfin, sont réglées toutes les dérogations, notamment celles accordées pour l'Autriche à l'industrie sucrière, pour la Belgique à l'industrie laitière, au travail des matières altérables cher à la France (poissons, fruits) et aux industries saisonnières.

La direction du Travail et l'ensemble de la délégation française manifestent dans cette conférence une grande souplesse, une volonté de signer quelque chose à tout prix, pour poser les deux premiers jalons d'une législation internationale du travail. Pragmatisme et réalisme réunissent Caspar et Fontaine dans une même volonté d'aboutir.

b – La conférence diplomatique de Berne de 1906

Le Conseil fédéral adresse aux États concernés les conclusions de la conférence en les invitant à nommer des plénipotentiaires chargés de conclure deux conventions en bonne et due forme. En juin, il fait part des résultats de sa consultation : L'Allemagne, la France, et huit autres pays accueillent favorablement les deux projets sans réserve ; le Portugal et la Suède n'acceptent que la deuxième, la Grande-Bretagne également et avec des réserves. Le ministre du Commerce fait savoir au Quai d'Orsay que « le Gouvernement ne pouvait que se réjouir de voir aboutir de pareilles propositions. »⁴⁷ La conférence diplomatique est convoquée elle aussi à Berne, du 17 au 21 septembre 1906. Elle s'ouvre en présence de trente-trois représentants de quatorze États.⁴⁸ L'ordre du jour comporte l'étude des deux projets de conventions. Dans les débats sur les deux sujets de la conférence, un rôle prééminent est assuré par Caspar et Fontaine. Ils s'accordent sur tout, exception faite de la question d'un éventuel organisme de contrôle auquel les Allemands sont opposés. Cette communion intellectuelle a un goût particulier agréable à tous les délégués, et ce couple peut jouer ainsi un rôle moteur dans les travaux de la conférence, avec le concours de la Suisse qui la préside. Ils reçoivent le renfort inattendu des représentants de la Grande-Bretagne qui a entre-temps changé de majorité, les libéraux étant revenus aux affaires en s'appuyant à gauche sur un nouveau petit groupe, le *Labor party*, très favorable au développement d'un droit du travail international. L'exemple britannique entraîne l'Italie, l'exemple allemand entraîne en partie l'Autriche et la Hongrie ; la Belgique, habituellement réticente sur ces questions, est à son tour gagnée.

La première question soulève des difficultés. A. Fontaine et les autres membres de l'AIPLT l'avaient pourtant choisie pour sa facilité. Le principe de la prohibition lui-même n'est pas acquis pour tout le monde. La Suède et la Grande-Bretagne restent sur leurs positions et formulent des objections. Elles proposent que les fabriques employant cette substance nocive soient soumises à une surveillance minutieuse. Ensuite, un long débat peu enthousiasmant s'engage pour savoir qui signera la convention en l'absence de signature de tel autre. L'Allemagne qui dirige les débats sur cette question, se dit prête à signer sans condition. Elle entraîne avec elle tous les petits pays limitrophes, sauf la Belgique. La France,

⁴⁷ MAÉ/Nouvelle série/Correspondance politique/ Série C administrative, 1890-1907.

⁴⁸ Actes de la conférence diplomatique pour la protection ouvrière réunie à Berne du 17 au 26 septembre 1906, Berne 1906.

représentée par A. Fontaine, et les autres pays, émettent des réserves. Elle signera si le Japon et d'autres pays signent. Mais cette position n'est guère tenable pour des raisons de morale et de prestige. Elle finit donc par céder. Le principe de l'interdiction est adopté, mais la convention internationale sur le phosphore blanc n'est signée que par sept États seulement : l'Allemagne, la France et leurs pays voisins du Danemark à la Suisse en passant par les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Un échec patent pour le traitement d'une question que l'on avait choisie pour son apparente simplicité.

À l'inverse, la deuxième question se règle paradoxalement plus facilement. Dès lors que toutes les exceptions demandées sont accordées, le principe de l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie est rapidement adopté. Ainsi A. Fontaine précise-t-il qu'il existe en France une dérogation pour faire travailler des ouvrières durant 90 nuits à traiter le poisson sans autorisation préalable. Le débat se reporte sur ces diverses exceptions nationales, sur les délais d'application et les moyens de contrôle nationaux et internationaux. Un accord finit par être trouvé et la convention, vidée d'une grande part de sa substance, est signée par quatorze États, ce qui sur ce plan est un succès.

Une proposition franco-suisse modérée, soutenue par la Grande-Bretagne, vise à créer une commission internationale, sur le modèle de celle instituée après la convention des sucres, visant « à la suppression de la concurrence illicite », en demandant des renseignements aux gouvernements « dont la décision serait contestée », et soumettant aux gouvernements les modifications désirées.⁴⁹ Elle est combattue vivement par l'Allemagne, comme atteinte à la

légalité nationale et à la souveraineté. Elle avait été discutée au Quai d'Orsay, car Londres avait signalé son intention de la présenter, et l'on avait estimé que la conférence pouvait « examiner » la question, parce qu'il ne paraissait pas possible de l'éluder, dès lors qu'on admettait « l'utilité d'une législation internationale du travail ».⁵⁰ Le débat est animé par A. Fontaine et Samuel, le représentant britannique. Y apparaît, sur la question d'une organisation internationale, une alliance nouvelle de la Grande-Bretagne, de la France et de la Suisse, face à l'Allemagne et ses alliés. La proposition devient un simple « vœu » émis par 10 pays inséré au procès-verbal.⁵¹

Parlant plus tard de cette deuxième convention, A. Fontaine déclarera à la tribune de la Chambre que :

« c'est pour amener ceux de nos concurrents qui ne l'avaient pas introduite que nous avons voulu aller à Berne. Je dois ajouter que cette initiative a réussi, et que tous ceux de nos concurrents, qui n'avaient pas encore accepté l'interdiction du travail de nuit des femmes, l'ont acceptée, entraînés par l'exemple des pays les plus avancés » (Applaudissements à l'extrême-gauche et sur divers bancs à gauche.)⁵²

c – Suites et bilan de la conférence

Dans la foulée de la conférence, une assemblée de l'association se réunit à Genève. C'est un grand succès. Un vent d'optimisme souffle sur les délégués, revigorés par la réussite de la conférence : l'avenir semble appartenir au développement du droit international du travail et l'AIPLT en est le foyer. Fontaine est ravi. Les pères fondateurs, piliers de l'association, sont presque tous là : l'illustre baron von Berlepsch, le professeur munichois Brentano, le Belge pacifiste Mahaim, l'Italien Luzzatti, et pour la France Millerand et Fontaine, l'abbé Lemire et Raoul Jay. Deux importantes sections viennent d'être créées en Grande-Bretagne et aux U.S.A.⁵³

La joie de Fontaine et des délégués de l'AIPLT devant le succès de la conférence de Berne de 1906 leur masque pourtant l'essentiel. Selon les objectifs explicites ou implicites que l'on assigne à l'AIPLT, il y a succès ou échec de l'entreprise. Officiellement, l'association a pour principale fonction de regrouper les partisans du développement dans chaque pays du droit du travail, pour leur permettre d'échanger les informations statistiques, sociales et juridiques, facilitant de nouvelles avancées nationales. L'office recueille et distribue l'information, l'association discute et milite. C'est l'unique objectif que la majorité

⁴⁹ On peut y voir, à distance, l'origine du BIT.

⁵⁰ MAÉ/Nouvelle série/ *op. cit.*

⁵¹ La question resurgira en 1918 triomphalement.

⁵² J.O. Débats, Ch. députés, 2^e séance du 4 juillet 1912, Discussion du projet de loi tendant à réduire à 10 h...

⁵³ Ce qui va considérablement changer les choses, sur le plan financier, géopolitique et linguistique (l'anglais devient la troisième langue officielle de l'association).

des adhérents assigne à l'association, notamment l'imposante section allemande, matrice de « l'interventionnisme ». En ce sens, 1906 est une étape importante dans le développement réussi de l'association. Les deux conventions montrent que l'association parvient lentement à inoculer la protection légale des travailleurs dans les pays voisins de l'Allemagne. Si l'on se donne au contraire pour but, comme la direction du Travail du ministère du Commerce français et le gouvernement fédéral suisse, le développement du droit international du travail, afin de lutter contre la concurrence étrangère par le nivellement par le haut des législations ouvrières nationales, le résultat est trompeur.

Certes, deux conventions internationales du travail ont été signées pour la première fois après cinq ans de préparation, et la France y a joué un rôle moteur, après son succès bilatéral de 1904. Mais on a pris soin de choisir les deux sujets les plus susceptibles de créer un consensus. Malgré cela, la convention sur le phosphore n'a été signée que par sept pays, tandis que celle sur le travail de nuit des femmes ne l'a été qu'après qu'aient été acceptées moult exceptions et dérogations. « C'est pas à pas et par un travail consciencieux et calme que nous voulons continuer notre activité et ne pas lâcher prise jusqu'à ce que nous ayons réussi à créer un droit ouvrier international par la conclusion successive de conventions internationales », a déclaré le président suisse H. Scherrer, ne croyant pas si bien dire. Car, à ce rythme et de cette façon, il n'y a aucune chance de voir dans les vingt ans à venir se constituer les bases d'un droit international du travail bridant le développement industriel sauvage de pays émergents et ménageant la possibilité, dans des pays comme la France ou l'Allemagne, de satisfaire des revendications ouvrières sans craindre un affaiblissement industriel. D'autant que cette première expérience révèle qu'aux États ne signant pas telles conventions s'ajoutent ceux qui ne la ratifient pas et ceux qui ne la ratifient que pour en annuler l'application par des exceptions nationales. Ainsi la Belgique, où l'on réussit à contourner l'interdiction du travail de nuit des femmes dans les fabriques de soie artificielle en invoquant le cas dérogatoire de la nature périssable du produit. S'ajoute enfin la plus ou moins grande ineffectivité du droit du travail dans les divers pays, l'Italie par exemple, du fait de leurs traditions et de la faiblesse de l'inspection du travail.

Il faudra attendre l'automne 1913, pour qu'à l'issue de dix jours de négociations laborieuses, une deuxième conférence internationale technique, après sept ans de préparation, aboutisse à un accord transactionnel fort modéré sur les deux nouvelles questions soumises à son examen : l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers et la limitation à dix heures de la journée de travail des femmes et des jeunes gens dans l'industrie, prévoyant toutes deux les exceptions et dérogations demandées par les uns et les autres. Et la guerre intervient avant que la deuxième conférence diplomatique, prévue à l'automne 1914, ne puisse transformer ces projets en conventions. Chacun de ces thèmes suscite, même dans le petit milieu des « interventionnistes », des oppositions entre idéalistes et réalistes, dogmatistes et pragmatistes, universitaires et politiques, catholiques sociaux et libéraux modérés ; des oppositions entre nations surtout, chacune cherchant à faire en sorte que la convention future n'entraîne aucune modification de sa réglementation.

Souvent, les Français sont à la fois les plus chauds partisans d'une convention, tout en se divisant sur son contenu, ce qui les distingue des autres délégations : Fontaine, représentant du gouvernement, défend un point de vue « réaliste », tandis que les représentants de la section française, des universitaires et des catholiques sociaux pour la plupart (frustrés par le perpétuel barrage libéral des majorités de centre gauche à toute législation sociale), se montrent favorables à une interdiction sans exception. Ainsi, pour l'interdiction du travail de nuit des enfants, A. Fontaine demande-il au congrès de Lucerne de l'AIPLT en 1908 une exception pour la sidérurgie et les verreries travaillant en continu, pour des raisons techniques, tandis que les Français, Raoul Jay en tête, souhaitent l'interdiction absolue. A. Fontaine trouve le soutien du baron von Berlepsch et de la majorité de la commission concernée. De même s'oppose-t-il avec succès, au congrès de Zurich de l'association en 1912, au nom du gouvernement, à un projet de semaine anglaise pour les femmes et les enfants, proposé cette fois par le baron von Berlepsch appuyé par les Français et les Anglais (projet pourtant soutenu en France par le comte Albert de Mun, la droite catholique réactionnaire et l'extrême gauche), au motif que ce serait « mettre la charrue avant les bœufs », des pays n'ayant même pas encore de législation sur le repos hebdomadaire.

Une petite minorité de l'association, elle-même minoritaire dans la classe politique de chaque pays, a des objectifs encore plus ambitieux. Le Vatican qui envoie toujours messages et représentants, des délégués catholiques, et quelques individus d'horizons variés comme A. Fontaine et Mahaim (tous deux de culture catholique) par exemple, voient dans l'association, ses efforts et ses résultats, un moyen de contribuer à la

paix entre les nations (entre l'Allemagne et la France essentiellement). Le succès de 1906 est pour eux encore plus trompeur. La France et l'Allemagne n'ont signé les deux conventions que pour lutter contre la concurrence étrangère, après avoir veillé à ce que leurs dispositions ne contredisent aucune de celles du droit interne. En 1912, le congrès de Zurich de l'association se tient dans l'indifférence générale. L'opinion publique est absorbée au même moment par une série d'événements internationaux : les troubles du Maroc, ceux des Balkans et le voyage de Guillaume II... en Suisse.

Quant à l'objectif de la paix entre les classes, l'outil AIPLT semble quelque peu dérisoire tant par sa composition que par ses travaux et ses résultats. Le patronat la boycotte. La social-démocratie allemande de Bebel et W. Liebknecht et ses syndicats, comme l'ensemble du mouvement ouvrier européen, la boudent ouvertement, n'y voyant qu'un ramassis de conservateurs éclairés et inquiets réunis par la nécessité, pour défendre l'ordre établi, de protéger l'ouvrier contre les excès de la libre entreprise, sources des plus graves périls. Seuls quelques militants ouvriers, Français ou Suisses pour la plupart, participent sans mandat et à titre individuel à la vie de l'association. Non sans déception, frustration et humiliation, comme en témoigne cette rare intervention d'un militant (socialiste suisse) :

«...C'était pénible pour des gens comme moi de voir jusqu'à quel point on peut pousser la prudence par crainte de ne point voir le sourire approbateur sur les lèvres de Messieurs les représentants des gouvernements (*protestations violentes*) – ne m'interrompez pas, j'ai tout écouté sans crier *oh !* ; vous jugerez après. C'était pénible, dis-je, de voir qu'on a considéré comme un vrai malheur qu'une motion ait été déposée tendant à exprimer le regret de l'association que sept États seulement ont signé la convention relative au phosphore et que tous les autres continuent à laisser leurs ouvriers devenir la proie de la terrible nécrose phosphorique et cela pour des raisons de concurrence internationale (...) de même si vous repoussez une motion exprimant l'espoir qu'avec le temps la convention de Berne s'appliquera aussi aux établissements de dix ouvriers et moins, où lorsqu'on trouve tout naturel que le repos de 24 heures n'en dure que 7, et cela pour des personnes de 14 à 18 ans et (...) encore parler d'exceptions (...) pendant ces 7 heures ! »⁵⁴

Il faudra attendre 1916-1919, dans un tout autre contexte, pour voir s'opérer un tournant stratégique au sein du mouvement ouvrier international, à l'initiative du mouvement ouvrier anglais, de l'AFL-CIO américaine et de la CGT assagie, en faveur de l'acquisition de conquêtes ouvrières *par en haut*, à travers le développement d'un droit international du travail conventionnel réalisé dans des conférences internationales tripartites organisées par un bureau international du travail. La social-démocratie et les syndicats démocrate-chrétiens seront alors les éléments moteurs du développement du droit international du travail, particulièrement de 1919 à 1923.

Pour l'heure, les choses sont différentes, notamment en France. A. Fontaine et les partisans d'une législation internationale du travail ont beau tenir la direction du Travail en fief, ils sont très minoritaires au parlement et dans l'opinion publique. Ils sont victimes en plus d'une contradiction : les sympathisants se recrutent pour une part importante dans la droite catholique et l'extrême gauche socialiste, c'est-à-dire en dehors du camp des républicains de centre gauche qui constituent le gros ventre de toutes les majorités. Ce centre gauche demeure fondamentalement sensible aux arguments patronaux. Or les patrons, en presque totalité, sont hostiles à toute législation sociale, qu'elle soit nationale ou internationale. Le Musée social fait exception ; lui-même n'est d'ailleurs pas gagné entièrement à l'interventionnisme, les Leplaysiens y demeurant hostiles. Les patrons restent hermétiques à la petite gymnastique intellectuelle de Méline et Waddington expliquant que les conventions internationales du travail ont le même but que les barrières douanières : protéger la production nationale. La lisibilité de l'intérêt supposé d'une législation internationale du travail est faible, la démonstration insuffisante, le gain prévisible incertain. A. Fontaine peut bien être respecté dans les deux assemblées pour sa compétence, sa rigueur, sa loyauté et sa ferveur, il ne convainc guère que les convaincus. Entre l'intérêt immédiat, palpable, de l'industriel, et la législation internationale du travail, la distance est trop grande. C'est la différence avec les barrières douanières qui sont, elles, d'une extrême lisibilité pour les intéressés directs immédiats (lisibilité d'ailleurs trompeuse). Finalement, A. Fontaine, la direction du Travail et l'association veulent protéger l'ouvrier sans le soutien du mouvement ouvrier et défendre l'industrie nationale sans le soutien du patronat.

⁵⁴ Greulich, rapporteur en langue allemande de la 4^{ième} commission sur le travail à domicile, *Compte-rendu de la 4^{ième} assemblée générale du comité de l'AIPLT tenue à Genève les 26, 27, 28, 29 septembre 1906*, publications de l'AIPLT.

Mais la politique nationale est rarement dictée, durant cette période, par l'intérêt immédiat des industriels. Une politique en faveur de traités de travail bilatéraux et de conventions internationales du travail, proposée par la direction du Travail, peut-elle être acceptée et portée par le Quai d'Orsay au nom de l'intérêt général ? S'agissant des traités bilatéraux, on a vu combien le Quai d'Orsay a été rapidement séduit et s'y est engagé, pour des raisons étroitement politiques. L'avantage diplomatique est ici perceptible, alléchant, pour des diplomates. Il n'en va pas de même des conventions internationales du travail. En quoi interdire le travail de nuit des enfants par convention avec l'Empire allemand, l'Autriche, la Grande-Bretagne et quelques autres pays, apporte un quelconque avantage diplomatique, renforce la position de la France dans le jeu des alliances contre l'Allemagne ?

* *

Tant pour les diplomates que pour les industriels au début du 20^{ème} siècle, une politique en faveur d'une législation internationale du travail ne présente pas une grande *lisibilité*. Son intérêt pour tel patron ou pour la France apparaît hypothétique, son avantage incertain. Car la question sociale (la peur du mouvement ouvrier), pour importante qu'elle soit, n'apparaît pas à la classe politique et au patronat devoir imposer la construction d'un droit du travail à ce point contraignant qu'il imposerait d'en généraliser les dispositions sur le plan international, pour lutter contre la concurrence étrangère. Ce pessimisme politique et social est minoritaire et l'optimisme libéral toujours dominant. Un essai a bien été réalisé en 1906, sur deux sujets sans risque. Le retour immédiat sur investissement semble impalpable pour l'industriel et imperceptible pour la classe politique française. Il n'incite guère à persévérer dans ce domaine technique et secondaire, situé à l'extrême périphérie du champ diplomatique. Ce manque de lisibilité semble partagé avant guerre par toutes les chancelleries, ce qui interdit une émulation des trois grands et une course pour *être le premier* dans ce domaine. La guerre va se déclencher sans que soit née une législation internationale du travail. Les points de vue seront tout autres de 1917 à 1923, période qui voit naître du Traité de Versailles, à la demande du mouvement syndical européen, l'Organisation et le Bureau international du travail ainsi qu'une législation internationale du travail. Mais le contexte politique et social, ainsi que les motivations, sont complètement différents.

La direction du Travail, créée en 1899, est par essence partisane de « l'intervention de l'État dans le contrat de travail ». À ce titre, elle ne peut que s'activer en faveur de la création d'une législation internationale du travail permettant, espère-t-elle, de résoudre le problème de la concurrence étrangère invoquée pour contrer tous les projets de lois améliorant le sort des travailleurs. Mais l'entrée de la direction du Travail dans les relations internationales avant la première guerre mondiale est ponctuelle et éphémère, faute de pouvoir faire de la négociation de conventions internationales de travail un enjeu national et international important. Son rôle est essentiellement technique et son action, co-dirigée par le Quai d'Orsay, est assujettie à « l'intérêt général » et faite, à ce titre, au nom et sous la direction de l'ensemble du gouvernement. En simplifiant, on peut dire que les tensions sont telles de 1900 à 1914 (entre la France et l'Allemagne) qu'il n'y a pas de place pour la direction du Travail *en tant que telle* dans les relations internationales. Elle est un pion au rôle assez secondaire dans un jeu global tendu qui la dépasse.

