

# Les Britanniques et la Convention de l'Organisation internationale du travail sur la journée de 8 heures (1919-1932)

Autor(en): **Hidalgo-Weber, Olga**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **20 (2013)**

Heft 2: **Sozialer Frieden : transnational = Les chantiers transnationaux de la paix sociale**

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-391080>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

## Les Britanniques et la Convention de l'Organisation internationale du travail sur la journée de 8 heures (1919–1932)<sup>1</sup>

Olga Hidalgo-Weber

Le mouvement pour la journée de 8 heures, concomitant de la révolution industrielle en Grande-Bretagne, a émergé en Europe avant de s'étendre mondialement et de s'affirmer au fil des années comme une des revendications majeures des différents mouvements ouvriers et socialistes. Cependant, mis à part l'exception notable de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, seuls certains Etats des Etats-Unis, et dans les pays européens seules certaines industries, avaient commencé à édicter des mesures pour introduire la journée de travail de 8 heures avant la Première Guerre mondiale. La participation massive des classes ouvrières européennes au conflit pose d'emblée la question de leur devenir après la guerre, en engendrant de nouvelles responsabilités pour les gouvernants. Du point de vue des travailleuses et travailleurs, leur participation à l'effort de guerre ouvre une fenêtre d'opportunité pour réclamer plus de justice et de protection sociale. La Convention de Washington sur la journée des 8 heures ou la semaine de 48 heures constitue de ce fait un emblème à la fois pour les travailleuses et les travailleurs, et pour l'Organisation internationale du travail (OIT) qui la promulgue en 1919.

Nous nous intéresserons dans cet article à la réception de cette Convention en Grande-Bretagne. Le cas britannique mérite une attention particulière car, sur le plan social, le pays édicte plusieurs lois sociales de protection et d'assurances au début du 20<sup>e</sup> siècle, rompant avec une longue tradition de laissez-faire. De plus, la Grande-Bretagne est avec la France une des deux grandes puissances actives à l'OIT durant les premières années de sa création. La Convention internationale sur les 8 heures nous permettra d'une part d'identifier les Britanniques au sein des réseaux sociaux transnationaux dans l'entre-deux-guerres, et d'autre part, d'illustrer un paradoxe britannique. En effet, si les Britanniques sont très impliqués dans la rédaction de cette Convention lors de la conférence de Washington en 1919, aucun gouvernement britannique ne la ratifiera par la suite.

Pour l'OIT et pour son premier directeur, Albert Thomas, cette Convention a valeur de symbole: «C'est un truisme que de dire que la Convention des 8 heures a, du point-de-vue de l'existence et du fonctionnement de l'organisation, une existence

primordiale. Elle est la pierre de touche de son développement et de son influence dans le monde et il peut être dangereux pour l'organisation de pratiquer à son égard une politique d'attente.»<sup>2</sup> Le mouvement ouvrier international constituant le soutien le plus solide de l'OIT pendant ses premières années d'existence, Albert Thomas met tout en œuvre pour faire respecter la Convention. Sa stratégie consiste à convaincre les pays les plus avancés industriellement, au premier rang desquels la Grande-Bretagne, de ratifier rapidement, persuadé que les autres suivront, et ce d'autant plus que la France et l'Italie annoncent une ratification conditionnelle à la sienne.<sup>3</sup> Cet Etat se retrouve donc très vite à jouer un rôle pivot.

Afin d'explicitier le véritable paradoxe que présente la Grande-Bretagne face aux processus de transferts de modèles sociaux, cet article discute le rôle et l'influence des différents acteurs britanniques impliqués dans la rédaction de cette Convention, ainsi que leur attitude face à son éventuelle importation dans leur arsenal législatif durant l'entre-deux-guerres. L'étude de cette Convention permet d'illustrer le caractère complexe de la traduction d'un modèle international, élaboré par des acteurs transnationaux, au sein d'un système national. Trois différents niveaux d'analyse sont ainsi proposés. En premier lieu, l'identification des acteurs britanniques moteurs du processus de circulation favorisant les échanges d'idées, *passseurs de modèle* et actifs sur la scène sociale internationale. Ensuite, nous étudierons les différentes *tentatives de traduction* de ce modèle international sur le plan national. Enfin, nous cernerons les *espaces de transmission* que sont les organisations internationales au cours du processus de diffusion de modèles sociaux. La question des 8 heures permet ainsi non seulement de cartographier les réseaux transnationaux à l'œuvre sur ce sujet en analysant comment les Britanniques s'y insèrent, mais également de voir dans quelle mesure les acteurs qui participent à la fabrication de ces modèles internationaux ont les capacités de défendre leurs idées pour les implémenter sur le plan national. A cet égard, on s'efforcera d'identifier les facteurs qui favorisent ou au contraire gênent les processus de circulation. Un nouvel éclairage sera ainsi porté sur l'influence que les Britanniques exercent sur le monde dans l'entre-deux-guerres, tout autant que sur les attermolements de leur politique sociale.

### **Les passeurs de modèle: les Britanniques et la rédaction de la Convention de Washington**

Dès le début des négociations de paix à Paris en 1919, au sein de la Commission de législation internationale qui crée l'OIT, des voix syndicales et socialistes se font entendre pour demander l'inscription du principe de la journée de 8 heures dans le traité fondateur de l'organisation. Léon Jouhaux, Emile Vandervelde

et Samuel Gompers notamment, poussent les membres de la commission à élaborer des normes sociales internationales afin de répondre immédiatement aux attentes du monde ouvrier. Les Britanniques, qui souhaitent avant tout poser les bases juridiques d'une organisation internationale, ne veulent pas à ce stade de l'élaboration entendre parler de normes internationales qui lieraient les Etats.<sup>4</sup> Cependant, sur l'insistance des autres délégations, ils se résolvent à l'élaboration d'une charte du travail qui est incorporée dans la partie XIII du traité de Versailles. Son article 427 énonce «l'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu».<sup>5</sup>

C'est sur cette base juridique que le comité d'organisation de la première conférence de l'OIT commence à travailler pour élaborer un projet de Convention sur les 8 heures. Dès ce moment, les Britanniques mènent une politique active incarnée par Sir Malcolm Delevingne (1868–1950), fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, qui après avoir été membre de la Commission de législation internationale du travail, est nommé membre du Comité d'organisation. Avant la guerre, Delevingne avait participé au travail de l'Association internationale pour la protection des travailleurs, fondée à Paris en 1900, et avait suivi tout le travail effectué par cette association sur la durée des heures de travail.<sup>6</sup> C'est donc en reprenant à leur compte les revendications de ce réseau réformiste ainsi qu'en s'appuyant sur les réseaux socialistes et syndicaux que les Britanniques vont promouvoir en 1919 l'universalisation d'un principe qu'ils affirment déjà appliquer chez eux.

Selon plusieurs témoins, le leadership des Britanniques est très présent lors de la conférence qui rassemble les délégations de 39 pays en novembre 1919 à Washington.<sup>7</sup> Le fait d'avoir été fortement impliqués en amont dans le travail préparatoire, couplé au fait qu'ils occupent plusieurs postes stratégiques et président la plupart des commissions et sous-commissions chargées de rédiger les propositions, leur permet de contribuer au façonnement de la politique de la conférence, et d'y exercer une influence déterminante. De plus, on constate une continuité entre les acteurs britanniques à l'origine de la création de l'OIT et ceux présents à Washington, puisqu'à côté de Delevingne, George Nicoll Barnes (1859–1940), syndicaliste écossais et membre du parti travailliste qui a mené la délégation britannique lors de la Conférence de la Paix à Paris en 1919, occupe le poste de vice-président de la Conférence, Sir Harold Beresford Butler (1883–1951), qui deviendra le second directeur de l'OIT en 1932, en est le secrétaire général, tandis qu'Edward Phelan (1888–1967), irlandais qui fera toute sa carrière au sein de l'OIT (il en sera le directeur de 1941 à 1945), en est l'assistant secrétaire en chef. Le syndicaliste Tomas (Tom) Shaw (1872–1938) est quant à lui nommé président de la commission chargée d'élaborer la Convention.

Trois questions de principe sont débattues au sein de cette dernière: la question de la semaine des 48 heures *versus* la journée des 8 heures; la question des exceptions ou comment délimiter exactement les industries concernées par cette Convention; et enfin, la question des heures supplémentaires. Barnes s'oppose à Jouhaux sur le sujet de la répartition des heures de travail. En se basant sur l'expérience britannique, il soutient le projet du comité d'organisation en faveur d'une Convention minimale basée sur la journée des 8 heures *en moyenne*. De son côté, Léon Jouhaux, représentant du groupe ouvrier, défend bec et ongles le principe de la journée des 8 heures «parce que c'est le principe qui a été accepté par la Conférence de la Paix et parce que c'est aussi le principe auquel les travailleurs ont toujours aspiré».<sup>8</sup> Quant au groupe patronal, il craint surtout que la réduction des heures de travail ne nuise à l'augmentation de la production, qu'il considère comme prioritaire. Au final, le résultat voté par la conférence est plus proche des positions du groupe ouvrier que de son équivalent patronal. En 1919, le climat est en effet relativement favorable aux revendications ouvrières, soutenues par des gouvernements anxieux de prévenir l'émergence de nouveaux troubles sociaux face au contexte potentiellement révolutionnaire de l'Europe à l'issue de la guerre. De fait, la Convention établit finalement le principe de la semaine de 48 heures, ainsi que celui de la journée des 8 heures afin de permettre un jour de repos. Elle s'applique à tous les établissements industriels (hormis les établissements familiaux) mais pas au commerce ni à l'agriculture. Quant à la question des heures supplémentaires, si leur nombre n'est pas limité, un cadre financier et juridique est imposé dans la Convention. On peut légitimement se demander pourquoi les représentants britanniques des trois groupes votent en faveur de cette Convention, dans la mesure où certaines de ses dispositions contreviennent à leurs pratiques nationales en matière de négociation collective et de politique sociale. Plusieurs éléments de réponse à cette question peuvent être évoqués. Le premier est celui du contexte historique dans lequel se déroule la première conférence de l'OIT: au sortir de la guerre, on l'a dit, les gouvernements sont sous la pression ouvrière et la journée des 8 heures reste une des grandes revendications des mouvements ouvriers d'avant-guerre. En outre, on peut évoquer le rôle personnel de Tom Shaw: avec le soutien de Léon Jouhaux et des syndicats britanniques et français, il contribue à constituer un lobby très puissant au sein de la commission et à la conférence pour faire prévaloir les objectifs ouvriers. Enfin, la marge de manœuvre des délégués gouvernementaux vis-à-vis du Cabinet, l'organe de décision collectif du gouvernement de Sa Majesté, composé du premier ministre et des principaux membres du gouvernement. La position du cabinet Lloyd George est loin d'être unanime sur ce point en 1919, et il n'est pas certain que George Barnes ait voté en conformité avec les instructions de son gouvernement.<sup>9</sup>

## Les acteurs britanniques et la ratification de la Convention de Washington

Au début du 20<sup>e</sup> siècle, le dialogue social en Grande-Bretagne se déroule selon un certain nombre d'usages et de règles: ainsi, la plupart des négociations ont lieu directement entre les employeurs et les ouvriers ou dans le cadre de *joint boards* mis en place par l'Etat. A la différence d'autres nations européennes, la Grande-Bretagne ne dispose pas de législation sur la durée du travail, mis à part une loi réglementant le travail dans les mines et quelques lois spécifiques concernant des industries dangereuses. La population ouvrière n'en jouit pas moins effectivement d'une semaine de 48 heures, voir même moins, par suite de l'existence de Conventions collectives de travail conclues notamment après la guerre.<sup>10</sup> De fait, la Convention de Washington, en prônant l'intervention de l'Etat dans la gestion des heures de travail, et surtout dans la réglementation des heures supplémentaires, contredit ces pratiques établies. Dans les années 1930, sous le leadership des syndicalistes Ernest Bevin et Walter Citrine, les Conventions collectives de travail sont définitivement promues comme doctrine officielle pour atteindre les objectifs réformistes des syndicats et du mouvement ouvrier britannique.<sup>11</sup> Ceci explique pourquoi le mouvement ouvrier britannique, tout en s'affirmant favorable au principe d'une Convention internationale sur la journée des 8 heures, craint dans le même temps que son application sur le sol britannique ne contrevienne aux avantages déjà acquis par les travailleuses et les travailleurs anglais.

Parallèlement aux syndicats, un vaste lobby en faveur de la ratification, issu des réseaux travaillistes et internationalistes britanniques, s'exprime le plus souvent à travers les débats à la Chambre des Communes. La pression des parlementaires se manifeste notamment par des demandes répétées au gouvernement pour l'interroger sur ses intentions quant à l'introduction au parlement d'une loi nationale visant à la ratification et à l'application des Conventions internationales de l'OIT. Le lobbying s'exerce également sur le ministère du Travail qui reçoit maintes députations, comme par exemple celles de la *League of Nations Union*. Cette organisation, dont les membres sont directement associés au fonctionnement de l'OIT, publie plusieurs mémorandums pour sensibiliser le gouvernement à la ratification.<sup>12</sup>

De son côté, la Confédération nationale des organisations d'employeurs britanniques s'oppose pendant tout l'entre-deux-guerres à la ratification de la Convention en l'état, et ce malgré son vote d'acceptation à Washington. Consultés à maintes reprises tout au long de la période, les représentants patronaux acceptent seulement d'envisager une Convention révisée. A la suite de contacts privés, Albert Thomas et Harold Butler pensent un moment obtenir le

soutien d'Alan Smith, le principal représentant des employeurs britanniques à l'OIT, cependant cela se révèle une illusion.<sup>13</sup> Dans leur ensemble, les patrons opposent un front uni à la ratification, en arguant que la grande majorité de l'industrie applique déjà les 8 heures.<sup>14</sup> Par ailleurs, ils ne souhaitent pas que l'Etat intervienne dans leur domaine réservé, en particulier sur le terrain de la régulation des heures supplémentaires: les accords réalisés par voie de Convention collective leur semblent permettre une plus grande élasticité qu'une solution conventionnelle à l'international.<sup>15</sup>

En outre, les employeurs britanniques se préoccupent de savoir si la Convention est capable de répondre aux besoins de leurs industries, et surtout dans quelle mesure elle garantit l'égalité des pratiques entre toutes les nations. Or, précisément, les leaders de l'industrie nationale rejettent la Convention non seulement car elle les lierait juridiquement, mais surtout parce qu'elle risque de diminuer la capacité de production industrielle et donc le potentiel économique du pays face à ses concurrents. Et ce tout particulièrement face aux Etats-Unis, qui ne font pas partie de l'OIT, et ne sont donc pas liés par sa production conventionnelle. C'est précisément afin de répondre aux préoccupations des industriels britanniques concernant les effets de la réduction du temps de travail que le Bureau International du Travail (BIT) lance en 1920 une vaste enquête sur la production. Néanmoins, le patronat souligne que même les pays qui ont ratifié la Convention l'appliquent avec tellement d'exceptions que cela revient à vider ce texte de son contenu.<sup>16</sup>

Outre l'opposition patronale, il faut évoquer ici l'hostilité de l'association des chemins de fer britanniques, hostilité soutenue par les syndicats de cheminots. Dès 1919 l'association demande à être exemptée de toute loi nationale qui viserait à ratifier la Convention de Washington. Et ceci principalement car elle contreviendrait aux pratiques existantes.<sup>17</sup> Comme l'explique Thomas Macnamara, ministre du travail, à la Chambre des Communes en mai 1921: "Our examination of the detailed provisions of the Washington Hours Convention disclosed the fact that there are difficulties in applying some of the provisions to the industrial circumstances of this country. The most serious of these difficulties is created by the position of the railwaymen, who, of course, are included in the Convention. The Railways have by agreement a system which regularise a week of more than 48 hours as a normal thing, exclusive of the ordinary overtime. That being the position, the adoption of the convention would make necessary to interfere with those agreements by legislation, and, frankly, we do not think that is expedient."<sup>18</sup>

Au sein des cabinets successifs, deux attitudes opposées s'affrontent au sujet de l'OIT. D'un côté ses partisans, issus plutôt de la famille des libéraux internationalistes, estiment que l'organisation a parfaitement rempli son rôle

de canalisation des aspirations ouvrières et peut être considérée comme une soupape de sécurité contre les révolutionnaires. La meilleure politique consiste donc à utiliser l'organisation pour servir les intérêts du pays, et chercher à gagner une influence prédominante en son sein, et en particulier lors de la succession d'Albert Thomas – en s'assurant que le prochain directeur soit un Britannique.<sup>19</sup> De l'autre côté, leurs opposants, surtout les conservateurs, attaquent l'OIT principalement sous l'angle budgétaire et administratif, critiquant les sommes énormes que l'organisation engloutit sans jamais produire de résultats tangibles, sans oublier une gestion administrative, jugée par eux désastreuse.<sup>20</sup> Cependant, contrairement aux apparences et comme l'a démontré Rodney Lowe, les gouvernements britanniques agissent bien en toute indépendance de l'opinion ou de la pression des entrepreneurs en développant leur propre approche qui repose également sur le souhait de minimiser l'intervention étatique dans la gestion des relations sociales.<sup>21</sup>

Comme plusieurs ministères britanniques sont concernés par les questions de réglementation du travail dont s'occupe l'OIT, le gouvernement crée en 1919 un comité de travail interdépartemental dans le but de définir une politique cohérente vis-à-vis de l'OIT. La lecture des comptes-rendus des sessions régulières de ce comité prouvent bien que sur la question des 8 heures, le cabinet ne suit pas toujours exactement la ligne préconisée par le Ministère du Travail.<sup>22</sup> Par exemple, l'avis du Ministre du Travail, le libéral Thomas Macnamara, qui recommande en juin 1921 la ratification de la Convention avec réserves, ne sera pas suivi.<sup>23</sup> Par contre, les fonctionnaires du Ministère du Travail, malgré des divergences notables dans les orientations de politique sociale tracées par ses ministres successifs, constituent un soutien et un relai pour l'OIT sur la scène britannique en particulier grâce aux interventions actives de ses conseillers qui, à l'image du poète et linguiste Humbert Wolfe, délégué gouvernemental au BIT dans les années 1920, défend la Convention.<sup>24</sup>

Dès 1920 en fait, une fracture se dessine entre les Britanniques impliqués dans la rédaction de la Convention et ceux chargés de sa ratification. Très vite, il apparaît que les intérêts nationaux l'emportent sur les motivations internationalistes et que les acteurs concernés n'arrivent pas à s'appuyer sur des coalitions suffisamment puissantes pour adapter au terrain national le modèle universel qu'ils ont contribué à élaborer à Washington. Dans un premier temps pourtant, et suite à la *Joint Industrial Conference* de 1919 qui recommande le vote d'une législation pour donner effet à la Convention des 8 heures, une loi est présentée par Sir Robert Horne, ministre du travail, à la Chambre des Communes. Cependant, sous la pression de diverses oppositions, la coalition gouvernementale de Lloyd George y renonce. Ce dernier écrit le 21 juillet 1921



pas la Convention pour deux raisons principales: l'incompatibilité avec l'accord national dans les chemins de fer, et la question des heures supplémentaires. Le gouvernement britannique conclut en réclamant la convocation d'une conférence de l'OIT, afin d'élaborer une nouvelle Convention, sur des bases plus adaptées au cas anglais.<sup>25</sup> Par la suite, le gouvernement utilisera les arguments suivants pour justifier à plusieurs reprises l'absence de ratification: sa situation économique et l'important chômage d'après-guerre, les grèves et la fragilité de la paix sociale, les intérêts de son industrie face à la concurrence étrangère, ainsi que la pratique consistant à régler les heures de travail directement entre patrons et ouvriers.<sup>26</sup> Pour les gouvernements conservateurs, l'OIT doit servir à améliorer les conditions de travail dans les pays moins développés, afin que ces derniers rattrapent la Grande-Bretagne, et non pas à creuser un fossé encore plus grand: "It is recognised on all hands, that in Great Britain the workers enjoy better conditions and a shorter working day than elsewhere [...] foreign nations apparently regard the convention rather as a guide for legislation than an authoritative document to be applied textually."<sup>27</sup> En outre, ils affirment que non seulement la pratique de l'industrie britannique est conforme à la Convention mais même qu'elle est en avance sur celle-ci (puisque dans certaines industries on travaille moins que 8 heures). Argument auquel Albert Thomas réplique qu'«appliquer ce n'est pas ratifier».<sup>28</sup>

Malgré ces oppositions répétées, les deux gouvernements travaillistes de l'entre-deux-guerres tentent tour à tour de faire ratifier la Convention par le Parlement. Un premier gouvernement formé par Ramsay MacDonald en 1924 donne espoir à Albert Thomas qui considère cet évènement comme d'excellent augure pour les objectifs du mouvement ouvrier international. Et de fait, son ministre du travail, Tom Shaw – le même qui avait présidé la commission des heures de travail à Washington – introduit à la Chambre des Communes en juillet 1924 un projet de loi, le *Hours of Industrial Employment Bill*, visant à ratifier la Convention. Mais le gouvernement est renversé avant que la loi ait une chance d'être discutée. Un second gouvernement travailliste arrive au pouvoir en 1929 avec Margaret Grace Bondfield (1871–1953) à la tête du ministère du Travail. Syndicaliste, militante féministe et déléguée gouvernementale à la conférence de l'OIT à plusieurs reprises dans les années 1920, Bondfield constitue une alliée de poids pour l'OIT. Cependant, les conditions économiques rendent le passage d'une loi très difficile, même pour un gouvernement travailliste. Ce n'est finalement qu'en avril 1930 qu'une loi est présentée à la Chambre des Communes, sans plus de succès, puisque ce gouvernement est renversé en octobre 1931.<sup>29</sup>

## Plateformes internationales du dialogue social entre l'OIT et les Britanniques

L'échec des tentatives britanniques de ratification de la Convention des 8 heures ne doit pas dissimuler le fait que les liens et le dialogue entre l'OIT et les acteurs nationaux impliqués dans les politiques sociales sont dynamiques. En effet, durant tout l'entre-deux-guerres, la question des réformes sociales alimente un fort courant de relations personnelles et d'initiatives politiques.

Ainsi, durant toute la durée de son mandat de directeur de l'OIT, Albert Thomas se rend en moyenne deux à trois fois par an en Angleterre. Il met à profit chacun de ses voyages pour essayer de rencontrer la plus grande variété d'interlocuteurs possible, dans le but de sensibiliser les Britanniques au travail que poursuit son organisation, et de leur montrer l'importance et l'utilité de ratifier les Conventions de l'OIT. Dans ce but, Thomas mise sur de multiples relais. Il peut compter en priorité sur les leaders des grands syndicats: Walter Citrine, Ernest Bevin, Tom Shaw, et James Henry Thomas, et les leaders travaillistes: Arthur Henderson et Ramsay MacDonald. Par ailleurs, il ne néglige pas d'entretenir des relations avec des politiciens libéraux et conservateurs. Il développe également beaucoup d'énergie pour essayer de convaincre les employeurs du bien-fondé de ses idées, et notamment Sir Allan Smith, président de la Confédération nationale des organisations d'employeurs, et Forbes Watson, délégué patronal à la conférence de l'OIT. Il entretient en outre des relations très suivies avec tous les hauts fonctionnaires du ministère du Travail, mais aussi avec des parlementaires à titre individuel, ainsi qu'avec diverses personnalités, membres d'organisations non-gouvernementales qu'il sait utiles à sa cause, au premier rang desquelles la *League of Nations Union*, dont le «comité industriel» réalise une propagande majeure en faveur de l'OIT à cette période.

Parallèlement, l'enjeu de la durée du travail monopolise l'attention des organes directeurs du BIT. Les discussions et les positions s'y cristallisent au fur et à mesure que les conditions économiques se font plus difficiles: en effet, avec la crise économique qui débute en 1929, de nombreux gouvernements, jusqu'alors en principe favorables à la solution de la réduction du temps de travail préconisée par les Conventions de l'OIT, évoluent vers de nouvelles positions plus rigides. Les Etats ont alors plutôt tendance à jouer leur propre carte nationale et à favoriser l'intensification de la production afin de favoriser le relèvement économique et financier, plutôt que de réduire les heures de travail<sup>30</sup>

Par ailleurs, sur le plan juridique, la révision de la Convention est un problème récurrent pour tous les acteurs concernés au sein de l'OIT durant l'entre-deux-guerres. En effet, selon les juristes anglais sollicités, l'interprétation des clauses litigieuses de la Convention serait insuffisante légalement pour en permettre la

ratification. Cet avis pousse donc les Britanniques à demander de façon réitérée la révision pure et simple du texte. Dans un premier temps, en 1921, Albert Thomas s'oppose à la demande de révision de la Convention des 8 heures par la Grande-Bretagne, jugeant qu'il s'agit plutôt de problèmes d'interprétation. Il peut compter à cet égard sur le soutien du groupe ouvrier au sein du conseil d'administration, et en particulier sur son délégué ouvrier, Edward Poulton (1865–1937). Celui-ci ne ménage pas ses efforts pour pousser son gouvernement à ratifier la Convention en s'appuyant sur le réseau syndical de son pays et sur la *League of Nations Union*.<sup>31</sup> L'attitude des autorités britanniques met en fait Thomas dans une position délicate: d'une part, il a besoin de la Grande-Bretagne pour ouvrir la voie de la ratification par les grandes puissances et tâche donc de ménager ses interlocuteurs britanniques. Mais d'un autre côté, il redoute une révision qui risque d'apparaître comme une régression aux yeux du monde ouvrier. De ce fait, l'OIT risque d'être prise comme cible par ses adversaires (notamment communistes) qui pourraient légitimement l'accuser d'être un leurre pour les ouvriers. L'OIT ne peut défendre une révision qu'avec la certitude qu'une fois celle-ci réalisée toutes les parties accepteraient la ratification de la nouvelle Convention.<sup>32</sup> Cette attitude prudente se matérialise par la nomination en avril 1923 d'une Commission des 8 heures dont le rapport est discuté au Conseil d'administration en octobre de la même année. Divisée entre groupes ouvriers et patronaux, la Commission adopte une position de *statu quo* en déclarant qu'une révision n'est pas souhaitable.<sup>33</sup>

Les différentes parties préférèrent se résoudre à une politique attentiste. Dans un premier temps, l'arrivée d'un gouvernement travailliste en 1924 semble leur donner raison. En effet, Tom Shaw, le Ministre du Travail britannique, travaille de concert avec la France et en particulier avec Justin Godard pour essayer de trouver une solution juridique aux obstacles qui empêchent la ratification de la Convention par les grandes puissances. Le gouvernement travailliste est ainsi à l'origine d'une conférence internationale réunissant les ministres du travail de la France, de la Belgique et de l'Allemagne à Berne en septembre 1924. Officiellement, il doit y être question de résoudre les divergences d'interprétation sur la Convention. Plus vraisemblablement, les délégués se réunissent pour tenter de parer aux initiatives de l'Allemagne, qui souhaite de son côté rallonger la journée de travail afin de pouvoir payer les réparations de guerre.<sup>34</sup> Cette initiative ne débouche sur aucun résultat tangible.

En 1925–1926, c'est le second gouvernement conservateur de Stanley Baldwin qui reprend l'initiative, conscient que plus le temps passe, plus la Grande-Bretagne prend le risque de se retrouver dans la position où toutes les ratifications vont dépendre de la sienne. Pour prouver sa bonne foi à ses interlocuteurs syndicalistes et ouvriers, le gouvernement considère l'option d'introduire une loi sur les

8 heures qui confirmerait une pratique dont les ouvriers bénéficient déjà de toute façon. Une telle loi aurait le mérite de rehausser son image auprès du monde ouvrier international, faisant apparaître la Grande-Bretagne comme une nation socialement avancée. Cependant cette loi se heurte sur la scène nationale à l'opposition persistante des employeurs: ceux-ci refusent toujours d'être liés par une Convention qui selon eux n'est nulle part appliquée, même là où elle est ratifiée. Afin de dépasser ce blocage national, la solution pour le gouvernement britannique consiste à botter en touche et à proposer une conférence internationale.

Harold Butler, sous-directeur du BIT, tâche en vain d'en dissuader le gouvernement britannique: convoquer des conférences internationales en passant par-dessus la SDN ou l'OIT a selon lui pour résultat d'affaiblir la valeur des organisations internationales. Si une telle conférence doit se tenir, Butler souhaite qu'elle se fasse sous les auspices de l'OIT.<sup>35</sup> Or, il n'est pas écouté. La conférence a en effet bien lieu, mais en contrevenant complètement aux règles tripartites fondatrices de l'OIT: le *Foreign Office* n'invite que les représentants gouvernementaux de la France, l'Italie, la Belgique, et l'Allemagne à une réunion à Londres en mars 1926, dans le but de lever toute ambiguïté sur les différentes interprétations de la Convention de Washington et d'en assurer son application effective.<sup>36</sup> Cette conférence permet au gouvernement britannique d'obtenir quelques garanties sur des points importants pour lui: la question des 48 heures sur cinq jours est notamment acceptée, ainsi qu'une exception pour les chemins de fer. Mais cette conférence, organisée au mépris des règles tripartites du BIT, met la Grande-Bretagne dans l'embarras lorsqu'il s'agit d'en faire accepter les conclusions par les autres membres de l'OIT.<sup>37</sup> Dans les faits, le gouvernement Baldwin prend prétexte de la grève dans les mines, bientôt suivie par la grève générale de 1926 qui secoue le pays, pour ne pas ratifier la Convention.<sup>38</sup>

De son côté, suite à cette conférence, la France ratifie la Convention sous condition qu'elle le soit par les autres grandes puissances, tandis que l'Italie passe un décret qui contrevient à ses termes et allonge la journée de travail à 9 heures. Face à ces développements, le Conseil d'administration du BIT nomme en octobre 1926 une nouvelle commission des 8 heures qui se réunit à Paris en novembre 1926, et en janvier 1927 à Genève. Entretemps, le BIT doit fournir un rapport à la demande du gouvernement britannique et du groupe patronal, qui réclament des informations supplémentaires sur les diverses pratiques des industries nationales. Demande contre laquelle s'insurge le groupe ouvrier de la commission, et Poulton en particulier: relever les différences nationales n'aboutit selon lui qu'à freiner l'effort de ratification.<sup>39</sup> Finalement, le Conseil d'administration qui examine le rapport de la commission en janvier 1927, confronté de nouveau à l'antagonisme des opinions, ne prend aucune décision.<sup>40</sup>

Face à cette inertie, le gouvernement britannique conclut à nouveau, début 1929, que la seule solution pour parvenir à un accord international est de proposer la révision de la Convention. Dans le même temps, le gouvernement Baldwin est très soucieux d'éviter que ce texte ne devienne un sujet de friction internationale dans un contexte de tensions économiques grandissant. En conséquence, le gouvernement britannique cherche à rallier les autres dirigeants à sa politique de révision avant de la porter devant le Conseil d'administration de l'OIT en mars 1929. Pour ce faire, les ambassadeurs britanniques sont mobilisés par le *Foreign Office* afin de sensibiliser les autres gouvernements à une politique de révision.<sup>41</sup> Mais ces tentatives sont vaines, en particulier en Belgique où, pour des raisons électorales, le parti catholique ne souhaite pas remettre en cause cet acquis social afin de pouvoir gouverner avec les socialistes; quant au gouvernement français, qui cherche à s'allier les mouvements ouvriers, il ne veut pas d'une révision. Le gouvernement allemand quant à lui s'oppose à la Convention, et utilise d'ailleurs toujours la non-ratification de la Grande-Bretagne comme prétexte pour ne pas la ratifier.<sup>42</sup> Finalement, appuyé par plusieurs gouvernements (en particulier l'Allemagne, la France, l'Italie et la Belgique), le groupe ouvrier parvient à faire ajourner la proposition britannique à l'OIT.<sup>43</sup>

En 1932, l'OIT lance une nouvelle proposition afin de rédiger une Convention pour la semaine de 40 heures. Cette tentative, ainsi que tous les efforts en vue de la ratification de la Convention des 8 heures, vont rapidement se révéler en porte-à-faux en regard de l'évolution politique internationale.<sup>44</sup> La montée du nazisme, la crise économique internationale, la concurrence entre les grands pays industrialisés, et la mort d'Albert Thomas en 1932, vont rendre à la fois une ratification de la Convention par les grandes puissances industrielles, et la Convention elle-même, caduques. La Grande-Bretagne en particulier annonce très clairement en 1934 par la voix de son Ministre du Travail qu'une Convention non ratifiée, rédigée dans des circonstances complètement différentes 15 années auparavant, n'est plus d'aucune utilité.<sup>45</sup>

## Conclusion

L'étude des attitudes britanniques face à la ratification de la Convention de Washington sur les 8 heures a révélé une fissure dans l'internationalisme social naissant. Au sortir de la Première Guerre mondiale, le gouvernement britannique s'implique sur la scène internationale essentiellement pour servir ses propres intérêts et utilise dans ce but des fonctionnaires et des syndicalistes rompus à l'internationalisme. Il n'en demeure pas moins que sur le fond, les gouvernements successifs de la Grande-Bretagne comme les employeurs sont

convaincus de la suprématie de leur système de gestion des relations de travail et ne voient aucun avantage à ratifier la Convention des 8 heures. Et ce d'autant moins que la détérioration des conditions économiques et l'évolution politique internationale semblent justifier la préservation à tout prix de la compétitivité nationale. De leur côté, les organisations ouvrières ne se montrent guère plus engagées à défendre une Convention qui peut paraître contrevenir à leurs propres pratiques de dialogue social.

Face à ces positions pour le moins ambiguës, l'OIT ne parvient pas à réagir efficacement, démontrant la faiblesse de cette organisation internationale dès lors qu'elle s'oppose aux intérêts des partenaires sociaux impliqués dans la mise en œuvre des politiques sociales nationales. Embarrassés par les oppositions entre employeurs et ouvriers sur ce sujet, et indécis sur l'attitude à adopter face à une des nations les plus industrialisées, les membres du Conseil d'administration de l'Organisation se contentent de demander des rapports d'information et de mettre en place des commissions de travail. Réponses purement bureaucratiques qui témoignent de l'incapacité de l'Organisation à influencer ses relais nationaux sur la question des 8 heures, comme de son souci de ménager les syndicats britanniques. La politique de médiation personnalisée d'Albert Thomas ne produit pas à cet égard les effets escomptés sur les décideurs britanniques.

De fait, si les divers partenaires sociaux britanniques soutiennent l'OIT naissante, c'est bien plus pour que l'organisation pousse les autres nations à s'inspirer de la Grande-Bretagne dans le niveau de prestation sociale qu'elles doivent élaborer ou appliquer, et non l'inverse. C'est ce qui explique leur attitude, et notamment celle des gouvernements britanniques successifs, face à cette Convention, sorte de valse-hésitation entre résistance et accommodement. De fait, les autorités britanniques se contentent d'essayer de négocier des exemptions soit directement avec Thomas, soit par le biais de conférences internationales menées en dehors de l'OIT. On constate donc une fracture entre les acteurs britanniques à l'origine du modèle international, et ceux responsables au niveau national de la politique sociale. Les partisans d'un internationalisme à ambition normative sont finalement marginalisés durant l'entre-deux-guerres: ils n'arrivent pas à mobiliser suffisamment de soutiens politiques, syndicaux, ou administratifs pour traduire leurs idées transnationales en réalisation nationale. Le manque de soutien de la part des entrepreneurs et du gouvernement, soucieux de préserver la compétitivité de l'économie nationale, n'est pas compensé par l'activisme d'un mouvement ouvrier plus soucieux de défendre ses usages de dialogue social que de combattre en faveur des productions conventionnelles universalistes et normatives de l'OIT. Le mouvement ouvrier britannique tire sans doute avantage de cette valse-hésitation, mais au prix de la crédibilité de l'OIT qu'il a pourtant contribué à fonder.

## Notes

- 1 Cet article repose sur la consultation des archives du Bureau International du Travail à Genève et des archives nationales britanniques à Londres, recherches réalisées grâce au Fonds national suisse et encouragées par la professeure Sandrine Kott que je remercie ici.
- 2 Archives du Bureau International du Travail, Genève (ABIT), D 601/910/1, Rapport du directeur au Conseil d'administration (CA), 1923.
- 3 La Convention entre en vigueur le 13 juin 1921 et est ratifiée par 20 pays durant l'entre-deux-guerres: Grèce (1920); Empire britannique des Indes, Roumanie (1921); Bulgarie (1922); Autriche, Italie (1924, ratification conditionnelle [rc]); Chili, Lettonie [rc] (1925); Belgique (1926); France (1927 [rc]); Luxembourg, Portugal (1928); Espagne (1929); Lituanie (1931); Argentine, Colombie, République dominicaine, Uruguay (1933); Nicaragua (1934); Canada (1935).
- 4 Olga Hidalgo-Weber, «Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors», in Sandrine Kott, Joëlle Droux (éd.), *Universalizing Social Rights. A History of the International Labour Organization and Beyond*, New York 2013, 17–31.
- 5 *Traité de Versailles 1919*, Paris 1919.
- 6 Jasmine van Daele, «Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization», *International Review of Social History* 50 (2005), 435–466; Ernest Mahaim, «L'Association internationale pour la protection des travailleurs. Son histoire, son but, son œuvre», *Revue économique internationale* 1 (1904), 6–17; Sandrine Kott, «From Transnational Reformist Network to International Organization. The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization (1900–1930s)», in Davide Rodogno et al. (éd.), *Shaping the Transnational Sphere. The Transnational Networks of Experts (1840–1930)*, New York 2013; Rainer Gregarek, «Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de politique sociale au tournant du 20<sup>e</sup> siècle», *Vingtième siècle* 48 (1995), 103–118. Sur le rôle de la section britannique de l'AIPLT, voir G. Tuckwell, «The First International Labour Association. The Passing of the British Section», *Journal of Comparative Legislation and International Law* 3 (1946), 53–56.
- 7 *Edward Phelan and the ILO, the Life and Views of an International Social Actor*, Genève 2009; H. J. W. Hetherington, *International Labour Legislation*, Londres 1920; ABIT, Shotwell papers, 7-01-S01, Reports on conference by Royal-Meeker.
- 8 ABIT, D 601/900, First international Labour Conference Washington 1919, Minutes of the Eight Hours Commission.
- 9 “Mr. Barnes has often stated that his vote was given in accordance with instruction, but there are, I believe, two opinions as to the fact.” Archives nationales britanniques (ANB), I.L. 118/63/1926, Minutes Sheet de Somerwell et Wolfe.
- 10 ABIT, D601/911/1/13, Eight Hours Day Commission, Paris 1926, Correspondence with Humbert Wolfe.
- 11 Hugh Armstrong Clegg, *A History of British Trade Unions since 1889*, vol. 2: 1911–1933, Oxford 1985; G. D. H. Cole, *A Short History of the British Working Class Movement, 1789–1947*, Londres 1952; Alan Bullock, *The Life and Times of Ernest Bevin*, 3 volumes, Londres 1960–1967.
- 12 ANB, I.L. 118/63/1926, Manifesto of League of Nations Unions. Industrial Advisory Committee.
- 13 ABIT, D 601/2010/25/1, Lettre de Harold Butler à Albert Thomas du 23. 6. 1921; Terence Rodgers, «Smith, Sir Allan MacGregor (1871–1941)», *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford 2004.
- 14 “As a matter of fact the 8-hour day is probably more widely observed in actual practice in Great Britain than in any other country.” ANB, Record of 1924 ILO Conference.
- 15 ANB, National Confederation of Employers' Organisations. The Washington Hours Convention. A statement of the facts, June 1927.

- 16 ABIT, D601/2010/25/1, First session of the International Labour Conference, Washington 1919, Ratification of draft convention on hours, Great Britain, 1919–1925; ANB, LAB2/1004/IL118/21/1926, ILO, Correspondence concerning hours of Labour Policy with regard to Washington Convention International Conference in London; ANB, LAB2/992/1, ILO Geneva, Governing Body, Correspondence concerning question of ratification of eight hour day bill.
- 17 ANB, LAB2/1007/7, Labour-hours, Legal-councils Mission, Industries-railways; ANB, ANB, LAB2/1005/IL116/4/1927, Correspondence concerning Hours of the International Labour Office, Railways Companies Association.
- 18 *Hansard*, vol. 142, no 64.
- 19 ANB, HO 45/20069, Action of International Labour Conference in relation to Home Office subjects.
- 20 ANB, CAB27/272, International Labour Policy.
- 21 Rodney Lowe, «Hours of Labour: Negotiating Industrial Legislation in Britain, 1919–1939», *The Economic History Review* 35 (mai 1982), 254–271.
- 22 ANB, CAB21/168, Channel of communication between ILO and Government Departments 1920; ANB, LAB2/1075/IL132/4/1924, ILO, Correspondance concerning International Labour Policy; ABIT, CAT 5-64-1-1, Cabinet Albert Thomas, Relations et informations, Royaume-Uni.
- 23 ANB, IL135/1921, International Labour Office, Correspondence concerning article 405 of Treaty of Versailles regarding draft Convention on Washington Conference on Hours of Labour.
- 24 Rodney Lowe, *Adjusting to Democracy, the Role of the Ministry of Labour in British Politics, 1916–1939*, Oxford 1986.
- 25 ANB, LAB2/992/3, Eight Hours Convention, Draft of a Bill to regulate the Hours of Employment in industrial undertakings; ANB, LAB2/868/6, Procedure for dealing with ILO questions, IL 135/1921, Regulation of Hours of Labour, draft convention of the Washington conference, ratification.
- 26 ANB, LAB2/992/IL104/8/1929, ILO Geneva, Governing Body, Correspondence concerning question of ratification of eight hour day bill.
- 27 ANB, LAB2/994/IL125/34/1924, Draft statement by Somerwell on the Washington Hours Convention.
- 28 ABIT, D601/911, Eight Hours Day Commission, Note aux membres de la commission, 15. 11. 1926.
- 29 ABIT, CAT 5-64-1-1, Correspondance 1920–1932 entre Albert Thomas et Margaret Bondfield.
- 30 ABIT, D601/911/3/2, Eight hours day commission, Stenographic record, English text.
- 31 ABIT, D601/911/1/10, Eight Hours Day Commission, Paris 1926, Correspondance with E. J. Poulton (National Union of Boots Shoes Operatives), London.
- 32 ABIT, D 601/910/1, Rapport du directeur 1923.
- 33 ABIT, CA, 20e session, octobre 1923.
- 34 ANB, LAB2/994/IL125/43/1924, Notes on the Washington Hours Convention.
- 35 ABIT, CAT 7-141, Lettre d'Harold Butler à Margaret Bondfield, 19. 2. 1924.
- 36 ANB, LAB2/1003/IL118/1926, Hours of Labour Policy with regard to Washington Convention, Proposed International Conference in London.
- 37 ABIT, D601/2010/25/1-Jacket 1, Conclusions de la conférence de Londres; ANB, I.L.118/25/1926, London Conference Agreement, authentic texts of conclusions.
- 38 ANB, LAB 2/1004/IL118/21/1926; ABIT, CA, octobre 1926, intervention du délégué gouvernemental britannique au Conseil d'administration.
- 39 ABIT, D 601/911/3/2, Eight hours day commission, Stenographic record, English text.
- 40 ABIT, CA, Procès-verbal de la 34e session, janvier 1927.
- 41 ANB, LAB 2/992/IL104/8/1922, ILO Geneva, Governing Body, Correspondence concerning question of ratification of eight hour day bill.



- 42 ANB, LAB2/1003/IL118/1926, Correspondance de 1925 entre Humbert Wolfe et Horace Wilson.
- 43 ANB, LAB 2/992/IL104/8/1922; ABIT, D601/2010/01/2, Procès-verbal de la 43e session du Conseil d'administration du BIT, mars 1929, Genève.
- 44 Résolution de la Conférence de l'OIT de 1932; ANB, LAB 2/1007/11, ILO, resolution concerning 40 hours week adopted at 16th session of the Conference.
- 45 Oliver Stanley, Ministre du Travail, décembre 1934. ABIT, D601/2010/25/1, Jacket 3 1931–1937, Ratification of draft convention on hours, Great Britain.

## **Zusammenfassung**

### **Britische Akteure und die ILO-Konvention über den 8-Stunden-Tag (1919–1932)**

Die internationale Konvention über den achtstündigen Normalarbeitstag, die 1919 an der Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) erarbeitet wurde, präzisiert eine der Hauptforderungen der Arbeiterbewegung am Ausgang des Ersten Weltkriegs. Der Beitrag diskutiert die Rolle der in die Abfassung der Konvention involvierten britischen Akteure sowie deren Haltung gegenüber einer möglichen Aufnahme der Konventionsinhalte in die britische Gesetzgebung während der Zwischenkriegszeit. Ziel dieses Vorgehens ist es, auf diese Weise die paradoxe Haltung Grossbritanniens im Prozess des transnationalen Transfers von Sozialmodellen zu erklären. Denn während britische Akteure bei der Redaktion der 8-Stunden-Tag-Konvention in Washington äusserst stark engagiert waren, hat keine britische Regierung diese Konvention je ratifiziert. Ein Bruch zwischen jenen britischen Akteuren, die an der konkreten Abfassung des Dokuments mitwirkten, und jenen, die mit der Ratifizierung beauftragt waren, zeichnete sich schon früh ab. Die Thematik des 8-Stunden-Tags erlaubt nicht nur eine Kartografierung transnationaler Netzwerke rund um diese sozialpolitische Frage, sondern ermöglicht es auch, den sozioökonomischen und sozialpolitischen Einfluss, den britische Akteure während der Zwischenkriegszeit ausübten, neu zu beleuchten.

*(Übersetzung: Gisela Hürlimann)*