

Les Britanniques et l'Organisation internationale du travail: une relation faite de paradoxes (1919–1946)

Olga Hidalgo-Weber

The British and the International Labour Organization: a Relationship of Paradoxes (1919–1946)

This article analyzes the British influence on the social policies implemented by the International Labour Organization (ILO) in the interwar period. The importance of Great Britain on the international scene during this period, its pioneer role with regard to social policy since the beginning of the 20th century, and the important echo of the Beveridge Report in international discussions from 1943 onwards, are good reasons to take a close look at the precise role played by the British within international organizations. For instance, how the first director of the ILO, the French Albert Thomas, used his contacts with British personalities and his British networks, especially the unions – to support the work and Conventions developed by his Organization in the 1920s. Whereas its second director, the British Harold Butler, gave a new boost to the ILO in the 1930s, by moving the organization closer to the United States. By taking ILO as a reference of transnational analysis, one can trace the circulation of knowledge and the diversity of actors mobilized to participate in its works, with the purpose to rethink British national policies of the period. This article highlights the links between a major power and an international organization at the beginning of the 20th century, aims at identifying the main British networks able to influence the political decisions made by the ILO and to explain how the existence of ILO forced the British to rethink their internationalism in the interwar period.

Les travaux en histoire transnationale sur la Société des Nations (SDN) et l'Organisation internationale du travail (OIT) qui se sont multipliés ces dernières années ont renouvelé un champ historiographique qui tendait à ne considérer ces organisations que comme des lieux de rivalités

Olga Hidalgo-Weber, Genève, Olga.hidalgo-weber@unige.ch

intergouvernementales.¹ L'analyse a dépassé le cadre conceptuel qui consistait à mesurer les réalisations en termes de succès et d'échec pour indiquer les continuités et les influences.² En exposant les trajets des acteurs au cœur de ces institutions, les recherches les plus récentes ont montré comment elles favorisaient des processus dynamiques de constructions des savoirs et de l'expertise.³

Certains historiens en particulier ont démontré l'intérêt de renseigner les liens entre une nation et les différentes formes de sa projection dans une institution nationale.⁴ En effet, prendre l'OIT comme cadre d'analyse permet une relecture des politiques nationales, en exposant la diversité des connaissances et des acteurs mobilisés afin de participer à ses travaux. Cet article souhaite éclairer les liens entre une grande puissance et une organisation internationale au début du XX^e siècle, par une mise à plat des acteurs et des circulations existantes entre la Grande-Bretagne et l'OIT, et exposer également comment l'existence même de celle-ci a obligé les Britanniques à repenser leur internationalisme dans l'entre-deux-guerres.⁵

La création de deux nouvelles entités internationales: une organisation diplomatique, la SDN, et une organisation technique et tripartite qui traite des questions du travail, l'OIT, a en effet une résonance particulière en Grande-Bretagne au lendemain de la Première Guerre mondiale. Le pays demeure une grande puissance malgré un début d'agi-

- 1 Cet article s'appuie sur les archives du Bureau international du travail à Genève (ABIT) et les archives nationales britanniques à Londres (ANB), recherches réalisées grâce au Fonds national suisse (projet de recherche n° 100011-122399/1, L'Emergence d'une Europe sociale entre 1919 et 1949, une approche transnationale et subsidie, Marie Heim-Vögtlin, n° PMCDP1_145538).
- 2 Susan Pedersen, Review Essay, Back to the League of Nations, in: *American Historical Review* 112/n° 4 (2007), pp. 1091-1117.
- 3 Les travaux les plus récents sur l'OIT: Sandrine Kott, Joëlle Droux (eds.), *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond*, Basingstoke 2012; Jasmien Van Daele, M. Rodriguez Garcia, G. Van Goethem et al. (eds.), *ILO Histories, Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century*, Bern 2010; Isabelle Moret-Lespinet, Vincent Viet (eds.), *L'Organisation internationale du travail. Origine, développement, avenir*, Rennes 2011; Gerry Rodgers (éd.), *L'Organisation internationale du travail et la quête de la justice sociale 1919-2009*, Genève 2009. Pour un bilan historiographique sur l'OIT: Jasmien Van Daele, *The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research*, in: *International Review of Social History* 53 (2008), pp. 485-511.
- 4 Sandrine Kott, *Dynamiques de l'internationalisation. L'Allemagne et l'organisation internationale du travail 1919-1940*, in: *Critique internationale* 3/n° 52 (2011), pp. 68-84; Jasmien Van Daele, *Engineering Social Peace. Networks, Ideas, and the founding of the International Labour Organization*, in: *International Review of Social History* 50 (2005), pp. 435-466.
- 5 Cet article est basé sur Olga Hidalgo-Weber, *Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques. Le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'Organisation internationale du travail 1919-1946*, thèse de doctorat, Université de Genève 2015.

tation nationaliste dans certaines régions de son empire et gère ses relations avec le reste du monde de manière autonome. Or, dès 1919 sa suprématie est confrontée à deux nouvelles organisations dont les champs de compétences et l'efficacité reposent sur la coopération internationale. La SDN et l'OIT viennent empiéter sur plusieurs questions que les Britanniques considèrent comme faisant partie de leur domaine réservé. Interroger la présence des Britanniques à l'OIT nécessite de prendre en compte les différentes composantes de l'identité britannique, la *Britishness* qui fédère les différentes composantes de l'Empire britannique.⁶ En effet, dans l'entre-deux-guerres la concordance identitaire entre citoyen britannique et citoyen impérial est importante.⁷ Cette composante impériale de l'identité renforce la croyance d'appartenir à une large communauté internationale et dans le même temps influe sur la manière dont les Britanniques agissent à l'international. Leurs institutions démocratiques et leur système social et économique libéral sont en effet érigés en références dont ils se servent pour investir l'OIT.⁸

Or, premier paradoxe, si les Britanniques souhaitent éviter toute interférence dans leur Empire, ce sont pourtant eux qui œuvrent à Paris en 1919 pour la création de l'OIT. L'Empire britannique choisit une délégation composée de réformateurs sociaux et de travaillistes pour former la Commission de législation du travail chargée de préparer la constitution de la future organisation. L'influence britannique est prépondérante sur ses travaux.⁹ Néanmoins, très rapidement, le fait que l'OIT soit dirigée par un socialiste français, Albert Thomas, entraîne le mécontentement des gouvernements conservateurs qui estiment qu'il fait beaucoup trop de propagande politique.¹⁰ Ils tentent de tirer avantage d'Harold Butler, son directeur adjoint, un Anglais, pour le modérer. Par ailleurs, ils considèrent que les travailleurs anglais bénéficient déjà d'un système de protection sociale avancé et craignent que ratifier les conventions de l'OIT ne nuise à la concurrence économique.

6 Sur la «question britannique» voir le recueil d'essai: Helen Brocklehurst, Robert Philips (eds.), *History, Nationhood and the Question of Britain*, Basingstoke 2004; Keith Robbins, *L'historiographie britannique et la Britishness*, in: *Revue d'Histoire du XIX^e siècle* n° 37 (2008), pp. 111–126.

7 Dane Kennedy, *Britain and Empire 1880–1945*, London 2002.

8 Helen McCarthy, *The League of Nations. Public Ritual and National Identity in Britain 1919–1956*, in: *History Workshop Journal* n° 70 (2010), pp. 108–132.

9 ABIT, *Shotwell Papers, Commission documents, British documents and Minutes of the Meetings of the Commission on international Labour legislation, February 1 to March 24, 1919*, in: James Shotwell, *Origins of the International Labour Organization*, New York 1934, vol. 2, pp. 149–322.

10 ANB, CAB 27/272, *Committee on International Labour Policy, Memorandum by the Home Secretary, 5th March, 1925*.

Il est reconnu de toutes part, que les ouvriers britanniques jouissent de meilleures conditions de travail et d'heures de travail journalières moins nombreuses qu'ailleurs. [...] La Grande-Bretagne par voie législative ou par des conventions collectives possède en effet un système de protection sociale supérieur à celui de la plupart des autres pays industriels.¹¹

Ici transparait un second paradoxe en lien avec le processus de transfert et d'interprétation des modèles sociaux qui circulent par le biais de l'OIT: les Britanniques s'impliquent dans les travaux de l'Organisation mais le pays ne ratifie pas toujours ses conventions. Ils considèrent en effet que leur système libéral et leur modèle assuranciel – pourtant minimal – est efficient, et souhaitent éviter d'entraver le rendement de leur industrie par des règles rigides issues des conventions internationales de l'OIT. Le rôle d'architectes des Britanniques dans la création et le fonctionnement d'une organisation que le gouvernement ne soutient pas apparaît comme une contradiction qui force à s'interroger. Quelles sont, par conséquent, les raisons de l'engagement britannique dans l'OIT? La relation de la Grande-Bretagne avec cette Organisation est faite de paradoxes que cet article propose d'éclairer à la lumière des archives du Bureau international du travail (BIT) qui permettent une relecture des politiques sociales britanniques de la période de l'entre-deux-guerres.

L'objectif est d'interroger l'internationalisme des acteurs britanniques en se saisissant de l'OIT comme d'une caisse de résonance des objectifs politiques, économiques et sociaux de ses gouvernants. Les hommes politiques de l'époque sont nombreux à penser que le principal moyen de conserver le prestige et la puissance économique de la Grande-Bretagne réside dans le maintien de l'Empire. Les choix économiques consécutifs au conflit ont ravivé l'idée que la force économique britannique peut reposer sur le protectionnisme et l'exploitation des ressources coloniales.¹² En 1919, le sentiment partagé par la classe politique est la nécessité de trouver des moyens pour consolider l'Empire alors à son apogée territoriale et le rendre efficient. Dans cet esprit, des nouvelles stratégies de partenariat politique doivent être trouvées afin de remplacer la subordination coloniale, concept désormais de plus en plus critiqué. Quelle est la place de l'OIT dans ces débats britanniques? Les travaux et les échanges menés dans cette Organisation peuvent-ils consti-

11 ANB, LAB2/994/IL125/34/1924, Notes on the Washington Hours Convention, CAB27/272, Committee on International Labour Policy, Note by the President of the Board of Trade, 1926, traduction de l'auteur.

12 Judith M. Brown, William Roger Louis (eds.), *The Oxford History of the British Empire*. Vol. IV. *The Twentieth Century*, Oxford 1999.

tuer un nouveau modèle d'internationalisme ou la référence impériale continue-t-elle d'être le repère principal pour les Britanniques?

La création de l'Organisation internationale du travail en 1919

L'OIT est créée par les vainqueurs de la Première Guerre mondiale à la Conférence de la Paix de Paris et mise en place dans la partie XIII du Traité de Versailles signé le 28 juin 1919 avec l'Allemagne. Cette dernière, comme l'Autriche, deviennent membres dès 1919 de cette Organisation qui compte toutes les grandes puissances industrielles européennes. Les grands absents de l'Organisation en 1919 sont les Etats-Unis et l'URSS qui y adhèrent en 1934. L'OIT, fondée afin de sauvegarder la paix par la justice sociale, a instauré une formule de collaboration inédite au niveau international en permettant aux travailleurs de négocier sur un pied d'égalité avec les employeurs et les gouvernements. Le but de l'Organisation est de poursuivre le travail législatif amorcé par les réformateurs sociaux depuis la fin du XIX^e siècle. Son effort normatif est immense dans l'entre-deux-guerres puisqu'elle adopte soixante-sept conventions et soixante-six recommandations entre 1919 et 1939.¹³ Ces normes visent à des améliorations des conditions de travail des ouvriers (journée de huit heures, congés payés) et la prestation d'assurances sociales (maladie, vieillesse, invalidité, décès) et portent également sur la protection des enfants et des femmes au travail, des métiers à risque tels les marins et les dockers et l'interdiction de substances dangereuses dans l'industrie. Le travail normatif de l'Organisation est étroitement dépendant de la bonne volonté politique de ses Etats membres, en particulier celle des grandes puissances car la mise en œuvre des conventions nécessite leur ratification préalable par les Etats.¹⁴

Les motifs les plus anciens de création d'une organisation internationale du travail puisent leurs sources dans les effets sociaux de l'industrialisation combinant paupérisation et déracinement des classes prolétaires, néanmoins c'est la participation des classes ouvrières à la Première Guerre mondiale qui en modifiant les rapports de force entre classes ouvrières et dirigeantes constitue le contexte immédiat de la création de

13 Normlex, base de données des instruments juridiques produits par l'OIT: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr> (30.11.16).

14 Jean-Michel Servais, *International Labour Law*. Alphen aan den Rijn 2010; Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du travail. Etude sur une agence productrice de normes*, Paris 1998.

l'OIT.¹⁵ A partir de 1916, le Premier ministre David Lloyd George dirige un gouvernement de coalition, et, pour éviter d'être l'otage des conservateurs, il s'assure du soutien des syndicats et appelle dans ce but des membres du *Labour* à faire partie de son gouvernement à l'image des politiques d'union sacrée adoptées par d'autres pays pendant la guerre.¹⁶ C'est dans cet esprit de conciliation sociale qu'il décide également de créer un Ministère du travail fin 1916 qui est chargé de conseiller le Cabinet de guerre sur les aspects politiques de la question du travail. C'est en son sein que sont conçus les différents plans britanniques pour la création d'une Organisation internationale du travail par différents fonctionnaires britanniques qui vont marquer durablement leurs empreintes sur l'Organisation: Harold Butler, Edward Phelan et Malcolm Delevingne.¹⁷

Composition de la délégation travail britannique à la Conférence de la Paix à Paris en 1919¹⁸

Barnes, George Nicoll (1859–1940), syndicaliste écossais, membre du parti travailliste dès sa fondation. Il décide quand les travaillistes quittent la coalition gouvernementale en novembre 1918 de rester à son poste de ministre sans portefeuille dans le Cabinet de guerre afin de mieux défendre la place des travailleurs à la Conférence de la Paix. Il dirige la délégation britannique au sein de la Commission de législation du travail qui crée l'OIT en 1919.

Butler, Harold Beresford (Sir) (1883–1951), fonctionnaire anglais. Il entre au Ministère du travail britannique en 1916, il est membre de la délégation britannique du travail à la Conférence de la Paix à Paris en 1919 comme suppléant de Barnes. Secrétaire général de la première conférence de l'OIT à Washington en 1919, sous-directeur de l'OIT de 1919 à 1932, puis directeur de 1932 à 1938. Après son départ de l'OIT en 1938, il est doyen de Nuffield College (Oxford) de 1939 à 1943, Commissaire pour la défense civile de la région sud du Royaume-Uni de 1939 à

15 Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge (Mass.) 1998.

16 Hugh Armstrong Clegg, *A History of British Trade Unions since 1889*, vol. II 1911–1933, Oxford. Sur le rôle des syndicats Noël Whiteside, *Welfare legislation and the unions during the First World War*, in: *Historical Journal* 23 (1980), pp. 857–874.

17 [s.n.], *Edward Phelan and the ILO. The life and views of an international social actor*, International Labour Office, Geneva ILO 2009; Edward J. Phelan, *Albert Thomas et la création du BIT*, Paris 1936; Harold Butler, *Confident morning*, London 1950.

18 Source: ABIT, Shotwell papers.

1941, et Chef du service d'information de l'ambassade britannique à Washington de 1942 à 1946.

Delevingne, Malcolm (Sir) (1868–1950), fonctionnaire anglais. Il entre au *civil service* en 1892 et fait carrière au sein du Ministère de l'intérieur où il met en place une législation sur les questions de santé, bien-être et sécurité au travail. Acteur du mouvement de la réforme sociale avant la guerre, il participe aux travaux de l'AIPLT. Membre de la Commission de législation internationale du travail et du comité d'organisation de la conférence de Washington à Londres en 1919, il participe à la création de l'OIT puis à ses travaux en tant que délégué gouvernemental dans les années 1920. Il collabore également avec la SDN sur la question du contrôle des drogues dangereuses.

Phelan, Edward Joseph (1888–1967), fonctionnaire britannique d'origine irlandaise, assistant des affaires étrangères à la division de l'information du Ministère du travail britannique, en 1918 il est chargé de rédiger des propositions pour créer une Organisation internationale du travail. Secrétaire de la Commission de législation du travail en 1919 à Paris, il réalise toute sa carrière à l'OIT: chef du service diplomatique en 1919, sous-directeur en 1933, directeur adjoint en 1938, et directeur de 1941 à 1948.

En s'inspirant des idées véhiculées à la fois par le mouvement de la réforme sociale, active au sein de l'Association pour la protection légale des travailleurs (AIPLT),¹⁹ et des demandes de la Seconde Internationale,²⁰ ces fonctionnaires britanniques deviennent les architectes de l'OIT en jouant un rôle fondamental lors de sa création. En effet, sur la base d'un consensus politique, ils rallient les autres délégations à leur projet constitutionnel.²¹ Nombreux sont ensuite les Britanniques qui contribuent aux

19 Sandrine Kott, From Transnational Reformist Network to International Organization. The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization (1900–1930s), in: D. Rodogno, B. Struck, J. Vogel (eds.), *Shaping the Transnational Sphere. The Transnational Networks of Experts 1840–1930*, New York 2014; Malcolm Delevingne, The pre-war History of International Labor Legislation, in: James T. Shotwell (ed.), *The Origins of the International Labor Organization*, New York 1934, vol. I, pp. 19–54; Gertrude Tuckwell, The First International Labour Association. The Passing of the British Section, in: *Journal of Comparative Legislation and International Law* 28/n° 3/4 (1946), pp. 53–56.

20 Reiner Tosstorff, The International Trade-Union Movement and the Founding of the International Labour Organization, in: *International Review of Social History* 50 (2005), pp. 399–433.

21 Sur le rôle des Britanniques dans la création de l'OIT voir Olga Hidalgo-Weber, Social and Political Networks and the Creation of the ILO. The Role of British Actors, in: Sandrine Kott, Joëlle Droux (eds.), *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond*, Basingstoke 2012, pp. 17–31.

travaux de cette Organisation dans l'entre-deux-guerres, comme fonctionnaires internationaux (trente pourcent du personnel engagé les premières années est britannique), comme experts, ou comme délégués. Présenter les acteurs qui soutiennent cette Organisation en Angleterre permet de cerner les milieux qui la soutiennent et les processus par lesquels les Britanniques produisent de l'international pendant cette période.

Les acteurs britanniques et l'OIT

L'OIT est avant tout l'Organisation des syndicats et son premier directeur, Albert Thomas, s'appuie sur les différentes branches syndicales nationales pour asseoir sa légitimité.²² En Grande-Bretagne, ces derniers sont des alliés acquis à la mission de l'Organisation.

Depuis longtemps il a été reconnu que l'OIT a une valeur inestimable qui est venu s'ajouter aux ressources dont disposaient les ouvriers. [...] En tant que représentant des travailleurs de Grande-Bretagne, le Conseil Général exécutera loyalement les obligations qui sont imposées à chaque Etat membre de ratifier les conventions de l'Organisation afin d'augmenter ainsi son prestige.²³

Leur organisme fédérateur, le *Trades Union Congress* (TUC), collabore activement avec l'OIT sous la forme de contacts réguliers entre ses dirigeants, d'échanges de renseignements, de participations et de soutien à la politique de l'Organisation lors des conférences du travail de l'OIT. En 1925, Ernest Bevin et Walter Citrine sont élus au Conseil général du TUC qu'ils utilisent pour insuffler une ligne directrice plus cohérente à la politique syndicale. Après l'échec de la grande grève de 1926 dans l'industrie charbonnière quand l'intransigeance du gouvernement fait plier les syndicats, ils dirigent le syndicalisme britannique vers le réformisme et accordent une large place au développement des conventions collectives de travail pour régler les conflits sociaux en Grande-Bretagne.²⁴ Ils souhaitent participer à l'élaboration des politiques sociales du gouvernement et utilisent les conventions produites par l'OIT pour revendiquer plus de réformes sociales sur la scène nationale. La ligne modérée des di-

22 Alya Aglan et al. (éd.), *Albert Thomas, société mondiale et internationalisme. Réseaux et institutions des années 1890 aux années 1930*, Paris 2007; Denis Guérin, *Albert Thomas au BIT 1920–1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Genève 1996.

23 ABIT, Cabinet Albert Thomas, Relations et Informations Royaume-Uni, CAT 5-64-1-1; Correspondance 1920–1932, Lettre de Citrine du 12 septembre 1929, traduction de l'auteur.

24 Anne Perkins, *A Very British Strike*, London 2006; Robert Taylor, *The TUC. From the General Strike to the New Trade Unionism*, London 2000; Keith Laybourn, *The General strike of 1926*, Manchester 1993.

rigeants du *TUC* de l'entre-deux-guerres s'accorde donc avec la politique réformiste de l'Organisation, situation qui rencontre, en dernier ressort, les intérêts du Gouvernement britannique.

Les dirigeants des principaux syndicats de Grande-Bretagne participent de manière efficace aux travaux de l'OIT dans l'entre-deux-guerres. Chaque année, la délégation syndicale britannique qui vient assister à la conférence et au conseil d'administration de l'OIT compte environ cinq membres, le délégué principal s'entourant toujours de plusieurs conseillers en fonction des sujets qui sont discutés. Les syndicats britanniques apportent leur savoir expert aux travaux de l'Organisation, notamment sur la question des heures de travail, du chômage et des congés payés. Ils sont attentifs aux efforts et aux travaux produits sur le plan international, conscients qu'ils peuvent tenter de concrétiser par ce biais des demandes qui s'enlisent sur la scène nationale. En effet, après les grandes lois libérales introduites par le gouvernement d'Herbert Asquith entre 1908 et 1911, et les avancées obtenues pendant la Première Guerre mondiale, la période de l'entre-deux-guerres est celle de l'indéterminisme.²⁵ Les syndicats sont donc tentés par la sphère internationale pour faire avancer leur agenda social et concrétiser des pratiques nationales. On peut citer les interventions du délégué ouvrier britannique Herbert Elvin lors des travaux de la commission sur les congés payés où ce dernier introduit de nombreux amendements en se basant sur la pratique anglaise qu'il cherche à faire consacrer par le biais d'une convention internationale.²⁶ La stratégie déployée est d'utiliser l'international pour transformer les conventions collectives sur un sujet en loi nationale afin d'uniformiser et d'élargir la pratique britannique.

Le parcours d'Ernest Bevin (1881–1951) à l'OIT éclaire les circulations entre l'OIT, les syndicats et le Gouvernement britannique. Bevin acquiert de l'expertise en tant que dirigeant du *Transport and General Workers Union* de 1921 à 1940 et membre du conseil général du *TUC* de 1925 à 1940 dont il fait bénéficier l'OIT. Il participe aux travaux de l'Organisation en 1928/29 comme leader du groupe ouvrier afin de défendre un projet de convention sur la prévention des accidents sur les docks (travail considéré comme le plus dangereux de l'industrie britannique après les mines) et aux discussions sur la semaine de quarante heures en 1933. En 1936, il contribue à la conférence maritime qui vote plusieurs conven-

25 Bernard Harris, *The Origins of the British Welfare State. Social Welfare in England and Wales 1800–1945*, Basingstoke 2004; Douglas Brodie, *A history of British Labour law 1867–1945*, Oxford 2003; Anne Digby, *British Welfare Policy. Workhouse to workfare*, London 1989.

26 ABIT, D620/1000/2, International Labour Session, Committee on Paid Holidays.

tions attendues par les syndicats. En Grande-Bretagne, c'est afin de répondre à la pression des syndicats qui demandent la ratification de la convention sur les congés payés adoptée par l'OIT en 1936 que le Gouvernement britannique met en place un comité sous la présidence de Lord Amulree avec Bevin comme représentant des travailleurs. Les recommandations de ce comité aboutissent au *Holidays with Pay Act* de 1938, qui élargit le droit au congé payé à environ 11 millions de personnes en 1939.²⁷ Bevin se prévaut donc de sa participation et de son expérience de l'international pour renforcer son leadership et ses demandes sur la scène nationale, en se servant des conventions négociées à l'OIT pour exiger plus de réformes du gouvernement.²⁸

Enfin, la nécessité de s'allier les syndicats pour l'effort de guerre, motive Winston Churchill à nommer Ernest Bevin Ministre du travail en mai 1940. Ce dernier joue un rôle majeur pour le maintien de l'OIT pendant la Seconde Guerre mondiale. Son tripartisme constitue certes un atout pour la légitimité et la pérennité de l'Organisation, néanmoins c'est Bevin qui est le plus prompt à se saisir de ce forum à la fois pour s'assurer du concours des classes ouvrières pendant les combats, et motiver ses collègues anglais et internationaux à organiser et tenir des conférences de l'Organisation malgré la guerre. Le but est de disposer d'un cadre institutionnel multilatéral pour mobiliser la classe ouvrière internationale mais également rallier les neutres, au premier rang desquels les États-Unis, à l'effort de guerre pour combattre le nazisme.²⁹

En Grande-Bretagne, à côté du milieu syndical, le mouvement libéral internationaliste constitue l'autre soutien des organisations internationales de l'entre-deux-guerres. Les tenants de ce courant forment une nébuleuse estimant que le droit international et les organisations internationales constituent les meilleures garanties pour préserver la paix dans les relations internationales. Les acteurs de ce mouvement internationaliste sont très présents dans la société britannique de l'entre-deux-guerres. On les trouve dans les milieux pacifistes regroupés dans la *League of Nations Union*,³⁰ dans les milieux féministes, et il inspire éga-

27 Alan Bullock, *Life and Times of Ernest Bevin*, 2 vols., London / Melbourne / Toronto 1960–1966.

28 Archives de la London School of Economics and Political Science (ALSE), Walter Citrine Papers; Rapports annuels du British Annual Trade Union Congress disponibles en-ligne sur le site: <http://www.unionhistory.info> (12.9.2016).

29 ANB, FO 371, International Labour Office, 1939–1945.

30 Donald S. Birn, *League of Nations Union 1918–1945*, Oxford 1981; Helen McCarthy, *The British People and the League of Nations. Democracy, citizenship and internationalism 1918–1945*, Manchester 2011; J. A. Thompson, *The League of Nations Union and the promotion of the League idea in Great Britain*, in: *Australian Journal of Politics and History* 18/n° 1 (1972), pp. 52–61.

lement le gouvernement et les fonctionnaires du service public.³¹ Ces internationalistes libéraux qui travaillent en lien avec l'OIT sont plutôt des réformistes légalistes dans la mesure où ils sont convaincus que les conventions internationales promulguées par l'OIT sont un moyen de sauvegarder la paix sociale en Grande-Bretagne. Ils investissent cette Organisation pour différentes raisons. Ils la considèrent comme un lieu d'expression de nivellement des standards sociaux et c'est pour eux l'occasion d'expérimenter une nouvelle forme d'internationalisme dont les contours sont définis essentiellement en s'appuyant sur les références impériales britanniques. C'est-à-dire que les discours de ces internationalistes se nourrissent de l'expérience du *Commonwealth*. Les liens économiques et politiques noués entre ses pays membres sont envisagés comme une preuve des bénéfices que différents pays peuvent tirer de la coopération internationale pour le que bien-être économique.³²

La *LNU* se fait le relai de l'action de l'OIT en Grande-Bretagne en jouant un rôle d'*advocacy network*. Elle s'empare de l'espace public pour promouvoir un discours international de promotion à la paix sur la scène nationale. Cette organisation a de multiples relais en Grande-Bretagne: les Eglises, les sociétés de paix, des associations civiques, les milieux éducatifs et réussit ainsi à susciter un vaste mouvement populaire qui promeut des valeurs non partisans de promotion à la paix. La *LNU* souhaite également toucher les milieux ouvriers, c'est pourquoi elle crée en 1919 le *Industrial advisory committee*. Ce comité composé à l'image de l'OIT de représentants des syndicats, des patrons et du gouvernement mène une intense propagande en faveur de l'OIT dans l'entre-deux-guerres ainsi que des politiques éducatives. Les campagnes d'information de la *LNU* bénéficient des changements opérés dans la période dans le domaine des communications. Le comité industriel utilise la *BBC* pour faire des émissions radios et tourne un film promotionnel sur l'OIT. Il publie des brochures à contenu didactique pour expliquer le travail de l'OIT. Enfin, il organise des conférences au sein des universités, et des écoles d'été à Genève afin de faire connaître la mission de l'Organisation.

Le comité industriel bénéficie de l'ancrage de la *LNU* dans le milieu libéral internationaliste britannique et de relais dans les milieux politiques. En effet, de nombreuses passerelles existent entre les dirigeants

31 Cecelia Lynch, *Beyond Appeasement. Interpreting interwar peace movements in World Politics*, Ithaca / London 1999; Christian Birebent, *Militants de la Paix et de la SDN. Les mouvements de soutien à la société des Nations en France et au Royaume-Uni 1918–1925*, Paris 2007.

32 ALSE, *LNU 5, Industrial Advisory Committee*.

de la *LNU* et les hommes politiques à commencer par son président Lord Cecil³³ qui officie plusieurs fois au sein des gouvernements de la période. Lord Cecil orchestre des plans d'action pour la *LNU* afin de peser sur le Ministère de l'éducation pour qu'il développe des curriculum plus internationaux à l'école et sur le Ministère du travail pour qu'il accorde plus d'importance aux travaux de l'Organisation.

Le travail de la *LNU* s'inscrit de manière générale dans l'esprit qui prévaut chez les gouvernants britanniques. En effet, la mission de cette organisation est en de multiples points conforme aux objectifs que s'est assignés le pays dans la conduite de sa politique. En s'associant à la promotion des organisations internationales pour sauvegarder la paix, la *LNU* inscrit son œuvre dans les mêmes valeurs qui ont présidé à la constitution du *Commonwealth*. C'est par la coopération que la Grande-Bretagne cherche à préserver l'unité avec les Dominions dans son Empire ainsi que conserver sa prospérité économique. Le lien entre identité impériale et pacifisme tel que défendu par la *LNU* transparait dans les discours tenus par ses dirigeants qui n'hésitent pas à comparer le modèle de leur empire multiracial avec l'objectif de la SDN, c'est-à-dire de construire une société internationale pacifique. De plus, en créant un comité industriel, la *LNU* espère rallier le monde des ouvriers à son discours de paix et dans ce sens elle sert les intérêts gouvernementaux, en particulier dans les années 1920, quand l'agitation sociale est forte en Grande-Bretagne. Les efforts développés par cette organisation témoignent de la diversité des interlocuteurs de l'OIT.

À Genève, l'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1924 constitue un évènement dont les dirigeants de l'OIT se félicitent. Albert Thomas table sur ses liens avec les membres du *Labour* pour donner un nouvel élan aux relations entre la Grande-Bretagne et l'OIT.³⁴ Il déchanté néanmoins rapidement. En effet, la brièveté de leur passage au gouvernement ne permet pas aux travaillistes de remplir les attentes des dirigeants de l'OIT en ce qui concerne la ratification des conventions de l'Organisation.³⁵ Ils échouent en particulier à introduire une loi au Parlement pour permettre la ratification de la convention des huit heures, convention emblématique adoptée par l'OIT en 1919 et pour laquelle Albert Thomas a toujours

33 Gaynor Johnson, Lord Robert Cecil. Politician and Internationalist, Wey Court East 2013; Martin Ceadel, Cecil, (Edgar Algernon) Robert Gascoyne (Lord Robert Cecil), Viscount Cecil of Chelwood (1864–1958), in: Oxford Dictionary of National Biography, Oxford University Press, 2004; online edn. Jan 2011.

34 ABIT, CAB AT, Relations et Informations – Royaume-Uni – CAT 5-64-1-1, Correspondance 1920–1932.

35 Gouvernements de Ramsay MacDonald du 22 janvier au 4 novembre 1924 et du 5 juin 1929 au 24 août 1931.

compté sur la Grande-Bretagne censée initier le processus de ratification, sans succès.³⁶ Ce sont les conservateurs qui dominent la vie politique britannique à cette période. Or malgré des collaborations ponctuelles

et fructueuses entre certains ministères et l'OIT, de manière générale l'Organisation possède dès le départ deux défauts majeurs aux yeux des dirigeants britanniques: elle est dirigée par un socialiste français, et, les Etats-Unis, partenaire commercial important, n'en font pas partie. Au cours de cette période, l'Organisation revêt donc un caractère essentiellement instrumental. Les gouvernants ainsi que le patronat britannique considèrent l'OIT comme un forum international commode pour égaliser les niveaux de protection sociale à travers l'élaboration d'instruments juridiques internationaux afin de parvenir à une uniformisation des coûts de production et donc de réduire la concurrence économique. Par ailleurs, la création et leur participation aux travaux de cette Organisation leur permettent de se légitimer politiquement auprès des classes ouvrières en proposant une politique sociale libérale qui permette de contrer des projets plus révolutionnaires. Le réformisme de l'OIT offre une contrepartie politique commode aux conservateurs qui mènent une politique sociale peu innovante dans l'entre-deux-guerres.³⁷

Pour mener cette politique de défense de ses intérêts au sein de l'enceinte de l'OIT le gouvernement peut s'appuyer sur le patronat britannique qui cherche à réduire les coûts sociaux afin de défendre les intérêts de l'industrie britannique. Celui-ci est représenté à l'OIT par des hommes issus de la *National Confederation of Employer's Organization* (NCEO), organisation qui rassemble les principaux industriels et entrepreneurs britanniques.³⁸ L'analyse des comportements de vote des patrons britanniques au sein des organes de l'OIT va néanmoins à l'encontre de toute présupposition de politique corporatiste.³⁹ Les patrons britanniques sont complètement opposés au développement d'une politique sociale de la part de l'Etat dont ils rejettent toute interférence dans leurs relations avec les employés. Le Gouvernement britannique a tenté

36 Olga Hidalgo-Weber, La Convention de Washington de 1919 sur la journée des huit heures. Une illustration de la politique sociale internationale menée par les Britanniques à l'OIT 1919–1932, in: *Revue Traverse* n° 2 (2013), pp. 28–43.

37 Olga Hidalgo-Weber, *Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques : le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'Organisation internationale du travail, 1919–1946*, op.cit.

38 Terence Rodgers, *Work and Welfare. The National Confederation of Employers' Organisations and the unemployment problem 1919–1936*, PHD Thesis, University of Edinburgh 1981.

39 ABIT, *Compte rendus du CA et de la CIT, 1919–1939*.

de faire collaborer les partenaires sociaux en 1919 mais la tenue de cette conférence nationale est un échec⁴⁰ et au fur et à mesure que la reprise économique se fait sentir, les positions de la *NCEO* à l'égard des pratiques de l'OIT se durcissent. La *NCEO* préfère régler directement les problèmes posés par l'industrie (salaires, heures de travail) par des conventions collectives avec les syndicats. Son équipe dirigeante composée de Sir Allan Smith, Lord Weir et Sir James Lithgow est antisocialiste et entretient des relations très tendues avec Albert Thomas dont elle critique toutes les initiatives visant à édicter de nouvelles conventions internationales.⁴¹

Ces divergences avec le patronat britannique n'entravent pas outre mesure la contribution de nombreux acteurs britanniques aux travaux de l'OIT. Ces collaborations ont eu des effets bénéfiques pour l'Organisation qui a tiré avantage de l'expertise des Britanniques en matière de production normative dans plusieurs domaines visant la protection des travailleurs, ou d'expertise scientifique en matière médicale (maladies professionnelles). La constitution des normes administratives et financières de l'OIT s'est également largement inspirée des pratiques britanniques du *civil service*.⁴² Néanmoins, l'existence de réseaux concurrents a empêché l'incorporation de l'ensemble des conventions internationales produites par l'OIT dans la législation nationale, bloquées par le patronat plus soucieux d'uniformiser les normes de protection sociale avec leurs concurrents que de faire bénéficier la classe ouvrière d'avancées sociales. A cet égard le patronat britannique est particulièrement anxieux de la participation des Américains aux travaux de l'OIT afin de diminuer la pression exercée par l'industrie américaine sur ses profits.

L'émergence d'un nouvel internationalisme britannique?

L'Europe, les Etats-Unis et l'Empire constituent les trois lignes directrices de la politique étrangère britannique de la période. Travailler à partir de l'OIT amène de nouveaux éléments d'analyse car l'existence de cette Organisation oblige les Britanniques à repenser leurs politiques en tenant compte des principes qui régissent la coopération multilatérale. Néanmoins, le gouvernement sait tirer profit des bénéfices que peut lui apporter l'OIT. Il utilise ainsi les normes édictées par l'Organisation

40 Rodney Lowe, *The Failure of consensus in Britain. The National Industrial Conference 1919–1921*, in: *The Historical Journal* 21/n° 3 (1978), pp. 649–675.

41 ABIT, CAB Albert Thomas, *Dossiers nominaux de correspondance*, Sir Tomas Allen, CAT 7–4.

42 ABIT, CAB Harold Butler, Sir Malcolm Delevingne, XR 25/1/11.

pour tenter de réduire la compétition économique avec ses concurrents industriels européens. L'usage de l'Organisation comme d'un instrument au service de sa politique étrangère se perçoit également dans sa relation avec les Etats-Unis.

Les archives de l'OIT éclairent la *special relationship* anglo-américaine⁴³ sous un angle inédit et prouvent non seulement à quel point les Etats-Unis ne sont pas isolationnistes dans l'entre-deux-guerres mais également comment les Britanniques se servent de l'Organisation pour renforcer les liens avec leur allié américain. Le fait que les Etats-Unis ne soient pas membre de la SDN et de l'OIT n'entrave guère leur collaboration avec ces organisations, qui grâce aux réseaux transnationaux existants se réalise par le biais de fondations américaines qui collaborent avec les institutions genevoises.⁴⁴ C'est en se fondant sur ces liens transatlantiques que Harold Butler, directeur de l'OIT à partir de 1932, parvient à faire venir officiellement les Etats-Unis à l'OIT en 1934.

Le retrait américain du système multilatéral de Genève dès 1919 constitue en effet un revers important pour la sécurité européenne du point de vue anglais. Les liens économiques, financiers et diplomatiques ne cessent pas pour autant entre les deux pays. Un courant transatlantique se met en place par le biais d'institutions comme le *Royal Institute of International Affairs* en Grande-Bretagne et le *Council on Foreign Relations* aux Etats-Unis qui œuvrent pour le rapprochement des deux pays. Ces organismes sont pratiquement incorporés dans l'appareil d'Etat et leur collaboration repose sur l'idée d'une communauté d'intérêts dans le monde.⁴⁵ Harold Butler s'insère dans ce courant et concourt à la venue des Américains à l'OIT. Auparavant, Albert Thomas a cherché sans succès à bâtir des liens avec les syndicats américains:

43 L'expression de *special relationship* désigne l'étroite relation développée par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne au niveau militaire, politique, culturel et économique durant le XX^e siècle. Jeffrey D. McCausland, Douglas T. Stuart (eds.), *US–UK Relations at the Start of the 21st Century*, Carlisle 2006; Agnès Alexandre-Collier (éd.), *La «relation spéciale» Royaume-Uni/ Etats-Unis entre mythe et réalité 1945–1990*, Nantes 2002; John Baylis (ed.), *Anglo-American Relations since 1939. The Enduring Alliance*, Manchester 1997.

44 Ludovic Tournès, *Les Etats-Unis et la Société des Nations 1914–1946. Le système international face à l'émergence d'une superpuissance*, Berne 2016; Warren F. Kuehl, Lynne K. Dunn, *Keeping the Covenant, American Internationalists and the League of Nations 1920–1939*, Kent/Ohio 1997.

45 Priscilla Roberts, *Underpinning the Anglo-American Alliance. The Council on Foreign Relations and Britain between the Wars*, in: Jonathan Hollowell (ed.), *Twentieth-century Anglo-American relations*, Basingstoke 2001, pp. 25–43; Inderjeet Parmar, *Chatham House, the foreign policy process, and the making of the Anglo-American alliance*, in: Andrea Bosco, Cornelia Navari (eds.), *Chatham House and British Foreign Policy 1919–1945*, London 1994.

J'ai donné des instructions formelles, à plusieurs reprises, de ne pas tenter de démarches pour une participation quelconque des Etats-Unis avant d'être assurés d'une réponse favorable. J'en ai assez pour ma part de recevoir des camouflets comme ceux que nous avons reçus depuis deux ans.⁴⁶

Harold Butler pense quant à lui nécessaire de changer de stratégie et recherche avant tout une participation gouvernementale, estimant que les partenaires sociaux suivront l'élan participatif du gouvernement s'il fonctionne. Il est persuadé que la meilleure stratégie consiste à faire collaborer des Américains à des réunions de caractère spécialisé comme les statistiques afin qu'ils comprennent le fonctionnement de l'Organisation et en saisissent la valeur ajoutée, pour susciter une participation plus large et la motivation d'y adhérer.⁴⁷ Un des objectifs majeurs de Butler pendant son mandat de directeur est de permettre à l'OIT de participer aux travaux et aux réflexions économiques qui ont lieu dans les années de dépression. En œuvrant pour le partenariat anglo-saxon, il sert le patronat britannique soucieux de diminuer la pression exercée par l'industrie américaine sur la concurrence, et, la politique de son gouvernement qui souhaite une implication américaine plus grande dans les affaires européennes.

Afin d'atteindre son objectif, Harold Butler s'appuie sur le personnel du bureau de l'OIT à Washington, antenne de correspondance qui permet de développer des liens avec les acteurs américains qui s'intéressent à l'OIT au sein du département d'Etat (notamment à partir de 1932 quand Roosevelt devient président) et dans le milieu libéral internationaliste et pacifiste connecté à travers des universités, des *think tank* et des fondations.⁴⁸ Dès la création de l'OIT, c'est Harold Butler qui est chargé des relations avec les Etats-Unis. Il soigne ses liens avec plusieurs acteurs internationalistes, James Shotwell (Carnegie),⁴⁹ Gilbert Winant (Columbia), Manley Hudson (Harvard), et politique comme Prentiss Gilbert (consul américain en Suisse), Frances Perkins (ministre du Travail

46 ABIT, XC61/1/2, Cabinet Harold Butler, Correspondance, USA – Washington Office 1929–1931, lettre d'Albert Thomas du 6 décembre 1928.

47 *Ibid.*, Lettre d'Harold Butler du 2 janvier 1929.

48 Les plus visibles dans les années 1920 sont la World Peace Foundation (chargée de diffuser toutes les publications de la SDN et de l'OIT aux Etats-Unis), The Woodrow Wilson Foundation, The Council on Foreign Relations, la League of Nations Non-Partisan association et la Carnegie Endowment for International Peace. Ce mouvement internationaliste a des soutiens chez les banquiers, les hommes d'affaires, les avocats, les journalistes, les professeurs et dans certains ministères.

49 Shotwell réalise un travail de sensibilisation politique pour rapprocher les Etats-Unis de l'OIT par des publications (son ouvrage *Origins of the International Labour Organization* paraît en 1934), et par son réseau au sein de la fondation Carnegie Endowment for International Peace, Josephson Harold, James T. Shotwell and the rise of internationalism in America, London 1975.

de 1933 à 1945), Isador Lubin (conseiller au département d'Etat) ainsi que des industriels comme Edward Filène et Henry Dennison. Il s'appuie sur ses réseaux pour faire venir les Etats-Unis à Genève. Il se fait également l'intermédiaire des Américains qui participent aux travaux de l'OIT. Avant 1934, les Etats-Unis collaborent en apportant de l'expertise et des moyens financiers à des travaux de recherche entrepris dans les domaines de l'émigration, l'anthrax, l'hygiène industrielle, la silicose et le travail indigène. Une vingtaine d'Américains travaillent ainsi avec l'OIT soit comme fonctionnaires comme le Dr Royal Meecker qui dirige la division scientifique de l'OIT de 1920 à 1923, soit comme experts (des membres de l'administration ou des citoyens privés) qui participent aux commissions et aux activités de l'OIT. Le Gouvernement américain envoie également des observateurs gouvernementaux et privés aux conférences de l'OIT en 1927, 1928 et 1930.⁵⁰

La stratégie d'Harold Butler se révèle payante: il obtient l'adhésion des Etats-Unis en 1934 et la nomination d'un directeur adjoint américain, John Gilbert Winant.⁵¹ L'entrée des Etats-Unis entraîne des modifications rapides et sensibles sur les orientations de l'Organisation. Celles-ci, déjà visibles sous la fin du mandat de Butler, se poursuivent sous celui de John Gilbert Winant. En entrant de plain-pied dans l'Organisation, financièrement et politiquement, les Etats-Unis vont réorienter le champ de ses activités vers le domaine économique. A l'OIT, ils sont un allié naturel pour les Britanniques, ils partagent des objectifs de réduction de la concurrence économique et de frein à l'expansion communiste. Les Britanniques mettent tout en œuvre pour ancrer les Américains dans leur stratégie mondiale et l'OIT continue de leur servir pendant la Seconde Guerre mondiale. En effet, l'entrée en guerre des Etats-Unis aux côtés de la Grande-Bretagne n'est pas un fait acquis en 1939.⁵² Churchill en particulier mobilise les réseaux à disposition pour obtenir

50 ABIT, XH5/61/2, Participation of the United States of America in the work of the International Labor Organization; XC61/1/2, Cabinet Butler, Correspondance USA, Washington Office 1929–1931.

51 John Gilbert Winant (1889–1947), gouverneur de l'Etat du New Hampshire, nommé sous-directeur de l'OIT en avril 1935, il rentre aux Etats-Unis en octobre 1935 pour prendre la présidence du conseil de sécurité social établi par Roosevelt, en 1937 il préside la conférence de l'OIT sur le textile et revient à son poste de sous-directeur la même année, en 1938 il succède à Butler et devient directeur de l'OIT jusqu'en 1941. ABIT, dossier personnel P29991 John Gilbert Winant; Lynne Olson, *Citizens of London. The Americans Who Stood with Britain in Its Darkest, Finest Hour*, New York 2010; Bernard Bellush, *He Walked Alone. A Biography of John Gilbert Winant*, The Hague 1968.

52 Bill Kauffman, Ruth Sarles, *A story of America First. The men and women who opposed U. S. intervention in World War II*, New York 2003.

l'entrée en guerre des Etats-Unis, et à défaut son aide économique.⁵³ Dès le déclenchement de la guerre, le Gouvernement britannique trouve un intérêt particulier à soigner ses relations avec l'OIT car c'est la seule organisation de coopération multilatérale dont les Etats-Unis soient membres et il est conscient que la construction du nouvel ordre mondial ne pourra se faire sans eux. L'OIT représente dès lors un lieu où la *special relationship* peut être cultivée, et le Gouvernement britannique utilise cette voie parmi d'autres pour obtenir l'aide des Etats-Unis. Au sein du *Foreign Office*, qui prend le relai du Ministère du travail dans la gestion des liens avec l'OIT pendant la guerre, la perception de l'intérêt de l'Organisation est entièrement dirigée par la promotion et le maintien après-guerre de la relation privilégiée entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.⁵⁴

L'équilibre des liens d'une part avec les Etats-Unis et d'autre part avec son Empire est difficile à maintenir car les objectifs politiques de ses partenaires sont parfois contradictoires. Plusieurs écoles de pensée coexistent au sein du *Foreign Office*, et différentes politiques étrangères sont menées de manière concurrente.⁵⁵ Nombreux sont en effet les hommes politiques de cette période à estimer que l'Empire est plus important qu'une alliance américaine pour la prospérité du pays. Le poids des impérialistes autour d'Alfred Milner et de Léo Amery au *Colonial Office* est considérable et les tenants du partenariat politique avec les Américains sont parfois mis en minorité.⁵⁶

Mark Mazower a montré comment la SDN permet aux Britanniques de concilier ces liens *a priori* contradictoires. Il utilise l'expression *d'imperial internationalism*, articulée par l'homme d'Etat sud-africain Jan Smuts, pour expliquer comment la coopération internationale sert la cohésion de l'Empire et comment la SDN est un lieu de maintien des empires.⁵⁷ Cette logique sous-jacente à la politique britannique se retrouve partiellement à l'OIT. Certes la Grande-Bretagne domine à l'OIT comme nation impériale et fait peu de cas de l'application des conventions édictées par l'institution dans la gestion de ses territoires outre-mer.

53 John Charmley, Churchill and the American Alliance, in: Transactions of the Royal Historical Society 11 (2001), pp. 353–371; Nicholas John Cull, Selling War. The British Propaganda Campaign against American «Neutrality» in World War II, Oxford 1995.

54 ANB, FO 371, International Labour Office, 1939–1945.

55 Gaynor Johnson (ed.), Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century, London 2006.

56 Dane Kennedy, Britain and Empire 1880–1945, London 2002; Andrew Thompson, Imperial Britain. The Empire in British Politics 1880–1932, London 2000.

57 Mark Mazower, No enchanted palace. The end of empire and the ideological origins of the United Nations, Princeton 2009.

De plus, les milieux coloniaux et financiers utilisent l'Organisation pour abolir le travail forcé dans les colonies afin de disposer d'une force de travail salariée.⁵⁸ Néanmoins, l'OIT est également un lieu d'affirmation du nationalisme pour certains pays colonisés qui profitent des opportunités offertes par cette scène internationale pour exiger plus de représentativité.⁵⁹

Le cas des Dominions et de l'Inde est éclairant à cet égard. Leur participation militaire à la Première Guerre mondiale offre en effet au Canada, à l'Australie, à l'Afrique du Sud, à la Nouvelle-Zélande et à l'Inde l'opportunité de participer au Cabinet de Guerre britannique puis de disposer d'une voix autonome au sein de la délégation de l'Empire britannique à la Conférence de la Paix de Paris en 1919.⁶⁰ C'est en tant que signataires du Traité de Versailles que les Dominions et l'Inde deviennent membres de la SDN et de l'OIT et tirent avantage de ce statut pour gagner une légitimité politique et revendiquer des solutions plus favorables à leurs intérêts nationaux.

Les relations entre la Grande-Bretagne et ses Dominions évoluent précisément dans cette période avec les statuts de *Westminster* de 1931 qui mettent en place le *Commonwealth*, association de pays indépendants dont la cohésion repose sur l'allégeance à la couronne britannique. Dans ce cadre, les Britanniques, qui sont soucieux de préserver les relations économiques impériales pour la prospérité nationale, s'organisent pour assurer la prééminence de leurs intérêts lors des votes décisionnels réalisés au sein des organes de l'OIT. Pour Londres, il est important d'avoir une délégation de l'Empire unie afin de faire contrepoids aux différents blocs gouvernementaux qui ont tendance à se développer dans l'enceinte de l'OIT comme ceux des pays scandinaves, de l'Amérique du Sud ou de la Petite Entente. Ils organisent dans ce but un système de consultation préalable entre les gouvernants des Dominions, de l'Inde et le *Colonial Office* afin de discuter des sujets d'intérêt commun et de s'assurer que la politique entérinée par le Cabinet britannique est soutenue également par les Dominions.⁶¹ En raison des relations économiques de dépendance

58 ABIT, Convention n° 29 sur le travail forcé adoptée par la conférence internationale de l'OIT en 1930.

59 Erez Manela, *The Wilsonian Moment. Self-determination and the origins of anti-colonialism*, Oxford 2009; Madeleine Herren, *Global corporatism after World War I. The Indian case*, in: Sandrine Kott, Joëlle Droux (eds.), *Universalizing social rights. A History of the international Labour Organization and Beyond*, pp. 137–152.

60 Margaret MacMillan, *Isosceles Triangle. Britain, the Dominions and the United States at the Paris Peace Conference of 1919*, in: Jonathan Hollowell (ed.), *Twentieth-century Anglo-American relations*, Basingstoke 2001, pp. 1–24.

61 LAB2/961/IL106/8/1923, Minutes de la 24^e session du comité; LAB2/1021/IL105/2/1930, Correspondance with the High Commissioners concerning representation of the Dominions.

qui existent au sein du *Commonwealth*, les enjeux sociaux et de concurrence sont les mêmes pour les Dominions qui soutiennent en conséquence la politique de Londres en particulier sur la question de l'émigration débattue dans les années 1920.⁶² Néanmoins, les intérêts peuvent parfois se révéler antagonistes comme sur la question de l'anthrax⁶³ où les Britanniques se retrouvent isolés lors des débats à l'OIT pour la promulgation d'une convention sur le sujet car ils sont les seuls concernés par cette maladie dans l'industrie textile, les Dominions et l'Inde étant exportateurs de la matière première uniquement.⁶⁴

Dans le but de renforcer leur présence au sein de l'institution internationale, les Britanniques réussissent un tour de force en parvenant à faire nommer le Canada et l'Inde comme membres du Conseil d'administration de l'OIT.⁶⁵ Dès 1919, une commission mixte de la SDN et de l'OIT est chargée de nommer les huit pays les plus industrialisés, ce critère définissant leur nomination au Conseil d'administration, organe de l'OIT qui décide de la politique générale de l'Organisation. Ni le Canada ni l'Inde ne font partie de la liste initiale, néanmoins suite au repli des Etats-Unis, les Britanniques sont soucieux de rétablir l'équilibre géopolitique final et parviennent à les faire nommer sur la liste des huit pays les plus industrialisés. Ces pays deviennent en conséquence membres du Conseil d'administration et offrent une mainmise de l'Empire britannique sur cet organe décisionnel.

Toutefois, les Dominions profitent à certaines occasions de la tribune de l'OIT pour légitimer leur indépendance politique. Ainsi, le gouvernement travailliste élu en 1935 en Nouvelle-Zélande ratifie vingt conventions en bloc en 1938 afin de montrer l'engagement du pays vers la sécurité sociale et faire reconnaître sa politique sur le plan international.⁶⁶ Enfin, si le vote des délégations gouvernementales et patronales des Dominions et de l'Inde s'aligne sur celui de Londres en fonction des intérêts économiques partagés, le vote des délégations syndicales est plus

62 ANB, LAB2/962/IL111/3/1924; Compte rendu de la 28^e session du comité industriel.

63 L'anthrax (infection charbonneuse des laines) est une infection qui touche à la fois les ouvriers agricoles (transmission par la laine) et les ouvriers industriels et par conséquent concerne de nombreux pays.

64 ABIT, Convention n° 18 sur les maladies professionnelles, 1925; ABIT, Comptes rendus CIT, Genève 1924; ANB, LAB2/961/IL106/7/1923, LAB2/962/IL111/4/1924, Correspondence concerning International Labour Committee regarding report of meeting of representatives of imperial and dominion governments; ABIT, CIT, 6^e session, Genève 1924.

65 ASDN, Section 15 Labour, R1191; ANB, LAB2/849/IL156/1921, Reform of Constitution of Governing Body of the ILO – Determination of Eight States of Chief Industrial Importance.

66 ABIT, CIT Compte rendu des travaux de la CIT, 34^e session, 1938.

difficilement acquis comme dans le cas du Canada et de l'Inde. Le délégué syndical indien utilise la tribune de l'OIT pour mener un discours nationaliste:

La phase que l'Inde traverse en ce moment est essentiellement radicale dans son caractère. Il s'agit d'un effort sur le plan national pour affirmer le droit du peuple à suivre sa propre destinée conformément à sa volonté, et contre la domination d'une puissance occidentale. Des grands sacrifices ont été faits pour la liberté nationale. Des milliers d'Indiens, n'appartenant pas seulement aux classes instruites, mais aussi à la classe ouvrière, n'ont pas hésité à se sacrifier dans l'espoir d'une émancipation. Aujourd'hui, dans l'Inde toute entière, se manifeste un sentiment d'hostilité contre la Puissance britannique. [...] Ce qui se passe aujourd'hui dans l'Inde peut se produire demain dans les possessions coloniales de toutes les puissances occidentales.⁶⁷

Les représentants de l'Inde à l'OIT se pensent dès 1919 comme une nation différente dont ils affirment le particularisme tout en s'exprimant comme puissance régionale au fil de l'entre-deux-guerres afin de défendre les intérêts d'un continent en devenir. Le paradoxe apparent de la politique britannique à l'OIT est en fait le résultat de forces contradictoires. D'un côté, les Dominions et l'Inde se servent de cette enceinte pour obtenir plus de légitimité internationale et de l'autre le gouvernement de Sa Majesté utilise cette Organisation pour tenter de garder le contrôle, renforcer sa présence et son bon droit impérial.

Conclusion

Dans l'entre-deux-guerres, l'impérialisme gagne l'ensemble de la société britannique.⁶⁸ Les conservateurs envisagent l'OIT comme un moyen de prolonger leurs pratiques impériales. L'identité britannique imprègne les comportements des Britanniques dans cette Organisation où ils apportent leurs valeurs libérales de droit et justice sociale. Internationalisme et impérialisme se confondent ainsi à l'OIT afin de protéger les intérêts britanniques. Ces derniers se font le relai d'une politique sociale réformatrice, parfois en décalage d'ailleurs avec le niveau de leurs propres politiques sociales, afin de faire barrage au communisme. Les Britanniques comme fonctionnaires, experts ou délégués sont nombreux dans cette Organisation, participent à leurs travaux de manière intensive et de nombreuses circulations permettent des transferts d'expertise et des perméabilités constructives. Néanmoins, l'Organisation garde une di-

67 *Ibid.*, 14^e session, 1930, discours de M. Joshi.

68 John M. MacKenzie, *Propaganda and Empire. The manipulation of British Public Opinion 1880–1960*, Manchester 1986.

mension essentiellement utilitaire pour le gouvernement britannique; celle d'un instrument au service de sa politique étrangère. Cette fonction est visible en 1919 lorsqu'il investit l'Organisation pour faire barrage aux poussées révolutionnaires, dans sa volonté de faire venir les Américains en Europe et donc à l'OIT, afin de garder la main sur l'Empire, et même pendant la Seconde Guerre mondiale où le tripartisme de l'Organisation montre toute son utilité pour l'effort de guerre. L'empreinte de la *Britishness* sur l'OIT fut donc majeure dans la première moitié du 20^e siècle. La participation d'une variété d'acteurs britanniques aux travaux de cette Organisation a favorisé la diffusion de leurs idées sur les pratiques de l'international développées à Genève.