

Message n° 65

Publication semestrielle par la
Section des anciens
fonctionnaires du BIT du
Syndicat
BIT - Bureau 5-67
CH 1211 Genève 22
Tél.: +41 (0)22 799.64.23
E-mail:
anciens_message@ilo.org

Comité de rédaction :
François Kientzler
Secrétaire exécutif,
Ivan M.C.S. Elsmark
Françoise Falquet
Marianne Stämpfli

Message No 65

Biannual publication by the
Section of Former ILO
Officials of the Staff Union
ILO - Office 5-67
CH 1211 Geneva 22
Tel.: +41 (0)22 799.64.23
E-mail:
anciens_message@ilo.org

Editorial committee :
François Kientzler,
Executive Secretary,
Ivan M.C.S. Elsmark
Françoise Falquet
Marianne Stämpfli

Les contributions signées engagent
uniquement leurs auteurs et ne
reflètent pas nécessairement les
opinions de la rédaction ou du
Bureau. La rédaction se réserve le
droit de rédiger les articles reçus.

The responsibility of opinions
expressed in signed articles rests
solely with the authors, and
publication does not constitute an
endorsement by the editors or the
Bureau of the opinions expressed in
them. The editors reserve the right to
edit the articles received.

ISSN 1998-3042
Arrêté le 20 mai 2019
Printed in Switzerland

Le centenaire de l'OIT

Pour commémorer le 100^e anniversaire de l'Organisation internationale du Travail, le Bureau de la Section des anciens fonctionnaires et les rédacteurs ont jugé opportun de publier ce numéro spécial du *Message* afin de rendre hommage à l'Organisation et aux hommes et femmes qui l'ont servie. Depuis la création de notre magazine en 1987, de nombreuses contributions vives et engageantes ont été publiées sur différents aspects de l'histoire de l'OIT. En les lisant, on peut ressentir le flux d'événements et de personnalités et mieux comprendre les multiples facettes des circonstances qui ont marqué les actions et les progrès réalisés au cours des 100 dernières années. Chacun a apporté une pierre au grand édifice de l'OIT. Cependant, l'espace ne nous permet pas de reproduire toutes les contributions parues et il a fallu faire un choix parmi celles d'intérêt plus général.

Ce numéro contient les articles suivants : un message du Directeur général Guy Ryder ; un aperçu de David A. Morse sur la genèse de l'OIT. Suivent ensuite un nombre d'articles traitant de la constitution et du développement de l'Organisation pendant les deux premières décennies, le défi de la guerre pendant le déplacement à Montréal qui a été couronné par la Déclaration de Philadelphie. La dernière partie nous raconte la vie de quatre fonctionnaires remarquables et finit avec les souvenirs de Francis Blanchard qui fait un lien entre le passé et notre temps.

Jusqu'à présent, nous avons publié près de cent articles sur le passé de l'OIT. Les lecteurs souhaitant consulter l'un des articles ne figurant pas dans ce numéro sont invités à consulter la page d'accueil de la Section, [http // anciens-bit-ilo.org](http://anciens-bit-ilo.org), en particulier la page du Centenaire (voir les témoignages dans la boîte sur le côté droit de l'écran), qui les dirigera vers une sélection plus complète d'articles ainsi que sur tous les numéros antérieurs du *Message* et de son prédécesseur, *La lettre aux anciens*.

En lisant ce récit de nos anciens collègues, nous nous rendrons compte que le passé est loin d'être complètement effacé et que les souvenirs poussiéreux sont sans importance dans le contexte actuel, mais qu'il s'agit d'une force historique dynamique qui doit compter, illuminer le présent et servir de lumière pour le futur. Cela ne veut pas dire que les activités de l'Organisation doivent être figées dans l'orthodoxie traditionnelle. L'OIT est un organisme vivant qui doit évoluer pour faire face aux défis du temps avec un zèle infatigable pour la justice sociale, la dignité, le bien-être et le bonheur de tous les êtres humains. L'incitation qui est conférée à son mandat est son moteur et sa raison d'être. Nous qui avons servi cet idéal à notre époque, nous faisons confiance à la capacité de l'OIT de faire face aux défis futurs dans une société fondée sur des sables mouvants.

En 1919, il a fallu relever d'immenses défis et essayer de nouvelles idées dans le monde de l'après-guerre, marqué par des bouleversements politiques et sociaux. Les États membres, « animés par des sentiments de justice et d'humanité », ont ensuite confié à l'OIT le mandat primordial d'œuvrer en faveur d'une « paix durable fondée sur la justice sociale », un défi à la fois universel et courageux.

Message

Universel, car il doit inclure tous les êtres humains, sans distinction de sexe, de race, de nationalité ou de croyance. Courageux, car un objectif aussi noble peut sembler aller au-delà de la réalisation et de la compréhension. Comme l'écrivait Albert Thomas en 1932: « *Cette fin n'est certes point atteinte, si tant est qu'on ne puisse jamais y parvenir. Et d'ailleurs est-il nécessaire que ceux qui conçoivent un idéal digne de ce nom puissent espérer qu'il sera un jour atteint pour qu'ils travaillent à s'en rapprocher sans cesse ?* » La volonté de surmonter tous les obstacles pour atteindre cet objectif ambitieux est l'esprit de l'OIT qui, au cours des cent dernières années, a guidé un personnel dévoué, composé de nombreux pays et domaines de compétence. Feu le Directeur général, Edward J. Phelan, s'adresse à nous tous en déclarant : « *Quiconque a passé un temps considérable au BIT ne l'a jamais quitté. Tant que cette loyauté existera et qu'elle sera nourrie par un retour en arrière sur l'histoire de l'OIT, elle continuera à aller de l'avant* ». A cet égard, nous mettons notre confiance ensemble dans l'espoir que l'Organisation continuera à progresser dans le cadre de sa mission.

En terminant, laissez les voix du passé parler pour elles-mêmes.

*Ivan M.C.S. Elsmark
Secrétaire exécutif honoraire*

Message du Directeur général



Cette année, nous célébrons notre centenaire, un anniversaire extraordinaire. Depuis cent ans, le personnel du BIT a démontré son attachement à cette organisation et au service de la justice sociale. C'est l'engagement remarquable des femmes et des hommes du monde entier, y compris chacun de vous, qui a rendu possible le parcours et les réalisations de l'OIT.

Je suis convaincu que, dans un an, nous pourrons regarder en arrière avec fierté et satisfaction, et reconnaître que nous avons pris part à un grand moment de notre histoire.

Guy Ryder

L'OIT dans l'Histoire

Avant Versailles : la genèse de l'OIT

par David A. Morse, Directeur général 1948-70¹

Commençons par la Conférence de la paix, qui se réunit à Paris en janvier 1919, deux mois après l'armistice ayant mis fin à la première guerre mondiale.

A l'une de ses premières séances, la Conférence instituait une Commission de la législation internationale du travail, avec à sa tête, Samuel Gompers, le premier président de la Fédération américaine du travail. Certains délégués avaient sans doute jugé assez surprenant que la Conférence de la paix mît à l'étude des problèmes du travail au nombre de ses premières préoccupations ; pourtant, tout le monde reconnaissait alors que la situation et l'instabilité

qui avaient caractérisé, en 1918 et en 1919, le monde du travail en général et celui de l'industrie en particulier, notamment en Europe, appelaient une action immédiate et constructive.



Il incombait à la Commission, qui se composait de représentants de neuf pays², de se prononcer sur une question très importante : devait-elle proposer d'insérer dans le traité de paix la constitution, rédigée de façon détaillée, d'une organisation internationale du travail de caractère permanent, ou lui fallait-il se borner à recommander l'adoption d'une déclaration générale de principe, d'une sorte de charge du travail ?

Elle se décida finalement à élaborer la constitution d'une organisation qui serait chargée d'examiner les nouveaux problèmes du travail, à mesure qu'ils surgiraient, et d'aider à les résoudre. En outre, elle décida, mais seulement à titre subsidiaire, d'approuver une liste de principes généraux.

Le rapport de la Commission se composait de deux parties : l'une comprenait la constitution de l'Organisation internationale du Travail proposée, y compris des dispositions relatives aux relations de celle-ci avec la Société des Nations, et l'autre la liste des principes généraux en matière de travail. Ce rapport fut adopté par la Conférence de la paix en avril 1919. Ces deux parties furent ensuite incorporées au traité de Versailles.

Alors que l'on se souvient surtout de la Conférence de la paix de Paris à cause de son oeuvre sans lendemain dans les domaines politique et économique, sa principale décision en matière de politique sociale – la création de l'OIT – exerce toujours une influence de vaste portée dans le monde entier.

Mais avant de parler de la Constitution de l'OIT, j'aimerais faire une brève incursion dans le passé.

Par une curieuse coïncidence historique, c'est presque exactement un siècle avant la Conférence de Paris que les premières propositions d'action internationale pour réglementer les conditions de travail avaient été soumises à une Conférence internationale, le Congrès d'Aix-la-Chapelle en l'occurrence, par l'industriel gallois, établi en Ecosse, Robert Owen. A cette époque, Owen prêchait dans le désert. Quelques années plus tard, toutefois, d'autres employeurs préconisèrent une action analogue : Hindley en Angleterre et Legrand en France.

Du côté ouvrier, l'Association internationale des travailleurs, c'est-à-dire la première Internationale, constituée en 1864, la deuxième Internationale, créée en 1889, et la Fédération syndicale internationale, fondée en 1898, exprimèrent toutes, de différentes façons, les aspirations internationales des travailleurs en ce qui concerne une amélioration de leur sort partout dans le monde.

Quant aux gouvernements, sous l'influence des théories économiques et sociales du XIXe siècle, ainsi qu'à la suite des pressions exercées par les travailleurs ou au nom de ceux-ci, ils ne restèrent pas inactifs. En 1890, après des initiatives prises par le colonel Frey, Président de la Confédération suisse, une Conférence internationale sur les conditions de travail fut convoquée à Berlin par le chancelier Bismarck.



La Conférence de Berlin 1890

Ainsi donc, les employeurs, les travailleurs et les gouvernements ont tous joué un rôle, bien que séparément, dans l'évolution du concept de l'action internationale pour l'amélioration des normes de travail. Toutes ces initiatives ont été inspirées par des hommes qui s'étaient sincèrement préoccupés des conséquences pénibles qu'avaient entraînées, pour les travailleurs, l'industrialisation et les rivalités économiques du XIXe siècle. En 1900 on créa, pour une très large part à la suite de cette « prise de conscience » des problèmes sociaux dans les pays européens, l'*Association internationale pour la protection légale des travailleurs*, organisation non gouvernementale qui recevait des contributions volontaires des gouvernements s'intéressant à son activité. Cette organisation, bien que ses travaux n'eussent guère eu d'effets immédiats sur les législations nationales, peut être considérée comme précurseur de l'OIT.

Vers la fin de la première guerre mondiale, les gouvernements alliés, alors qu'ils préparaient la Conférence de la paix, avaient dû tenir dûment compte des conférences ouvrières internationales qui s'étaient tenues pendant le conflit à Leeds, à Stockholm et à Berne pour demander instamment, dans des résolutions, que les conditions de paix comportent, pour les travailleurs, des garanties minima quant à la législation du travail et aux droits syndicaux, en reconnaissance des services signalés qu'ils avaient rendus pendant la guerre, aussi bien dans les usines que sur les champs de bataille.

Tout cela explique la création de la Commission de la législation internationale du travail lors de la Conférence de la paix à Paris, ainsi que l'adoption à l'unanimité, par celle-ci, du rapport de ladite commission.

¹ Directeur général de 1948 à 1970, extrait des Conférences à la Cornell University, 1969.

² Belgique, Cuba, États-Unis, France, Italie, Japon, Pologne, Royaume-Uni, Tchécoslovaquie (James T. Shotwell, *L'Origine et l'évolution de l'Organisation internationale du Travail et son rôle dans la communauté mondiale*, vol. I, pp. 128-129).

1919: la première Conférence internationale du Travail

par Harold B. Butler, Directeur 1932-1938

Harold B. Butler (1883-1951) fait ses études à Oxford et rejoint la fonction publique britannique en 1907. En 1917 il est le collaborateur du ministre au ministère du travail. En 1918, avec Edward Phelan et Malcolm Delevigne, il rédige un programme pour la Section sur le travail dans le futur traité de Paix qu'examinera la Conférence de la Paix. En 1919, il est nommé Secrétaire du Comité d'organisation puis Secrétaire général de la première Conférence internationale du Travail à Washington DC. Pendant les premières années du BIT, il occupe le poste de Directeur-adjoint chargé de l'administration et des finances. En 1932, il succède à Albert Thomas comme Directeur du BIT. Il démissionne en 1938 et devient Directeur du Huffield College à Oxford. De 1939 à 1941 il est Commissaire à la Défense civile puis ministre plénipotentiaire à l'Ambassade du Royaume Uni à Washington DC de 1942 à 1946.

Butler a joué un rôle important pour le succès de la première Conférence comme Edward Phelan plus tard a écrit : « Lorsqu'une difficulté venait à se présenter devant la Conférence, spécialement une question constitutionnelle ou de procédure, on prêtait une oreille particulièrement attentive à ceux qui avaient participé à l'élaboration de l'Organisation à Paris, et notamment au Secrétaire général, M Butler. » Nous exprimons notre sincère gratitude à M. Jean-Jacques Chevron qui a bien voulu traduire ce texte.

IE

Le Traité de Paix avait prévu la composition d'une Conférence internationale du Travail annuelle mais laissé à celle-ci le soin de définir sa propre procédure. Le Comité d'organisation a donc consacré beaucoup de soin et de travail à la rédaction d'un Règlement provisoire qui fut adopté à la deuxième séance de la Conférence mais renvoyé à un Comité spécial pour un nouvel examen. Le Comité, après des débats prolongés, soumit à la Conférence un texte révisé de Règlement en 20 articles qui fut ainsi adopté définitivement. Ce dernier n'appelle pas ici de commentaire particulier mais deux observations d'ordre général. En premier lieu, l'expérience a démontré la sagesse du Comité d'organisation et de la Conférence qui mit en place la procédure parlementaire de la Conférence, dès le début. La pratique varie considérablement d'un pays à l'autre. Les

pouvoirs du président, la façon dont il convient de traiter les résolutions, la procédure de vote, la clôture des débats, sont des questions d'importance fondamentale dans la conduite de n'importe quelle réunion mais, comme le Comité en fit la remarque, sont traitées de façon très diverse dans les assemblées à travers le monde.

Il ne fut pas possible de trouver pour chaque disposition une règle qui satisfasse tout le monde. Il fallut s'en souvenir et admettre que les procédures suivies par n'importe quel pays ou groupe de pays ne pouvaient être insérées dans le Règlement.

De fait, celui-ci constitua le premier Règlement jamais élaboré, établissant un compromis entre un grand nombre de pratiques nationales. Bien qu'il ait fait de temps à autre l'objet d'amendements, le Règlement a, dans

l'ensemble, montré son efficacité dans son application et rendu un grand service à l'Organisation en mettant à sa disposition un ensemble de règles auxquelles les délégués à la Conférence se sont progressivement habitués. La rapidité qui en est résultée dans le traitement des affaires de la Conférence et l'absence de confusion dans l'application des procédures a évité à la CIT beaucoup d'heures de travail et de pertes de patience.

La deuxième question qui attire l'attention est l'émergence du problème linguistique dès la première Conférence tenue sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail. Le vicomte d'Eza, représentant le Gouvernement de l'Espagne, demanda que l'espagnol fût reconnu comme troisième langue officielle. Il attira l'attention sur le grand nombre de pays hispanophones et sur les difficultés que rencontraient nombre de leurs délégués, particulièrement les délégués travailleurs, à suivre les débats en anglais et en français. Sa demande en fit naître d'autres, similaires, pour la reconnaissance de l'allemand et d'une des langues slaves. En fait un accord avait déjà été conclu aux termes duquel la traduction des débats en espagnol serait quotidiennement mise à disposition des délégués aux frais du Gouvernement américain.¹ Aucune réunion internationale ne peut se dérouler efficacement sans que la grande majorité des délégués puisse en suivre les débats de façon satisfaisante. A la Conférence internationale du Travail, où les délégués ne jouissent pas de cet avantage, la nécessité d'interpréter pour eux les débats - autant que possible dans un nombre important de langues - fut très vite jugée impérative.



L'ouverture de la Conférence

La Conférence de Washington créa un autre précédent de portée considérable dans l'histoire de l'Organisation en reconnaissant l'existence des groupes d'employeurs et de travailleurs. Lorsque le Traité de Paix fut signé il n'avait probablement pas été prévu que les délégués des employeurs et ceux des travailleurs - nécessairement liés, respectivement, par une sympathie et des intérêts communs - auraient tendance à se regrouper en blocs distincts en vue d'une unité d'action. Quoiqu'il en soit, aucune disposition du Traité ne laisse penser qu'une telle situation était alors envisagée. Pourtant, avant même que la Conférence ne se réunisse pour la première fois, les deux groupes avaient commencé à prendre forme.

Pour ce qui était des employeurs, le germe d'une telle organisation existait déjà. En 1911, M. Olivetti avait organisé le premier Congrès des organisations patronales de l'industrie et de l'agriculture (*Congresso internazionale dell'organizzazioni padronali dell'industria e dell'agricoltura*). De cette réunion naquit l'idée de créer un Centre d'information international pour les employeurs et en 1913 M. Carlier et M. Lecocq, à l'époque respectivement président et secrétaire du Comité central industriel de Belgique, prirent des contacts dans divers pays d'Europe pour trouver des soutiens en vue de la création d'un tel Centre. Lors d'une réunion tenue à Paris en juin 1914, sa création fut décidée et MM. Carlier et Lecocq en furent respectivement nommés président et secrétaire. La guerre empêcha la réalisation de ce projet, mais ils le relancèrent lorsque fut annoncée la convocation de la Conférence de Washington. En arrivant à Washington, ils prirent l'initiative, de concert avec M. Guérin (France) et M. Marjoribanks (Grande-Bretagne), d'inviter les délégués employeurs à une réunion au ministère de la Marine le 28 octobre, veille de l'ouverture de la Conférence. A partir de cette date ce fut le groupe des employeurs, ainsi créé, qui procéda aux désignations par les employeurs pour la vice-présidence, la composition des comités et, finalement, la composition du Conseil d'administration. Il décida, lors de ses réunions, de la politique qu'il convenait d'adopter sur la plupart - sinon toutes - des questions donnant lieu à un débat, et une série d'importants amendements au projet de convention sur la durée du travail fut présenté au nom du groupe des employeurs dans son ensemble. Finalement, avant la fin de la Conférence, le groupe rédigea

et adopta le 23 novembre les statuts d'une Organisation internationale des employeurs permanente.

La formation du groupe des travailleurs allait encore plus de soi et exigea fort peu de préparation. La Fédération internationale des syndicats venait tout juste d'être reconstituée à Amsterdam et avait joué un rôle prépondérant dans l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche qui avait précédé l'ouverture de la Conférence. Son autorité était indiscutable, au-delà de la contestation et de la critique. Elle alla jusqu'à exiger que tous les délégués travailleurs fussent choisis en accord avec les organisations affiliées à la Fédération. Dans ce contexte, il était naturel que les dirigeants de la Fédération, eux-mêmes délégués à la Conférence, agissent de façon unie et, dès le départ, constituent un groupe discipliné de leurs camarades travailleurs. Le 1^{er} novembre, deux jours après l'ouverture de la Conférence, M. Mertens, en sa qualité de président du groupe des travailleurs, informa le Secrétaire général de la Conférence que M. Oudegeest avait été nommé secrétaire du groupe. Tout comme le groupe des employeurs, celui des travailleurs tint des réunions régulières pendant la Conférence et soumit une série d'amendements de groupe au Comité chargé de la rédaction du projet de convention sur la durée du travail. Comme pour les employeurs les désignations des travailleurs pour la composition des comités et du Conseil d'administration furent décidées lors de discussions au sein du groupe des travailleurs.

Il serait hors de propos de commenter ici la part importante que ces formations naturelles ont joué depuis dans les travaux de l'Organisation. Bien que, de temps à autre, elles aient été critiquées pour avoir introduit un élément de discipline trop fort et, par conséquent, fait obstacle à l'expression d'opinions individuelles, il ne fait aucun doute que sans l'expression collective des points de vue des employeurs et des travailleurs pendant les débats de la Conférence et les négociations paritaires en vue de parvenir à un accord qu'elles ont rendu possible, la solution des problèmes aurait été infiniment plus ardue et les résultats moins satisfaisants. Bien plus, l'existence de ces groupes a aidé à préserver et à renforcer le caractère tripartite essentiel de la Conférence. Il en est aussi résulté que la Conférence a pu examiner les questions, moins sous l'angle des points de vue nationaux et davantage sous celui

de leur importance technique et de leur portée, du point de vue de ceux qui participent à la production industrielle.

L'orientation ainsi donnée, dès le départ, au travail de la Conférence a certainement été en harmonie avec les espoirs et les intentions de ceux qui avaient rédigé la Partie XIII du Traité de Paix. Leur objectif avait été de créer un parlement au sein duquel tous les points de vue dont il faut nécessairement tenir compte pour déterminer les conditions de vie et de travail dans l'industrie, fussent pleinement entendus. Dans l'ensemble, la formation des groupes employeurs et travailleurs a assurément contribué à atteindre cet objectif.

Une autre décision, prise au cours des premiers jours de la Conférence de Washington, renforça même cette orientation. Le débat acharné qui avait eu lieu au Comité de la Conférence de la Paix sur la question de savoir s'il fallait accorder un simple ou un double vote aux délégués gouvernementaux était encore dans la mémoire de nombreux délégués. Ceux qui s'étaient fait les avocats de l'attribution du vote simple aux gouvernements tout en acceptant la décision finale de bonne grâce, estimaient qu'ils pourraient raisonnablement demander une compensation. En conséquence, il fut accepté qu'en ce qui concerne la composition des comités mis en place pour traiter les diverses questions inscrites à l'ordre du jour, les employeurs et les travailleurs seraient - en nombre - à égalité avec les gouvernements, bien que la Commission de proposition se soit abstenue sur la question de principe.

Cet accord, toutefois, ne fut pas appliqué à la Commission de proposition que l'on estimait devoir être composée de la même façon que le Conseil d'administration et qui, en conséquence, devint presque identique à celui-ci. La constitution de la Commission de proposition fut un autre exemple heureux de ce qu'avait envisagé le Comité d'organisation. Il avait prévu qu'il serait nécessaire de créer une sorte d'organe de la Conférence, pleinement représentatif de ses divers groupes, auquel toutes les questions relatives à ses travaux pourraient être renvoyées. De cette façon, de longs débats de procédure purent être évités et il fut possible de parvenir à des décisions sur la conduite générale des débats, la création de commissions et d'autres questions d'ordre général qui n'auraient pu être traitées de

façon rapide et satisfaisante en séance plénière par la Conférence. Là encore fut établi un important précédent qui prouva par la suite son utilité et créa un rouage essentiel de toutes les Conférences internationales du Travail.

Finalement, il convient de dire quelques mots du travail de secrétariat de la Conférence. Comme le Bureau international du Travail n'existait pas encore, le secrétariat fut inévitablement constitué un peu n'importe comment en recrutant les éléments qui étaient disponibles. Certains de ses principaux membres avaient déjà acquis quelque expérience dans les équipes de la Conférence de la Paix et du Comité d'organisation. D'autres furent empruntés au Secrétariat embryonnaire de la Société des Nations, tandis que les travaux d'exécution furent, pour l'essentiel, confiés à du personnel local américain recruté sur place. La différence essentielle entre la Conférence et d'autres réunions internationales qui l'avaient précédée résidait dans le fait que ses hauts fonctionnaires avaient tous été choisis parmi toutes sortes de nationalités différentes alors que le secrétariat proprement dit était organisé non en fonction des nationalités mais selon une méthode fonctionnelle.

Bien entendu on rencontra de très grandes difficultés à transformer en une équipe efficace un personnel recruté aussi rapidement parmi des éléments aussi hétérogènes. Néanmoins l'expérience de Washington permit de conclure qu'il était possible d'obtenir une coopération loyale et un haut niveau de résultats d'un personnel international. Comme le Secrétaire général en fit la remarque à la fin de la Conférence, le personnel exécuta ses tâches avec un grand enthousiasme car il avait compris qu'il participait à un grand événement et démontré, par le succès de ses efforts, que « la coopération internationale peut aussi bien réussir au royaume de l'administration que la Conférence a démontré qu'elle le peut au royaume de la législation. »

Le Conseil d'administration

Comme on l'aura déjà compris, l'un des traits marquants de la Conférence de Washington fut la façon dont elle mit en lumière les principaux problèmes liés aux objectifs et à la structure de l'Organisation internationale du Travail. Et notamment la façon dont étaient traitées les questions concernant les pays d'outre-mer. Avant la guerre aucun pays extérieur à l'Europe

n'avait participé aux réunions convoquées sous les auspices de l'Association pour une Législation internationale du Travail. Ceci était dû, en partie, à l'origine et aux motivations purement européennes de cette dernière et, en partie également, au développement comparativement plus modeste de l'industrie dans les pays d'outre-mer à l'exception des Etats-Unis ; et même ces derniers ne faisaient que commencer à exporter des produits manufacturés sur une grande échelle. Les besoins considérables en matériel de guerre et les obstacles placés par la guerre au transport maritime avaient privé les pays d'outre-mer de la plus grande partie des approvisionnements qu'ils étaient habitués à recevoir des usines européennes. Durant cette période, nombre d'entre eux en étaient venus à développer des activités industrielles pour satisfaire leurs propres besoins, tandis que certains - tels le Japon et le Canada - avaient même été encouragés à produire des biens destinés à l'exportation, que ce soit pour approvisionner les belligérants, dont les besoins en munitions étaient pratiquement sans limites, ou pour s'emparer de marchés d'outre-mer qui avaient des besoins urgents en produits que les pays belligérants n'étaient plus en mesure de fournir.

En conséquence, l'industrialisation avait fait de grands progrès pendant la guerre dans les pays d'outre-mer - tout particulièrement en Asie et en Amérique - qui avaient donc commencé à rencontrer des problèmes industriels et sociaux auxquels, auparavant, ils prêtaient peu d'attention. Il était donc naturel qu'ils s'attendissent à jouer un rôle plus important dans les délibérations de la Conférence ainsi que dans les principales commissions.

Pendant la Conférence, cette question apparut au premier plan en deux occasions : la première lors de la création de la commission chargée de traiter des migrations ; la seconde lors de l'élection du Conseil d'administration.

Le rapport de la commission sur le chômage avait proposé, entre autres, l'adoption d'une résolution recommandant au Conseil d'administration de nommer une commission chargée des problèmes migratoires. M. Gemmill délégué des employeurs d'Afrique du Sud présenta le 25 novembre un amendement tendant à ce que « la représentation des Etats du continent européen dans la commission soit limitée à la moitié du total de la composition de la commission. » Il

justifiait sa position en soulignant que les migrations étaient une question qui intéressait également les pays européens et d'outre-mer et que les intérêts de ces derniers étaient au moins aussi engagés que ceux des premiers. L'amendement fut finalement adopté, montrant ainsi le rôle que les pays d'outre-mer entendaient jouer dans la vie de l'Organisation.

Cette motion, toutefois, n'aurait pu être présentée avec autant de force si la question de l'élection du Conseil d'administration avait été réglée de façon différente. Cette élection avait été placée à l'ordre du jour de la Conférence le 25 novembre. Elle avait fait l'objet de longues discussions et de négociations à la Commission de proposition où les pays d'outre-mer avaient revendiqué beaucoup plus de sièges qu'ils ne s'en étaient finalement vu attribuer. Dans le cas du groupe gouvernemental, huit des douze sièges disponibles avaient déjà été attribués par le Traité aux huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable. Parmi eux, le Japon et les Etats Unis étaient les seuls pays d'outre-mer qui avaient été inclus dans la liste proposée par le Comité d'organisation. En conséquence, la délégation indienne émit une protestation, faisant valoir que l'Inde devait se voir reconnu le droit d'y être incluse et son premier délégué, M. Louis Kershaw, refusa de prendre part à l'élection jusqu'à ce que le Conseil de la SdN se soit prononcé sur l'objection formulée par l'Inde. Il restait alors quatre gouvernements à élire par les délégués gouvernementaux présents à la Conférence en dehors de ceux représentant les huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable. L'élection permit à l'Argentine, au Canada, à la Pologne et à l'Espagne d'accéder aux sièges vacants. Il fut aussi proposé que dans le cas d'une vacance éventuelle, le Danemark puisse se voir attribuer le siège en question, une disposition permettant de faire face à la situation au cas où les Etats Unis ne ratifieraient pas le Traité.

En conséquence, quatre des douze sièges gouvernementaux furent attribués aux représentants de pays d'outre-mer. Ultérieurement, lorsque le Conseil de la SdN dressa la liste des huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable, elle y inclut non seulement l'Inde mais aussi le Canada, attisant ainsi le sentiment d'injustice qui prévalait parmi les délégués d'outre-mer à Washington.

Malgré les efforts tendant à assurer une représentation de l'outre-mer au sein du groupe des employeurs, celui-ci nomma en fait six représentants européens tandis que le groupe des travailleurs, qui avait catégoriquement rejeté le critère de la nationalité dans le processus de sélection, nomma cinq Européens et un Canadien pour le représenter au Conseil d'administration.

En conséquence, le premier Conseil d'administration comprit vingt membres européens sur un total de vingt-quatre. Ce résultat provoqua une protestation vigoureuse des délégués d'outre-mer qui prit la forme d'une résolution présentée par M. Gemmill et appuyée par un grand nombre de délégués d'outre-mer, exprimant «leur désapprobation de la composition du Conseil d'administration du Bureau international du Travail dans la mesure où pas moins de vingt membres de ce Conseil sur vingt-quatre sont des représentants de pays européens.» M. Fontaine estimait, par contre, que la vocation des pays à devenir membres du Conseil d'administration ne devait pas être déterminée en termes de répartition géographique mais à l'aune de leur développement industriel et de leur expérience ainsi que de l'importance de leurs intérêts industriels.

Quand la question fut mise aux voix, la Conférence était divisée de façon égale. La motion de M. Gemmill fut adoptée par quarante-quatre voix contre trente-neuf, la majorité étant composée de trente-cinq délégués d'outre-mer, comprenant les délégués des travailleurs du Guatemala, de l'Inde, du Japon, du Pérou et de l'Afrique du Sud et de quatre voix européennes. La minorité était composée, à une exception près, de délégués européens, mais la plupart des délégués des travailleurs et un certain nombre d'autres s'abstinrent de prendre part au vote.

Mieux encore, l'initiative prise à Washington par M. Gemmill se révéla le point de départ d'une révision de l'Article 393 du Traité lui-même afin de donner une meilleure représentation aux pays d'outre-mer.

Néanmoins, malgré les divergences qui avaient surgi à propos de la distribution des sièges, la Conférence procéda à la formation du Conseil d'administration qui, de ce fait, siégea pour la

première fois à Washington. C'était un pas d'une extrême importance dans le démarrage des travaux de l'Organisation. On sentait, particulièrement au sein du groupe des travailleurs, qu'il était impératif de créer dès que possible le Bureau international du Travail si l'on voulait assurer la continuité et le développement des travaux de la Conférence. Toutefois, Le Bureau ne pouvait être créé tant qu'un Directeur n'était pas nommé et le Directeur ne pouvait être nommé que par le Conseil d'administration. Il ne faisait aucun doute que le point de vue du groupe des travailleurs était raisonnable et justifiait qu'une action fut prise. A sa première réunion, le 27 novembre, le Conseil procéda à l'élection de son premier président, M. Arthur Fontaine, et de M. Albert Thomas comme Directeur du Bureau à titre provisoire. Par ces deux nominations, annoncées l'avant-dernier jour de la Conférence, l'avenir de l'Organisation fut - comme cela fut prouvé - largement assuré. La nomination de M. Fontaine aux fonctions de président était largement justifiée par les services éminents qu'il avait rendus à la Conférence de la Paix en qualité de président du Comité d'organisation et comme délégué à la Conférence. Pendant plus de onze ans il guida le Conseil d'administration avec un talent et un jugement incomparables. Ceux qui ne connaissaient pas encore les brillantes qualités et la forte personnalité de M. Albert Thomas furent rapidement convaincus à son contact qu'entre ses mains le Bureau deviendrait un instrument de premier ordre pour jouer le rôle que les auteurs du Traité lui avaient réservé. Là encore, la Conférence de Washington avait véritablement bien mis en place les fondations de l'Organisation.

La réussite de la Conférence

En procédant, onze ans plus tard, à une évaluation de la réussite de la Conférence de Washington, on ne manque pas d'être frappé par l'acuité avec laquelle elle mit en relief les principaux problèmes qui, depuis devaient venir en tête des préoccupations de l'Organisation internationale du Travail. On est également frappé par la vigueur et la détermination avec lesquelles la Conférence s'attaqua à tous ces problèmes et par les progrès accomplis en l'espace bien court de cinq semaines pour parvenir à leur solution. Il faut se souvenir également que les problèmes constitutionnels et politiques qui font l'objet de ce chapitre n'étaient pas le sujet principal des travaux de la

Conférence. La plus grande part de son activité fut consacrée à la rédaction de six conventions traitant de la durée du travail dans l'industrie, du chômage, du travail de nuit des femmes, du travail de nuit des enfants, de l'âge minimum d'accès des enfants au travail industriel et de l'emploi des femmes avant et après la naissance d'un enfant. En plus de ces conventions elle n'adopta pas moins d'une série de six recommandations et de huit résolutions sur des questions inscrites à l'ordre du jour mais qui n'avaient pas été jugées propres à faire l'objet de conventions.

Cependant l'enthousiasme seul n'aurait pas permis à la Conférence de traiter un ordre du jour aussi vaste. La planification soigneuse assurée par les auteurs de la Partie XIII du Traité et par le Comité d'Organisation doit également être largement reconnue. Ils avaient mis en place une procédure inspirée par une connaissance réelle des conditions nécessaires au succès des conférences internationales. En tout premier lieu, la minutie apportée au travail préparatoire permit de mener à bien la discussion des six questions principales inscrites à l'ordre du jour.

Les rapports présentés par le Comité d'organisation permirent aux délégués d'évaluer dès le départ en quelle mesure un accord général avait déjà été atteint et, par conséquent, de se concentrer sur les points qui nécessitaient négociations et compromis. En conséquence, les six projets de convention qui constituaient véritablement les fondations d'un code de législation internationale du travail furent non seulement dûment adoptés mais par la suite ratifiés puis appliqués jusqu'à un point qui montra qu'il s'agissait de textes sensés et sérieux. Chaque conférence internationale depuis la guerre a illustré cette leçon que le succès dépend dans une large mesure du soin et de la prévoyance avec lesquels le travail préparatoire est mené à bien et que, sans cette indispensable condition, l'échec est presque inévitable.

Assurément, les méthodes de procédure mises en œuvre à Washington avec autant de succès constituèrent un modèle pour les conférences ultérieurement convoquées sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail. On peut même affirmer sans exagérer que le niveau de réussite d'autres conférences internationales a varié dans une grande mesure selon qu'elles suivirent ou ignorèrent ces méthodes. Il existe

Message

une technique de la négociation internationale qu'il convient d'apprendre et qui doit être utilisée par ceux qui la comprennent. L'un des mérites de la Conférence de Washington est d'avoir apporté une contribution considérable à la mise au point de cette technique.

Mais une bonne technique de discussion, aussi nécessaire qu'elle soit, ne peut à elle-seule résoudre les problèmes nombreux et variés qui se présentent.



La Conférence de 1919

Une Conférence portée par une foi moins intense aurait pu hésiter à se confronter si audacieusement aux problèmes qui firent l'objet des décisions prises à Washington. Elle aurait pu hésiter à prendre quelque action que ce fut pour mettre en mouvement la mécanique permanente de l'Organisation, compte tenu des doutes sur la validité juridique des décisions de la Conférence qui flottèrent tout au long de ses travaux, du début à la fin. Le Gouvernement américain avait fait valoir que la Conférence pourrait n'avoir aucun caractère officiel dans la mesure où le Traité de Paix n'était pas encore entré en vigueur. De fait, le Ministre américain Wilson expliqua qu'il n'avait accepté la présidence de la Conférence que parce qu'elle n'avait qu'un statut non officiel.

Dans son discours d'ouverture il fit observer que l'achèvement de l'organisation de la Conférence ne pourrait intervenir avant que la Société des Nations ait été officiellement créée et que les mises au point techniques finales aient été prises ; tout ceci alors que la création de la SdN était déjà certaine.

Si la Conférence avait été moins déterminée à lancer la première partie du programme de travail de la Société des Nations, elle aurait pu être ébranlée par ces vices juridiques dans son mandat. De fait, ils furent discutés à deux reprises par la Commission de proposition. En fin de compte le Conseil d'administration recommanda une solution proposée par M. Fontaine qui avait le mérite d'être à la fois

simple et exhaustive : à savoir que la Conférence, comme cela avait été proposé par le Comité d'organisation, aille de l'avant comme si elle avait été valablement constituée et qu'on laisse à la discrétion du Conseil d'administration le soin de prendre toutes mesures nécessaires pour rendre ses décisions juridiquement applicables lorsque le Traité de Paix entrerait en vigueur, le Conseil d'administration étant alors laissé libre de convoquer à nouveau la Conférence ou d'en décider la clôture. Cette proposition fut soumise à la Conférence qui l'adopta à une majorité confortable de 73 voix contre six.

Lorsqu'il se réunit pour sa deuxième session en janvier 1920, le Conseil d'administration ne rencontra pas de grandes difficultés à trancher ce nœud juridique. Le Conseiller juridique de la Conférence avait soutenu le point de vue qu'aucune décision du Conseil d'administration n'était nécessaire. Lorsque celui-ci se réunit le 26 janvier 1920, on considéra qu'il suffirait, en vertu de l'autorité que la Conférence lui avait déléguée, qu'il proclame la clôture de la session tenue à Washington. Cette procédure fut en conséquence recommandée par le Directeur au Conseil d'administration lorsque celui-ci se réunit ; elle fut adoptée à l'unanimité sans discussion prolongée, puis dûment communiquée aux Etats Membres.

Ainsi, tous les obstacles constitutionnels placés sur le chemin de la Conférence de Washington furent-ils surmontés avec succès. Ils n'auraient sans doute guère pu l'être si toutes les

composantes de la Conférence n'avaient fait preuve d'une forte détermination à en assurer la réussite à n'importe quel prix et à traduire sans plus tarder en réalité vivante les dispositions de la partie XIII du Traité de Paix. Là, sans doute, se situe la réussite la plus remarquable de la Conférence de l'OIT de Washington qui lui donne une place spéciale dans l'histoire de l'Organisation internationale du Travail en lui conférant un peu les caractéristiques d'une assemblée constituante.

Note :

¹ Le choix du français et de l'anglais comme langues officielles fut contesté par la Conférence en 1919. Sur les 36 Etats membres présents, 16 étaient hispanophones. Les partisans de l'allemand firent aussi entendre leur voix mais les séquelles politiques de la guerre furent, les premiers temps, un obstacle. En fin de compte, il fut décidé fin 1927 d'intégrer l'espagnol et l'allemand aux langues de la Conférence. (IE)

Quelques à-côtés de l'histoire du BIT

par *François Agostini*

Dès l'origine, le titre officiel du BIT semble avoir donné lieu à quelque confusion. En effet, au cours des années 20, deux dénominations officielles ont coexisté pendant quelque temps: « Organisation permanente du Travail » et « Organisation internationale du Travail ». Laquelle des deux était la bonne ?

Par exemple, la couverture du texte bilingue de la Constitution, dans l'édition parue en octobre 1921, porte le titre « Permanent Labour Organisation » et « Organisation permanente du Travail ». Puisqu'il s'agissait d'un mouvement officiel, force est d'admettre la validité de cette dénomination. Cependant un autre document officiel, adopté antérieurement, donne une toute autre indication. Le « Règlement » (Standing Orders) de la Conférence, adopté à Washington le 21 novembre 1919, mentionne expressément « l'Organisation internationale du Travail » dans son article premier.

Il semble donc que les deux dénominations aient coexisté pendant quelques années, jusqu'à ce que le titre « Organisation internationale du Travail »

se soit imposé. Quand, exactement ? Difficile à dire. Ce qui est certain c'est que l'évolution a été plus lente en français qu'en anglais, si l'on en croit plusieurs auteurs: M. Gerreau, « Une nouvelle institution du Droit des Gens, l'Organisation permanente du Travail », Paris 1923; E. Mahaim « L'Organisation permanente du Travail », Paris, Hachette, 1923; C. Argentiou, « Les résultats acquis par l'Organisation permanente du Travail, 1919-1929 », Paris, Sirey, 1930. Et pourtant Albert Thomas intitulait « L'Organisation internationale du Travail » le long chapitre documenté qu'il écrivit pour la série publiée au Danemark en 1924 sur « Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations ». L'Annuaire de la S.D.N. utilisait le même titre.

En conclusion, on peut dire que si le titre « Organisation permanente du Travail » a bien failli, à l'origine, être retenu comme titre officiel de l'Organisation il a rapidement perdu du terrain (et apparemment plus vite en anglais qu'en français) devant celui de « Organisation internationale du Travail », qui s'est finalement imposé.

L'élection d'Albert Thomas à la direction du BIT

par *Carl V. Bramsnaes*

Qui serait le premier directeur du Bureau international du Travail? C'était là une question capitale qui se posait lors de la première session de la Conférence de l'OIT, tenue à Washington au cours de l'automne 1919.

La Conférence avait été convoquée à Washington sur l'invitation du président Wilson, mais l'attitude des Etats-Unis quant à leur participation à l'œuvre de la nouvelle institution mondiale créée par la Conférence de la Paix à

Message

Paris demeurait incertaine, et les candidats pour l'élection du premier directeur ne pouvaient guère être qu'un Anglais ou un Français.

L'organisateur de la Conférence était Harold Butler. Comme haut fonctionnaire britannique, il avait, pendant la Conférence de la Paix, joué un rôle très important dans la commission qui s'occupait des problèmes sociaux, et avait participé à l'élaboration de la Partie XIII du Traité, qui constituait la base même de l'Organisation internationale du Travail. Ce n'était certes pas tâche facile que d'organiser une telle conférence pour la première fois alors qu'on ne disposait d'aucune expérience en la matière ; une grande habileté et une longue patience étaient nécessaires. Harold Butler avait montré qu'il était capable d'organiser. La Conférence en elle-même eut un plein succès quant à ses résultats sur le plan social, puisque plusieurs très importantes conventions furent adoptées presque à l'unanimité par les trois éléments de la Conférence. Dans ces conditions, le nom de Harold Butler fut mis en avant dans les discussions privées au sujet de l'élection du premier directeur du BIT.



Un autre nom fut également mentionné, celui d'Arthur Fontaine, chef de la délégation française à la Conférence. Fontaine avait été à Paris l'un des plus éminents représentants des groupements qui avaient préparé la partie sociale du Traité de Paix. En dehors des discussions concernant les noms, l'idée fut également émise qu'il conviendrait d'ajourner à une date ultérieure l'élection d'un directeur.

Tel était le cadre dans lequel se déroula l'élection. Que se passa-t-il, en l'occurrence ? Les membres du premier Conseil d'administration avaient été élus par la Conférence. L'un des Etats Membres

élus était le Danemark ; en ma qualité de délégué du gouvernement danois, j'eus l'occasion de participer aux réunions du Conseil d'administration. A la première séance de l'organisme nouvellement élu, Arthur Fontaine fut nommé président, tout d'abord à titre provisoire, puis, après quelque débat, et sous la pression du groupe des travailleurs, à titre définitif.

Cette élection - qui ne répondait peut-être pas à ses propres vœux - éliminait Fontaine en tant que candidat éventuel au poste de directeur. Le groupe des travailleurs, qui souhaitait une décision définitive, insista de nouveau pour que l'on procédât immédiatement à l'élection d'un directeur - et cela réservait une surprise !

Lorsque l'on compta les suffrages émis au scrutin secret, on constata que trois voix seulement s'étaient prononcées en faveur de Butler contre neuf en faveur d'Albert Thomas, plusieurs membres s'étant abstenus. Comme le nombre des suffrages exprimés était assez restreint, on procéda à un nouveau scrutin dont le résultat fut qu'Albert Thomas obtint encore la majorité contre Butler, bien que cette majorité fût réduite.

Il est hors de doute que le groupe des travailleurs avait été l'élément décisif au sein du Conseil d'administration lors de cette élection, et que le groupe des employeurs avait fourni l'appui nécessaire pour aboutir à l'élection d'Albert Thomas. Autant que je sache, la plupart des membres gouvernementaux, lors du deuxième scrutin, votèrent en faveur de Butler. Le nom d'Albert Thomas n'avait jamais été mentionné au cours des discussions entre les délégués gouvernementaux à la Conférence.

Du point de vue technique, Albert Thomas a été l'*outsider* lors de cette élection, mais il méritait de gagner. Harold Butler s'était révélé un homme possédant des capacités remarquables et une grande habileté, mais, pour édifier le BIT, Albert Thomas avait des qualifications supérieures. Son dynamisme débordant, son immense énergie, son enthousiasme communicatif étaient des qualités indispensables pour donner à la nouvelle organisation cette place éminente dans les affaires sociales du monde que le BIT ne tarda pas à occuper.

En collaboration avec Albert Thomas, Harold Butler, comme Directeur adjoint, fit bénéficier le

Bureau de ses qualités d'administrateur et de son intelligence de la façon la plus efficace; il fut un excellent successeur à la direction du Bureau après la disparition d'Albert Thomas. Mais l'OIT n'aurait pas été, sans Albert Thomas, l'organisation sociale par excellence.

La Partie XIII du Traité de Paix *décrivait* l'Organisation internationale du Travail - il appartenait à Albert Thomas de la *créer*.

J'ai encore présente à l'esprit la dernière session du Conseil à laquelle Albert Thomas participa, et sa dernière Conférence. Toutes deux eurent lieu en avril 1932, à une époque où l'une des plus terribles crises économiques ébranlait le monde, et où le chômage avait atteint un niveau sans précédent. Tous ceux qui ont connu Albert Thomas comprendront qu'il ait considéré

comme une obligation pour son organisation d'adopter des propositions susceptibles d'atténuer les répercussions de la crise. Alors même qu'il était affaibli par une grippe prolongée, il se dressa avec son énergie et son esprit combatif habituels pour défendre une résolution dans ce sens devant le Conseil d'administration, devant une commission de la Conférence et devant la Conférence elle-même. Ce n'était pas là une tâche aisée, mais la Conférence finit par adopter la résolution par 73 voix contre 3. Seule la personnalité et la grande ferveur d'Albert Thomas pouvaient permettre d'obtenir un tel résultat.

Ce fut là sa dernière victoire. La Conférence prit fin le 30 avril. Huit jours plus tard, Albert Thomas mourait à Paris.

Albert Thomas – Je me souviens

par Edward Phelan, Directeur général 1941-1948

Albert Thomas, le premier directeur général du BIT est né le 16 juin 1878 et décédé le 9 mai 1932. Sa mémoire est encore vive aujourd'hui au BIT. Pour célébrer le 130^{ème} anniversaire de sa naissance, nous publions le discours fait par Edward Phelan en 1934 à l'occasion de la cérémonie commémorative du deuxième anniversaire du décès d'Albert Thomas.

Comme Phelan l'a dit, pour Albert Thomas le principe de sa vie était la lutte pour la justice sociale. « Il n'est pas aisé de définir la justice sociale. Pour Albert Thomas, il s'agissait de beaucoup plus que la suppression de l'injustice sociale. Pour lui, c'était une politique positive permettant à l'individu d'obtenir la reconnaissance de ses droits politiques, économiques et moraux. Cette doctrine, seule, pouvait à son avis donner à l'Organisation une unité et une personnalité réelles qui pourraient la guider sûrement au travers de circonstances dans lesquelles une doctrine d'inspiration moins élevée aurait inévitablement provoqué des divisions d'après les intérêts nationaux. »

IE



J'ai vu pour la première fois Albert Thomas en janvier 1920. Il venait à Londres assumer la lourde charge de Directeur du BIT.

Il m'a fait à ce moment l'honneur de m'appeler à ses côtés. J'ai travaillé avec lui jusqu'à sa mort. J'ai été auprès de lui dans toutes les réunions du Conseil d'administration, dans toutes les sessions de la Conférence internationale du Travail ; je l'ai accompagné dans ses grandes missions politiques en Amérique et en Extrême-Orient ; je l'ai accompagné dans des missions moins lointaines, mais peut-être plus dangereuses, à la Cour de la Haye.

J'ai donc pu voir son œuvre dans le détail et, citoyen d'un petit pays, l'Irlande, assez éloigné des grands courants du monde, je peux vous

Message

apporter sur son travail un témoignage que n'influence aucun préjugé national ou politique.

De notre première rencontre, cela vous surprendra peut-être, je garde le souvenir d'un homme silencieux, qui écoutait, qui ne parlait pas.

Je l'ai vu, bien plus souvent par la suite, trépidant d'énergie, imposant à tous sa volonté créatrice, bouillonnant d'impatience devant les obstacles, agissant avec une activité prodigieuse. Il citait quelquefois un mot de Saint-Simon : « Pour faire de grandes choses, il est nécessaire d'avoir de la passion ». Et il avait une passion, la passion de réalisation, qui se traduisait par une énergie envahissante, une impatience allant quelquefois à des explosions de colère, un appétit de combat contre les obstacles qui surgissaient sur son chemin.

Mais, derrière tout cela, il y avait de la réflexion froide. S'il arrivait à vaincre des difficultés, c'est qu'il les avait pesées dans le calme, sans se faire d'illusion, sans jamais se laisser entraîner par son désir brûlant d'aboutir à les mépriser ou à les méconnaître.

Je comprends maintenant son silence à Londres. Il avait une vision qui perceait bien plus loin que la nôtre. Lui seul voyait l'immensité de la tâche qui était devant lui, et avant de s'y lancer, il la mesurait et il préparait son plan.

Quelle était cette tâche ? Il avait à créer l'Organisation internationale du Travail.

Il est vrai que la Conférence de Washington avait été un succès. Mais elle n'était que l'épilogue de la Conférence de la Paix, l'élan final d'un sentiment de fin de guerre assez éphémère.

La constitution de l'Organisation internationale du Travail n'était pas en vigueur. Il n'y avait, comme pour les décisions de Washington, que de l'encre sur du papier. Il fallait en faire des hommes et des choses. Albert Thomas a pris les mots : il en a fait le Bureau Internationale du Travail.

Comment ?

Il fallait faire ce bureau avec des éléments de nationalités différentes, c'est-à-dire avec des habitudes de travail, des méthodes de penser, des traditions différentes.

Et pour cela aucun modèle, aucune expérience pouvant le guider, il fallait inventer quelque chose de tout neuf, ni français, ni anglais, ni copié sur aucun modèle national.

Il l'a fait. Une telle réalisation, à elle seule, suffirait à assurer sa renommée comme administrateur.

Ce n'était encore rien.

Albert Thomas a fait le mécanisme d'abord. Mais il tenait, avec quelle vision et avec quelle raison, à faire de ce mécanisme une chose vivante, à lui donner une conscience, une foi.

Il l'a fait : et du même coup il a défini pour la première fois le caractère du fonctionnaire international et de ses responsabilités. Là il pénétrait sur un terrain bien plus dangereux, où il allait déconcerter le préjugé des souverainetés nationales.

Mais il a compris qu'aucune organisation internationale ne pouvait réussir si son caractère international devait céder devant une pression nationale quelconque. Il a défendu de toutes parts son institution et son personnel contre des pressions de cette sorte, avec le courage d'une conviction sans faiblesse.

Du côté de la France même, il n'a pas hésité à aller plaider à la Cour Permanente de Justice la thèse de la compétence du BIT en matière agricole, lorsque le Gouvernement français soutenait la thèse inverse. Il a eu cause gagnée : c'est l'honneur de la France qu'elle se soit inclinée devant l'avis de la Cour et qu'elle n'ait pas fait grief à Albert Thomas d'avoir accompli loyalement son devoir de Directeur du BIT.

Voilà le Bureau créé, avec des fonctionnaires de nationalité différentes, organisés en équipe, animés d'un esprit commun. Voilà sa compétence assurée.

Ce n'est toujours rien.

Le BIT, comme on appelle couramment l'Organisation internationale du Travail, ce n'est pas, croyez-moi, seulement un bâtiment spacieux, à Genève, avec, au bord du lac bleu, des fonctionnaires distingués.

Le BIT, c'est 58 peuples ; c'est un mécanisme de collaboration entre ces peuples, un mécanisme

compliqué, dans lequel doivent s'engrener les Conseils des Ministres, les parlements, les administrations nationales, et même coloniales, les services d'inspection du travail, d'inspection médicale, les organisations patronales et ouvrières, et par là les individus eux-mêmes, parlementaires, administrateurs, employeurs, ouvriers.

Tout cela n'existait que dans des textes juridiques. Les Gouvernements ne connaissaient qu'imparfaitement leurs obligations, les administrations ne les comprenaient que d'une façon abstraite, les organisations professionnelles n'avaient conscience ni de leurs droits ni de leurs devoirs ; l'opinion publique et les masses ignoraient tout.

Cela c'était la situation non pas dans un pays mais dans tous.

Créer des habitudes de collaboration régulière entre ces éléments divers dans plus de 50 pays, c'était une tâche surhumaine : Albert Thomas l'a accomplie.

Il l'a accomplie par d'incroyables efforts personnels par des voyages sans arrêt dans tous les continents, dans presque tous les pays du monde, grâce à un effort puissant de dédoublement qui le maintenait, si loin qu'il fût, à la tête de son administration ; qu'il fût à Washington ou à Tokyo, il était encore à Genève.

Je pourrais vous dire beaucoup de choses sur ces voyages, dont chacun présentait un problème différent. Je n'en dirai qu'une, qui est étonnante : dans tous les pays malgré leur diversité, il arrivait à exercer la même influence personnelle que vous avez connue en France, la même puissance de séduction intellectuelle ; il réussissait toujours à obtenir une réponse de confiance et de compréhension.

S'il l'obtenait, c'est qu'il la méritait. Il avait, il est vrai, des dons extraordinaires pour cela : une personnalité forte, un charme séduisant, la connaissance des choses et des hommes, et la volonté de réussir. Mais son succès ne venait pas seulement de ses dons ; il y ajoutait un travail formidable. Jamais il ne visitait un pays sans l'avoir étudié à fond : histoire, politique, industrie, et même culture et art.

Comment lui refuser les choses qu'il demandait lorsqu'il venait discuter, non pas de lointains problèmes internationaux, mais les problèmes précis d'actualité nationale, dont il démontrait la connexité évidente, restée, jusqu'à sa visite, inaperçue, avec le fonctionnement du BIT ?

Lorsqu'il eut terminé son voyage en Chine, des chinois m'ont dit : « C'est le premier homme d'Etat européen qui a compris la Chine ». Même avec tous ces voyages, sa tâche était loin d'être achevée.

Les contacts étaient établis, les rouages tournaient, Conseils, Conférences et Commissions se réunissaient : à tout cela, il fallait donner une orientation, un esprit. Là encore, il a réussi par un effort personnel. Il pensait, il pensait pour la Conférence ; mais il amenait la Conférence à penser avec lui.

Dans les premières années de l'Organisation, un anglais a dit un jour un mot d'humour un peu cruel : « Le Conseil d'administration, a-t-il dit, ce n'est pas un Conseil et il n'administre rien ». Et cela était vrai. Albert Thomas dominait son Conseil : il lui imposait au début des décisions. Mais il n'avait pas l'esprit d'un dictateur.

Il a voulu créer un Conseil qui fut un véritable Conseil d'administration, même si parfois il devait se dresser contre lui. Il a réussi : aujourd'hui il y a un Conseil, et qui administre. Ainsi, d'année en année, Albert Thomas a amené le Conseil du BIT à comprendre ses responsabilités et à les prendre. Année par année, il a amené la Conférence, encline à se limiter à son ordre du jour technique, à examiner le problème social dans son ensemble, à voir avec lui les difficultés sans cesse nouvelles, à chercher avec lui les solutions.

Je ne vous parlerai pas de ces solutions et des idées qui les inspiraient. Le sujet serait trop vaste. Ce que j'ai essayé de faire, c'est de vous montrer, de l'œuvre d'Albert Thomas, un aspect non pas inconnu peut-être, mais insuffisamment apprécié.

Le principe de sa vie était la lutte pour la justice sociale. Mais pour lui, la justice sociale n'était pas une abstraction. Il la comprenait comme un fait qui devait se réaliser par des progrès réels de Conférence en Conférence.

Message

Dans une vision gigantesque, il a aperçu l'instrument par lequel de tels progrès pourraient être obtenus. Cet instrument, il l'a conçu à une échelle mondiale ; il a compris qu'il fallait y intégrer les administrations et les organisations de tous les pays.

Pour tout autre que lui, ç'aurait été un rêve fantastique ; pour lui, c'était un plan. Par un effort prodigieux, qui paraîtra un jour tenir de la légende, il a fait de ce plan une réalité.

Si le BIT existe aujourd'hui comme une puissante organisation, un réseau entourant le globe, c'est à lui que nous le devons. Et si le BIT résiste, s'il ne fléchit pas à un moment où la foi

dans les institutions internationales semble hésiter, c'est qu'il lui a donné, avec un mécanisme perfectionné, un esprit et une personnalité.

Il l'a fait consciemment.

A la pose de la première pierre du bâtiment actuel du BIT, il a dit :

« Une âme vivra dans la maison que nous allons bâtir ». Cette âme y vit, une âme née de lui.

Elle continuera à y vivre aussi longtemps qu'il y aura des hommes qui s'inspireront de ses principes, aussi longtemps que l'intelligence humaine refusera d'abdiquer devant le défi de la misère et de l'injustice.



Pour la petite histoire La naissance du « logo » de l'OIT

par Marc Carrière

Pendant des décennies les publications du Bureau ont été marquées d'un signe dont les anciens se souviennent. Il s'agissait de deux triangles parallèles avec des initiales BIT ou ILO. Pas très esthétique mais on n'en était pas encore au stade du « logo » symbolique de toute institution. Au sein du Service de l'information, l'un d'entre nous au moins en sentait le besoin, à mesure qu'approchait le cinquantième anniversaire: Peter David, spécialiste de ce qu'on appelait alors « l'information visuelle », étudiait des maquettes.

En 1968, alors que la préparation prenait une ampleur considérable, une de nos initiatives précipite les choses. L'Union postale universelle (UPU), avec laquelle j'avais pris contact, nous demandait un dessin à proposer à ses Etats Membres auxquels elle allait suggérer de consacrer des timbres en 1969.

Les imaginations se mirent en branle. Peter David et des graphistes extérieurs au Bureau élaborèrent maints projets. La chose n'était pas simple. Il fallait que l'image dise tout: l'OIT, le tripartisme, le travail, la paix, le lien avec les Nations Unies ... et quoi encore ... j'ai oublié.

Mais il fallait aussi que l'insigne soit aisément lisible, agréable à l'oeil, facilement reproduisible, en une seule couleur. Une gageure.

Des dizaines de maquettes...

Chacune des nombreuses maquettes présentait des avantages et, bien sûr, des inconvénients. Des semaines d'hésitations, de discussions, des milliers de coups de crayon et de pinceau.

Enfin on se décide sur trois projets à présenter au Directeur général. Lequel nous demande de consulter son haut Etat-major. Confronté de but en blanc à un problème à la fois si minime et si important, peu préoccupé (nous sommes en 1968) par les impératifs de la « communication » (le mot n'était pas encore à la mode) chacun des chefs réagit individuellement, spontanément.

Je me souviens des remarques de trois d'entre eux face à l'un ou l'autre des projets : « Où est le tripartisme ? » ; « on dirait une femme enceinte » ; « ça ressemble à une couronne mortuaire ».

Nous avions certes déjà recueilli, parmi les nombreuses approbations, pas mal

d'observations critiques de la part de collègues - du messenger à l'expert de passage - auxquels nous avions montré nos projets. Mais ces remarques là ...

C'était nous rappeler la variété géographique et sociale de cette organisation bien particulière qu'est l'OIT. Nous savions aussi que le regard s'habitue aux nouveautés. Et puis il nous fallait un graphisme qui « tienne la route », qui ne se démode pas trop vite. On travaillait pour l'avenir. Peter et son dessinateur voulaient bien chercher encore ... mais pour modifier aussi peu que possible. Ce qu'ils firent. Trois projets montèrent à nouveau à la direction. Pas question, on s'en doute, de prendre une décision de cette nature sans l'aval du très haut. Mais le directeur, à cette époque, avait bien d'autres soucis. Et considérables.

Cependant, un jour, la date butoir fixée par l'UPU était ... le lendemain. Il fallait porter un logo à Berne. Que faire ? ...

Et le choix final

Tout le processus avait été suivi par un jeune attaché de cabinet du DG - qui, je crois, a fait depuis une brillante carrière dans son pays. Dans un dernier conciliabule entre notre service et lui chacun prit ses responsabilités. Un modèle fut choisi en commun, adopté, officialisé sans autre forme de procès. Et je pris le train pour Berne. L'UPU se mit en mouvement avec un succès qui dépassa nos espérances.

Et alors on y alla franchement : dépliants, brochures, livres, communiqués, génériques de films, tout fut marqué du nouveau symbole, vite adopté par toute la maison. Aucune objection ne fut jamais soulevée.

Puisse-t-il continuer longtemps de symboliser une OIT digne et fière de son passé, décidée et courageuse face à ce qui l'attend. Mais ceci est une autre histoire...

Les singulières mais prodigieuses années du BIT par Marius Viple

Je voudrais ici vous indiquer dans quelles circonstances et comment fut livrée et gagnée cette première bataille du Siègle, suivie ensuite de beaucoup d'autres, et qui eut pour résultat d'établir une fois pour toutes l'indépendance et l'autonomie dont le BIT s'est toujours réclamée et qui ne fut plus dès lors sérieusement contestée par personne.

C'était en avril ou en mai 1920¹. Malgré son insistance pressante², je n'étais pas encore allé rejoindre Albert Thomas à Londres. Il se trouvait de passage à Paris et rentrait d'une séance agitée de la Chambre des Députés - car il était en même temps que Directeur du BIT, député socialiste, leader d'un grand parti, et il exerçait très sérieusement son mandat. Au cours de notre dîner du soir, il m'informa qu'il en avait assez de voir le BIT se déplacer de Paris à Washington, de Washington à Paris, puis de Paris à Londres et bientôt à Gênes, et qu'il était décidé à faire un coup d'éclat pour installer coûte que coûte ses services à Genève.

« La partie sera rude, me dit-il, car le Secrétaire général de la SdN et ses collaborateurs politiques sont contre Genève. Le Conseil Exécutif de la

SdN est également contre et le Conseil Suprême des Alliés dirige toute la manœuvre. J'ai pour moi le Traité de Paix, qui déclare que le siège de la SdN sera établi à Genève, mais qui prévoit également que le Conseil de la SdN peut, à tout moment, décider de l'établir en tout autre lieu. Or, le Président Wilson n'est plus là pour défendre la ville qu'il a choisie. Et il est clair maintenant que les Etats-Unis ne participeront pas à la SdN qu'ils ont pourtant si puissamment contribué à créer. La volonté arrêtée des Gouvernements qui comptent est maintenant de substituer Bruxelles à Genève, car Bruxelles est plus près de Londres et de Paris, et les Cabinets anglais et français entendent bien en profiter pour tenter de prendre le gouvernement des organisations internationales naissantes. Et c'est ce que je suis bien décidé à éviter à tout prix. L'heure est venue pour moi de dénoncer publiquement toutes ces intrigues. » Je te demande auparavant de partir dès demain pour Genève et de me préciser au retour si l'Ecole Thudichum³, susceptible m'affirme-t-on de nous être louée, pourrait être utilisée comme siège éventuel du BIT⁴. »

Et c'est ainsi que je vins pour la première fois à Genève et que je fis, 48 heures après, rapport à mon ami pour lui confirmer que l'Ecole Thudichum pouvait fort bien, selon moi, être retenue comme installation possible⁵.

Dès lors, sans délai et sans répit, une inoubliable bataille diplomatique fut livrée. Avec une audace incroyable, qui stupéfie les milieux internationaux, Albert Thomas n'hésita pas à se dresser contre les deux pays certainement les plus près de son cœur, l'Angleterre et la France, puis à combattre publiquement les nouveaux projets du Conseil de la SdN et des Gouvernements de l'Entente. Dans un document officiellement adressé au Conseil d'administration mais distribué à la Presse, il écrivait : « On peut se demander si ce changement de siège n'indisposera pas un certain nombre de puissances qui avaient, dans la fixation à Genève, la preuve d'une entière impartialité. Nous déclarons tout net ne pouvoir sacrifier l'avenir du BIT et sa vie aux hésitations et aux combinaisons du secrétariat de la SdN et du Conseil exécutif.⁶ »

Timidement, avec beaucoup d'appréhension, la majorité du Conseil d'administration suivit son Directeur⁷. Genève fut choisie. Le 11 juin, le Secrétariat de la SdN fut informé de cette décision. Quelques jours après, un certain nombre de fonctionnaires restés à Londres vinrent occuper l'Ecole Thudichum⁸. Au début de juillet, les autres membres de l'équipe improvisée, directeur en tête, qui venaient de participer à la Conférence (maritime) du Travail tenue à Gênes, arrivaient en gare de Genève-Cornavin où ils furent accueillis par les fameux huissiers revêtus du manteau jaune et rouge et salués par les autorités de la ville et du canton qui témoignèrent à Albert Thomas⁹ la profonde reconnaissance qui lui était due.

Les réactions du Secrétariat de la SdN et du Conseil exécutif furent vigoureuses et leur mauvaise humeur persistante. Des contrats de collaboration, déjà conclus entre les deux organisations internationales naissantes furent dénoncés. Néanmoins, en automne de la même année, la première Assemblée de la SdN, qu'on avait imaginé de convoquer à Bruxelles, fut finalement convoquée à Genève¹⁰. C'est à Genève que le Secrétariat de la SdN s'installa d'abord provisoirement, puis définitivement. Par une politique d'audace, conçue et exécutée grâce

à un homme politique bénéficiant de moyens et de relations politiques uniques, le BIT avait entraîné toute la troupe. Il avait, au surplus, démontré que l'Organisation internationale du Travail n'hésiterait pas à prendre elle-même ses décisions propres¹¹. C'est de cette première bataille livrée et gagnée que date son indépendance reconnue et son autonomie nécessaire, qui lui furent d'un si précieux secours dans tous les actes de la vie internationale, et plus particulièrement au cours des journées tragiques de l'été 1940, lorsqu'elle décida souverainement de quitter l'Europe pour l'Amérique - décision capitale qui lui a permis de survivre à la guerre.¹²



Le premier siège à Genève, 1920-1926

Vous connaissez la suite. L'Institut Thudichum se révéla bientôt insuffisant. Ses petites chambres solitaires d'étudiants, autrefois occupées par quelques élèves balkaniques, étaient devenues grouillantes de vie et surpeuplées de collaborateurs recrutés sans concours, tous nommés par choix direct, et qui se révélèrent des fonctionnaires d'élite, travaillant nuit et jour avec passion pour un idéal qui leur était cher. Des baraques en bois furent successivement ajoutées au bâtiment principal. Installation étriquée, installation en meublé, installation de bohémiens, disait Albert Thomas, et qui ne donne pas des organisations internationales nouvelles l'impression de sérieux et de définitif qu'elles doivent avoir pour tous. Des plans furent établis, une propagande discrète faite près de gouvernements amis, des crédits votés et l'ancien palais du BIT construit.¹³ Seuls ceux qui ont vécu cette atmosphère de création peuvent se la remémorer telle qu'elle fut. Des campagnes de presse furent déclenchées, certains parlements saisis, et on dénonça les initiatives jugées par trop audacieuses du directeur du BIT. L'orage éclata.

En plein construction, la majorité du Conseil décida de supprimer l'un des étages prévus pour faire face à tous les besoins. Suppression injustifiable techniquement, mais geste politique délibéré. La démonstration en fut apportée par la suite, puisque à l'étage ainsi supprimé furent plus tard substituées deux ailes à un bâtiment devenu insuffisant mais qui, de ce fait, perdit le caractère architectural qu'on avait voulu lui donner.

La tempête continua. Décision fut prise par la majorité du Conseil qu'aucun des postes précédemment prévus pour continuer le développement normal de l'Organisation ne serait pourvu. Tous les crédits demandés furent repoussés¹⁴. L'année suivante, notre budget de quelques six millions de francs fut brutalement réduit de un million, avec comme conséquence l'obligation de renvoyer un grand nombre de fonctionnaires compétents et dévoués.

A ces mesures financières draconiennes, destinées à couper net toutes nouvelles initiatives directoriales, s'ajouta l'attaque politique retentissante du Gouvernement français, qui contestait la compétence du BIT en matière de travail agricole. La Cour Permanente de Justice internationale de La Haye fut saisies¹⁵. Sans y être autorisé par le Conseil d'administration, Albert Thomas, bien que Français, ancien ministre et ancien membre du Cabinet de guerre, considéra comme un devoir de sa charge de se rendre lui-même à La Haye pour plaider en faveur du BIT contre son propre Gouvernement, qu'il fit condamner après une plaidoirie étincelante dont aucun de ceux qui l'entendirent n'a oublié le souvenir.

Mais j'ai hâte d'ajouter que, les polémiques closes, la France enfin mieux informée, s'inclina devant l'avis de la Cour de Justice et qu'elle ne fit jamais grief à Albert Thomas d'avoir loyalement accompli son devoir de directeur du BIT et de grand fonctionnaire international.

C'est au travers ces tempêtes que s'affirma à l'extérieur l'autorité du BIT. Mais il faut convenir que la plupart des Gouvernements l'avaient seulement conçu comme une direction modeste de documentation et d'exécution des articles du Traité de Paix, qui pourrait fort bien trouver sa place bureaucratique parmi les autres directions du secrétariat général de la SdN, alors que le monde ouvrier avait rêvé d'en faire l'organisation universelle puissante et efficace qu'elle est peu à

peu devenue. Au cours de cette période, obtenir 50'000 francs d'augmentation sur un budget annuel était considéré par nous comme une grande victoire. C'est néanmoins au cours de ces années de lutte que l'activité constructive de l'Organisation fut la plus intense. Presque chaque année, tous les Gouvernements d'Europe furent visités, puis l'Amérique du Sud, l'Amérique du Nord, l'Extrême-Orient¹⁶. Presque toujours, comme suite à ces visites, des Ministères du Travail furent créés partout où ils n'existaient pas. Et les techniciens qui nous suivaient, préparèrent pour de nombreux pays les premiers projets de lois d'assurances sociales auxquelles Thomas avait intéressé les Gouvernements. Des conventions nombreuses et d'une importance capitale furent votées à nos conférences et ratifiées par les Parlements¹⁷.

Aux conflits de caractère politique s'ajoutèrent, dans l'organisation des services du Bureau, des difficultés de langue, de compréhension de méthodes de travail et des malentendus quotidiens. Tous les problèmes d'une administration internationale nouvelle se trouvèrent en même temps posés. Mais peu à peu ce personnel international nouveau, recruté dans plus de 35 pays, s'entraîna à travailler et à penser en commun, à improviser ses règles, ses méthodes, ses traditions. Les inquiétudes gouvernementales s'apaisèrent, la confiance ouvrière s'affirma, puissante et inébranlable. Et alors que la SdN se cherchait encore, notre expérience se révélait comme la plus extraordinaire des réussites.

Aucune amertume ne resta de cette rude période de bagarres constructives. A peine si cette phrase quelque peu mélancolique de notre premier Directeur, prononcée dans un de ses discours de Genève, permet-elle de l'évoquer: « Il faut, déclara-t-il, que ceux qui bâtissent sachent qu'ils seront offensés. Il faut qu'ils sachent résister aux attaques. Comme les citoyens de Jérusalem, il faut que sur le rempart, ils aient, en travaillant, leur épée ceinte autour des reins¹⁸. »

Construire d'une main, combattre et se défendre de l'autre, telles furent les singulières mais prodigieuses années de début de notre BIT.

¹ Deux dates sont possibles pour cette réunion, soit lorsque Albert Thomas se trouvait à Paris du 6 au 18 avril, soit pendant une brève escale qu'il fit à Paris en se rendant en Allemagne dans les premiers jours de mai.

² Il est plus probable que « l'insistance pressante » fut celle de Viple lui-même. Dans un document daté du 21 février 1920 (dossier CAT 413312), Thomas écrivait qu'il avait "promis à Viple de voir de quelle manière ses services pouvaient être utilisés par le BIT, dans le cadre des possibilités financières mises à sa disposition par le Conseil d'Administration ». Viple fut nommé le 14 mai, avec rétroactivité à partir du 8 mai 1920. Sa nomination comme responsable de la presse a probablement été due à la décision prise de déménager le siège de l'Organisation de Londres à Genève, ce qui ne permettait plus d'utiliser un service de guerre commun avec la Société des Nations. William Martin avait été nommé par la Société des Nations pour organiser son service de presse que le BIT partageait avec elle à Londres.

³ L'Ecole Thudichum (du nom de la famille qui l'avait créée) était le bâtiment appelé aussi La Châtelaine. C'est aujourd'hui le siège du CICR.

⁴ Viple a quelque peu exagéré son propre rôle dans l'implantation du BIT à Genève. En février 1920 déjà, le Directeur adjoint, Harold Butler, avait visité Genève et fait des recommandations détaillées au Directeur (dossier G 6/8). M. Parodi, de la Société des Nations, était chargé de négocier la location de l'Ecole Thudichum au nom du BIT et une option fut formellement établie le 6 mars et acceptée finalement le 17 mars 1920 (dossier G 6). Un procès-verbal daté du 17 mars, écrit probablement en vue de la discussion du Conseil d'Administration à sa session de mars 1920, dit: M. Butler et moi-même (Albert Thomas) avons visité la ville (Genève) et nous considérons que l'Ecole Thudichum se prête admirablement aux besoins du Bureau. Le 22 mars, le Conseil d'Administration a autorisé Albert Thomas à finaliser les arrangements pour l'établissement du BIT à Genève (procès-verbal du CA 3^e session, 1920, p. 8). A la suite de quoi Butler a pu télégraphier le 29 mars: bail signé par le Directeur (dossier G 6).

⁵ Comme il n'existe aucun document concernant la visite de Viple à Genève et ses objectifs, on ne peut que spéculer sur les raisons qui ont conduit Albert Thomas à envoyer Viple à Genève, puisque la décision de louer l'Ecole Thudichum avait déjà été prise. Un aller-retour de 48 heures entre Paris et Genève n'aurait pas permis à Viple de mener une

inspection ou des négociations détaillées. Viple a probablement un peu dramatisé la visite. Il est probable qu'il se soit rendu à Genève entre le 8 et le 13 mai, ce qui expliquerait la rétroactivité de sa nomination.

⁶ 4^e Session du Conseil d'Administration, juin 1920

⁷ La décision a été prise par le Conseil d'Administration le 8 juin 1920.

⁸ Le personnel venu de Londres est arrivé le premier, et le Bureau a ouvert ses portes le 7 juillet 1920 (dossier G 617). Le personnel, venu de la 2^e Conférence internationale maritime du Travail tenue à Gênes du 15 juin au 10 juillet 1920, est arrivé par train spécial le 14 juillet 1920. Viple a confondu les dates.

⁹ Albert Thomas est entré à Genève le 14 juillet.

¹⁰ La première assemblée de la Société des Nations s'est réunie à Genève le 15 novembre 1920.

¹¹ Edward Phelan a écrit dans son livre *Yes and Albert Thomas* (2^e édition en anglais, New York 1949, p. 242) que Albert Thomas avait clairement compris que l'Organisation internationale du Travail devait se forger en quelque sorte une personnalité à elle.

¹² Comme l'a écrit C. Wilfred Jenks (*The ILO in wartime*, Ottawa, 1969), l'OIT a pu survivre à la disparition de la Société des Nations parce que, paradoxalement, l'autonomie qu'elle avait gagné par rapport à la SdN lui avait donné une vitalité que la paralysie de celle-ci n'a pas entamée.

¹³ La première pierre du bâtiment a été scellée le 21 octobre 1923, et le bâtiment occupé le 6 juin 1926.

¹⁴ Budget de 1923.

¹⁵ 1922. Dans son livre (op.cit, p. 137-142), Edward Phelan fait une brillante description de cet événement important.

¹⁶ Edward Phelan a écrit (op.cit., p. 178) que l'histoire des missions d'Albert Thomas remplirait un livre entier. Chacune présentait ses propres problèmes et peu se déroulaient sans incident qui mériterait d'être mentionné.

¹⁷ En 1930, il y avait 30 conventions et 39 recommandations; 408 conventions ont été ratifiées par les Etats membres.

¹⁸ Est-ce que les lecteurs peuvent m'aider à identifier cette citation ?



Groupe de fonctionnaires autour de Harold Butler et Albert Thomas en 1922

Les trois clés, un symbole du tripartisme

par Ivan M.C.S. Elsmark

Le centre de la page de couverture du *Message* représente, là encore, les trois clés d'or du tripartisme.

Nous sommes heureux de les reconnaître comme étant celles conçues (symboliquement) pour ouvrir la porte principale de l'ancien bâtiment du BIT au bord du lac. A l'occasion de la cérémonie d'ouverture, le 6 juin 1926, le Président du Conseil d'administration, Arthur Fontaine, et les deux vice-présidents, Jules Carlier (Employeurs) et Léon Jouhaux (Travailleurs), introduisirent les clés sur quoi Arthur Fontaine déclara : « Par une même porte, chaque groupe entre au Bureau international du Travail pour collaborer à une même œuvre ; chaque groupe a la garde du bâtiment, de nos

statuts et de l'œuvre commune ». Pour tous ceux d'entre nous qui ont travaillé pour le BIT, les trois clés représentent le symbole vivant de l'Organisation et de sa devise, « *Si vis pacem, cole justitiam* » - si vous voulez la paix, cultivez la justice.

Les plus anciens de nos collègues se souviendront de la serrure dorée qui ornait le centre du portail principal de la propriété du BIT à l'angle de la rue de Lausanne et de la place Albert Thomas. Ils seront heureux d'apprendre que la serrure originale, ainsi que les trois clés dorées sont conservées dans les archives du Bureau.

Puissent-elles un jour servir à nouveau...



*Inauguration du nouveau siège du BIT à Genève le 6 juin 1926
En tête Albert Thomas avec les représentants des délégations tripartites*

Harold Butler, Directeur du BIT 1932-38

Crise et démission

par *Ivan M.C.S. Elsmark*

On a peu écrit sur les raisons qui ont conduit Harold Butler à donner sa démission. Nous n'avons pas l'intention ici, de porter un jugement sur les hommes ou les événements, mais de faire la lumière sur les causes du conflit qui s'est transformé en une crise majeure pour le BIT et son Directeur.

Le 28 avril 1938, Butler déclara devant le Conseil d'administration que, bien qu'ayant été élu en 1932 Directeur du BIT pour dix années, il avait alors indiqué sa préférence pour un mandat de sept ans; d'où son désir de « renoncer à son poste ». L'explication conventionnelle de cette décision fut que Butler avait voulu démissionner pour « reprendre sa liberté pour devenir Warden [Recteur] du Nuffield College à Oxford », selon Pierre Waline dans l'ouvrage *Un Patron au BIT* (1976), la *Revue internationale du Travail* (1951) et de nombreux autres observateurs. Et comme si l'on voulait souligner cette version pour la postérité, le portrait officiel de Butler au BIT le montre dans sa robe qui symbolise une haute fonction universitaire. Plus proches de la réalité on lira les souvenirs de Butler dans *The Lost Peace*, les *Cornell Lectures* de David A. Morse et l'*Histoire du BIT* d'Alcock qui retracent brièvement un conflit avec le gouvernement français à propos de la nomination du directeur du Bureau de Paris du BIT.



Harold Butler

Quel directeur pour le Bureau de Paris?

La crise commence avec la mort soudaine, en août 1937, de Ferdinand Maurette, Directeur du

Bureau de Paris, laissant vacant ce poste important. Dans les mois qui vont suivre plusieurs noms de candidats vont être présentés mais aucun ne sera retenu. Dès le 8 septembre, Butler écrit à Justin Godart, représentant du gouvernement français au Conseil d'administration du BIT, que cette nomination est « un problème compliqué » et lui envoie un mémoire décrivant en détail les qualifications requises. Le 10 septembre, Butler rencontre à Paris André Février, Ministre du Travail. Il lui remet un exemplaire de l'aide-mémoire, soulignant l'importance de trouver à Maurette un successeur « valable qui possède des qualités éminentes » et qui combinerait « les plus hautes qualifications intellectuelles et techniques avec une connaissance approfondie et étendue des problèmes économiques et des problèmes sociaux de la France ». Pour l'essentiel, la personne qui sera choisie « ne devra avoir aucun engagement politique qui l'empêche de convaincre aussi bien les employeurs que les travailleurs de son impartialité ». Tout en reconnaissant la difficulté de trouver la personne idéale, le ministre suggère qu'un fonctionnaire du BIT, Marius Viple¹, pourrait être un candidat convenable, ce à quoi le Directeur fait observer que Viple « est politiquement marqué et ne possède pas plusieurs des qualifications requises, ce dont le ministre convient ». D'autres noms sont évoqués sans être retenus et l'on se sépare en convenant « qu'aucun des deux interlocuteurs ne proposera un candidat sans consulter l'autre au préalable ».

Marius Viple avait été journaliste politique dans divers journaux socialistes et servi pendant la guerre dans les cabinets ministériels de Jules Guesde et d'Albert Thomas. En 1920, il avait été recruté au BIT comme attaché de presse et avait remplacé en 1923 Georges Fleury comme chef de Cabinet. Le Directeur qui avait une grande confiance en Viple, en « son intelligence [et] son sens politique » lui demanda cependant de « s'entraîner à une compréhension plus intime des moeurs et des habitudes d'esprit qui peuvent nous être le plus étrangères, et à une indulgence un peu plus grande pour les personnes ». A la mort d'Albert Thomas il était devenu chef du Service d'information et de presse. Il semble bien que Viple et Butler ne s'entendaient pas

depuis longtemps et il est clair que ce dernier estimait « qu'il ne pouvait avoir confiance en Viple » et le considérait comme « inapte pour ce poste ».

Des consultations orageuses

Courant septembre 1937, les négociations s'accélérent. De sa conversation avec André Février Butler a retiré l'impression qu'il était ouvert à d'autres candidatures. Toutefois, une dizaine de jours plus tard, le Ministre des Affaires étrangères, Yvon Delbos, l'informe que le gouvernement français « souhaite que Viple soit nommé (et que) la décision a été prise lors d'une réunion ministérielle à laquelle Léon Blum, Paul Faure et Edouard Daladier ont participé ». Il ajoute que le gouvernement « attache une grande importance à cette nomination ». Léon Jouhaux, qui représente les travailleurs français au Conseil d'administration soutient fermement, lui aussi, la candidature de Viple. Selon les notes laissées par Butler, Jouhaux reconnaissait que Viple ne possédait pas certaines des qualifications requises (ainsi, une capacité à s'exprimer en public et une connaissance des questions économiques), mais soulignait qu'en revanche « sa connaissance des milieux politiques français serait un avantage pour le Bureau ». Butler note alors « qu'un principe d'une importance considérable est en jeu. Si les gouvernements commencent à imposer des nominations pour des raisons politiques, il deviendra impossible de gérer convenablement le personnel et l'administration d'une institution internationale ». Un argument de poids encore valable de nos jours.



Marius Viple

Le 29 septembre 1937, Butler rencontre Léon Blum à Genève. A son tour, celui-ci « soutient fermement la candidature de Viple compte tenu de leurs relations d'amitié, de la loyauté de l'homme envers Albert Thomas et du vœu du gouvernement français de l'avoir à Paris ».

Butler répète ce qu'il a dit au Ministre Delbos et ajoute qu'il « n'a pas suffisamment confiance [en Viple] pour le charger de la responsabilité d'entretenir des relations directes avec le gouvernement français » et avec lui-même. Blum l'assure que « le gouvernement n'a aucune intention de lui forcer la main mais qu'il espère beaucoup qu'il nommera Viple ».

Lors de la session du Conseil d'administration qui se tient à Prague en octobre suivant, Butler va prendre l'avis du Président du Conseil, F.W. Leggett, ainsi que du Vice-président employeur, H.C. Oersted, sur « les principes importants qui guident la position prise par le Directeur dans cette affaire ». Un peu plus tard, le Sous-directeur du BIT à Genève, Adrien Tixier qui entretient d'étroites relations avec le gouvernement français, va conseiller à Butler, « en vue de résoudre un conflit dont la persistance risque d'avoir des conséquences désastreuses » ... « d'orienter [son] choix vers M. Viple ». Par ailleurs, Camille Pône, chef de Cabinet de Butler, informe Pierre Waline, suppléant d'Alfred Lambert-Ribot, représentant des employeurs français au Conseil d'administration de la situation. Le 16 octobre, Lambert-Ribot réagit en écrivant qu'il ne pense pas que Viple ait les « hautes qualifications et l'impartialité » nécessaires et demande à être consulté avant toute nomination. Là-dessus, Butler partant en mission pour l'Extrême-Orient le 28 octobre 1937, la question va rester en suspens jusqu'à son retour à Genève, fin janvier 1938. A ce moment-là, comme devait le rapporter Tixier, qui se rendra plusieurs fois à Paris, « l'atmosphère [côté français était] devenue franchement hostile [et] des menaces de non-coopération se font entendre dans divers milieux autorisés ».

Butler hésite

Il semble qu'au début de l'année 1938, la résistance de Butler commence à vaciller. Tout le monde ne s'accorde pas sur ce qui s'est réellement passé ensuite. Comme les dossiers ne contiennent aucune preuve de l'exactitude de l'une des versions contradictoires, celles-ci sont

relatées ici avec quelque détail, pour permettre au lecteur de se forger sa propre opinion.

Butler indique qu'il a rencontré Alfred Lambert-Ribot à l'occasion de la 82^{ème} session (31 janvier - 5 février 1938) du Conseil d'administration. Celui-ci « considérait une nomination de Viple avec beaucoup de réserve [et], bien qu'il n'y opposerait pas son veto, ne pouvait l'approuver en aucune façon ». Butler se souvient que le 5 février il vit ensemble Godart et Jouhaux - Lambert-Ribot ayant déjà quitté Genève - et que le premier l'assura que ses instructions restaient les mêmes malgré le changement de gouvernement. Le Directeur fit valoir « qu'il n'était pas souhaitable et même contraire à tous les précédents de nommer quelqu'un dont le choix ne soit ne fut acceptable pour les trois groupes » et qu'il n'en prendrait pas la responsabilité. Il suggéra qu'une réunion fut organisée à Paris sous les auspices du Ministre du Travail pour discuter de cette affaire « en présence des trois membres français du Conseil d'administration ». Cette proposition fut acceptée bien que Jouhaux ait déclaré que « la CGT ne saurait accepter tout autre candidat ». Butler « leur fit également comprendre que si l'on parvenait à un accord entre les trois parties, [il] serait prêt à procéder à une nomination qui irait à l'encontre de sa propre inclination pour éviter une brouille entre le gouvernement français et le BIT ».

Le 12 février, il écrivit à Paul Ramadier, Ministre du Travail dans le nouveau gouvernement, qu'il était « disposé à donner suite à la recommandation [de nommer Viple] mais avant de procéder à une nomination », il voulait recevoir « l'assurance qu'elle sera bien accueillie par les principales organisations ». A cet effet il proposait une réunion à Paris pour régler la question.

Des témoignages divergents

Pour sa part, Tixier donne une version différente de cette affaire. Dans un mémo confidentiel adressé à Butler le 19 mars, il remarque que, n'en ayant pas été le témoin « il n'a jamais su exactement le détail des conversations avec MM. Godart, Lambert-Ribot et Jouhaux », mais se référait à des conversations privées qu'il avait eues alors avec Godart et Jouhaux. Tous deux lui avaient « indiqué avec une grande satisfaction que [Butler] avait décidé la nomination de M. Viple ... [mais] ils ne m'ont dit que [Butler]

avait posé la condition d'un agrément des trois parties intéressées : gouvernement, employeurs et travailleurs ». Bien plus, lors d'une réunion avec des Sous-directeurs, Butler lui-même avait « mentionné [son] intention de nommer M. Viple à la direction du Bureau de Paris sans faire état d'une condition d'accord unanime ». Lorsqu'on lui montra le projet de lettre au Ministre du Travail, Tixier manifesta sa surprise. Il indiqua à Pône "que ce texte comprenant une telle condition n'était pas conforme à l'accord établi d'après les indications que m'avaient été données par MM. Godart et Jouhaux », et supprima lui-même le paragraphe concerné dans le projet. La version finale de la lettre ne lui fut jamais présentée et il en ignora le contenu.

Viple lui-même (le premier intéressé) écrivit plus tard que le 31 janvier Butler lui avait fait part « de son intention de régler cette fois sérieusement et dans un très bref délai la question du Bureau de Paris ».

Suivit alors un entretien « franc et loyal » qui « fit dissiper bien des malentendus ». Le 7 février à 17 heures, Viple fut à nouveau convoqué chez le Directeur et informé que celui-ci avait décidé de le nommer Directeur du Bureau de Paris, une « décision qu'il avait officiellement annoncée au délégué ouvrier français, M. Jouhaux le 5 février le matin, et [selon lui] au délégué gouvernemental français M. Godart le 7 février matin puis communiquée le lendemain aux Sous-directeurs ».

Depuis, Viple « n'a jamais eu d'autre communication du Directeur sur cette question ». Butler devait commenter cette déclaration en affirmant « qu'il n'entend pas entrer en discussion du récit incomplet » dans les observations et ajouter que Viple « possède ni les aptitudes ni les connaissances pour être un digne successeur [au Bureau de Paris] de M. Roques et de M. Maurette ».

Butler a-t-il été pris de court lors de sa réunion avec Godart et Jouhaux et persuadé d'accepter les exigences françaises ? A-t-il accepté, puis changé d'avis dans le cours de la discussion, la réunion de Paris avec le ministre étant une idée qui lui serait venue après coup ? S'est-il exprimé avec assez de clarté et Godart et Jouhaux ont-ils saisi la portée de la réunion de Paris ? Était-ce pour revenir sur sa position, réalisant qu'il s'était mal fait comprendre de Godart et de Jouhaux,

que le 12 février il écrivit au Ministre du Travail pour demander une réunion tripartite ? Toutes ces questions et d'autres encore restent à éclaircir.

Une situation confuse

Il n'est pas exclu que Butler ait réalisé d'avoir pu inconsciemment induire Godart et Jouhaux en erreur. Plus tard, il écrivit à Godart : « Si, toutefois, je n'ai pas réussi à indiquer clairement ma position et si, par là, je vous ai induit en erreur, je vous dois, pour cela m'excuser, ce que je fais bien volontiers ». Godart, en effet, avait pu se trouver en position délicate vis-à-vis de son ministre!

Bien que son opinion personnelle sur Viple ait sans doute été l'obstacle principal, il semble évident que Butler ait demandé qu'un consensus tripartite fut réuni, espérant, pour régler le problème, un rejet de la nomination par les employeurs. De toute évidence, il répugnait à nommer un homme qu'il considérait « inapte à remplir le poste » de directeur du Bureau de Paris et en qui il « ne pouvait avoir confiance » (un argument qu'il a hésité à utiliser comme il l'a lui-même reconnu).

Quoi qu'il ait pu se passer à la réunion du 5 février, une lettre de Lambert-Ribot du 17 février va donner encore plus de poids à la position de Butler. Il exprime à nouveau son opposition à la nomination de Viple « quelqu'un qui n'a que des soucis politiques et qui est d'une incompétence notoire » et qui « n'a pas et ne pourra avoir en aucune façon la confiance des patrons français ». Il suggère en terminant que Butler adopte une « position nette, [et] gagne du temps et de permettre ainsi à des candidatures plus dignes d'intérêt de se faire jour ».

Il faut se souvenir du climat politique extrêmement difficile qui régnait à la veille de la Deuxième Guerre mondiale. C'est dans ce contexte que Butler s'est opposé aux exigences françaises, soulignant que « si les gouvernements de pays démocratiques devaient utiliser de semblables méthodes, il deviendrait impossible de conserver quelque indépendance que ce fut à l'égard des pays autoritaires ». Il considère également qu'il n'est pas souhaitable de nommer une personne qui ne puisse être acceptée par les trois groupes et qu'on avait connu jusqu'alors aucun précédent de la sorte.

Campagne de presse

Butler espérait peut-être encore qu'un accord put être réalisé, mais le 3 mars 1938, le journal français « *Candida* » publie une violente attaque contre Viple et ses partisans (Jouhaux, la CGT et le gouvernement) et contre le Bureau de Paris – une charge pour le contribuable – sans oublier de souligner que l'attitude de Butler s'explique du fait qu'il est anglais. Comme Butler l'écrit « ce n'est pas tant l'article lui-même qui m'a ouvert les yeux, mais tout ce qu'il sous-entend ». Il a réalisé que « toute l'hostilité que Viple avait concentré sur sa personne le rendait vulnérable et pouvait, à travers lui, rejaillir sur le Bureau ». Butler prévoit qu'il « pourrait être amené à devoir défendre Viple, (ce dont) « en conscience [il] ne se sent pas capable » et qu'il pourrait « en résulter de nouvelles querelles entre le gouvernement français et [lui-même] ». Il ajoute que même si en France les trois partenaires sociaux parvenaient à un accord sur la nomination, lui-même, Butler « n'en demeurerait pas moins le seul responsable ». D'autre part, il est conscient que s'il ne nomme pas Viple, il en résultera une brouille avec le gouvernement et la CGT, une situation intenable pour le BIT à l'égard de l'un des Etats membres les plus importants et les plus influents, en période de crise mondiale. De surcroît, il s'est convaincu « qu'en tout état de cause il est impossible de recréer un climat de confiance entre le gouvernement français et lui-même ». Ces considérations révélatrices sont extraites des propres notes de Butler datées du 6 mars.

Il ne fait aucun doute que c'est entre le 4 et le 6 mars 1938 que Butler a pris la décision d'annuler la réunion tripartite de Paris et a décidé de se rendre à Londres pour présenter sa démission au Président du Conseil d'administration, F.W. Leggett. La veille de son départ, il prépare une déclaration sur cette affaire et le dilemme auquel il est confronté. Le 8 mars il rencontre Leggett qui le persuade de retenir cette lettre de démission qui, comme l'écrira Butler le lendemain, « pourrait dans la conjoncture présente, causer le plus grand mal ». Si, dira-t-il, « J'invoquais (pour ma démission) des raisons personnelles, comme cela était mon intention, cela pouvait être interprété comme une désertion du Bureau en temps de crise parce que je ne croyais plus à son avenir. Si, par contre, j'invoquais mon différend avec le gouvernement français, il devenait évident qu'il existait de graves dissensions dans les rangs de

l'Organisation ». Les deux Vice-présidents du Conseil, Oersted et Mertens, seront ultérieurement consultés mais la crise ne sera pas résolue. Godart sera lui aussi, tenu informé de la démarche de Butler. Le 19 mars, Tixier écrit à Butler un mémorandum de sept pages pour lui faire part de sa position et lui recommander de parvenir à un accommodement avec le gouvernement français « dont l'appui est indispensable » [au BIT].

Butler ne cèdera pas

Si Butler a espéré que la nomination d'un nouveau gouvernement modifierait la position française, il va être déçu. Le 16 mai 1938, dans une conversation très franche avec Paul Ramadier qui est resté Ministre du Travail, à l'issue de laquelle Butler déclare qu'il « lui est impossible d'accepter » la proposition française et qu'il « se trouve toujours dans l'impossibilité de donner suite à la recommandation du gouvernement français [et qu'il] estime qu'en démissionnant, [il] a adopté la seule méthode susceptible d'éviter un conflit grave, qui aurait été extrêmement nuisible au BIT ». Le lendemain il lui suggère « que d'autres candidatures [que celle de Viple] soient recherchées », une proposition à laquelle Ramadier semble avoir répondu le 27 mai (la lettre ne figure pas au dossier) maintenant fermement la position de son gouvernement. Butler lui écrit à nouveau le 27 mai 1938, se plaignant du refus français de prendre en compte le droit du Directeur de choisir librement son personnel, une attitude qui « si elle était imitée par d'autres gouvernements rendrait évidemment impossible la direction d'une institution internationale ». A cette correspondance, le ministre réagira seulement le 13 août 1938, longtemps après la démission de Butler, proposant que le choix du directeur du Bureau de Paris fut renvoyé à la fin de l'année, - c'est-à-dire après le départ de Butler du BIT!

De son côté, Justin Godart, vieil ami de Butler au Conseil d'administration du BIT devait, lui aussi, rester sourd à ses arguments. Il semble que ni lui, ni les autres partenaires français, n'aient eu la moindre sympathie ou compréhension pour la position du BIT. Dans une longue lettre à Godart datée du 17 mai 1938 (et semble-t-il la dernière sur ce sujet ?) Butler écrit : « Vous me reprochez d'avoir transporté un incident national sur le terrain international. Je tiens simplement à vous indiquer que, par sa nature même, le BIT est une institution exclusivement internationale

et qu'aucune nomination de fonctionnaire ne peut y être autre chose qu'une affaire internationale ». Il essaie une fois encore de justifier sa position, espérant qu'elle « contribuera à dissiper les malentendus qui ont pu se produire entre nous » et propose une réunion le 24 mai à Paris dont on ne trouve dans les Archives du BIT aucun document confirmant la tenue de cette réunion il ne reste aucune trace dans le dossier. Peu de lettres qu'ils échangèrent figurent encore au dossier mais il est clair que Butler s'est senti déçu et personnellement touché; ses lettres de décembre 1937 commençaient par « Mon cher Président et Ami » et finissaient par « Bien amicalement à vous » ; en mai 1938 le mot « Ami » disparaît et la formule de politesse devient plus formelle : « Je vous prie de croire (...) à mes sentiments les meilleurs ».

Le sort en est jeté

Préalablement à la 83^{ème} session (avril 1938) du Conseil d'administration on convient que l'affaire Viple ne sera pas révélée au public car elle pourrait ternir l'image de l'Organisation. Au lieu de cela, Butler fondera sa décision de démissionner sur le fait que, bien qu'ayant été élu en 1932 pour dix années, il avait alors exprimé sa préférence pour un mandat de sept ans, une période qui venait à son terme, et qu'il souhaitait entreprendre d'autres activités (à savoir, reprendre le poste de Recteur du Nuffield College à Oxford). Dans une déclaration au Conseil d'administration, le 28 avril, il indique que « afin d'éviter tout malentendu, il avait pris des dispositions depuis quelques jours avec le Président pour faire la présente déclaration au Conseil, et qu'elle était déjà préparée avant que certaines informations inexacts et non autorisées aient paru dans la presse ». Quelques orateurs lui demandent de revenir sur sa décision et la question est renvoyée à la séance suivante.

La presse a évidemment eu vent de l'affaire, ainsi le « New York Times » du 29 avril 1938 contient un article détaillé sur le conflit et la démission de Butler. Pour que sa position personnelle soit claire, Butler s'adresse au personnel le 9 mai, citant sa déclaration prononcée devant le Conseil d'administration. Il dément diverses rumeurs qui ont couru sur sa décision de démissionner : existence de problèmes familiaux, offre d'un poste bien payé en Grande-Bretagne, qu'il ait été forcé au départ par Chamberlain qu'il ait eu un désaccord avec le Conseil d'administration voire

une violente querelle avec Phelan! Pas plus qu'il ne démissionne pour laisser la place à Winant. Il ajoute : « Des événements se sont produits qui m'ont convaincu, après mûre et difficile réflexion que je ne pouvais plus désormais m'acquitter comme il convient de mes responsabilités. A aucun moment les fonctions de Directeur ne sont faciles. Il est naturellement exposé aux pressions (...). Le Directeur doit prendre la pleine responsabilité de son action. Et il ne peut assumer cette responsabilité que s'il jouit d'un minimum nécessaire de liberté en matière administrative et s'il sent qu'il jouit de la confiance des principaux éléments qui composent l'Organisation (...). Il existe aussi des moments ou des circonstances où provoquer un grave conflit ferait plus de mal que de bien et où il est préférable et plus élégant de se retirer en silence plutôt que de claquer la porte. Aujourd'hui est l'un de ceux-là ». Des paroles dignes d'un homme d'honneur et d'un fonctionnaire international responsable; plus rares sans doute chez un politicien.

Butler présente alors formellement sa démission au Président du Conseil d'administration « lui demandant de bien vouloir le décharger de ses fonctions au 31 décembre 1938 ». A la 84^{ème} session du Conseil - séance privée du 31 mai 1938 - le Président du groupe gouvernemental (Godart) présente un projet de résolution déclarant que « le Conseil d'administration décide d'accepter, avec le plus vif regret, la démission du Directeur (...) et décide en outre de procéder à l'élection d'un Directeur lors d'une séance spéciale » le 4 juin 1938.



Harold Butler and John G. Winant in 1938

Pour clore ce chapitre rappelons que deux candidats se présentèrent pour succéder à Butler: John G. Winant et Edward J. Phelan. Ce dernier

se retira le 3 juin 1938, permettant ainsi, le 4 juin l'élection sans opposition de Winant par 28 voix pour et deux abstentions. Aux termes d'un arrangement préalable, le poste de Directeur-adjoint avait été rétabli² et Winant, avec la bénédiction du Conseil, y nomma immédiatement Phelan. Une nouvelle équipe avait été créée, rappelant celle d'Albert Thomas et de Butler composée d'un homme politique appuyé par un administrateur.

Le BIT sortit indemne de la crise et survécut aussi à d'autres événements plus dramatiques, tels que la Deuxième Guerre mondiale et la disparition de la Société des Nations. Butler devint Recteur de Nuffield College à Oxford (1938-1943) puis commissaire à la défense civile, et enfin, de 1942 à 1946, ministre-conseiller à l'ambassade du Royaume-Uni à Washington.

Quant à Viple, il ne devint pas directeur du Bureau de Paris. Pendant la guerre, lorsque le BIT s'installa à Montréal, il fut responsable du Bureau maintenu à Genève et, après la guerre, Phelan le nomma Sous-directeur général. Il démissionna en décembre 1948, ayant été élu en France au Conseil de la République.

¹ Marius Viple (1892-1949), membre du parti socialiste SFIO, fut associé à Alexandre Carenne, Paul Faure et Salomon Grumbach. Rédacteur du « Rappel » (1910-1912) ; rédacteur-adjoint de « l'Humanité » (1913) ; Chef de Cabinet de Jules Guesde, Ministre d'Etat (1914-16) ; éditorialiste à « l'Humanité » (1918) ; rédacteur en chef de « La Montagne » de Clermont-Ferrand (1919). Il fut nommé attaché de presse au BIT le 8 mars 1920 et affecté au Cabinet d'Albert Thomas ; chef de Cabinet par intérim à partir du 11 juillet 1923 et nommé à ce poste le 1^{er} janvier 1924. Le 11 juillet 1932, après la mort d'Albert Thomas, il est nommé Chef du service d'information et de presse. Pendant la période de guerre, lorsque le BIT fut transféré à Montréal, il eut la charge du Bureau de Genève et des relations avec le gouvernement suisse. Le 1^{er} juin 1947, il fut nommé Sous-directeur général et démissionna de ce poste en décembre 1948 après son élection en France au Conseil de la République. Il décéda le 31 octobre 1949.

² Le premier occupant de ce poste fut Butler lui-même. Le poste resta vacant en 1932 lors de son élection comme Directeur. Après l'élection de Edward Phelan comme successeur de John Winant, le poste ne fut pas repourvu jusqu'à ce que Jef Rens devint Directeur général-adjoint sous David A. Morse en 1951.

John Gilbert Winant, 3^e Directeur du BIT

Souvenirs personnels de *Carol Riegelman Lubin*¹

Il m'a été demandé d'écrire une notice biographique de John Gilbert Winant² (connu sous le nom de Gil par ses amis et de Gouverneur par ses supporters politiques) car peu nombreux sont ceux parmi les fonctionnaires ou les anciens du BIT qui se souviennent de sa personnalité ou de son oeuvre. Je l'ai rencontré pour la première fois durant l'été 1934, lorsque, juste après l'adhésion des Etats-Unis à l'OIT, Harold B. Butler, le Directeur du BIT, lui offrit le poste de Sous-Directeur et me demanda de lui présenter cette Organisation et de le convaincre d'accepter.

Pourquoi Butler m'avait-il choisi, moi, un assistant-chercheur de 25 ans à la Fondation Carnegie pour la Paix internationale ? La réponse était que je faisais partie du nombre très restreint de citoyens américains qui connaissaient tant soit peu l'OIT et que Butler me connaissait bien.

Durant l'été 1930, à la fin de ma première année au Smith College, j'avais effectué une recherche au BIT pour la « dissertation » que j'avais à présenter pour passer en Senior. Je passais d'abord plusieurs semaines à me renseigner auprès de fonctionnaires du BIT, tels que Urwick et Spates à l'Institut international de Management, Richardson et Ellison du BIT même et bien d'autres encore dont les suggestions recouvraient des sujets aussi divers que l'histoire de la Convention sur les congés de maternité ou bien la comparaison du travail de la SDN et de l'OIT en matière d'économie. A ce point-là, Pône, Clottu et De Maday, me prirent en charge et décidèrent que j'allais étudier l'évolution du Règlement du BIT. Cela se traduisit par un été très chargé durant lequel je partageais mon temps entre le BIT et des conférences à la « Zimmern International Summer School » (tous les détails sur cette période se trouvent dans un journal que j'ai tenu durant cet été).

Je retournais au Smith College en septembre 1929. En relisant mes notes, je réalisais que des renseignements détaillés sur l'origine de l'OIT me faisaient défaut. Dès les vacances de printemps, je rendis visite au bureau de James T. Shotwell, professeur d'histoire à la Columbia University et administrateur du Fonds Carnegie pour la Paix internationale. Je savais qu'il avait

été membre de la Délégation des Etats-Unis à la Conférence de la Paix, qu'il avait fait partie de la Commission qui avait écrit les Statuts de l'OIT et avait été le représentant des Etats-Unis au Comité fondateur de l'OIT. Il m'ouvrit tous ses dossiers - j'étais la première personne qui lui ait jamais demandé d'y avoir accès - et fut amusé et intéressé par mes questions (c'était la première fois que je voyais des documents originaux). Il me demanda de lui envoyer mon texte quand il serait fini et de venir le voir après ma remise de diplôme. C'est ce que je fis. Il me dit alors qu'il avait décidé d'écrire l'Histoire des origines de l'OIT et me proposa d'être son assistant pour la recherche. Commencèrent alors cinq années d'un apprentissage heureux au cours desquelles je rencontrais tous les dirigeants de l'OIT et la plupart de ses fondateurs. Nous avons même utilisé ce livre, encore au stade de correction sur épreuve, pour la discussion au Congrès sur l'adhésion des Etats-Unis à l'OIT. Durant la publication des deux volumes de cette étude j'ai eu l'occasion de rencontrer Albert Thomas et de travailler avec Butler. Shotwell n'était pas seulement un ami intime de Butler depuis qu'ils avaient travaillé ensemble à la Conférence de la Paix, il était aussi son lien le plus étroit en matière de relations Etats-Unis/OIT.

Avec une telle expérience à mon actif il était normal pour Butler de me demander de « briefer » Winant sur l'OIT (il suggéra également que si Winant était d'accord, je devrais venir avec lui à Genève en tant qu'assistant. Je n'ai jamais su si Winant était au courant de cela quand il m'invita plus tard à me joindre à lui). Winant était alors Gouverneur sortant du New Hampshire (la Constitution du New Hampshire interdit plus de 2 mandats consécutifs) et avait dit à Butler qu'il ne lui serait pas possible de lui donner une réponse définitive avant plusieurs mois. Après une longue entrevue (dans l'appartement de sa femme à New York) il me dit que nous resterions en contact pendant qu'il analysait la situation. Il me sembla que la meilleure occasion pour lui parler cet été là était à un concours canin - ou il présentait des Bull Terriers (sa femme élevait et présentait des West Highlands Whites) et où je présentais un Cairn Terrier et un Old English Sheepdog. Pour la plus grande frustration de Butler, il lui fallut plus de six mois pour prendre une décision.

Une fois que Winant eut décidé d'entrer au BIT, il y eut encore de longues discussions sur le calendrier et les responsabilités qui lui seraient confiées. Il fut finalement décidé qu'il arriverait à temps à Genève pour le Conseil d'Administration et la Conférence internationale du Travail de 1935. Il me demanda de me joindre à lui en tant qu'assistant personnel. Il invita également la fille d'un de ses très proches collègues du New Hampshire, Abbie Rollins³, étudiante en doctorat à Yale à se joindre à son équipe pour l'été. Sa secrétaire personnelle, Mary Healy⁴, qui travaillait avec lui depuis le temps où il était administrateur et professeur à la St Paul's School, le rejoindrait plus tard dans l'été, de telle sorte que M. et Mme Winant, leur fils John, Abbie et moi sommes partis ensemble sur le même bateau pour Genève en tant que première délégation américaine officielle à la Conférence internationale du Travail⁵.

Le voyage fut une révélation pour nous tous ! D'abord sur le plan personnel, Abbie et moi (25 et 26 ans) décidâmes que nous devions savoir ce que Winant attendait de nous et que puisque je connaissais l'OIT et qu'elle avait une bonne expérience de son entourage, nous nous diviserions le travail en fonction de nos spécialités respectives. Nous lui fîmes part de nos réflexions qu'il s'empressa de retourner. Ayant eu une excellente formation grâce à Shotwell, je lui demandais alors si nous devions tenir un procès-verbal ou un journal de nos réunions, entrevues, etc., ou s'il nous dicterait un résumé. Réponse : « Bon Dieu, mes enfants, ne savez-vous donc pas qu'un homme politique n'écrit jamais rien ! » En fait, comme je m'en rendis compte très vite, il écrivait tout sur des bouts de papier, qu'il fourrait dans sa poche pour les repasser après à Marie (sa secrétaire). Winant fut toujours un patron compliqué car il ne faisait aucune distinction entre relations personnelles et relations officielles. Il s'intéressait réellement à la vie personnelle de son entourage et en attendait la même attention au travail que pour tout le reste. Une fois, bien des années après, Averell Harriman, qui était alors Gouverneur de l'Etat de New York, me demanda comment cela était de travailler pour Winant et, sans trop réfléchir, je répondis « plus ou moins comme avec vous ». Et me mordis la langue car j'allais continuer « quand vous préparez un discours, vous pinaillez des heures sur un mot, pour que tout soit parfait et après cela ni lui ni vous ne réussissez à le lire correctement ». En fait je

répondis « mais, la différence principale est que vous, vous nous réveillez à 6 heures du matin pour parler politique et lui, n'hésite pas à nous tenir bien après minuit ! »

Plus sérieusement, pour en revenir à 1935, la délégation tenait chaque jour des réunions auxquelles nous étions invités, afin de préparer leur future position à Genève en se basant sur une documentation très complète. Le BIT n'avait donné aucune information particulière et ce n'est que par l'intermédiaire de la délégation américaine qu'il apprit ce qui serait discuté lors de la Conférence ainsi que ce que signifierait pour les Etats-Unis d'adopter la Convention sur la Semaine de Quarante Heures. Durant le voyage, Charles Wyzanski, Conseiller juridique du Ministère du Travail, avait reçu un télégramme l'informant de ce que la Cour suprême avait déclaré le NRA⁶ « National Industrial Recovery Act » inconstitutionnel, ce qui invalidait, par conséquent, les lois sur les salaires et la durée du travail aux Etats-Unis. L'adoption de la semaine de 40 heures par l'OIT pourrait ainsi être utilisée dans la bataille en vue de réduire les heures de travail.

Ce ne fut que dans le train du Havre à Paris que Winant prit connaissance du rapport du Conseil d'Administration⁷ précisant qu'il aurait à prêter serment devant le Conseil d'Administration de s'engager à ne rendre compte à personne d'autre qu'au Directeur général du BIT⁸ et cela, sur papier à en-tête conjointe⁹. Winant était furieux et Charles Wyzanski, le Conseiller juridique du Ministère du Travail était d'accord avec lui qu'il ne devait pas prêter un tel serment. A son arrivée à Paris, je l'emmenais à la Fondation Carnegie pour la Paix internationale pour prendre l'avis de Malcolm Davis, un bon ami favorable depuis toujours aux institutions internationales. Nous téléphonâmes à Butler de la Fondation, ce fut une longue discussion au cours de laquelle Winant menaça de repartir pour les Etats-Unis. Finalement, il fut décidé que nous resterions à Paris jusqu'à la fin de la réunion du Conseil d'Administration et n'arriverions à Genève qu'après le début de la Conférence !

La Conférence de 1935 constitue un repère dans l'histoire de l'OIT, avec la participation à la fois des Etats-Unis et de l'URSS¹⁰ pour l'adoption de la Convention No 47 sur la semaine de 40 heures. Pour Winant, c'était une véritable expérience, à la fois en ce qui concerne la

bureaucratie intérieure au Bureau et la difficulté d'utiliser l'outil du compromis internationalement et dans des langues différentes.

Tout de suite après la Conférence tous les cadres supérieurs et dirigeants partirent en vacances et Winant se retrouva soudain en charge d'une fonction qu'il ne connaissait pas vraiment. Ses méthodes informelles et sa politique de la porte ouverte étaient une nouveauté pour la plupart de ses collègues et, en plus, sa méconnaissance totale du français ne l'aidait pas. Mais, il apprit très rapidement à reconnaître sur lesquels il pouvait compter. Toutefois, un mois après son arrivée, le Président (des Etats-Unis) le rappelait pour lui confier un poste de haut niveau dans l'Administration. Le choix offert était entre la Présidence du Conseil national des Relations du travail et celle du Conseil de la Sécurité sociale. Après un échange de télégrammes avec le Ministre, Winant décida de contacter son chef au BIT - Harold Butler - pour avoir son opinion mais il était en vacances quelque part en France sur la côte. Ayant finalement réussi à l'atteindre, celui-ci lui exprima ses regrets de le perdre mais lui conseilla de se rendre aux Etats-Unis pour étudier la situation et prendre ensuite une décision.

Durant la courte période initiale durant laquelle Winant avait été à Genève, il avait eu la responsabilité non seulement des relations avec les Etats-Unis, mais aussi de la première Conférence du Travail des Etats américains membres de l'OIT qui devait se tenir à Santiago, au Chili, du 2 au 14 janvier 1936 et de la préparation de la Conférence sur le Textile devant se tenir à Washington (2-17 avril 1937). Cela l'intéressait particulièrement car il avait été un arbitre clé en matière d'industrie textile aux Etats-Unis quand il était Gouverneur. Un de ses premiers mouvements fut de réorganiser le Bureau du BIT de Washington et de faire nommer à sa direction une de ses anciennes collègues Ethel Johnson (connue sous le surnom de "Blue Bird")¹¹. Il avait ainsi un « Bureau de liaison officieux » (avec le BIT ndr) durant sa période aux Etats-Unis en tant que Président du Conseil de la Sécurité sociale. Durant toute cette période, Winant ne perdit jamais contact avec le BIT. Lors d'un de ses passages aux Etats-Unis, Butler réalisa avec quel intérêt Winant suivait le travail du BIT et lui demanda même de veiller sur le bureau de Washington ! Sur le plan

technique, Winant utilisa le BIT pour l'aider à créer le système américain de Sécurité sociale. Il fit venir Adrien Tixier (Sous-Directeur du BIT en 1937), alors chef du Département de la Sécurité sociale et plusieurs membres de son service à Washington pour conseiller le nouveau Conseil de la Sécurité sociale américaine. Winant revint à Genève en 1936 en tant que chef de la Délégation américaine à la 20^{ème} Session de la Conférence internationale du Travail dont il fut élu Vice-Président. En 1937, il présida la Conférence du Textile qui se tint à Washington, cette fois encore en tant que Délégué de la Délégation US. Pendant toute cette période, je lui écrivais chaque semaine bien que cela ait été plus à titre personnel qu'officiellement. Quiconque avait travaillé pour Winant le considérait comme son « patron » pour le reste de sa vie ! Mes lettres, je m'en souviens, traitaient autant du personnel, des activités du bureau du Commissaire américain au travail, du Consulat et des développements politiques de la SdN que des activités propres du BIT.



En 1937, lors du départ de Winant du Conseil de la Sécurité sociale (décision de politique interne aux Etats-Unis hors du propos dans cet article) Butler le convainquit de revenir au BIT comme Sous-Directeur¹², avec la promesse (faite à titre privé) qu'il avait l'intention de démissionner avant la fin de son terme (fin 1942) et ferait tout ce qui était possible pour qu'il lui succédât. Durant la période où il fut Sous-Directeur, Winant concentra ses efforts sur l'amélioration des capacités techniques du BIT dans le domaine économique et sur le renforcement de ses relations avec les Amériques et spécialement avec l'Amérique latine et les pays de la région Caraïbe, dont certains n'étaient pas membres de l'OIT. Cela signifiait qu'il était souvent hors de Genève et par conséquent restait assez peu connu du personnel en général. Winant commençait généralement assez tard le matin et restait au bureau très tard dans la nuit. Ceux qu'il

connaissait le mieux étaient donc ceux qu'on avait des chances de trouver encore dans leur bureau après 7 et même 8 heures le soir. Malgré sa timidité personnelle, Winant aimait les contacts informels avec ses collègues et avait l'habitude de les convoquer pour discuter un problème ou un autre et de les garder avec lui pour de longues heures même s'ils étaient attendus ailleurs !

Un de ses passe-temps préférés pour se relaxer, à cette époque, était de faire de longues pauses-déjeuner pour visiter des maisons dans les villages autour de Genève et de trouver où il voulait vivre. Il avait loué un hôtel particulier à Vézenaz-Cologny (du côté du lac opposé au BIT) où son personnel s'occupait de son fils de onze ans (qui était à l'Ecole internationale de Genève) ainsi que de plusieurs jeunes femmes américaines ayant des contrats de courte durée avec le BIT. Sa femme, pendant ce temps-là, parcourait Genève et les environs dans sa petite Ford et construisait un solide réseau de relations sociales. Les deux autres enfants de Winant étaient en pension et ne venaient à Genève qu'occasionnellement pour les vacances. Winant, comme sa femme, appartenaient à des familles nombreuses et de nombreux parents venaient leur rendre visite à Genève.



John Winant en voyage

Winant était un homme politique instinctif qui attachait une grande importance aux droits humains; l'idole de sa vie était Abraham Lincoln¹³. Il aimait parler de l'admiration qu'il lui

portait pour avoir libéré les esclaves et se fâchait si l'un de nous prétendait que cet aspect du rôle de Lincoln dépendait de la situation économique qui était à l'origine de la guerre civile. Winant commença sa carrière comme professeur d'histoire à l'école de Saint Paul dans le New Hampshire, dont il avait lui-même été un élève. Quand il se lança dans la politique, il fit du porte à porte en tant que Républicain-Libéral pour se faire élire dans un état presque entièrement Républicain-Conservateur. Il collabora avec Roosevelt comme membre républicain du Conseil d'Administration de la Sécurité sociale. Bien que pour le monde entier, il semblait être devenu démocrate, il ne changea jamais de parti même lorsqu'il adopta les principes du « New-Deal ».

A l'approche de la guerre

Avec l'approche de la Seconde Guerre mondiale, la situation internationale se détériorait et, avec l'ascension du fascisme et du nazisme, le rôle de l'Organisation en cas de guerre devint le premier sujet de discussion au Bureau. Cela se traduisait par une fracture très nette entre les « universalistes » ou « neutralistes » et ceux qui voulaient que l'OIT prenne activement position en faveur des futurs alliés et prépare l'avènement d'organisations internationales. Au fur et à mesure que la crise internationale se développait, Butler était confronté à une crise à l'intérieur du Bureau.

Le Directeur du Bureau de Paris était mort en 1937 et le Gouvernement Français insistait pour que Butler nomme Marius Viple à ce poste. Butler qui considérait que Viple ne possédait pas les qualités requises, refusa. Comme son propre gouvernement ne lui accordait pas un appui total dans cette affaire, il décida de démissionner et d'accepter le poste de recteur du « Nuffield College » à Oxford¹⁴.

Le 28 avril 1938, il annonça officiellement au Conseil d'Administration son désir d'abandonner son poste de Directeur général et la campagne pour sa succession commença.

La campagne de Winant fut à son image... Il se rendit immédiatement à Washington pour vérifier jusqu'où Roosevelt le soutiendrait sur le plan politique et financier, s'il était élu, ainsi que pour savoir jusqu'où il pourrait compter sur les syndicats et le patronat américains pour soutenir son élection.

Ayant reçu les assurances voulues, il annonça sa candidature et retourna à Genève pour faire campagne. Cette façon d'agir faillit lui coûter son élection, car selon les Statuts du Personnel, il n'avait pas le droit de rechercher l'appui de son gouvernement car cela indiquait qu'il chercherait de la même façon en tant que Directeur, à obtenir l'approbation du Gouvernement américain. Le seul autre candidat était aussi Sous-Directeur, E.J. Phelan, un Irlandais très apprécié qui avait toujours joué un rôle majeur au BIT, et méritait réellement le poste.

Toutefois, la conjoncture internationale en 1938, fit ressortir l'importance d'avoir à la tête du BIT un citoyen américain bénéficiant de l'appui du Président Roosevelt plutôt qu'un Irlandais. Phelan retira sa candidature¹⁵ et Winant fut élu par le Conseil d'Administration lors de sa 84^{ème} session le 4 juin 1938 par 28 votes en sa faveur et 2 votes en blanc. En temps de paix, Phelan aurait probablement été élu, mais, dans les circonstances politiques critiques qui suivirent, n'aurait peut-être pas sauvé le BIT comme Winant y arriva. La Conférence de 1938 constitue aussi un autre point de repère.

Ce fut la dernière Conférence de Butler¹⁶ comme Directeur et la première de Winant comme Directeur-élu. Les principaux thèmes discutés concernaient la continuation de l'action de l'OIT en cas de guerre, le rôle qu'elle devrait avoir, la mise au point de procédures à appliquer en cas d'urgence (Comité d'urgence du Conseil d'Administration)¹⁷ et enfin, l'élection du nouveau CA.

Les Etats-Unis dominèrent toute la Conférence. Frances Perkins, Ministre américain du Travail, présida la délégation comme elle l'avait promis à Butler. Elle avait visité le BIT en 1936, mais n'avait jamais participé auparavant à la Conférence. Elle profita de la session pour mettre l'accent sur le soutien du Président et d'elle-même à l'oeuvre de l'OIT en cas de guerre. Lors de la Conférence de juin 1939, la guerre était imminente. Psychologiquement, la guerre était déjà commencée et chacun se demandait quoi faire par la suite. Cette Conférence fut la seule et unique session pour laquelle Winant remplit la fonction de Secrétaire Général.

Voici la première phrase de son rapport intitulé « Le Monde de l'Industrie et le Travail – 1939 », daté du 10 mai 1939, : « En vous présentant

aujourd'hui le Rapport du Directeur général, je ne peux pas faire appel à un avenir serein et, le rappel des résultats obtenus par l'Organisation durant cette année, semble lui-même peu adapté (aux circonstances, ndtr). »

Le préambule se concluait ainsi : « En vous transmettant ce Rapport, je voudrais vous laisser une seule réflexion. En face du BIT une statue symbolise les travailleurs du monde entier. Elle a été érigée à la mémoire d'Albert Thomas et porte, gravée dans la pierre cette phrase : « Ils ne m'ont pas pris ma vie, je la leur ai donnée » Sachons ne pas faire moins que cela... »

Durant cette période, Winant demanda à certains dirigeants du BIT de préparer non seulement ce que le BIT pourrait faire en temps de guerre¹⁸ mais de définir qui, parmi le personnel, pourrait être utilisé et où.

A partir de cette requête, un plan de redéploiement du personnel fut développé. Une première liste appelée « A », comprenait le personnel « clé » indispensable qui devrait être conservé en activité et être déplacé vers le Quartier Général temporaire où qu'il soit.

Puis la liste « B », ceux qui pourraient être « mobilisés » sur une base nationale et seraient mis en congé et renvoyés dans leurs pays d'origine s'ils le désiraient.

Les membres de la liste « C » auraient le choix entre un congé non rémunéré ou une mise à la pré-retraite avec la possibilité de reprendre leur activité quand cela deviendrait faisable. La très réduite liste « D » serait composée de ceux qui seraient conservés à Genève pour assurer une permanence. Ces listes (*Instruction générale* No 8 du BIT le 16/05/1940, avec quelques changements sporadiques) servirent à réaliser le déploiement qui eut lieu en juillet 1940.

Durant la période d'intérim, il fut décidé qu'en cas de besoin, les membres de la liste « A » se rendraient à Vichy (France), et nous tous, de la liste « A », envoyâmes une grande valise de vêtements et une « documentation essentielle » à l'Hôtel de Sévigné à Vichy.

Par la suite, après la capitulation de la France, les affaires personnelles, etc. furent renvoyées à leurs expéditeurs mais la documentation resta là-bas jusqu'à la fin de la guerre et fut alors restituée intacte.

Entre-temps, Winant s'en fut aux Etats-Unis (ainsi qu'à Londres, etc.) afin d'étudier les suggestions des différents groupes concernant les activités en temps de guerre et pour préparer la « Conférence des Etats Membres d'Amérique » devant se tenir à la Havane, Cuba du 21/11 au 02/12/39.

En dépit de la guerre, la Conférence de la Havane fut un succès et constitua une expérience très enrichissante pour beaucoup d'entre nous qui n'avaient pas l'habitude de la courtoisie latino-américaine. Cela eut lieu durant la dictature du Général Batista qui apprécia pleinement cette occasion.

Bien que Winant fut parfaitement au courant du comportement de Batista à Cuba, il le trouva charmant en tant que personne et prit plaisir à sa compagnie¹⁹. Quelques mois plus tard, la situation changea complètement avec l'invasion de la Scandinavie et la chute de la Belgique et de la France. Les familles des membres du personnel furent renvoyées dans leurs pays d'origine et nombreux furent ceux qui craignirent l'invasion de Genève.

Je me rappelle m'être trouvée dans le bureau de Winant un matin quand Penrose, un économiste distingué engagé par Winant, fit irruption dans le bureau et déclara qu'il devait immédiatement quitter Genève car on n'y était plus en sécurité. Tout de suite après Penrose, de nombreux autres fonctionnaires américains partirent pour les Etats-Unis.

Nombreux furent ceux d'entre nous qui, par contraste, organisaient régulièrement des pique-niques dans les champs vers le Jura pour regarder les soldats allemands aller et venir de l'autre côté de la frontière.

Peu de temps après, la Suisse, maintenant complètement encerclée par les forces de l'Axe, informa le BIT qu'elle craignait pour la sauvegarde de sa propre neutralité si la Société des Nations et le BIT continuaient à organiser des rencontres internationales ou des négociations et nous pria de trouver un autre endroit pour y transférer nos sièges. Winant, qui initialement pensait que cette initiative serait la bienvenue, commença à négocier en vue d'un transfert aux Etats-Unis.

Malgré l'appui déterminé du Secrétaire Perkins de la Fédération américaine des travailleurs (AFL), ainsi que du patronat, le Secrétaire d'Etat Cordell Hull refusa la proposition du BIT. Il craignait en effet que le fait d'accueillir le Siège temporaire de l'OIT (avec statut diplomatique) pourrait mettre en danger les négociations en cours en vue d'envoyer des navires en Grande Bretagne (programme qui par la suite serait appelé « Lend Lease ») et serait utilisé par les tenants du groupe « Amérique d'abord » opposés à la guerre en Europe et à la tête duquel se trouvait Charles Lindberg²⁰.

Après avoir dû tenir compte de la situation politique aux Etats-Unis, Winant consulta certains membres du « Comité d'Urgence » et considéra des alternatives allant des Açores au Brésil. Au cours de ces discussions, il rencontra Hume Wrong, représentant du Canada au Conseil d'Administration, qui lui suggéra le Canada, et il entama des recherches préliminaires à cet effet²¹.

John Winant se rendit à Ottawa, le 25 juillet et Mackenzie King, le Premier Ministre, lui donna rapidement son accord pour installer l'OIT à Montréal²². Il choisit cette ville car, un ami intime, le Dr Wilder Penfield, Directeur de l'Institut de Neurologie de l'Université Mc Gill se chargeait de convaincre le Dr F. Cyril James de fournir les locaux nécessaires au « Centre d'opération de l'OIT » sur le campus de Mc Gill. Le 16 août, il télégraphiait à Cyril James²³ pour accepter son offre, le futur de l'OIT était assuré !

Il fallait ensuite obtenir l'accord des membres du Conseil d'Administration et du plus grand nombre possible de membres du « Conseil d'Urgence ». Ces négociations devaient avoir lieu tout en les gardant secrètes même pour les membres du personnel éventuellement concernés, car le Canada avait choisi ses alliés dans la guerre et certains des Etats Membres étaient neutres ou même ennemis.

Un des éléments déterminants de la négociation, en 1940, précédant le choix du Canada comme siège pour la durée de la guerre était la possibilité d'obtenir des visas de transit d'abord pour les Etats-Unis et ensuite pour la France occupée, l'Espagne et le Portugal, seule route possible à partir de Genève. Winant obtint du Département d'Etat des visas de transit qui

Message

permettaient le passage par Lisbonne sans indication de la destination finale.

Pendant presque une semaine, je me rendis chaque jour à Berne avec les passeports du personnel pour obtenir les visas accordés.

Le 4 juillet 1940 fut un jour dramatique. De bonne heure le matin, Winant, accompagné de T.T. Scott, son Chef de Cabinet, Kitty Natzio, un membre britannique du personnel et Betsey Meyer (Johnstone), une citoyenne américaine et un des membres du personnel qui lui étaient les plus proches, partit secrètement de Genève par la route, dans la petite Ford de sa femme. Espérant que personne ne s'apercevrait de son départ, il retrouva à la frontière Mme G. Laverrière (ex-chef de l'unité sténodactylographie et photocopie du BIT), qui faisait maintenant partie de l'administration helvétique, timbra leur passeport et bien sûr informa immédiatement ses ex-collègues du Bureau !

Leur voyage jusqu'à Lisbonne, constitue toute une histoire en lui-même.

A la frontière espagnole, ils eurent tellement de problèmes qu'ils finirent par abandonner la voiture et prendre le bus pour Lisbonne²⁴. Cet après-midi là, je rencontrai Carter Goodrich (Président du Conseil d'Administration), Noel Field (alors fonctionnaire à la SdN) et Bill Schirer un journaliste américain qui venait d'arriver d'Allemagne et qui était persuadé qu'elle allait gagner rapidement la guerre et que Genève serait envahie. Après être allé nager, nous sommes allés à la réception américaine habituelle, où nous démentîmes que Winant ait quitté Genève !

Peu après la mi-juillet 1940²⁵, Winant m'envoya à Lisbonne et je quittais Genève par la route en compagnie de Carter Goodrich.

En tant que jeune citoyen américain n'ayant aucune envie de rentrer aux Etats-Unis non-belligérants, j'étais le candidat idéal pour un transfert à Lisbonne.

A mon arrivée, j'apprenais que Winant avait finalement pris l'avion pour les Etats-Unis et que Kitty et Scott étaient rentrés à Londres. Betsey Meyer, Ainsworth Johnstone et quelques autres étaient en attente de départ et d'instructions sur

ce qu'ils auraient à faire par la suite. On me chargea alors de recevoir le premier arrivage de personnel de Genève et de leur trouver où loger et des passages vers leur destination définitive.

Le premier bus était dirigé par Adrien Tixier qui me demanda en plein milieu de la nuit où nous étions censés nous retrouver le lendemain matin. La seule idée qui me vint à l'esprit fut le night club où nous nous retrouvions tous les soirs - et ainsi, le personnel du BIT se retrouva là, chaque matin à 11 heures. Quant à moi, j'allais avant prendre un café à la Panam airlines, à la Greek lines et à l'American Export lines pour trouver des places disponibles. Suivaient des réunions quelques fois difficiles avec le personnel, j'allais ensuite à l'hôtel Aviz où logeait Phelan.

Il avait pris des routes secondaires en compagnie de sa femme et de Ronald Mortished, un autre irlandais, qui était attendu d'urgence à Montréal au nouveau siège.

Phelan télégraphiait et téléphonait depuis plusieurs jours à Winant en insistant pour qu'il vienne à Lisbonne et explique au personnel ce que l'on attendait de lui, pour répondre aux questions et pour remonter son moral. Finalement, Winant accepta de venir pour un jour ou deux. Après la réunion avec le personnel en septembre, Winant rencontra l'ambassadeur américain qui était un vieil ami et les autorités portugaises, il eut beaucoup de mal à trouver une place d'avion pour le retour ! Quand il réussit finalement à partir, l'avion fut retenu aux Açores pour plusieurs jours par le mauvais temps - Winant était furieux, il parcourût les îles et acheta trois échiquiers... le voyage avait au total duré 17 jours... !

Winant avait donné son accord pour que Phelan restât à Lisbonne pour une réunion du Comité de Supervision de la Société des Nations (SdN) qui devait déterminer à la fois le budget de la SdN et celui de l'OIT pour les deux années à venir.

Phelan me demanda de rester et de lui servir de secrétaire pour ces réunions où il représenterait à la fois l'OIT et la SdN, Sean Lester, irlandais lui aussi, qui était alors Secrétaire Général Intérimaire de la SdN (Avenol ayant démissionné et étant rentré en France), s'étant vu refuser l'entrée à la frontière espagnole.

Une fois terminées ces réunions, Winant me demanda de venir à Montréal – alors que moi, j'avais espéré retourner à Genève.

Je réussis à obtenir des passages pour Phelan, sa femme et moi sur le dernier bateau américain de la « Export Ligne » : « l'Excambion » sur lequel nous trouvâmes l'ex-Roi Carol de Roumanie.

La traversée jusqu'à New York²⁶ fut sans histoire et un ou deux jours plus tard nous partions par la route pour Montréal avec Phelan. A notre arrivée à Montréal, nous trouvâmes le « Centre de Travail du BIT »²⁷ entassé dans une chapelle dont il existe tant de photos ! Les seules séparations entre les bureaux étaient des bancs d'église entassés les uns sur les autres.

Les deux seuls bureaux privés étaient dans les sacristies derrière l'autel, l'une était occupée par Winant et l'autre était réservée à Phelan.

Il s'agissait là de toute façon d'une solution temporaire et après quelques semaines des locaux convenables furent trouvés.

Le personnel réussissait peu à peu à se loger, beaucoup dans des pensions de famille, d'autres dans de petits appartements en location, et pu se remettre à travailler normalement. Winant initialement, était logé au Ritz mais par la suite, il prit un appartement où sa famille le rejoignit pour les vacances de Noël. En fait, bien que le Bureau ait pris ses quartiers à Montréal, Winant n'y restait jamais très longtemps. Une fois les négociations terminées avec le Gouvernement canadien et le programme de travail du personnel mis en place, le futur du BIT semblait assuré. Ce fut à cette époque, peu après Noël, que Winant reçut un appel téléphonique lui demandant de rencontrer le Président le jour suivant.

Sa description de l'entrevue est rapportée dans le livre « Lettres de Grosvenor Square » dans lequel il rapporte que le Président ne lui a jamais demandé directement s'il serait disposé à être ambassadeur à la Cour de St James. Plusieurs jours plus tard, après son retour à Montréal, il apprit dans la presse que « le Président avait communiqué son nom au Sénat » pour approbation.

Il sut alors qu'il désirait participer aux activités directement liées à la guerre et que de cette

manière il en ferait autant pour le BIT qu'en étant Directeur à Montréal.

Peu après, il s'en alla à New York où il installa un bureau à l'Hôtel Roosevelt et commença à organiser sa démission du BIT et à préparer son départ à Londres en tant qu'ambassadeur à la Cour St James.²⁸

Il me demanda, ainsi qu'à quelques autres membres du personnel, de venir à New York et de l'aider pour les procédures et particulièrement d'informer les membres du Conseil d'administration de son intention de démissionner²⁹. Commença alors une période difficile de préparation de projets de lettres avec le Président du Conseil d'Administration – Winant devant parallèlement faire face à la fugue de sa fille. La famille se réunit à Concord pour un mariage formel entre sa fille Constance et un jeune péruvien, Carlos Valado qu'elle avait rencontré après une conférence à Lima, où elle avait accompagné son père qui, avec Oswald Stein, représentait le BIT. Une fois les négociations avec le « Comité d'Urgence du BIT » complétées, Winant fit ses adieux et partit pour Londres, en février 1941, comme ambassadeur des Etats-Unis en remplacement de Joseph Kennedy.

L'histoire de Winant et de son succès extraordinaire comme ambassadeur en temps de guerre n'a rien à voir avec le sujet de cet article, mais, en conclusion de l'histoire de ses activités au BIT, il y a lieu de mentionner le souci constant qu'il avait non seulement de son programme mais aussi du personnel.

Il recruta même de nombreux fonctionnaires du BIT comme collaborateurs de l'Ambassade américaine à Londres pour différentes périodes.



John Winant avec sa famille

Il aida également certains d'entre nous à mener à bien des missions pour le BIT en Grande Bretagne et facilita la participation des Délégations des gouvernements en exil à Londres tant à la Conférence Extraordinaire de New York en 1941 qu'à la 26^{ème} session de la Conférence internationale du Travail en 1944 à Philadelphie.

Finalement, après son retour aux Etats-Unis, il fut membre du Conseil Economique et Social des Nations Unies et, fut le délégué du Gouvernement des Etats-Unis qui vota pour l'acceptation de l'OIT comme Agence Spécialisée (des Nations Unies) (ndtr). Le service à l'ECOSOC²⁹ constitua pour Winant une expérience fatigante et frustrante. Il se trouva fréquemment devoir faire, sur instructions du Département d'Etat, des déclarations avec lesquelles il était personnellement en désaccord.

Ses relations avec Truman n'étant pas les mêmes que celles qu'il avait avec Roosevelt, il ne pouvait pas passer par-dessus le Département d'Etat. Plutôt que de se lancer dans une querelle ouverte, il préféra démissionner et sa carrière diplomatique se termina le 19 décembre 1946.

Il était à cette époque sous contrat avec la maison d'édition Houghton Mifflin pour écrire un ouvrage en deux volumes sur son service comme ambassadeur. C'était la première fois qu'il écrivait un livre et il eut bien du mal à le terminer. Dès qu'il eut quitté l'ambassade, il loua une petite maison à Londres et commença à travailler à son livre, tout en faisant une tournée de discours d'adieux.

Après sa démission de l'ECOSOC, il avait écrit une bonne partie du premier volume, mais était sous pression de la part de l'éditeur pour qu'il le termine. En 1947, il travaillait seul dans sa maison de Concord et, de temps en temps, invitait certains d'entre nous pour le week-end.

Il sondait également ses anciens collègues du parti républicain du New Hampshire sur son avenir politique éventuel... La réponse fut négative. Le parti républicain du New Hampshire n'était pas intéressé par les libéraux ou par ceux qui avaient travaillé avec Roosevelt.

La volonté de servir de Winant était toujours aussi forte mais il ne voyait aucune ouverture immédiate que ce soit nationale ou internationale.

Dans l'après-midi du 3 novembre, alors que la première édition de son livre allait sortir, épuisé physiquement et mentalement, déprimé et solitaire, il se suicida.

Presque au même moment, Andrew Cordier et d'autres dirigeants des Nations Unies considéraient son nom comme celui d'un des candidats possibles pour le poste de Gouverneur de Jérusalem.

S'il avait été au courant, sa destinée eût peut-être été changée...

Mais nous ne le saurons jamais.

¹ Fonctionnaire du BIT de 1935 à 1952.

² John Gilbert Winant né le 23/12/1889, décédé le 03/11/1947.

³ Abbie A. Rollins (née le 08/05/1909, engagée par le BIT le 15/08/1935).

⁴ Mary C. Healy (née le 28/04/1914), contrat BIT du 20/08/1935 au 30/09/1935 puis du 01/07/1937 au 30/11/1940.

⁵ La délégation quitta New York le 22/05/1935 sur le SS MANHATTAN.

⁶ La « National Recovery Administration » fut créée en 1933 en vue d'établir et de faire respecter les règles des pratiques en affaires. Ces lois déterminaient un salaire minimum et un nombre d'heures de travail maximum. En mai 1935, la Cour suprême invalida la NRA ainsi que les règles établies par elle.

⁷ CA 71/6/1097. La Délégation américaine reçut les documents du CA à son arrivée au Havre le 29 mai, suite à la demande faite par William Rice Jr., Représentant du Ministère du Travail à Genève le 23 mai 1935 (Dossier D 771/200).

⁸ La Déclaration ne se réfère pas au Directeur en tant que tel mais précise : « ne pas rechercher ou accepter d'instructions de quelque gouvernement ou autre autorité extérieure au BIT ».

⁹ Le Bureau utilisait deux types d'entête, l'une avec mention de la SdN, et l'autre sans, pour utilisation avec les nations qui n'étaient pas membres de la SdN, telles que les Etats-Unis.

¹⁰ Ces deux pays avaient rejoint la SdN en 1934.

¹¹ Ethel M. Johnson (née le 20/11/1882) engagée par le Bureau de Washington le 19/08/1935, retraitée le 05/10/43.

¹² Réengagé à partir du 11 août 1937.

¹³ Quand durant la guerre, nous avons créé un code pour communiquer, le nom de Winant était devenu Abe. Quand, aujourd'hui, on regarde ce code, cela donne une bonne idée de l'atmosphère du BIT en 1940. Avenol, le Secrétaire général de la SdN était « Uncl » et la SdN elle-même était "Hill"; Laval était

« Andrew » ; Genève était « home » et Montréal « Mountain » etc. (note de l'auteur).

¹⁴ Au sujet du conflit qui motiva la démission de Butler, voir l'article d'Ivan Elsmark ci-dessus.

¹⁵ Il fut toutefois nommé Directeur-Adjoint le 1^{er} juin 1939 au poste que Butler occupait sous Albert Thomas (IE).

¹⁶ Sa démission prit effet le 31/12/1938 (IE).

¹⁷ 1938-42, constitué de 4 représentants gouvernementaux, 2 employeurs et 2 travailleurs (IE).

¹⁸ Lors de sa 86^{ème} session en février 1939, le CA adopta un rapport confirmant l'intention de maintenir actives autant que possible les fonctions du BIT en cas de crise. (IE)

¹⁹ J'étais en congé quand la guerre éclata et mon passeport me fut retiré, une citoyenne américaine n'ayant alors pas le droit de voyager. Winant m'affecta alors au bureau de Washington pour aider à préparer la Conférence de La Havane et y participer en tant que membre du personnel. A la fin de la Conférence, mon passeport me fut rendu et nous retournâmes tous à Genève.

²⁰ Le gouvernement craignait le désaccord du Congrès encore isolationniste à cette époque, et en plus 1940 était l'année des élections. Ce refus fut diversement accueilli (voir Antony Alcock : *History of the ILO*, Londres 1971, page 159) (IE).

²¹ Lors d'une conversation à Londres début juillet, le Conseiller juridique C.W. Jenks suggéra que le BIT choisisse le Canada (voir son article : *ILO in Wartime*, in *Labour Gazette Ottawa*, 1969 (IE).

²² Les détails sur ces négociations et des extraits du journal personnel de Mackenzie King peuvent être trouvés dans « The ILO : a canadian view by John Mainwaring » publié par le Ministère Canadien du Travail Ottawa, 1986 (note de l'auteur).

²³ « Merci d'avoir accordé à l'OIT la généreuse hospitalité de l'Université Mc Gill que nous acceptons avec nos remerciements les plus sincères. Je vous enverrai rapidement ainsi que vous le suggérez nos besoins en espace et vous rencontrerai à Montréal dans la première semaine de septembre. Avec ma meilleure considération » original à l'Université Mc Gill ; copie dans les archives du BIT dossier Z1/11/44 (IE).

²⁴ J'ai eu des problèmes avec le TCS (le Touring Club Suisse) pendant des années pour n'avoir pas rendu le carnet de passage (note de l'auteur).

²⁵ Je pense que cela devait être le 17 ou le 18 juillet (note de l'auteur).

²⁶ Je suppose que le bateau a dû partir le 24 et arriver à New York aux environs du 28 octobre (note de l'auteur).

²⁷ Tel était le terme officiel définissant alors le BIT. Le Siège en tant que tel demeurait à Genève pour des raisons juridiques (IE).

²⁸ La démission de Winant prit effet le 15/02/1941. Pour une description très vivante de ces jours voir « the ILO sets up its wartime centre in Canada », dans « Studies », Dublin, été 1955. (IE)

²⁹ Le comité interaméricain de la sécurité sociale. (IE)

L'OIT durant la Seconde Guerre mondiale et le transfert du Centre de travail au Canada

par Jean Mayer

Avant-propos

Les pages qui suivent constituent le résumé de l'exposé que j'ai présenté à la réunion de l'AFOIT du 14 mars 2016. Cet exposé s'appuie essentiellement sur la thèse universitaire du professeur Victor-Yves Ghebali : *Organisation internationale et guerre mondiale : le cas de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail pendant la Seconde Guerre mondiale*, publiée par les éditions Bruylant, Bruxelles, 2013, dont 425 pages sur 800, complétées par de très précieuses notes, portent sur l'OIT.

Cette immense fresque historique a eu sa propre histoire, qui fit craindre le pire : la thèse de Ghebali, soutenue à la faculté de Grenoble en 1975, ne fut pas retrouvée à la mort de l'auteur, et ce fut le professeur de droit international public Robert Kolb, son collègue et ami à la faculté de droit de l'université de Genève, qui entreprit,

avec de nombreux collaborateurs, de réécrire ce texte à partir des milliers de fragments du manuscrit, en assurant ainsi l'autorité scientifique. Il s'agit là d'un document absolument capital, qui procure au surplus à tous nos collègues un grand sentiment de fierté.

Signalons par ailleurs que le sigle précité AFOIT désigne l'Association Française pour l'OIT, dont le but est de promouvoir les valeurs de l'OIT auprès du public français – délégués à la Conférence, fonctionnaires, professeurs, chercheurs – intéressé par les questions de justice sociale. Il semble que ce soit la deuxième association de ce genre, après le Japon. Fondée en 2001 par Jean-Jacques Oechslin, elle est actuellement présidée par Gilles de Robien. Outre l'échange d'informations et les exposés de ses membres ou de spécialistes extérieurs invités, l'AFOIT organise des voyages d'études à Genève

d'étudiants et d'universitaires et décerne annuellement le prix Francis Blanchard, qui couronne une étude originale en langue française de portée internationale, dotée d'une récompense financière substantielle.

1933 : Prise de conscience de la montée des périls

Tout a commencé par la crainte, précédant l'effroi, de la résurgence d'un nouveau conflit mondial. De façon significative, la première étincelle retombant de l'incendie du Reichstag en février 1933 provint du retrait de l'Allemagne de la Société des Nations (SDN), instituée par 43 puissances alliées et associées lors de la signature du Traité de Versailles le 28 juin 1919, qui rendit cet Etat responsable de la violation de la paix. Alors que le tout nouveau Palais des Nations avait abrité des débuts relativement prometteurs, le ciel s'obscurcit soudain, en ce brumeux matin d'octobre 1933.

En effet ce fut là qu'une centaine de délégués reçut comme un coup de massue l'invective hurlée par Goebbels, que le nouveau chancelier allemand Hitler¹ allait nommer bientôt ministre du Reich à l'Education du peuple et à la Propagande. Avec une impudence qui glaça l'auditoire, il justifia ainsi la décision de l'Allemagne de se retirer de la SDN en octobre 1933 (retrait juridiquement possible, moyennant un préavis de deux ans et l'absence de tout recours à la guerre, deux conditions manifestement non réunies) : *« Messieurs, charbonnier est maître chez lui. Nous sommes un Etat souverain. Nous faisons ce que nous voulons de nos socialistes, de nos pacifistes, de nos juifs et nous n'avons à subir de contrôle, ni de l'humanité, ni de la Société des Nations »*. Le poète et dramaturge Bertolt Brecht réagit aussitôt par ces vers : *« Deutschland, bleiche Mutter / Allemagne, mère blafarde, Comment tes fils t'ont-ils arrangée / Toi, la risée ou l'épouvante ! »*.

Quant à l'OIT, l'Allemagne s'en retira également² mais plus discrètement et sa démarche précéda de peu celles, principalement, de l'Autriche, de l'Italie, du Japon et de l'Espagne, qui toutes ne réintégrèrent l'Organisation qu'après les hostilités. Ces retraits allaient, des années durant,

sévèrement obérer les ressources financières de l'OIT. De fait, l'Allemagne et le Japon ne reprirent le paiement de la contribution qu'en 1951, la Russie qu'en 1954 et l'Espagne qu'en 1956.

La suite des événements confirma immédiatement les pires appréhensions. En novembre 1937 fut signé le « *pacte d'acier* » unissant l'Allemagne, l'Italie et le Japon. Les années 1938 et 1939 basculèrent dans le pire, avec les accords de Munich. Hitler envahit la Pologne le 1^{er} septembre 1939 et la France et l'Angleterre entrent en guerre contre l'Allemagne. En 1940, la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg ont capitulé et la France se divise en deux zones après avoir été forcée d'accepter un armistice.

Dans la caisse de résonance qu'était devenue Genève, les milieux internationaux, les médias ainsi que l'opinion publique prirent immédiatement conscience de l'imminence d'un conflit majeur menaçant la démocratie. La Suisse même, en dépit de sa neutralité établie depuis le serment du Grütli de 1291, ne risquait-elle pas d'être encerclée ou envahie ?

Réactions de l'OIT

Face à ces événements comment réagirent les dirigeants qui se succédèrent alors à la tête de l'OIT et parvinrent ainsi à sauver l'Organisation, son éthique et son personnel ?

Représentons-nous tout d'abord le lieu où furent prises les premières décisions : le BIT n'occupait plus le bâtiment initial (La Châtelaine, l'Ecole Thudichum) de l'avenue Appia (aujourd'hui le siège du CICR) où s'était installé Albert Thomas après son élection comme Directeur à la Conférence internationale du Travail de Washington en novembre 1919³ mais, depuis 1926, le bâtiment édifié par un architecte lausannois dans un style néo-classique en bordure de la rive droite du lac, rue de Lausanne. Ce bâtiment, inauguré en 1926, est depuis le transfert en 1974 du BIT dans le nouveau bâtiment au Grand-Saconnex le siège de l'Organisation mondiale du commerce.

Il est également nécessaire de rappeler les deux premières décennies du BIT en évoquant brièvement la vie et l'œuvre de notre premier

¹ Hitler accède en janvier 1933 au poste de chancelier et après la mort du Président Hindenburg en 1934, il se déclare chef d'Etat d'Allemagne, « *Führer* ».

² Elle signifia son retrait en novembre 1933, effectif en 1935.

³ Pour l'élection d'Albert Thomas voir l'article de Bramsen ci-dessus.

directeur, Albert Thomas. Né en 1878 à Champigny-sur-Marne, une ville de la grande banlieue parisienne, dans une famille nombreuse dont le père est boulanger, il étanche sa soif d'instruction à la lueur du fournil; il fréquente ensuite le lycée Michelet de Vanves où il obtient le premier prix d'histoire et géographie au concours général; il est reçu premier à l'Ecole normale supérieure comme à l'agrégation d'histoire tout en obtenant un doctorat en droit, avant de se lancer dans la rédaction d'une histoire du syndicalisme allemand, ainsi que du Second Empire. C'est à cette époque qu'il rencontre Blum et Péguy, respectivement animateurs de *La Revue blanche* et des *Cahiers de la Quinzaine* ainsi qu'Arthur Fontaine, le futur Président du Conseil d'administration du BIT de 1919 à 1931 et chef du groupe gouvernemental de l'OIT.

En second lieu, sa période politique : il devient conseiller municipal, maire, puis député. En cette dernière qualité, il participera en octobre 1919 aux débats portant sur la ratification par la Chambre du Traité de Versailles. Sa ratification fut obtenue par 372 voix contre 72, lui-même s'abstenant, vraisemblablement – Ghebali n'en parle pas – afin de ne pas élargir la fracture ouverte dans son propre parti, la SFIO, entre réformistes et partisans de Léon Blum, fracture qui se radicalisera en scission fin 1920 au congrès de Tours. Blum, son adversaire déterminé, se réjouira d'ailleurs de voir Thomas s'éloigner à Genève.

Auparavant le président du Conseil René Viviani, satisfait du rapport d'inspection de la défense nationale qu'il lui avait confiée, avait créé pour lui en mai 1915 un sous-secrétariat d'Etat à l'artillerie et à l'équipement militaire, élargi un an plus tard, sous les présidences de Briand puis de Ribot, par sa nomination comme ministre de l'Armement et des Fabrications de guerre. Désormais, proclamant haut et fort son slogan « *A la paix par la guerre* », tous ses efforts se concentrèrent sur la métallurgie, désormais contrôlée par l'Etat, dont la main-d'œuvre fut triplée, de même que la production quotidienne d'obus, qui passa de 36.000 à 100.000. Il veilla toutefois à adoucir de tels efforts par des mesures protectrices comme l'interdiction du travail de nuit pour les femmes (qui représentaient le quart du personnel), la réduction des différences salariales hommes/femmes, l'arbitrage obligatoire dans les revendications salariales, la représentation des ouvriers. Rien d'étonnant donc à ce que le

premier Directeur – élu lors de la première Conférence du BIT à Washington en octobre 1919 « *pour son enthousiasme et son dynamisme* » – ait fait figurer de telles préoccupations dans 27 des 33 premières conventions de l'OIT qu'il eut à promouvoir.

Vingt ans plus tard, on devra le sauvetage de l'Organisation à d'autres grands noms, parmi lesquels John G. Winant⁴ (Etats-Unis), ami personnel du Président Roosevelt, qui lui confia la direction du programme de sécurité sociale du New Deal; il fut élu trois fois gouverneur du Wisconsin, qu'il dota d'une législation sociale; Harold Butler (Grande-Bretagne), esprit brillant, licencié ès lettres, excellent diplomate et orateur, théoricien de la fonction publique internationale, adjoint puis successeur de Thomas en 1932; corédacteur de la partie XIII du Traité de Versailles sur le Travail, il a également participé, lors de la 26^e CIT en mai 1944, à la célèbre formulation de la Déclaration de Philadelphie : « *le travail n'est pas une marchandise* », inscrite depuis lors dans la Constitution de l'OIT. Edward J. Phelan (Irlande), licencié en physique, un des auteurs de la Constitution de l'OIT, collaborateur étroit d'Albert Thomas, sous-directeur-adjoint en 1939 et successeur de Winant de 1941 à 1948.



C. Wilfred Jenks

⁴ Pour John G. Winant, voir les articles de Carol Riegelman-Lubin ci-dessus.

Au niveau opérationnel, un autre nom s'impose : celui de Wilfred Jenks, juriste de réputation internationale depuis sa sortie de Cambridge, co-auteur avec Phelan de la Déclaration de Philadelphie, artisan principal des normes internationales du travail et parfait connaisseur des forces et des faiblesses de l'Organisation, Directeur général de 1970 jusqu'à sa mort en 1973.

C'est donc avec justesse qu'en février 1939 le Conseil d'administration confia à Wilfred Jenks la direction d'une commission chargée de définir les mesures à prendre en cas d'urgence. Parmi celles-ci, la compression du nombre de postes paraissait la première à devoir s'imposer, en raison de la crise financière qu'annonçait le départ d'une demi-douzaine d'Etats développés : furent alors décidées la suppression de 44 postes permanents, la suspension des contrats des fonctionnaires rappelés dans leur armée respective – les effectifs passant de 498 à 316 – ainsi que la réduction de 15% des dépenses du budget précédent, tout en maintenant le même niveau d'activités. Ces décisions reçurent le soutien de principe des trois groupes, tant à Genève que lors de la conférence régionale de La Havane de 1939, malgré le refus constant du groupe des employeurs d'approuver le budget correspondant.

Parallèlement, des démarches auprès du Quai d'Orsay furent entreprises pour le cas où l'Allier, et plus précisément Vichy, « constituerait un refuge proche », cette hypothèse s'expliquant par les atouts logistiques de la station thermale (capacité d'hébergement, disponibilité immédiate de bureaux, réseau téléphonique), ces mêmes atouts qui la feront choisir par le gouvernement de Pétain. La situation s'aggravant, il ne s'agissait plus que de la location pour un an du pavillon Sévigné, destiné au repli de 50 fonctionnaires en cas d'invasion de la Suisse. Le gouvernement dirigé par Pétain s'étant installé à Vichy en juin 1940, John G. Winant prit la décision d'un départ rapide hors de Suisse.

De leur côté les autorités confédérales de Berne, très ancrées sur la défense de leur neutralité et craignant de perdre la plus prestigieuse des deux organisations dont le siège avait été fixé à Genève, oscillèrent entre l'exigence du maintien de tout le personnel du BIT à Genève, comme de la SDN dont le BIT fait partie (art. 392 et 397 du Traité de Versailles), et la menace d'un ultimatum d'expulsion totale et immédiate de nos

fonctionnaires en cas d'invasion de la Suisse. Winant fit valoir avec une remarquable force de persuasion la « parfaite légalité du transfert temporaire du personnel strictement indispensable », au « Centre de travail » à Montréal, étant entendu que serait maintenu à Genève le Bureau *per se* avec quelques fonctionnaires responsables pour la liaison et les archives.

Le contre-exemple de la Société des Nations

La qualité de ces remarquables dirigeants du BIT fait ressortir le rôle désastreux de Joseph Avenol (France), secrétaire général de la Société des Nations en poste de 1933 à 1940, jugé par son personnel « *the wrong man at the wrong place in the wrong time* ». Par sympathie affichée pour les puissances de l'Axe, il refusa en juin 1940 le refuge offert à la SDN par l'université de Princeton, afin de ne pas manquer l'occasion de refonder cette organisation sur un noyau groupant l'Allemagne nazie, la France vichyste, l'Espagne franquiste et l'Italie fasciste.

Ayant purgé le personnel de la SDN des réfractaires à l'Ordre nouveau, il fit perdre à son organisation 85% de ses effectifs – et notamment la totalité des fonctionnaires britanniques – et des recettes de ses publications. Revenu en France en 1940, il proposa sans succès ses propres services à Pétain. A la conférence de San Francisco qui, en mai 1945, fonda les Nations unies sur les décombres de la SDN, sa présence fut bien évidemment jugée indésirable.

Préparatifs du départ du BIT

Revenons au BIT, lieu alors d'interminables discussions internes et externes concernant le pays et le lieu possible de transfert d'un nombre de fonctionnaires strictement indispensables. En l'occurrence, le mot même de choix est inapproprié, les quelques noms avancés se heurtant à une objection matérielle ou politique : San Miguel, île des Açores portugaises, fut écarté, du fait de son exiguïté et de son éloignement ; Londres était situé au cœur du conflit ; les USA furent réticents à proposer Washington, en raison du refus probable du Sénat d'octroyer des immunités à la moitié du contingent, qui provenait de pays belligérants ; l'Amérique latine ne fut pas retenue, malgré sa proximité et le fait qu'étant le seul sous-continent décolonisé de longue date et réparti en une vingtaine d'Etats, elle était particulièrement propice à de nombreuses activités, jusque-là délaissées.

Il fallut attendre juin 1940, pour que, grâce aux bons offices de la Grande-Bretagne, John Winant puisse opter pour le Canada, ce qui permettait d'aider à renforcer la politique sociale en Amérique du Nord, en raison de son niveau de développement et de la qualité de ses gouvernants démocrates. Montréal, ville considérée « *bilingue comme Genève* », s'avéra ainsi la seule solution qui d'emblée convint à chacun. En août 1940, cette décision fut officialisée par le Directeur général, qui informa tous les pays membres du transfert imminent à Montréal, et ce malgré l'impossibilité d'obtenir l'accord du président du groupe des travailleurs, ce que l'on appela « *le coup de dés de Winant* ». Enfin, la question des privilèges et immunités fut réglée sans problèmes par le gouvernement canadien en août 1941.

Sur les 63 fonctionnaires volontaires au départ 40 furent retenus, de 18 nationalités, soit 8% du personnel total. Tous les autres contrats furent suspendus (notamment ceux des rappelés) ou résiliés, les indemnités statutaires dues étant échelonnées sur plusieurs années.⁵

Départ de Genève pour Lisbonne, traversée de l'Atlantique et installation à Montréal

Le départ groupé du BIT des fonctionnaires retenus et de leur famille se fit en octobre 1940, pour un voyage de cinq jours par train et autocar. Il ne rencontra aucune difficulté au passage des frontières, même de l'Espagne, interdite à la SDN en raison de son attitude durant la guerre civile, et du Portugal.

Le groupe dut attendre un mois à Lisbonne le navire grec, pays rallié aux Alliés (on peut en voir les photos sur internet), ainsi qu'en raison des ultimes négociations que dut entreprendre Tixier, Directeur adjoint et émissaire du BIT, auprès du gouvernement de Vichy, opposé au départ pour le Canada ou tout autre pays belligérant de tout fonctionnaire français.

Le groupe du BIT débarqua à New York, avant de poursuivre en train jusqu'à Montréal, les Français devant rester aux Etats-Unis, au moins provisoirement, vu l'interdiction de Vichy. Le reste du groupe s'installa dans une chapelle désaffectée de l'université McGill. (En 1967, les participants à la conférence régionale d'Ottawa –

à laquelle j'ai pu me joindre avec mon homologue après ma première mission d'expert au Chili – eurent l'occasion de découvrir avec émotion ces lieux chargés de notre histoire.)



John G. Winant

En 1941, John Winant, connu pour sa réputation de fonceur, estimant avoir réussi le transfert à Montréal, quitta le BIT pour devenir ambassadeur des USA à Londres. Edward Phelan, son adjoint, lui succéda jusqu'en 1948. Deux articles, « *The ILO sets up its wartime centre in Canada* » et « *The ILO turns the corner* », dans *Edward Phelan and the ILO* (BIT, 2009) donnent une excellente description de cette période difficile.

Le Centre de travail du BIT à Montréal

Bien qu'ayant perdu les deux-tiers de son rayon d'action habituel et déplacé de l'Europe aux Amériques son point d'ancrage, le BIT parvint à maintenir un niveau satisfaisant de fonctionnement, grâce principalement à ses ressources budgétaires et au fait que le groupe des employeurs, qui opéra son revirement lorsqu'il réalisa l'importance du BIT dans un contexte de guerre, approuva chaque année le budget. Ces ressources provenaient pour trois-quarts du Commonwealth, des USA, de l'Inde et de la Chine, que l'OIT parvint à se faire verser directement, sans plus passer par la SDN. Ces facteurs permirent la croissance du personnel, qui passa de 70 fonctionnaires en 1941 à 143 en 1944. L'existence d'un réseau de dix bureaux nationaux de l'OIT joua pour sa part un rôle d'appoint administratif appréciable.

La composition de l'OIT resta stable : sur 57 Etats membres en 1939, on en comptait 52 en

⁵ Voir l'article dans *Message* no 35-36 par Carol Riegelman Lubin : ci-dessus.

1944, malgré les retraits (temporaires) de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne, de l'URSS et du Japon. Les assemblées restèrent importantes mais se réunirent moins fréquemment : parmi les plus notoires, citons la Conférence d'octobre 1941 à New York, ville choisie pour faire bénéficier les USA (admis en 1934) de l'expérience du tripartisme existant parmi ses membres plus anciens ; 34 pays y participèrent, incluant les huit gouvernements en exil à Londres (Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Norvège, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Grèce, dont cinq étaient au CA) ; durant cette Conférence, le délégué de la France vichyste à Washington tenta en vain d'empêcher l'intervention du représentant de la France libre, envoyé par de Gaulle. Phelan obtint par ailleurs d'étendre la compétence de l'OIT à la reconstruction économique et sociale et au rassemblement et à l'analyse des plans y relatifs de 20 pays, selon l'art. 10 de la Constitution ; cette CIT se termina à la Maison Blanche, où le président Roosevelt reçut ses hôtes. Cinq conférences maritimes se tinrent à Londres.

Enfin, l'assemblée symboliquement la plus importante, la 26^e CIT, tenue en mai 1944, adopta à l'unanimité la Déclaration dite de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l'OIT, élaborée par Phelan et Jenks, considérée comme le texte le plus marquant depuis la fondation de l'OIT, qui sera annexé à la Constitution⁶.



Le Centre de travail du BIT à Montréal

En matière législative, durant cette période, deux des trois procédures habituelles furent modifiées : l'adoption de nouvelles normes fut suspendue, tandis que la ratification des conventions

existantes prit un nouvel élan, visible dans 18 pays d'Amérique latine ; enfin, le contrôle de leur application effective par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, créée en 1926, fut assoupli par un système d'informations plus sommaires, fournies par les pays concernés, avec un taux de réponses de 60%.

Activités effectives

La capacité du Bureau à mener des activités à caractère quasi-judiciaire (observations, sanctions et non condamnations) n'a pu ou dû être exercée. Pour mémoire, rappelons que trois organes relèvent de ce type : la Commission d'experts précitée, la Commission d'enquête prévue par la Constitution (art. 26), statuant sur les plaintes d'Etat contre Etat, ainsi que le Tribunal administratif de l'OIT, organe de caractère prud'homal traitant des plaintes de fonctionnaires internationaux contre leur employeur – cette fonction passera de la Société des Nations à l'OIT à la suite de la dissolution de la SDN décidée à San Francisco en juin 1946 et sa compétence sera élargie alors au personnel de l'ONU et des nombreuses organisations dites spécialisées : entre autres UNESCO éducation, OMS santé, FAO alimentation, créées après la guerre ; en matière de violation des droits syndicaux, le Comité de la liberté syndicale ne sera créé qu'en 1951.

L'article III de la Déclaration de Philadelphie (*« obligation de seconder la mise en œuvre de programmes »*) prévoyait que des conseils techniques seraient fournis aux pays membres, activité qui prendra un essor spectaculaire après la guerre sous le nom de coopération/assistance technique, financée en grande partie par le PNUD. A l'époque, ils se sont limités au seul domaine de la sécurité sociale. Trois spécialistes tchèques ont ainsi couvert depuis Montréal 19 pays, principalement latino-américains, dont le Chili, à la demande du ministre du Travail et de la Santé, le docteur Salvador Allende.

Dans le même domaine, le BIT aida la Grande-Bretagne à mettre au point le Plan Beveridge, et la France libre établie à Alger à réviser totalement la Charte du travail du gouvernement de Vichy. Par ailleurs, le membre du groupe des travailleurs du CA, le Belge Rens, futur Directeur général adjoint, lança avec succès le plan de développement andin dans quatre pays du sous-continent.

⁶ Voir aussi article sur la Conférence à Philadelphie ci-dessus.

Le BIT n'a pas pu organiser de conférence régionale d'Amérique Nord et Sud comme à La Havane en 1939. Mais – fait plus important – il a, par ailleurs, participé en observateur, comme notamment les USA, la Grande-Bretagne et la France, aux conférences de Dumbarton Oaks (Washington, DC) et de Bretton Woods (Arkansas, juin-juillet 1944) qui créèrent le FMI et la Banque mondiale, précurseurs de la mondialisation économique.

Le BIT, qui n'y avait donc été invité qu'à titre d'observateur et sans participation syndicale, ajouta à ses protestations son vif étonnement que l'objectif du plein emploi n'y fût nullement mentionné. Il fallut en réalité trente ans pour que la stratégie de ces deux organisations, telle que préconisée et précisée par la Conférence mondiale de l'emploi du BIT (1976), change de position. Une délégation tripartite participa à la Conférence de San Francisco (juin 1945) qui fonda l'ONU et fit de l'OIT la première agence spécialisée (malgré l'opposition de la Russie, hostile au tripartisme) et adopta la Charte des Nations Unies. Trois ans plus tard, réunie à Paris, l'ONU poursuivra cette tâche législative fondatrice en adoptant la Déclaration universelle des droits de l'homme qui inclut, en plus des droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels que traitent pour sa part l'OIT dans des conventions sur le droit au travail, l'égalité de salaire et la liberté syndicale. Enfin, sur ces deux groupes de droits, l'ONU adopta en 1966 deux Pactes, ratifiés par les trois-quarts de la planète, soulignant le caractère fondamental de ces droits et la possibilité d'en sanctionner les violations.

Par ailleurs, des réunions techniques à caractère thématique furent organisées, comme la réunion interaméricaine de 1942 au Chili sur la sécurité sociale, et celle groupant dix pays à Montréal en 1943 sur l'internationalisation du modèle de sécurité sociale, qui ouvrit la voie à la CIT de Philadelphie (1944), qui la rendra obligatoire. En matière d'information, le bilan fut très positif : le service de presse toucha 700 journaux et revues canadiens et américains, le chiffre de vente des publications doubla (à titre de comparaison, les publications de la SDN tombèrent à 10%). La poursuite des publications – qui portèrent notamment sur les plans nationaux de reconstruction – fut appréciée, en particulier l'*Annuaire des statistiques du travail* et la *Revue internationale du Travail*, qui fit même l'objet d'une

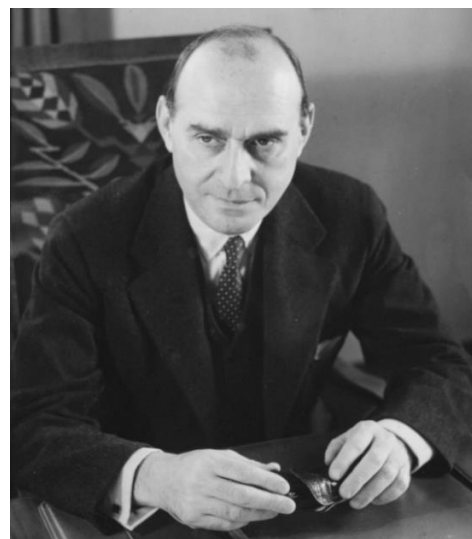
édition-pirate en allemand, barrée d'une croix gammée.

Par contre, les dirigeants de l'OIT ont été conscients de l'impréparation de leur Organisation à entreprendre des activités de recherche sur les instruments d'une politique sociale intégrant les dimensions économiques internationales qu'ils avaient prônées, mais que les ministères du Travail n'avaient pas l'habitude de traiter. En effet, durant sa première décennie d'existence, le programme de recherche du BIT s'était limité, avec succès, à la récolte et à la publication de statistiques sur l'emploi et le chômage, grâce au recrutement de spécialistes confirmés.

Retour à Genève en 1945

Le retour à Genève du personnel de Montréal se fit par vagues successives au cours de 1945. Partis pour Montréal à 40 ils en revinrent à 150. Dans ses mémoires, Francis Blanchard date de 1948 le rétablissement complet du Bureau à Genève.

Depuis lors, on constate l'absence de tout groupe, même informel, « *d'anciens de Montréal* ». Cette épreuve à hauts risques ne sera jamais évoquée. Vingt-cinq ans plus tard, au départ de David Morse (Directeur général de 1948 à 1970), le personnel du Bureau sera passé de 140 à 1500 fonctionnaires, plus un même nombre d'experts dans des projets de coopération technique sur le terrain ; aujourd'hui (au 31 décembre 2016) il s'est établi à 2903 membres du personnel dans le monde : 1155 au siège (dont 216 avec contrat CT) et 1748 dans les bureaux extérieurs (dont 970 avec contrat CT).



David A. Morse

Atouts du BIT

La réussite remarquable du BIT durant les années de guerre tient à de nombreux atouts et facteurs :

- a) les atouts de base : un crédit intact, ne serait-ce que par comparaison avec la SDN ; sa large composition, incluant les Etats-Unis ; le contact direct et permanent avec l'opinion publique, grâce à son tripartisme ; une préparation adéquate à l'état de guerre ;
- b) les facteurs endogènes : une approche souple, non légaliste, des problèmes ; le sens de la prévision ; des dirigeants d'exceptionnelle valeur ; l'esprit de corps du personnel ; le succès des conférences de

New York et de Philadelphie ; la motivation des délégués ;

- c) les facteurs exogènes : l'affaiblissement de la SDN ; la coïncidence entre l'idéal social de l'OIT et l'idéologie des Etats membres engagés dans la guerre ; l'engagement de l'OIT en faveur des Alliés.

C'est ainsi que Roosevelt a pu dire : « *L'OIT a effectué la synthèse des aspirations d'une époque marquée par deux guerres mondiales* », ou Winant, son compatriote : « *Le transfert nous a apporté liberté de pensée, de réunion et de mouvement* ».

Le Président Roosevelt et la déclaration de Philadelphie

par Edward Phelan

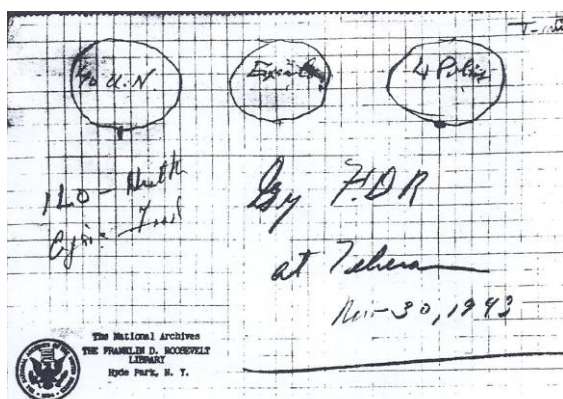
En 1944, bien que la guerre fit encore rage, la Conférence internationale du Travail se réunit à Philadelphie et là, elle élabora une Déclaration qui non seulement proclamait une fois de plus les buts et les objectifs visés par l'OIT, mais formulait les principes fondamentaux sur lesquels un monde pacifique pourrait être construit. Le Président Roosevelt salua publiquement ce texte comme « réunissant les qualités voulues pour prendre place à côté de la Déclaration d'indépendance ». Ces mots et, en fait, toute l'allocution, où il souligna en termes frappants la valeur qu'il lui reconnaissait, ont sans doute paru à beaucoup refléter l'enthousiasme qu'il ressentait pour son contenu social, qui correspondait sur bien des points à ses propres conceptions. En réalité, à ses yeux, la Déclaration avait un sens bien plus profond et une utilité pratique immédiate. Sa préoccupation essentielle avait été pendant longtemps le problème de la paix. Lorsque, en 1933, il accéda pour la première fois aux fonctions de Président des Etats-Unis, il était pleinement conscient des nuages qui obscurcissaient l'horizon international, mais il se trouva en présence de « conviction profondément enracinées dans son peuple au sujet de l'isolement tant politique qu'économique ». Le problème, ainsi que M. Cordell Hull l'a exposé dans ses mémoires, consistait à trouver un système quelconque de collaboration sur le plan international et d'amener le pays à en comprendre le fonctionnement, sans se hâter de placer

l'isolationnisme au rang des questions politiques pressantes pour la nation, ce qui n'aurait eu pour résultat que de faire renverser le gouvernement dès que le peuple américain aurait l'occasion d'aller aux urnes. Dans ces conditions, il n'était pas question d'adhérer à la Société des Nations, mais la Cour internationale de Justice et, ce qui est plus important, l'Organisation internationale du Travail, en raison de son activité permanente, offraient une occasion de convaincre les Américains que les Etats-Unis faisaient partie intégrante du système de collaboration mondiale. Miss Frances Perkins a relaté en détail, sous une forme vivante¹, comment le Président Roosevelt guida, en 1933, les diverses démarches qui devaient amener le congrès à autoriser la participation des Etats-Unis à l'OIT. Bien qu'il ne traite que de l'OIT, le chapitre où elle narre ses conversations avec le Président à ce sujet porte un titre significatif : « Vers une organisation du monde ». Dans la suite du même chapitre, elle relève que Roosevelt, une fois décidée la participation de son pays, ne cessa jamais de s'intéresser à l'OIT, et elle note l'enthousiasme qu'il mit à recevoir les délégués de celle-ci lorsqu'ils vinrent aux Etats-Unis en 1941. « Ce qui fait la valeur de l'OIT, conclut-elle, c'est de donner des résultats qui dépassent sa propre sphère. »

Ces souvenirs évoqués, il est facile de comprendre l'intérêt que le Président Roosevelt a témoigné à l'égard des sessions de la

Conférence internationale du Travail réunies à NewYork et à Philadelphie. Les deux sessions, mais plus particulièrement celle de Philadelphie, étaient pour lui une sorte de banc d'essai pour apprécier les possibilités de collaboration sur le plan international. Elles constituaient, comme l'a dit M. Cordell Hull, une « répétition »² avant une conférence ultérieure qui serait chargée d'élaborer un statut organique devant permettre aux Nations Unies de bâtir une paix durable. Ce qui inspira donc particulièrement l'enthousiasme du Président Roosevelt pour la Déclaration de Philadelphie fut la façon dont - suivant ses propres termes - elle « résumait les aspirations d'une époque » et les situait dans le cadre « d'une paix universelle et durable fondée sur la justice sociale ».

Bien que les discours du Président Roosevelt, rapprochés des écrits de M. Cordell Hull et de Miss Francis Perkins, soient assez lumineux par eux-mêmes, on a eu récemment une confirmation particulièrement intéressante de la place que l'OIT occupait dans sa pensée en corrélation avec l'établissement d'une nouvelle structure de la paix mondiale.



Il s'agit d'une simple feuille de papier sur laquelle ont été jetés une demi-douzaine de mots sous forme de diagramme. Son intérêt réside dans l'origine de ces mots, qui sont de la main même de Roosevelt, et dans les circonstances où ils ont été tracés. Robert Sherwood a récemment conté comment, à Téhéran en 1943, le Président esquissa au Généralissime Staline ses idées sur une organisation de l'après-guerre fondée sur les Nations Unies, dont relèveraient les problèmes de la paix³. Dans son exposé, résumé par Sherwood d'après les documents de Harry Hopkins, le Président proposa la création d'une Assemblée, d'un Conseil exécutif et d'un

mécanisme d'application qu'il appelait les « Quatre gendarmes » (l'URSS, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Chine). On ne trouve aucune allusion à l'OIT dans le résumé de l'exposé du Président, ni dans celui de la discussion qui suivit, mais Harry Hopkins conserva la feuille sur laquelle le Président avait noté, soit avant, soit après la discussion les remarques qu'il entendait faire, et le livre de Sherwood contient une reproduction photographique de ce document.

Trois cercles sommairement dessinés y représentent l'Assemblée, le Conseil et les « quatre gendarmes », et, au-dessous, le Président avait écrit « OIT - Santé - Agriculture - Alimentation ».

Ce ne sont pas les sujets dont l'OIT s'occupe qui sont notés - et c'est là ce qu'il convient de relever - mais bien l'OIT elle-même, sans doute parce que le Président la voyait comme une chose allant de soi, comme une institution qui s'insérerait tout naturellement dans la nouvelle structure et poursuivrait son activité dans le nouveau cadre mis en place.

Un long chemin avait été parcouru depuis le jour où, dix ans plus tôt, le Président se rappelant « comment Wilson avait perdu la Société des Nations », autorisait Miss Perkins à prendre prudemment des mesures préliminaires en vue de l'adhésion des Etats-Unis à l'OIT⁴. Dans toute l'histoire des efforts déployés pour édifier la paix mondiale, l'élément central est cette transformation de l'attitude des Etats-Unis, passant d'une position d'extrême isolement à l'exercice d'un rôle actif de premier plan dans la création des Nations Unies.

C'est à l'OIT que revient l'honneur d'avoir ouvert la voie à cette évolution.

¹ Voir Frances Perkins: *The Roosevelt I Knew* (New-York, The Viking Press, 1946), pp.337-346.

² M. Hull indique que ce même motif a également joué un rôle dans la convocation de la Conférence de Bretton Woods et de la Conférence de l'alimentation et de l'agriculture. Voir *The memoirs of Cordell Hull* (New York, The Macmillan Company), vol I, pp. 176 et 177.

³ Voir Robert E. Sherwood: *Roosevelt and Hopkins: An Intimate History* (New York Harper and Brothers, 1948).

⁴ Frances Perkins: op. cit., p. 340.

La Déclaration de Philadelphie: 1944 - 2004

par François Agostini

La Déclaration de Philadelphie est, à juste titre, considérée comme la clé de voûte de l'OIT. Il n'est donc pas sans intérêt de revenir sur son historique, son contenu et sa signification toujours actuelle.



W. Jenks et E. Phelan préparent la Déclaration

Historique

La politique à suivre en cas d'urgence, adoptée en 1938, prévoyait que « le BIT devra s'efforcer de continuer à exercer ses fonctions et ses services dans toute la mesure du possible ».

En accord avec cette politique, le BIT installa son siège provisoire pour la période de la guerre à Montréal, au Canada et, outre un certain nombre d'activités pratiques, tint plusieurs réunions et conférences sur le continent américain, dont les plus importantes furent :

- la Session extraordinaire de la Conférence internationale du Travail tenue à New York et à Washington entre le 29 octobre et le 7 novembre 1941, dont l'objet était de tenter de définir la politique et les activités de l'OIT après la fin de la guerre. Le rapport du Directeur par intérim (c'était alors Edward Phelan) traitait de la participation à venir de l'OIT à la reconstruction économique et sociale du monde d'après-guerre. Dans un discours prononcé à la session de clôture de la Conférence, le Président Roosevelt déclara : « Votre Organisation aura un rôle essentiel à jouer dans l'édification d'un système international stable de justice sociale pour les peuples du monde entier ».

La Conférence extraordinaire de New York fut donc suivie naturellement, par la 26^e Session (régulière) de la Conférence internationale du

Travail, tenue à Philadelphie du 22 avril au 12 mai 1944. Mettant un point final à ses activités de temps de guerre, l'OIT définit alors sa ligne politique et ses objectifs pour la période immédiate de reconstruction et en même temps pour l'établissement d'un monde pacifique à plus long terme.

Le premier objectif fut accompli par les Recommandations 67 à 73. Le deuxième fit l'objet de la « Déclaration de Philadelphie », adoptée à l'unanimité par les délégués et de laquelle E. Phelan et W. Jenks (alors conseiller juridique) furent les principaux inspirateurs.

Contenu

Le titre complet de la Déclaration est parfaitement clair : « Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail » et son Préambule spécifie que la Déclaration pose les principes dont devrait s'inspirer la politique de ses Membres. Le caractère réciproque des engagements pris (de l'Organisation à ses Membres et des Membres à l'Organisation) était déjà réaffirmé.

Après le Préambule, la Déclaration comprend cinq chapitres. Le premier réaffirme les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation à savoir notamment : le travail n'est pas une marchandise ; la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ; la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous ; dans la lutte inlassable contre le besoin en vue de promouvoir le bien commun, les efforts nationaux doivent être combinés avec une coopération internationale sur une base libre, démocratique et tripartite.

Le chapitre II énumère les conséquences du principe fondamental de l'OIT selon lequel « une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale » : l'égalité des droits et des chances pour tous les êtres humains, sans aucune discrimination doit être le but central de toute politique nationale et internationale en des programmes d'action et mesures pris sur la plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier ; il incombe à l'Organisation d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental ces

programmes d'action et de mesures et, dans l'exercice de ces fonctions, d'inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

Le chapitre III rappelle l'obligation solennelle pour l'OIT de promouvoir la mise en oeuvre de programmes tendant à réaliser le plein emploi, l'élévation des niveaux de vie, l'offre d'emplois correspondant aux qualifications des travailleurs, la formation professionnelle, les transferts de travailleurs et les migrations, les politiques de salaires et de conditions de travail, la négociation collective, la collaboration des employeurs et des travailleurs pour l'amélioration continue de l'organisation de la production et l'élaboration de la politique sociale et économique, l'extension de la sécurité sociale et des soins médicaux pour tous, la protection de la vie et de la santé dans le travail, la protection de l'enfance et de la maternité, un niveau adéquat d'alimentation, de logement et de moyens de récréation et de culture et enfin la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

Le chapitre IV relie l'accomplissement des objectifs sociaux énumérés plus haut à « l'utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde » et recommande à cette fin « une action efficace sur le plan international et national », et notamment l'expansion de la production et de la consommation la lutte contre les fluctuations économiques graves, l'aide économique et sociale aux régions dont la mise en valeur est peu avancée, une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières, la promotion du commerce international. A ces fins, l'OIT promet son entière collaboration « à tous les organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples ».

Le chapitre V relève la valeur universelle des principes énoncés dans la Déclaration dont les modalités d'application tiendront compte du degré de développement économique et social de chaque peuple, et affirme que leur application progressive « aux peuples qui sont encore dépendants aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé ».

Signification

En définissant et en annonçant ainsi ses objectifs et programmes d'action à moyen et à long terme, l'OIT réclamait sans équivoque sa part de responsabilité dans la construction du nouvel ordre mondial d'après-guerre, ainsi que la place qui lui revenait dans la grande famille des Nations Unies alors en gestation.

La Déclaration réexprimait ainsi sa foi dans les idéaux de paix, de développement et de justice sociale qui avait guidé, comme un phare, les actions de l'OIT - et de l'ensemble du système de la Société des Nations- depuis 1919. Elle soulignait l'importance de la coopération technique internationale et anticipait d'une manière visionnaire la globalisation.



Edward Phelan signe la Déclaration en présence du Président Roosevelt le 17 mai 1944

La Déclaration était visiblement destinée dès l'origine à être un document fondamental de l'OIT. Elle mettait à jour en l'élargissant la portée de l'article 41 (connu sous le nom de « Charte du Travail » qui portait le sceau de Samuel Gompers) de la Première Constitution de l'OIT qui, en 1944, constituait toujours la partie XIII du Traité de Versailles. C'est donc tout logiquement que, se substituant à l'ancien article 41, la Déclaration de Philadelphie devait devenir partie intégrante de la nouvelle Constitution de l'OIT en 1946.

Pour l'OIT comme pour la communauté internationale dans son ensemble, la Déclaration de Philadelphie est aussi moderne et contraignante et les principes fondamentaux de la Déclaration restent aussi pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient en 1944 et continues d'inspirer les travaux de l'OIT à l'aube de son deuxième siècle.

Quatre vies dans l'histoire de l'OIT

Avec Albert Thomas

Souvenirs d'Aimée-Elise Morel née Rommel

Nous avons le grand plaisir de vous présenter des Souvenirs de Mme Aimée-Elise Morel (née Rommel) qui fut fonctionnaire du Bureau de Paris de 1920-1963. Au début des années 70, le chef du « Registry », R.E. Manning, entreprit, sur proposition du Comité des Archives, de constituer, sous forme d'interviews d'anciens fonctionnaires et de personnalités qui avaient joué un rôle dans l'histoire du BIT.

Mme Lucette Espinasse, bibliothécaire du Bureau de Paris, suggéra que l'on contacte Mme Morel et, en décembre 1973, elle l'intervint elle-même à son domicile d'Asnières. La bande fut envoyée à Genève en 1975. A la suite de quoi, elle avait préparé une transcription de onze pages dans laquelle elle avait rétabli ces omissions et fait quelques corrections mineures. Ceci explique le style un peu compact du document.

IE

En avril 1916, je reçois de l'Ecole Sophie-Germain où j'ai terminé mes études dans la section « Administrations » un pneumatique me demandant de me présenter au sous-secrétariat d'Etat de l'Artillerie et des Munitions, à l'hôtel Claridge, avenue des Champs-Élysées; le secrétariat du chef-adjoint du Cabinet du Ministère, où se trouve une ancienne élève de l'Ecole, doit être renforcé. Je m'y rends immédiatement. Je suis reçue par le chef-adjoint, Mario Roques¹, et engagée pour l'après-midi même.

J'ai 18 ans², suis totalement inexpérimentée, je n'ai même jamais eu l'occasion de me servir d'un téléphone, et j'arrive dans un milieu de normaliens (Normale Supérieure naturellement): Mario Roques, professeur à la Sorbonne, Albert Thomas, le Sous-Secrétaire d'Etat, député socialiste de la 2^{ème} circonscription de la Seine, François Simiand, économiste et sociologue, bibliothécaire au Ministère du Commerce. Je verrai que tous trois forment une équipe solide soudée par l'amitié, la formation, les opinions politiques.

Au cabinet du Ministère se trouvent encore Henri Hubert, ethnographe, conservateur du Musée de St Germain-en-Laye, Henri Marais, actuaire, Maurice Halbwachs, économiste, anciens normaliens, eux aussi, puis William Onalid, professeur à la Faculté de Droit et collaborateur de François Simiand, Charles Dulot, chef du Service de Presse, en temps de paix chargé de la rubrique sociale au journal *Le Temps*, M. Sevin, pour les Services de main d'œuvre, M. Léon Eyrolles, chef du Service

industriel, directeur de l'Ecole spéciale des Travaux publics, M. Jules-Louis Breton, chef du Service des Inventions. Fréquemment on voit aussi Pierre Comert, journaliste, ancien normalien comme Paul Mantoux, professeur à l'Université de Londres, à ce moment interprète de Lloyd George, ministre anglais des Munitions, qu'il accompagne dans tous ses voyages et plus spécialement aux réunions du Comité interallié à Paris. Les Directions du Ministère ont à leur tête des officiers généraux pour les services techniques.

On travaille beaucoup, secrétariat de jour, secrétariat de nuit; on travaille la semaine, les dimanches et jours fériés. C'est la guerre, l'équipe des trois a renoncé à toute vie privée régulière; Albert Thomas, qui habite dans sa circonscription à Champigny-s/Marne, a une chambre au Ministère.

Ma première lettre est une demande de passeports diplomatiques au Ministère des Affaires étrangères pour le Sous-Secrétaire d'Etat et plusieurs collaborateurs. Le Gouvernement envoie en mission en Russie Albert Thomas et René Viviani pour tenter d'obtenir du Tsar et des dirigeants russes qu'ils déclenchent une offensive susceptible de soulager le front occidental. Albert Thomas, devenu Ministre de l'Armement, retournera dans ce pays en avril 1917, au moment du Gouvernement révolutionnaire provisoire de Kerensky, donc en plein bouleversement.

Le secrétariat du Ministère est assuré par celui de François Simiand ; celui de Mario Roques vient

en renfort si nécessaire. C'est ainsi que j'ai dû un jour sténographier sous la dictée du Ministre. Grosse émotion. Il dictait vite et longtemps, mais l'expression bienveillante de son visage m'avait à peu près rassurée et tout s'est bien passé. Après chaque voyage, chaque conversation importante, chaque réunion de comités, chaque visite au Grand Quartier Général, le Ministre dicte immédiatement ses instructions aux directeurs, mais surtout ses réflexions, impressions, explications, suggestions pour ses deux amis François Simiand et Mario Roques. Il doit y avoir aux Archives nationales, dans le Fonds Albert Thomas constitué par Georges Bourgin un grand nombre de classeurs contenant les doubles de toutes ces notes ; elles reflètent la vie même du Ministère, l'impulsion constamment donnée par le Ministre.



Albert Thomas en 1897

Mieux informée, j'ai su ensuite qu'Albert Thomas avait été premier partout, lauréat du Concours général quand il était élève au lycée Michelet, premier au concours d'entrée à l'Ecole Normale, premier à l'agrégation d'histoire. A une carrière dans l'enseignement, il a préféré le contact avec les hommes et surtout avec la classe ouvrière. Militant syndicaliste et coopérateur, élu conseiller municipal à Champigny en mai 1904, puis député de la Seine en 1910, il fait partie du groupe socialiste de la Chambre, celui de Jaurès, et s'impose tout de suite par la clarté de ses interventions et sa connaissance précise des questions.

La guerre éclate le 2 août 1914. Le Parti socialiste, qui avait toujours refusé de voter les crédits militaires, accepte de participer au Gouvernement. Dès septembre, celui-ci charge

Albert Thomas de la coordination des chemins de fer entre l'Etat-Major et le Ministère des Travaux publics. Tâche urgente et importante : le nord de la France, riche et fortement industrialisé, est envahi, et les munitions autant que les hommes doivent parvenir à tout prix sur un large front.

L'efficacité du jeune parlementaire est telle qu'en octobre, Alexandre Millerand, ministre de la Guerre, lui demande d'organiser la production du matériel de guerre. Les stocks des arsenaux sont dérisoires eu égard à la consommation du front. La guerre sera décidément longue, c'est toute l'industrie française qu'il faut réorganiser. Albert Thomas parcourt les routes de France, il va voir les industriels pour les convaincre et connaître leurs problèmes. Le G.Q.G. dispose de 13'500 obus par jour, il en demande 100'000. La main-d'oeuvre manque: les ouvriers qualifiés seront rappelés du front et on utilisera la main-d'oeuvre féminine; plus tard, on recrutera des ouvriers dans les colonies.

En mai 1915, Albert Thomas devient Sous-Secrétaire d'Etat de l'Artillerie et des Munitions; il a alors accès au Conseil des Ministres, aux réunions interalliées, et dispose de toute une organisation technique et administrative. Le solide trio se constitue. D'abord François Simiand, adjudant de territoriale est affecté au sous-secrétariat ; peu après, Mario Roques, engagé volontaire en août 1914, est rappelé du front pour le Cabinet du Ministre. Le travail intense commence. A la fin de 1916, Albert Thomas devient Ministre de l'Armement dans le second cabinet de guerre d'Aristide Briand, mais rien n'est changé à la collaboration que lui apportent, sans jamais une minute de répit, François Simiand et Mario Roques.

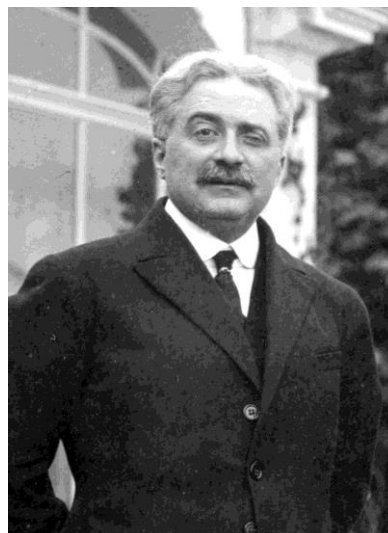
Deux volets donc : le technique et le social. Le technique est du ressort des grandes Directions que, sans relâche le Ministre anime et inspire. Les résultats obtenus sont attestés par des graphiques dans des registres tenus à jour par le service spécialisé (registres qui doivent être soit aux Archives nationales, dans le Fonds Albert Thomas, soit à la Bibliothèque du Service Historique de l'Armée de Terre au Château de Vincennes, où sont rassemblés les documents officiels). Les demandes du G.Q.G. étaient satisfaites de plus en plus rapidement, il n'en était plus réduit à supplier.

Mais cette branche de l'activité du Ministère relevait de François Simiand et je n'en ai qu'un souvenir imprécis. Je crois cependant devoir rappeler le nom d'un jeune ingénieur du Service industriel du Cabinet : il s'appelait Hugoniot. Léon Eyrolles avait tenu à l'avoir dans son Service. Remarquablement intelligent, plein d'imagination et de fougue, Hugoniot avait vite compris que cette guerre si meurtrière exigeait un matériel énorme pour épargner les vies humaines. Les directions traitaient surtout avec les grands établissements susceptibles de fabriquer beaucoup et vite (ce qui se défendait), mais le Ministre croyait qu'étant donné les immenses besoins, toutes les capacités industrielles du pays devaient être employées, et Hugoniot, à sa demande, alla voir dès le début de 1915 les petites et moyennes entreprises; animateur merveilleux, son imagination allumait celle des autres; il les conseillait et les orientait, aucun problème technique ne l'arrêtait, et les petits industriels eurent la joie de se sentir tout à la fois utilisés et utiles.

Vers le milieu de la même année 1915, le G.Q.G., qui recevait par jour 700 obus de gros calibre - seuil de fabrication de l'industrie à l'époque -, en demande 50'000, « faute de quoi le sort de la guerre sera sans doute compromis ». François Simiand en parle à Hugoniot. Celui-ci commence à bien connaître « ses » industriels, il sait où il trouvera des hommes d'initiative et d'audace. Des usines devront être agrandies, l'outillage complété: ce sera fait. Il encourage le Ministre à passer les commandes. Cependant certains industriels sur lesquels il comptait hésitent, cherchent à se dérober; il insiste, donne indications et suggestions, leur assure qu'ils seront aidés auprès des autorités militaires, auprès des fournisseurs de presses. En quelque huit jours, toutes les commandes sont acceptées, elles seront exécutées. Hugoniot a sauvé alors bien des vies humaines.

D'autres exemples pourraient être cités. Grand Français obscur, il m'a semblé juste de parler de lui dans ces souvenirs sur Albert Thomas, Ministre de l'Armement.

Mario Roques s'occupait des questions de personnel et de main-d'oeuvre. Les trois amis connaissaient bien les conditions d'existence de la classe ouvrière avant 1914; ils seront constamment préoccupés de réalisations sociales.



Mario Roques

D'abord la main-d'oeuvre féminine, indispensable pour les fabrications d'armement. Le 21 avril 1916, création d'un Comité du travail féminin. Pendant plus d'un an ce Comité veille à l'organisation du travail des femmes, à leur recrutement et à leur emploi, à l'amélioration de leur situation matérielle et morale. Ensuite, dans une circulaire du 3 juillet 1916, il décide d'interdire dans les usines de guerre l'emploi des femmes de moins de 18 ans au travail de nuit; il fixe en même temps la durée du travail des femmes âgées de 18 à 21 ans, au maximum à 10 heures. Il interdit également l'emploi de jeunes filles de 16 à 18 ans dans les poudreries. Le 1^{er} juillet 1917, une autre circulaire fixe les modalités relatives à la protection de la main-d'oeuvre féminine et les étend à l'organisation générale de l'hygiène, de la sécurité et des services médicaux dans les établissements publics: on peut dire que tous les principes de la loi sur la médecine du travail du 11 octobre 1946 sont posés.

Une commission consultative du travail sera créée dont le président effectif sera Arthur Fontaine (que nous retrouverons plus tard premier Président du Conseil d'Administration du BIT, 1919- 1931), Albert Thomas en étant le Président d'honneur. Ce sera le résultat d'une concertation constante avec le patronat et les organisations syndicales ouvrières. Le but de cette commission est de prendre toutes les mesures possibles pour éviter toute cause d'épuisement ou d'affaiblissement de la main-d'oeuvre employée dans les usines de guerre; elle doit chercher à remédier au surmenage, cause principale des accidents de travail, en conseillant

aux chefs d'entreprise d'accorder un repos périodique à leurs ouvriers.

Le Ministre s'occupe également du manque de logements, interdit les logements insalubres et confie le soin à la commission d'étudier la construction de dortoirs à proximité des usines. Il suscite la création d'un Fonds coopératif du personnel des usines de guerre en vue de résoudre le problème de l'alimentation de la main-d'oeuvre en créant des coopératives de consommation et des restaurants coopératifs.

Il faut informer les industriels et les ouvriers. Pour cela Charles Dulot, avec l'aide de Pierre Hamp, rédige, publie et diffuse le *Bulletin des Usines de Guerre* dont une collection se trouve dans la bibliothèque du BIT à Genève.

Je me suis attardée sur l'activité sociale du Sous-Secrétaire d'Etat puis du Ministre Albert Thomas: ne préfigurait-elle pas celle du Directeur du BIT?

Septembre 1917, crise ministérielle. Le Parti socialiste refuse sa participation au Cabinet Painlevé. Albert Thomas n'est plus ministre, il reprend sa place à la Chambre des Députés. Les amis envisagent l'avenir. Tous pensent qu'Albert Thomas s'est constitué comme ministre un capital d'expérience sociale et de relations lui permettant de jouer un rôle important dans la nouvelle organisation du monde qui suivra la terrible guerre. Il faut le lui conserver. Ils décident, chacun donnant sa contribution, de se grouper avec lui en une petite *Association d'Etudes* et de secrétariat réduit. Charles Dulot trouve un appartement libre 74 rue de l'Université; le député socialiste est donc installé en plein faubourg St-Germain ce qui est assez amusant, mais les locaux vacants ne sont pas nombreux. Les amis apportent les tables et chaises dont ils peuvent disposer personnellement chez eux, on en achète quelques autres d'occasion, on fait poser quelques rayons en bois blanc, et on travaille. Ambiance laborieuse mais calme, sans énervement, sans vaine agitation. Avec un collègue, j'ai abandonné le ministère pour suivre le ministre. Comme le secrétariat est insuffisant, les collaborations bénévoles sont bien accueillies, je me rappelle un instituteur en retraite, le médecin d'un service social, une inspectrice de l'enseignement primaire en *Documentations sociales* (A.E.D. S.), qui couvrira les frais d'un bureau et d'un retraité, tous amis d'Albert Thomas;

chacun s'ingénie à se rendre utile pour des recherches de documents, des études, de la correspondance d'électeurs. Les membres de l'Association viennent très souvent; la guerre terminée, Mario Roques reprendra son enseignement à la Sorbonne et viendra tous les jours. Les colloques sont longs dans le bureau de l'ex-ministre.

Je me rappelle l'émotion des amis le jour où ils accueillirent pour la première fois dans ce bureau un camarade qui avait été député socialiste d'Alsace au *Reichstag* et dont la victoire sur l'Allemagne venait de faire un Français.

Comme d'habitude on travaille beaucoup, même le dimanche (jour consacré par Albert Thomas à sa famille), à Champigny où je me rends l'après-midi. Dans cette commune où il est né et dont il est maire, il n'a jamais manqué, même quand il était ministre, de participer chaque année à la manifestation de décembre au monument aux morts de 1870. Il aimait retrouver là ceux qui l'avaient connu jeune écolier sortant de la boulangerie paternelle, ainsi que les camarades de sa section socialiste. Dans ce milieu familial, il exprimait sa pensée profonde sur les heures graves que vivait le pays et sur les problèmes du Parti.

Le parlementaire suit assidûment les travaux de la Chambre, où il intervient à la tribune pour une paix juste, solide et durable. Au bureau, il consacre une ou deux matinées par semaine à ses électeurs qui viennent nombreux.

Le socialiste participe, en février 1918, à la Conférence socialiste et ouvrière réunie à Londres et il est, avec Vandervelde et Henderson nommé membre d'une commission chargée de demander à la future Conférence de la Paix que, dans chaque délégation nationale, figure un représentant du travail. Il est également présent à la 4^{ème} Conférence socialiste et syndicaliste interalliée convoquée le 18 septembre 1918 à Londres et qui s'occupe de l'insertion de clauses de législation ouvrière dans le futur Traité.

Le journaliste collabore à *l'Humanité*, au *Populaire de Nantes*, à la *France de Bordeaux*, à la *Dépêche de Toulouse*. Là encore il mène campagne pour les buts de guerre qu'il croit justes et pour une paix fondée sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et sur le principe des nationalités

garanties par l'institution d'une Société des Nations.

Pour que la documentation sur les problèmes sociaux soit rassemblée, il crée avec Charles Dulot la publication hebdomadaire *L'Information ouvrière et sociale* dont il écrit l'éditorial; on peut en trouver une collection à la bibliothèque du BIT à Genève.

Les articles sont quelquefois dictés au tout dernier moment, soit faute de temps, soit parce qu'ils concernent un sujet d'immédiate actualité ; plus d'une fois, Albert Thomas devant partir en voyage le soir même, je l'ai accompagné jusqu'à la gare pour qu'il continue de dicter dans le taxi et sur le quai, la dernière phrase coïncidant avec le départ du train; il ne me restait qu'à retourner au bureau pour transcrire et à téléphoner pour que le journal envoie prendre chez le concierge.

Le coopérateur a des relations fréquentes avec Ernest Peisson secrétaire général de la fédération nationale des Coopératives de Consommation, dont il soutient les efforts, en particulier par le moyen du Comité d'action parlementaire composé de sénateurs, de députés et de coopérateurs, qui se réunit à notre bureau et dont il est secrétaire jusqu'en 1920. La Fédération dispose de moyens matériels que n'a aucun des amis ; elle prête quelquefois à Albert Thomas une de ses voitures avec un chauffeur, précieux moyen de gagner du temps, surtout pour retourner à Champigny.

Et il garde des contacts avec des personnalités qui viennent à la rue de l'Université : Robert Pinot, du Conseil national du Patronat français, des industriels comme Louis Renault, André Citroën, Marcel Boussac, Dumuis, P.D.G. des Aciéries et Forges de Firminy ; des syndicalistes : Léon Jouhaux, secrétaire général de la C.G.T., Merrheim des Métaux, Bidegaray, des Chemins de fer, Delzant, du Verre.

Avec des socialistes étrangers, il crée le petit Comité d'Entente des Nationalités dont font partie Bénès pour les Tchécoslovaques, des Serbes, des Roumains, des Polonais. Pendant la Conférence de la Paix, c'est avec obstination qu'il fera entendre leur cause aux négociateurs réunis pour rédiger le traité. Avec le Général Rudeanu, il s'intéresse particulièrement au sort de la Roumanie.

La Partie XIII du Traité de Versailles donne naissance à l'Organisation internationale du Travail. La 1^{ère} Conférence internationale du Travail se réunit à Washington en novembre 1919 ; les gouvernements, les patrons et les ouvriers y sont représentés. Sur proposition du groupe ouvrier unanime³, la candidature d'Albert Thomas est présentée pour le poste de Directeur du Bureau international du Travail au Conseil d'administration désigné par la Conférence ; il est élu provisoirement au scrutin secret par 11 voix contre 9 et un vote blanc.

J'étais dans son bureau quand lui fut remis le télégramme qui l'informait du résultat ; visiblement il était heureux, mais pensif, il entrevoyait peut-être l'énorme et passionnant travail qui l'attendait si, comme il l'espérait sans doute, sa nomination serait confirmée. Lorsque les amis apprirent la nouvelle le soir même, eux aussi étaient heureux, fiers également ; c'est à l'échelle du monde qu'Albert Thomas pourrait désormais employer pour plus de justice sociale les étonnantes ressources de son intelligence, de son énergie et de son expérience.

Sa nomination devait devenir définitive le 27 janvier 1920, à Paris, à la réunion du Conseil d'administration, et cette fois elle était « adoptée par acclamation à l'unanimité ».

Le Bureau de Paris dès 1920 et pendant la guerre jusqu'en 1945

L'élection d'Albert Thomas aux fonctions de premier Directeur du BIT (provisoire en novembre 1919, puis définitive en janvier 1920) devait avoir un impact considérable sur l'Organisation elle-même et sur le monde du travail en général. Mlle Rommel l'admirait énormément et rend hommage à sa grande perspicacité ainsi qu'à ses hautes qualités morales et intellectuelles.

Nos lecteurs se souviendront du portrait fascinant que traça de lui Edward Phelan dans son livre « Albert Thomas et la création du BIT ». Moins connue, mais d'une aussi grande portée, on retiendra l'opinion exprimée par Harold Butler, adjoint de Thomas, son ami et son successeur⁴ : « Le BIT eut la chance de se donner un chef d'une qualité exceptionnelle. Avec Albert Thomas, son premier Directeur, il avait à sa tête un homme d'une énergie et d'une hauteur de vue fantastiques. Sa personnalité flamboyante, ses yeux bleus étincelants derrière

ses lunettes finement cerclées d'or, sa barbe luxuriante, sa vigoureuse constitution et son verbe rapide et incisif, lui conféraient dans l'instant une personnalité exceptionnelle. « Mais ce n'était pas seulement un orateur fantastique, un travailleur infatigable et un homme de combat hors pair; il n'avait pas seulement une foi immense en sa mission et d'inépuisables ressources pour la mener à bien; c'était aussi un homme chaleureux, brillant et spirituel, ainsi qu'un compagnon de table comme on rêvait d'en rencontrer. Son expérience de ministre des munitions en France, pendant la guerre, et sa sympathie innée pour les petites nations lui avaient conféré une largeur de vues et une connaissance approfondie de la politique européenne et de ses acteurs qu'il utilisa à plein. Grâce sa forte personnalité, il fit de ses fonctions de Directeur du Bureau un poste d'une importance que le Secrétaire général de la Société des Nations ne parvint jamais à atteindre. C'était le rôle du Directeur d'être le chef. Il s'exprimait quand il le voulait sur n'importe quel sujet. Quel que fut le thème d'un débat, il était là pour exprimer un point de vue de portée internationale. Que ce fut à la Conférence ou au Conseil d'administration - l'équivalent du Conseil de la SdN - Albert Thomas établit la tradition que le Bureau se devait d'avoir une opinion sur tous les sujets et que c'était à son Directeur de l'exprimer. Le Directeur était le dépositaire de l'expérience et de la tradition internationales que le BIT avait peu à peu bâties et, à ce titre avait le droit d'être écouté. »

Mlle Rommel raconte :

J'ai tenu à souligner la personnalité d'Albert Thomas car elle inspira à Mlle Rommel comme à tant d'autres une profonde loyauté envers le BIT. Le dévouement de cette fonctionnaire pour le Bureau trouva son plein épanouissement lorsqu'elle devint responsable par intérim du Bureau de Paris après la mort de Fernand Maurette en 1937. Pendant l'occupation allemande de la France, elle maintint courageusement et solitairement les activités du Bureau de Paris, allant jusqu'à les transférer dans son petit appartement lorsque l'occupant réquisitionna les locaux du Bureau. M'appuyant sur des documents officiels, je m'étais efforcé de relater cet épisode peu connu de la vie du BIT. Nous disposons aujourd'hui du propre récit de Mlle Rommel, donnant des détails que l'on ne trouvera dans aucun dossier. Malheureusement elle en fit la relation près de trente ans après les

événements, à l'âge de 76 ans, et il était inévitable que ces souvenirs manquent un peu de spontanéité. Mais elle s'était, de toute évidence, rafraîchi la mémoire en relisant des correspondances de l'époque. Nous nous sommes contentés de corriger quelques erreurs de transcription et de redresser par quelques notes, placées entre crochets ou en bas de page, quelques erreurs factuelles qui s'étaient glissées dans ces souvenirs.

Par chance, la carte d'identité délivrée à Mlle Rommel en 1939 a été retrouvée dans les Archives du BIT et nous sommes heureux de pouvoir publier sa photo, la seule que nous avons d'elle. Nous sommes aussi en mesure de révéler l'origine du manuscrit et les raisons qui ont poussé Mlle Rommel, devenue entre-temps Mme Morel, à l'écrire



Aimée-Elise Rommel

Le Bureau de Correspondance de Paris⁵, avec Mario Roques comme Directeur, commençait en même temps qu'Albert Thomas devenait Directeur du BIT. Celui-ci avait en effet prévu qu'il lui faudrait un correspondant dans les grandes capitales.

Albert Thomas part à Londres, siège provisoire du BIT. Six mois plus tard, le Bureau s'installa définitivement à Genève⁶. Nous restons provisoirement rue de l'Université, pour peu de

temps, puis nous allons sur la rive droite de la Seine, 13 rue de Laborde⁷. Le secrétariat est renforcé, la bibliothèque mieux installée. Mario Roques s'occupe personnellement de la constituer. On y trouve naturellement les publications du BIT, documentation unique particulièrement appréciée par les services officiels, les professeurs, les étudiants, les journalistes; également les livres et périodiques récents sur les questions économiques et sociales; mais, de plus, notre Directeur l'enrichit d'ouvrages rares sur l'histoire du travail qu'il découvre dans les librairies d'occasions ou dans les boîtes des bouquinistes sur les quais de la Seine. Elle est de plus en plus fréquentée.

Parler de l'activité du Bureau de Paris sous la direction de Mario Roques est difficile car elle est multiple comme on le verra par quelques exemples. En tant que professeur à l'Université de Paris, Mario Roques a accès à tous les milieux; le fait qu'il ait été chef-adjoint du Cabinet d'Albert Thomas pendant la guerre a encore étendu ses relations et accru son autorité.

Les contacts avec le Gouvernement en général et le Ministère du Travail en particulier sont permanents. Si un fonctionnaire de Genève ne vient pas spécialement, il faut représenter le Bureau aux conseils et commissions nationaux ou internationaux qui se réunissent à Paris. Il arrive que des commissions du BIT tiennent une session à Paris, il faut en assurer l'organisation matérielle. Le BIT est une création récente, d'où la nécessité de conférences pour le faire connaître et exposer ses problèmes.

Albert Thomas vient souvent. Plus soucieux que jamais d'efficacité, il voit les membres du Gouvernement et reçoit beaucoup. Il a aussi de longues conversations avec son ami Mario Roques qu'il met au courant de ses projets et de ses difficultés. En 1923, après les premières années de mise en route, il lui demande de revoir à Genève toute l'organisation du Bureau; des améliorations dans les méthodes de travail seront apportées.

A la demande du Gouvernement, Mario Roques est appelé à diriger les émissions parlées de la Radiodiffusion française (qui n'était pas encore l'ORTF). Dans les programmes il fait réserver quelques minutes par jour aux questions sociales. L'émission quotidienne est préparée tantôt par Genève, tantôt par Paris, mais les

communications sur le BIT sont bien austères; on fait appel à des collaborateurs extérieurs; plusieurs d'entre eux, qui étaient alors élèves de collègues de Mario Roques à la Sorbonne, sont maintenant connus: Claude Lévi-Strauss, l'ethnologue, Gaston Bouthoul, le créateur de la polémologie, Francis Raoul, devenu préfet, Pierre Paraf, aux notes si vivantes, plus tard secrétaire général de la Ligue contre le racisme.

Dès la création par la France du Conseil national économique (première étape de l'actuel Conseil économique et social), le Bureau de Paris y collabore. Mario Roques y présente, entre autres, un très important rapport sur les grands travaux publics nationaux au moment de la crise de chômage 1929-30. Les idées du rapport seront reprises par Genève, à l'échelle internationale, dans le texte sur la lutte contre le chômage que le BIT présentera en 1931 à la Commission d'étude pour l'Union européenne.

Le 15 avril 1932, nous quittons la rue de Laborde pour le 205 Boulevard St-Germain. Les caisses de documents ne sont pas encore toutes vidées lorsqu'Albert Thomas annonce sa venue pour le 7 mai. Nous préparons son bureau. Il arrive très fatigué, ayant fourni de gros efforts à Genève les dernières semaines; ses médecins ont insisté vivement pour qu'il se repose⁸, mais il ne le peut pas encore. Il travaille l'après-midi du 7, après avoir déjeuné avec son vieil ami Charles Dulot, son successeur à l'*Information Sociale*, qui eut avec lui une discussion animée sur les élections françaises, et nous quitte vers 19 heures. Nous avons su qu'à pied il avait traversé la Seine, avait croisé un fils d'Arthur Fontaine place de la Madeleine, se dirigeant vers la gare St-Lazare, s'est arrêté au bar de *Chez Ruc*, tout proche de la gare. Là, il s'est écroulé. La police alertée⁹ l'a fait transporter à l'hôpital Beaujon et a prévenu par téléphone, au Conseil national du Patronat français, Pierre Waline qui a lui-même téléphoné à Mario Roques. J'apprends la nouvelle par la radio chez moi le lendemain matin, et vais immédiatement au bureau. M. Roques s'y trouve. C'est la consternation et une immense tristesse. La mère d'Albert Thomas, son épouse et ses enfants doivent arriver de Genève. Il faut organiser les obsèques officielles au cimetière de Champigny-s/Marne. Elles auront lieu le 11 mai.

Toute l'Europe, et l'univers entier peut-on dire, étaient représentés derrière le cercueil de cet homme qui avait voué toutes ses forces à

l'amélioration du sort des travailleurs. D'importantes délégations de gouvernements, spécialement du Gouvernement français, du Conseil et du Secrétariat général de la Société des Nations s'étaient jointes aux membres du Conseil d'Administration et aux fonctionnaires du Bureau international du Travail venus en grand nombre. D'innombrables personnalités du monde politique, du monde scientifique, du monde industriel étaient là, parmi l'imposant concours des militants syndicalistes, socialistes, coopérateurs, et de toute la population de Champigny. De nombreux discours furent prononcés.

L'Organisation internationale du Travail, le monde sans doute, venaient de faire une grande perte. La France aussi probablement car Albert Thomas semble avoir souhaité reprendre assez vite sa place dans la politique intérieure de son pays¹⁰. Certains avaient regretté qu'il n'ait pas été aux leviers de commande pendant les longues discussions de la Conférence de la Paix où sa lucidité et son autorité auraient peut-être évité des erreurs. Des amis et des collaborateurs qualifiés l'ont dit et écrit. Rouage infime dans une grande vie, je revois les grands yeux bleus intelligents, l'expression de beauté du visage, toujours réfléchi et toujours en éveil; je peux évoquer la facilité et la simplicité des relations, l'intérêt puissant du travail et l'enrichissement constant qui en résultait. Pensant au « patron » et aux amis qui l'entouraient, je suis reconnaissante à la vie de m'avoir mise pendant de nombreuses années en contact d'hommes d'une telle qualité intellectuelle et morale.

Mario Roques quitte le Bureau de Paris le 31 décembre 1936. Il est remplacé par Fernand Maurette, normalien et ami d'Albert Thomas dont il était le collaborateur à Genève comme chef de division. Pour nous, simple changement de personne. L'ambiance du Bureau est la même, les méthodes de travail sont semblables. Malheureusement, notre nouveau directeur meurt brusquement en août 1937 à Genève où il était allé pour la Conférence annuelle¹¹.

La vie internationale est de plus en plus difficile, les cotisations rentrent mal aux Organisations internationales. Le Directeur-adjoint d'Albert Thomas, Harold Butler, devenu Directeur, décide de ne pas remplacer immédiatement Fernand Maurette à la direction du Bureau de Paris¹²; il me charge d'assurer la marche

quotidienne avec mon collègue Jean Poirel, sous le contrôle et avec les directives du Sous-directeur français à Genève, M. Adrien Tixier.¹³

Puis c'est la déclaration de guerre en septembre 1939, Jean Poirel est mobilisé, on réduit au minimum le personnel du Bureau, nous restons quatre : une secrétaire Madeleine Péné, une dactylographe Madeleine Decz née Duriez, le garçon de bureau Charles Néel, qui est aussi le mari de la concierge, et moi. Comme l'avance allemande continue, je crains les bombardements. Par mesure de prudence, je fais mettre l'essentiel de la bibliothèque dans des caisses solides, soigneusement garnies de papier hydrofuge, et les fais descendre dans nos caves.

M. Tixier se tient constamment en rapport par téléphone avec moi et avec M. Alexandre Parodi, Directeur général du Travail au Ministère du travail et de la main-d'oeuvre et délégué du Gouvernement français au Conseil d'Administration du BIT. Les 12 et 13 juin 1940, les fonctionnaires des ministères doivent quitter Paris¹⁴. A la demande de M. Tixier, M. Parodi me fait remettre quatre ordres de mission ; je ferme l'appartement, donne les clés à la concierge, et nous partons avec les fonctionnaires du ministère du Travail, en camion militaire. Après un bombardement à Rambouillet, nous arrivons en Indre-et-Loire ; quelques jours après, il nous faut aller plus loin encore, en train cette fois. Bombardement à la gare de Bordeaux, et nous arrivons à Biarritz. J'ai emporté la comptabilité et les carnets de comptes qui me permettront, si possible, de retirer auprès de la poste ou des établissements bancaires de quoi assurer notre vie matérielle à tous quatre.

L'armistice est signé [22 juin]. A Biarritz, nous sommes en zone occupée. Les fonctionnaires français doivent regagner leurs administrations à Paris dès que la Loire pourra être franchie. Nous suivons.

Le 12 juillet 1940 je peux retourner Boulevard St-Germain¹⁵. L'appartement a échappé aux réquisitions de l'armée allemande, il est intact. Je passe quelques coups de téléphone à Paris pour faire savoir que nous avons réintégré les locaux, et nous nous réinstallons. Deux collections de publications du BIT sont toujours sur les rayons de la bibliothèque ; on vient les consulter, nous faisons même quelques ventes. Des collègues

français, précédemment à Genève, m'écrivent de zone occupée. Une partie du personnel du siège à Genève a, comme prévu, été transféré au Canada, à Montréal; il ne reste à Genève qu'un petit groupe sous la direction de Henri Gallois, qui assurera l'administration et l'entretien. Le chef de la Section de Statistiques, l'Anglais James William Nixon, a quitté Genève trop tard pour Paris et l'Angleterre, il n'a pu sortir de Paris le 14 juin, a été arrêté à son hôtel¹⁶ avec quelques compatriotes, ils sont internés à Fresnes.

Le 12 décembre j'ai la visite de deux officiers allemands¹⁷. Le plus âgé me demande des nouvelles de quelques fonctionnaires français de Genève, entre autres Camille Pône, Jean Morellet, Louis Dupont. Je le reçois debout et lui réponds que, comme il ne peut l'ignorer, je n'ai aucune relation avec le Bureau central et ne sais rien de mes collègues. Il m'informe que notre appartement sera réquisitionné, le loyer sera payé par la Préfecture de la Seine; l'ambassade d'Allemagne y installera un service de traduction dirigé par le jeune officier qui l'accompagne. Il ne voit aucun inconvénient à ce que nous restions là tous les quatre, je n'ai même pas à changer de bureau. Avant de regagner l'entrée, assez sèchement je lui demande son nom « puisqu'il semble connaître si bien la maison »; il bredouille un mot qui commence par « Reich »; dès qu'il est parti, je prends la liste du personnel et découvre qu'il s'agit de Reichhold, traducteur à la Section de traduction du BIT à Genève, section dont fait partie également M. Dupont comme chef de service¹⁸.

Nos occupants viennent dès le lendemain. L'officier chef du service s'installe dans la pièce réservée au Directeur ou aux fonctionnaires de Genève en mission à Paris; le traducteur-chef, le Dr Widloecher, est mon voisin, dans le bureau de notre Directeur; deux autres traducteurs sont dans une pièce de secrétariat, une secrétaire-dactylographe est au standard téléphonique.

Le Dr Widloecher me demande d'ouvrir le coffre-fort, il ne contient que des talons de vieux chèquiers. Furieux, l'Allemand n'insiste pas.

Tous s'ingénient à rendre notre présence inutile. Quand on se présente pour travailler à la bibliothèque ou pour acheter des publications, ils font répondre que le BIT n'existe plus. J'entends le Dr Widloecher faire la même réponse au

téléphone, c'est-à-dire qu'on ne me passe plus les communications pour le BIT.

Il est évident que cette situation ne peut s'éterniser. Après une conversation hors bureau avec notre ancien directeur Mario Roques, je vais au Ministère du Travail voir Mlle Henry, chef de bureau à la Direction du Travail, pour essayer d'obtenir que mes collègues soient engagées par le Ministère. Ma provision budgétaire n'est pas épuisée, mais l'avenir m'inquiète.

Au début de 1941, visite de Dr. Otto Bach¹⁹, Allemand que je connais; il était notre collègue au Bureau de correspondance de Berlin et nous l'avions vu plusieurs fois à Paris. Il fait le tour de l'appartement et je l'accompagne. Avec étonnement, il ne voit plus sur les rayons que deux collections des publications du BIT et les quelques cartons contenant des notes et dossiers. Je lui explique que, par crainte des bombardements, l'essentiel de la bibliothèque a été expédié à Genève à la déclaration de guerre. Mécontent, il s'en va. Bach dirigeait l'Institut allemand à Paris. Les 14 et 21 février 1941, il fait deux conférences sur « l'échec et la mort du BIT ». En même temps une campagne commence dans la presse d'occupation. Voir *Le Matin* du 15 février: « Genève et la justice sociale »; *L'Oeuvre* du 16 février: « Le BIT a fermé ses portes »; *Le Petit Parisien* du 17 février: « Le BIT n'est plus »; *Paris-Soir* du 19 février: « Le BIT ferme ses portes »; *Le Matin* du 22 février: « l'échec de l'Organisation internationale du Travail de Genève »; *L'Oeuvre* du 1^{er} mars: « Le BIT est mort ».

Le 28 février 1941, ce que j'attendais arrive. Le Dr Widloecher me fait savoir que le personnel du BIT doit quitter les lieux. Toutefois, le Service souhaite garder une dactylographe, Mlle Péné, dont il aurait l'emploi; son salaire lui serait payé par la Préfecture de la Seine.

Il y a en effet beaucoup de travail et les occupants font appel à des collaborateurs extérieurs; nous avons pu voir discrètement que ceux-ci sont d'une qualité au-dessous du médiocre, leurs traductions sont rédigées dans un français indigne même d'un élève de certificat d'études primaires.

Je descends téléphoner à Mario Roques d'une cabine publique pour avoir son avis. Il conseille d'accepter si Mlle Péné est d'accord; il lui

semble intéressant de garder quelqu'un sur place. Je retourne au bureau, dicte immédiatement les quelques lettres administratives qui s'imposent pour que les dépenses de fonctionnement soient bien réglées par la réquisition et, à 18 heures, je peux faire savoir au Dr Widloecher qu'à l'exception de Mlle Péné les fonctionnaires du BIT ne reviendront plus. Il se confond en protestations; il ne s'agissait pas d'un ordre immédiatement exécutoire, etc.

Je préfère cette situation franche, mais que vont devenir Mme Decz et M. Néel quand ma provision budgétaire sera épuisée? Nouvelle démarche auprès de Mlle Henry, qui finira par faire engager Mme Decz aux Assurances sociales. Mme Léonetti, inspectrice du travail, qui a fait partie de la délégation française à plusieurs conférences internationales du travail et qui est alors au Cabinet du Ministre du Travail, fera entrer M. Néel comme garçon de bureau à son service. Ouf! Il ne reste plus que moi.

Mlle Péné, M. Néel et moi nous réunissons un soir par semaine dans un endroit discret à proximité du Boulevard St-Germain. Mlle Péné et M. Néel m'expliquent que les Allemands gagnent leur bureau par le grand escalier; ils n'ont jamais demandé la clé de l'escalier de service. Comme on se présente encore pour consulter ou acheter des publications du BIT, Mlle Péné pourrait en faire de petits paquets qu'elle mettrait dans un endroit convenu, M. Néel monterait les prendre après le départ des occupants le soir ou la nuit, et me les amènerait.

J'accepte : Peu à peu mon petit studio se garnit des publications les plus demandées. Il y en a partout. Pour les consulter ou les acheter, je reçois des étudiants (un professeur de la Faculté de Droit a exigé que la *Revue internationale du Travail* soit dans la salle réservée aux candidats à l'agrégation), des fonctionnaires (j'ai donné mon adresse personnelle à Mlle Henry), des camarades rédacteurs de publications clandestines qui viennent chercher pour leurs lecteurs des informations très attendues sur les pays d'au-delà des frontières (Louis Saille, secrétaire de la C.G.T., Maurice Harmel, rédacteur au *Peuple*, journal de la C.G.T., qui dirige *Libération* clandestin), des médecins de l'Institut d'Hygiène industrielle qui s'intéressent

particulièrement à l'Encyclopédie d'Hygiène du Travail, etc.

Des chiffres de vente:

1941	frs	13'060,90
1942	frs	48'696,45
1943	frs	104'226,95

A noter qu'en 1943, le Bureau de Paris (à mon domicile) n'a coûté que 62'000 frs alors que le produit de ses ventes a dépassé 100'000 frs.

Au milieu de 1941, j'ai l'heureuse surprise d'être convoquée par une banque américaine de l'avenue des Champs-Élysées. Genève, c'est-à-dire Henri Gallois, m'adresse de l'argent. Il avait dû chercher obstinément à rétablir le contact et y parvenait.

Par les petites cartes imprimées d'avance, seules autorisées pour la zone non occupée et l'étranger, je tente de l'atteindre à mon tour pour lui faire connaître en style télégraphique mes besoins en publications. Un jour, nouvelle surprise, je reçois une convocation du Service des Douanes que des paquets me seront livrés si le visa est accordé ; s'il est refusé, je serai avisée.

Les paquets me seront livrés, et il en arrivera bien d'autres, qui ne seront même pas soumis à la censure allemande. Mes inquiétudes d'argent sont complètement dissipées.

Je mets notre collègue Nixon²⁰ au courant de nos vicissitudes dans ses divers camps d'internement : Fresnes, Drancy, St-Denis. Deux de ses amis et moi nous nous sommes entendus pour que l'un ou l'autre aille lui rendre visite chaque quinzaine, au seul jour autorisé, en lui apportant quelque nourriture fraîche que nous nous procurons au marché noir (les internés reçoivent des colis de conserves de la Croix Rouge). Les nouvelles de la guerre, même celles de la B.B.C., le camp les connaît au moins aussi bien que nous.

Je crois devoir ajouter que, de ces relations d'occupation, trois au moins ont disparu du fait de la guerre: Maurice Harmel est mort en déportation, de même que le Dr Hausser, médecin de l'Institut d'Hygiène industrielle ; Mlle Henry, déportée, est revenue à la libération pour mourir quelques jours après son retour.

Le 25 août 1944 Paris est libéré. Je retourne au bureau début septembre, traversant à pied la moitié de Paris, il n'y a pas de moyens de transport. Les locaux sont de nouveaux disponibles.

Le Deutsche Arbeit Front [le Front national allemand du Travail] a fait enlever fin mai la dernière collection des publications du BIT et les cartons de documents; les rayons sont complètement vides; des chaises sont défoncées, une porte est trouée de balles, un carreau est cassé. Même si l'on ajoute qu'au cours de l'exode, de la papeterie a été perdue ainsi que presque tous les bagages personnels des quatre fonctionnaires repliés, on peut conclure que le Bureau s'en tire à bon compte; les vies sont sauvées, les ouvrages de la bibliothèque cachés dans les caves de l'immeuble n'ont pas été touchés, les publications du BIT sont intactes, les crédits budgétaires n'ont été ni égarés ni volés.

Je retrouve à Paris ce que le Deutsche Arbeit Front avait emporté, il n'avait pas eu le temps de le faire transporter à Berlin; tout est en désordre, mais en bon état, au Comité de l'Amérique latine où je n'ai qu'à le faire prendre dès que possible. Le téléphone a été coupé, je peux le faire rétablir avec le même numéro. On peut donc renouer des relations.



Adrien Tixier

M. Adrien Tixier, ancien sous-directeur du BIT, Ministre de l'Intérieur qui avec Alexandre Parodi, Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale, était membre du gouvernement de la Libération de Général de Gaulle, me téléphone Boulevard St-Germain et me propose de faire parvenir à Montréal, par la valise diplomatique

du ministère des Affaires étrangères, le compte-rendu que j'établirai de la vie du Bureau de Paris depuis 1940. C'est ainsi que, par lettre du 25 octobre 1944, le Directeur général, M. Phelan, est mis au courant²¹.

En 1945, la première Conférence Internationale du Travail après la guerre a eu lieu à Paris sous la présidence d'Alexandre Parodi. Il ne restait plus qu'à reconstituer le Bureau. Mes trois collègues ont été réintégrés, du personnel nouveau a été engagé; de toutes jeunes filles intelligentes, enthousiastes et pleines de bonne volonté, elles sortaient des facultés et il a fallu leur apprendre ce qu'est le BIT et comment on y travaille. Elles se sont intéressées aux questions sociales; avec elles, une activité normale a repris peu à peu et le Bureau a retrouvé à Paris une place appréciée²².

Notes :

¹ Mario L.G. Roques (1875-1961). Directeur du Bureau du BIT à Paris du 17 mars 1920 au 31 décembre 1936 (IE).

² Née le 28 novembre 1898, elle est décédée le 15 mars 1979 (IE)

³ Par Léon Jouhaux à la 1^{ère} Session du Conseil d'administration, 27 novembre 1919

⁴ Harold B. Butler: *The Lost Peace*, London 1941, p. 49-50 (citation traduite)

⁵ A la 2^e Session du Conseil d'administration, 26-28 janvier 1920, il a été décidé d'établir le Bureau de correspondance à Paris. Les contrats de Mario Roques et d'Aimée-Elise Rommel sont datés du 1^{er} février 1920.

⁶ A la 4^e Session du Conseil d'administration, le 8 juin 1920, la décision a été prise d'établir le siège du Bureau à Genève et le 7 juillet 1920 le personnel a aménagé dans le bâtiment connu sous le nom de La Châtelaine, occupé maintenant par le siège de la Croix Rouge (voir mon article dans la *Lettre* no 26, décembre 1999, p. 15 ss.)

⁷ Le 13 octobre 1920.

⁸ « C'est peut-être alors que furent constatées chez lui des symptômes de diabète et d'urémie » (*l'Information Sociale*, Paris 19.5.1932).

⁹ « Le propriétaire et personnel du café ne le reconnurent pas. Le seul papier d'identité que la police trouva sur lui fut sa carte de membre du parti socialiste. » Eward Phelan: *Albert Thomas et la création du BIT*. Paris 1936, p. 322.

¹⁰ D'autres voyaient en lui un successeur compétent de Sir Eric Drummond en tant que Secrétaire général de la Société des Nations.

¹¹ Il a été hospitalisé à Genève à la Clinique Générale, où il est décédé le 1^{er} août 1937.

¹² Pour le conflit entre le gouvernement français et Butler au sujet de sa nomination à ce poste, voir mon article dans la *Lettre* no 28, novembre 2000, p. 12 ss.

¹³ C'est intéressant que Mme Rommel ne mentionne pas ici le nom du candidat français, Marius Viple.

¹⁴ Mlle Rommel et Mlle Péné sont parties pour Biarritz le mercredi 12 juin et Mme Decz et M. Néel pour Abilly le jour suivant. L'évacuation du personnel du Ministère du Travail et de la main d'oeuvre avait déjà commencé le dimanche précédent.

¹⁵ Comme Mlle Rommel l'a dit : « Paris, devenu semblable à une ville de province le dimanche se repeuple peu à peu » avec un couvre-feu de 16 h à 05 h.

¹⁶ Le 1^{er} août 1940 au *Family Hotel*, rue Cambon.

¹⁷ Le 10 décembre selon d'autres sources. En tout cas c'est la date de la signature de la réquisition.

¹⁸ En effet, Louis Dupont n'était pas dans la même unité que Walter Reichhold, mais occupait le poste de traducteur-réviseur dans le Service législatif.

¹⁹ Voir mon article dans la *Lettre aux anciens* no 29, mai 2001, p.11.

²⁰ Pour l'internement de Nixon, voir mon article dans la *Lettre* no 29, mai 2001, p. 10 ss.

²¹ Original dans le dossier P. 14/3.II dans les archives du BIT. Le 16 novembre 1944, Phelan a envoyé à Mlle Rommel un télégramme pour la féliciter de son dévouement pendant l'occupation.

²² Mme Morel (comme Mlle Rommel s'appelait après son mariage avec Julien Auguste Morel le 21 décembre 1941) a continué comme responsable du Bureau jusqu'à la nomination par David Morse, le 1^{er} septembre 1949, de Mme Augustine Jouhaux aux fonctions de Directeur du Bureau de correspondance de Paris. Elle prit sa retraite en juillet 1963, à l'âge de 65 ans, et mourut le 15 mars 1979.

Alice Golay (alias Rivaz) et le BIT

Alice Rivaz (1901-1998) fut une importante personnalité du monde littéraire, non seulement dans sa Suisse romande natale mais aussi en Europe, parmi les lecteurs d'ouvrages en langue française même que grâce aux traductions faites en allemand et en italien. Au cours de sa vie, elle s'est vue décerner plusieurs prix, notamment le Prix Schiller (1942 et 1969), le Prix de la Ville de Genève (1975) et le Grand Prix Ramuz (1980). Nous n'avons pas l'intention, ici, d'aborder sa carrière littéraire en tant que telle, mais plutôt d'évoquer sa vie dans le cadre du BIT. Pour écrire cet article j'ai lu avec plaisir la plupart de ses livres et ne peux qu'engager mes anciens collègues à faire de même.

IE

Qui était Alice Golay ?

Derrière le nom de plume de Rivaz se cache celui d'une fonctionnaire du BIT, Alice Golay, qui pendant plus de vingt-cinq ans servit dans différents postes: sténodactylographe, documentaliste et assistante de recherche. A une époque où les perspectives de carrière des jeunes fonctionnaires étaient limitées - et encore plus pour une femme - elle dut renoncer à ses aspirations pour gagner sa vie comme employée de bureau. Bien peu de ses supérieurs ou de ses collègues remarquèrent son talent et sa personnalité et les dossiers ne contiennent que peu d'informations à ce sujet¹. Bien qu'elle ait écrit des milliers de résumés d'ouvrages et rédigé quantité de rapports et d'articles, on ne trouve aucune trace de son nom dans les publications du BIT. L'oeuvre de sa vie devait appartenir au monde des lettres.

La fille d'un socialiste « rouge »

Alice Golay naquit le 14 août 1901 à Rovray (Vaud) où son père était alors maître d'école. En

1910, la famille s'installa à Lausanne où Paul Golay se consacra entièrement au journalisme et à la politique au Parti Ouvrier Socialiste Vaudois : « Mon père, c'était une barbe noire, de velours très épais, et une pipe derrière un grand journal », écrit-elle dans son livre *L'Alphabet du Matin* où elle se décrit elle-même comme « la petite fille du chef socialiste ». Un vigoureux tribun et pamphlétaire qui fut membre du Grand Conseil, du Conseil communal de Lausanne et, à partir de 1925, du Conseil national. La musique a très tôt beaucoup compté dans la vie d'Alice. En 1920, elle reçut un diplôme de professeur de piano au Conservatoire de Lausanne. A son grand désespoir, la petite taille de ses mains ne lui permit pas d'accéder aux classes de virtuosité : l'amertume qu'elle ressentit de cet échec et de l'impossibilité d'embrasser une carrière artistique se reflètera plus tard dans plusieurs de ses livres. Dès lors, ne se voyant aucun avenir de professeur de piano et peu encline à trouver la sécurité dans le mariage, elle suivit en 1921 un cours accéléré de

sténodactylographie en vue de se préparer à un emploi de bureau.

L'engagement politique de son père ne facilita pas sa recherche d'un travail de ce genre. « Ses idées (progressistes) l'avaient jeté dans le difficile combat social et politique de ce début de siècle », à une époque où « le socialisme était l'épouvantail des honnêtes gens dans un pays où régnait le plus plat des conformismes bourgeois et religieux ».

Comment Alice Golay entra au BIT

Paul Golay était homme de décision. Sur le conseil de son ami Emil Ryser, fonctionnaire du BIT, il écrivit en octobre 1921 à Albert Thomas pour lui demander un emploi pour sa fille, soulignant qu'elle avait « une bonne culture générale (et) de bons éléments (de la langue anglaise) ». Dans une réponse cordiale à cette lettre, Albert Thomas suggéra qu'Alice se présente à un concours pour le recrutement de sténodactylographes. Le 25 mars 1922, elle se soumit à une épreuve de deux heures mais faute de préparation elle échoua, se classant 36^{ème} sur 44 candidates, de toute évidence en raison de sa mauvaise connaissance des sujets de la compétence du BIT.

Nullement découragé Paul Golay revint à la charge, exposant franchement le problème de sa fille. Il souligna que, malgré toutes ses qualifications, « fille d'un militant socialiste, elle est handicapée magnifiquement. La vie politique de son père l'entrave et la paralyse ». Ainsi était-elle rejetée par la bourgeoisie et même empêchée de poursuivre ses études d'institutrice. Il poursuivait : « Certes il serait ridicule de demander au BIT de devenir l'asile de ceux ou celles qui sont handicapés à la suite de circonstances de leur vie politique ou de celle des leurs. Cependant, je me pose la question de savoir si, sans faire de passe-droit, il serait totalement injuste de tenir compte de faits de la nature de ceux que je vous expose ».

Ce ne fut pas avant le 12 avril de l'année suivante qu'Alice Golay put participer à un nouveau concours. Mais cette fois elle était bien préparée et se classa première ! Pourtant, si elle avait espéré être ainsi engagée, elle devait être déçue. Bien qu'elle ait été recrutée pour la durée de la 6^{ème} Conférence internationale du Travail du 24 mai au 10 juillet 1924, aucune offre ferme ne lui fut faite. Simple négligence bureaucratique ? Toujours est-il que Paul Golay fit de nouveau

appel à Albert Thomas, lequel décida que le premier poste disponible qui put lui convenir serait offert à sa fille. En conséquence, en mars 1925, elle fut à nouveau recrutée pour la Conférence et, ensuite, engagée par le Bureau.



Au pool dactylographique

Le 15 juin 1925, Alice Golay entra au BIT en qualité de sténodactylographe (classe B monolangue) affectée au Bureau de dactylographie, multigraphie et ronéo. Pour la jeune pianiste, ce dut être un choc culturel que de pénétrer dans les bureaux bourdonnants du pool dactylographique placés sous le commandement rigide de son chef, Geneviève Laverrière², que nous pourrions reconnaître sous les traits de la belle et autoritaire Madame Fontanier dans les romans *Comme le sable* et *Le Creux de la Vague*. Dans ces livres, elle se souvient du pool comme d'une unité composée de nombreuses jeunes femmes de nationalités diverses, travaillant « dans l'atmosphère très féminine qui régnait dans le service de Mme Fontanier », chacune « ayant fait le choix de la carrière de fonctionnaire internationale, toute nouvelle alors et combien attirante (...) mais par là même commencé une existence en marge des siens et de son milieu ». Plus tard Alice devait décrire ce déchirement dans *Comptez vos Jours* : « J'éprouvais comme une sorte de séparation (...), séparée parce que je ne me suis pas mariée, parce que je n'ai pas eu d'enfants (...) ; séparée de mes compatriotes parce que j'ai gagné ma vie non parmi eux mais parmi des étrangers (...) ; séparée de moi-même parce qu'arrachée à celle que j'étais, tout en n'étant pas encore celle que je deviendrai quand j'en aurai fini de faire peau neuve ».

Dans ses livres, elle se souvient de la vie qui s'offrait à qui approchait le bâtiment du BIT au bord du lac : « Un grand parc planté de vieux

arbres, avec une façade grise qui se cache derrière des branches. Mais lorsqu'on suivait le petit sentier couvert de feuilles mortes (...) voilà qu'on débouchait sur un parc d'automobiles, et alors, ce qui sautait tout à coup dans les yeux ce n'était pas la belle et ancienne demeure bourgeoise qu'on attendait dans un tel lieu, mais bien une grande baraque aussi laide qu'une manufacture ». Dans son journal et ses romans, elle décrit le lac et surtout « le jardin qui entourait l'immense bureau (lui semblant) merveilleux de douceur et de mystère »; le hall d'entrée dallé de marbre, les longs corridors, le « mystérieux » pool dactylographique, les bureaux avec leurs boîtes d'entrée pleines de documents et de publications, les murs « décorés » de dossiers, les tables de travail couvertes de livres et de papiers, les fonctionnaires affairés avec leur porte-documents, les conversations sur les affaires de coeur et de bureau, les maisons de fonctionnaires où trônaient des photos d'Albert Thomas (détail véridique !)... Elle observe tout cela et le couche sur le vélin de ses romans en toile de fond de bouillonnements de l'âme humaine : amours, espoirs, déception, égoïsme, destin de femmes dans une société souvent hostile. Au début, elle avait loué une chambre quai des Bergues, mais en 1932, elle s'installa dans un petit appartement (deux pièces cuisine) au 5 avenue Théodore-Weber où elle devait demeurer jusqu'en 1992. Aux yeux d'Alice Golay, Genève apparut comme « la Babylone helvétique » tellement différente de tout ce qu'elle avait connu. De même que pour Hélène, dans son roman *Le Creux de la Vague* « d'année en année, sa nouvelle vie avait pris de plus en plus de place et l'ancienne de moins en moins ». Au début son chef Mme Laverrière, nota « certaines tendances au bavardage et à l'inactivité pendant les heures de travail », mais rapidement elle s'habitua à la routine du bureau et, en mai 1926, elle gagna un concours interne et fut promue au grade de commis de 1^{ère} classe.

Piège pour documentaliste

Alice Golay dut faire face à de nouveaux défis lorsqu'elle fut transférée en juin 1926 au Service de documentation de la Section des renseignements généraux. Elle devait y passer les treize années suivantes dans les fonctions de *dépouilleuse*, une période de sa vie dans laquelle elle a fréquemment puisé pour ses romans. Son travail consistait en effet à dépouiller les périodiques et les documents en langue française que recevait le Bureau et à en préparer des résumés. Dans ces tâches ses dons d'analyse et de

rédaction lui étaient précieux et elle fut bien notée : « le choix des articles ou des informations relevés est bien fait. Les résumés sont intelligents et consciencieux, bien que, malheureusement entachés de fautes d'étourderie (fautes de frappe, d'orthographe) »!

Le volume des tâches était extrêmement lourd et le chef, Mlle Marie Schappler, très exigeant : comme on peut encore le voir dans les dossiers, celle-ci tenait à jour des statistiques détaillées du travail accompli. L'un de ses propres rapports annuels souligne qu'elle était « exigeante pour son personnel comme pour elle-même, acharnée au travail et dévouée au service ». Alice Golay souffrait sous le poids de ce fardeau. Dans *Jette ton Pain*, elle a avoué qu'« elle succombait sous une charge de travail excessive, tenue de résumer pas moins de trente-cinq articles de revues et de journaux en une seule journée, sans compter les Débats du Parlement français dont l'analyse quotidienne figurait au nombre de ses tâches, ce qui l'obligeait souvent à emporter du travail chez elle et à veiller tard dans la nuit pour en venir à bout ». Ses efforts devaient être reconnus et, en 1939, son chef la désigna comme « l'une des meilleures dépouilleuses du service ».

Premiers pas en littérature

Dans *Le Creux de la Vague*, l'héroïne s'interroge à propos de sa carrière : « Ai-je vraiment fait un bon choix pensa-t-elle avec un serrement de coeur tout en refermant les portes de sa voiture, comme si elle avait attendu douze ans pour se poser cette question et se mettre à rêver d'une (autre) vie qui eut pu être la sienne si elle l'avait voulu et qu'elle ne connaîtrait jamais par sa faute ». Les choix que l'on fait dans la vie, et le courage qu'il faut pour les assumer, sont un thème qui revient fréquemment dans son oeuvre. Dans *Comptez vos Jours*, elle pose la question du rôle des femmes à une époque où « lentement, s'élaborent de nouvelles servitudes et grandeurs féminines ».

Féministe, pacifiste et socialiste, Alice Golay était parfaitement au fait des tumultes politiques de son temps. En 1932, Genève fut frappée par une forte crise économique doublée d'agitation sociale. Ces troubles culminèrent en une énorme manifestation réprimée par l'armée. Dans ce contexte, Alice tenta en 1935 d'écrire un roman mais le manuscrit fut ultérieurement détruit. En 1935, la création d'un club, la *Guilde du Livre*, fut l'occasion d'un nouvel élan de son inspiration

littéraire. Albert Mermoud, directeur de la Guilde, lui suggéra d'écrire un article sur cet événement et, en juillet de l'année suivante, au cours de vacances sur la Côte des Maures, elle entreprit d'écrire les premières pages de *Nuages dans la Main*, qui devait être publié en 1940.

Abusée

Assez naïvement Alice Golay se laissa entraîner dans une affaire sordide qui aurait pu avoir pour elle de sérieuses conséquences. Une de ses collègues, Heidi Flubacher-Stöcklin, s'était liée d'amitié avec un certain Yves Le Gallou (alias Marcel Dupan ou René Landais) qu'elle avait accepté d'aider dans la vente d'une luxueuse propriété de Barcelone, soi-disant réalisée au profit de l'enfant en bas âge de cet homme. A l'occasion d'un séjour de Le Gallou à Genève, croyant avoir affaire à un objecteur de conscience, Alice Golay avait accepté de l'héberger chez elle pour quelques nuits et d'y garder en dépôt une malle. Il s'avéra plus tard que le personnage était un escroc et un voleur et que cette malle recelait des marchandises volées. Après son arrestation Alice Golay fut appelée à témoigner dans cette affaire dont la presse genevoise s'était largement emparée. Il en résulta qu'elle fut suspendue de ses fonctions le 27 décembre 1939 en attendant les résultats d'une enquête disciplinaire. Après que le tribunal eut abandonné toutes charges contre elle, elle démissionna volontairement le 31 janvier 1940, dans le cadre du Plan général de réduction de personnel pour la durée de la guerre et reçut environ 20.000 Francs de la Caisse des Pensions.

Une nouvelle vie

Dans son journal intime (*Carnets, 1939-1982*), elle écrivit : « Mon dernier jour au Bureau je le passe à faire de l'ordre dans mes tiroirs et placards (...) Il y a quatorze ans et huit mois que je travaillais dans ces murs, râlant de passer ma vie, enfermée du matin au soir, à la gagner. Or j'éprouve aujourd'hui une sorte de déchirement à l'idée de ce départ. Cette table, ce bureau, ces deux grandes fenêtres où vivaient de si beaux arbres, les ciels changeants où passaient les nuages, tout ça durant quatorze ans et huit mois je le regardais souvent tout en travaillant. Cette sorte de deuxième *home* que devient peu à peu un bureau où l'on vit toutes ses journées. Surtout un bureau comme le nôtre, ainsi que me le disait hier Liliane, « où nous avons trouvé bien autre chose qu'un gagne-pain ». Oui, bien autre chose, nos amitiés, nos amours. C'est durant ces années si

importantes de notre jeunesse, que nos coeurs ont poussé de longues et fortes racines. »

Comme chez tant d'autres qui, soudain, s'arrêtent de travailler, la fin de la routine quotidienne laissa en elle un vide inattendu. Elle confesse dans son journal : « Hier premier jour de liberté. Ai-je désiré souvent cette libération qui me permettrait d'écrire ! Or ma réaction fut inattendue. Je n'avais envie ni d'écrire, ni de peindre, ni de faire de la musique. Pour la première fois, j'aurais préféré travailler au bureau ! (...) Je ne savais pas avoir à ce point besoin des autres, c'est à dire de la présence de mes amis et camarades de travail. Cet élan, cette exaltation, cette énergie intérieure que je croyais mes biens propres, ce sont eux qui me les donnaient. D'en avoir rencontré quelques-uns, je me sens revivre. Je recommence à voir, à entendre. Et voilà la raison qui m'a permis d'écrire ces trois pages : « j'ai communiqué avec les autres ».

Temps de guerre et travaux littéraires

La guerre a éclaté en Europe, Alice se retrouve sans emploi, mais elle a reçu « le plus beau des cadeaux : le temps d'écrire ». En juillet 1940, elle a terminé *Nuages dans la Main* que publie la Guilde du Livre en décembre suivant sur la recommandation de l'écrivain célèbre C.-F. Ramuz. Ses parents découvrent avec surprise ses travaux littéraires et leur réaction est mitigée. Paul Golay lui détaille dans une lettre ce qu'il considère comme des « fautes » dans l'ouvrage et lui recommande de tout recommencer. Sa mère la conjure de supprimer certaines pages qu'elle trouve « scandaleuses ». Pour protéger sa famille et son nom, Alice Golay choisit le nom de plume d'Alice Rivaz (du nom d'un village proche de son lieu de naissance). Plus tard, dans son livre *Ce Nom qui n'est pas le Mien*, elle parlera de cette double personnalité qu'elle a dû assumer, navigant entre Charybde et Scylla, souhaitant garder secrète sa vie privée, tout en s'exposant pour être connue et reconnue.

En 1942, René Julliard obtint les droits pour la France. On entreprit quelques changements de vocabulaire et l'on supprima, en raison de l'occupation, toute référence à Hitler et à la guerre. Dans une préface, l'académicien Edmond Jaloux critiqua certains « helvétismes et négligences de style » - qui effectivement ont été corrigés dans la nouvelle édition - et il se lança dans une attaque contre les organisations internationales, en particulier contre l'OIT. Ceci

provoqua un conflit avec Alice Golay qui en avait découvert le texte sur les épreuves. A sa demande expresse, la référence à l'OIT fut supprimée. Tout comme son père, elle savait montrer courage et fermeté.

Dans les années qui suivirent, elle écrivit plusieurs romans sous son nom de plume Alice Rivaz ; parmi lesquels *Comme le Sable* fut publié en 1946 et *Paix des Ruches* en 1947 et une anthologie de la poésie française en 1942 ; tout en traduisant, avec son ancienne collègue Suzanne Fontana le roman de John Brophy : *Immortal Sergeant*. Sous son vrai nom elle écrivit aussi des articles pour diverses publications, consacrés surtout aux questions féministes et sociales. Pour assurer ses fins de mois, elle accepta un certain nombre d'emplois temporaires ; ainsi au Bureau de Presse anglo-américain qui lui servit de toile de fond pour son roman *La Paix des Ruches* (1947).

Temps difficiles au BIT

Avec la fin de la guerre, le Bureau de Presse ferma ses portes en août 1945 et Alice Golay se retrouva sans travail. Dans ces circonstances, dès le 5 avril 1946, elle demanda sa réintégration au BIT, mais ce ne fut qu'après le retour à Genève du « Centre de Travail » et l'intervention du syndicaliste suisse Charles Schürch qu'elle y fut réengagée en novembre 1948 ; non comme documentaliste, mais comme commis au Registry ! Une décision pour le moins surprenante compte tenu de sa carrière passée et de sa réussite littéraire, mais il semble qu'il n'y eut alors aucune autre vacance de poste et elle avait un besoin critique de travailler.

Les trois années qui suivirent furent probablement pour elle les plus frustrantes et les plus physiquement exténuantes. Assignée à la tâche de l'enregistrement du courrier « arrivée », elle n'avait ni l'expérience ni la force physique de faire face aux tâches qui lui étaient imposées. Le personnel travaillait sous l'oeil vigilant du chef du Registry, Gustave Dubourg et de son assistante, Mme Marthe Barambon, qui, à travers la paroi vitrée d'une pièce voisine, surveillaient l'activité du service. Les exigences du travail étaient avant tout manuelles, notera Dubourg : « En dehors des qualités physiques des candidats, les inscriptions dans les différents registres obligent à rester debout pendant de longues heures ».

L'activité littéraire d'Alice marqua alors le pas. Elle s'en plaignit dans son journal : « Sept mois de

silence et d'indicibles souffrances morales dans une sorte de fixité de tout, malgré mon changement de vie et ma rentrée au BIT et l'obligation de me concentrer sur un travail qu'on me dit temporaire, lequel est tout à fait contraire à mes goûts et ne correspond pas à mes connaissances professionnelles, vrai travail de manoeuvre s'effectuant debout, consistant à déplacer et à replacer des fiches dans des classeurs très difficiles à ouvrir et à fermer. (...) J'apprends à mon tour que la fatigue du corps, des muscles, des jambes, du dos, de la nuque, ne crée en vous qu'un seul et profond besoin : celui de se coucher, de s'anéantir dans le sommeil une fois terminée la corvée journalière ».

Son rapport annuel pour 1949, tout en reconnaissant sa bonne volonté et son intérêt pour les activités du BIT, critique sa connaissance insuffisante du travail et des procédures du Registry. Il en résulta que la commission d'avancement prolongea sa période d'essai et refusa son augmentation annuelle.

Tout en considérant que « Mlle Golay n'était probablement pas faite pour les tâches qui lui ont été assignées au Registry, (la commission recommanda que) si et quand une vacance de poste se présenterait dans un autre service, une possibilité de transfert lui soit offerte ».

L'année suivante le rapport fut plus favorable et son engagement confirmé. Le ciel commençait à s'éclaircir. Elle fut promue « membre de division adjoint » (l'équivalent d'un P1) et, le 1^{er} septembre 1949, transférée à la Division de la main d'œuvre.

Affaires de famille

Hélas, ce tournant favorable dans sa vie professionnelle s'accompagna de graves soucis familiaux. Son père, Paul Golay, était décédé en juin 1951. Avec l'aide de sa mère, elle publia rapidement la même année, sous le titre *Terre de Justice*, une compilation de ses écrits politiques sélectionnés parmi quelques 7000 articles. Le père et la fille possédaient tous deux un réel talent de plume, mais Paul Golay n'avait jamais eu d'ambition littéraire, ses écrits n'ayant été qu'un instrument au service de sa lutte pour le triomphe de ses convictions.

La mère d'Alice, Marie Golay, déménagea alors à Genève pour vivre auprès de sa fille dans le modeste appartement de celle-ci. En dépit de leur amour réciproque, leur vie commune tourna à

l'aigre. Alice Golay y vit un nouvel obstacle à son besoin d'écrire. Elle devait plus tard s'inspirer de cette expérience dans le chapitre IX de *Comptez vos jours* et dans *Jette ton Pain*. Elle y décrit avec émotion et honnêteté la tension entre les deux femmes, pudiquement nommées Mme Grace et sa fille Christine.

Un nouveau départ

Au BIT, Alice Golay était enfin parvenue à un poste où sa compétence et son expérience furent appréciées. Après quatre mois à la Section de la formation professionnelle, elle gagna un concours et fut nommée le 1^{er} juin 1952 assistante de recherche à la Section de l'emploi. Un projet de l'envoyer en Belgique pour y acquérir l'expérience d'un service de l'emploi fut abandonné en raison de sa situation familiale. Dans son nouveau poste elle trouva une activité stimulante, bien que souvent fatigante et, plus important encore, des relations amicales et plus humaines parmi ses collègues et avec son supérieur hiérarchique.

Une sympathique tradition de cette époque consistait pour le Directeur général, à féliciter les membres du personnel à l'occasion d'une promotion. Alice Golay reçut ainsi une lettre de David A. Morse le 7 janvier 1952. Elle y répondit le 11 janvier, le remerciant de la confiance qu'il avait placée en elle et l'assurant qu'elle ferait de son mieux pour accomplir ses nouvelles tâches dans le meilleur intérêt du service, participant ainsi à la poursuite de l'objectif commun de justice sociale.

Son chef direct était Donald L. Snyder qui la trouva « consciencieuse et très travailleuse, (dotée) d'un bon jugement et digne de confiance (...), coopérative et intelligente : un élément efficace et de valeur pour la Section ». Ses tâches, au cours des huit années qui suivirent, couvrirent une large palette de questions relatives à la situation de l'emploi et au marché du travail dans le contexte des services de l'emploi, de questions concernant les travailleurs âgés et les femmes, comprenant la préparation de quelque 600 résumés de documents chaque année. Elle participait à la recherche et, à l'occasion, assurait des travaux de traduction. Ce n'était sans doute pas un travail bien passionnant pour une personne de sa sensibilité.

Bien que son nom n'apparut pas en tant qu'auteur (à l'époque, les travaux de la plupart des fonctionnaires étaient publiés anonymement), elle

écrivit des notes pour *Industrie et Travail* et pour la *Revue internationale du Travail* (deux articles [RIT, juin 1954 et juillet 1955] sur l'emploi des travailleurs âgés et sur les femmes âgées), un rapport pour la commission des industries du textile (1958), un chapitre du rapport sur *L'âge de la retraite* pour la Conférence régionale européenne (1955) et un rapport sur l'emploi des travailleuses âgées destiné au Comité des Nations Unies sur le statut des femmes (9^{ème} session, mars 1955). A propos de ce dernier rapport, elle avoua dans son journal : « Je ne connais pas le premier mot de cette question. Fabriquer une telle étude en six semaines, à moi seule : une histoire de fou ». Et pourtant, elle l'a fait !

Elle courait après le temps pour se consacrer à son oeuvre littéraire. Dans son journal, elle évoque son emploi du temps quotidien : « Bureau : 8 heures ; travail pour le bureau chaque soir : 2 heures minimum sans compter le dimanche ; quatre trajets par tram d'une demi-heure chacun : 2 heures ; trois repas : 2 heures et demie ; total : 14 heures et demie. Dans ces conditions, comment songer à écrire, ne serait-ce que des notes de carnet ? ».

Alice Golay entretenait de bonnes relations avec ses collègues. L'une d'elles, Antoinette Béguin, s'en souvient encore comme d'« une personne charmante, chaleureuse, douce et amicale. Elle s'intéressait aux gens mais n'était jamais envahissante ou indiscrete. Elle avait le sens de l'humour, mais avec gentillesse et jamais aux dépens de quiconque ». Elle trouvait son inspiration dans la vie au bureau mais, comme elle l'a expliqué, « n'est-ce pas pour donner en quelque sorte du relief à certains de tes modèles, c'est à dire à ceux qui t'entourent dans ta vie quotidienne, avec qui tu travailles au bureau, que tu ne peux t'empêcher, en pensée, de les modifier, de les gauchir, de les gommer en partie, et en même temps de leur ajouter quelque chose, d'exagérer certains de leur gestes, de leur prêter des qualités et des défauts qui ne sont pas forcément les leurs, des comportements dans lesquels tu les enfermes - ayant ainsi l'impression de les élever parfois au-dessus d'eux-mêmes, ou au contraire de les abaisser, voire de les réincarner dans un être tout à fait nouveau, devenu *personnage* de roman ».

Libre et reconnue

Le 4 mai 1958, Alice Golay note dans son journal : « Maman est morte au cours d'un long

sommeil sans angoisse ». Sa tristesse se mêlait d'un sentiment de soulagement à l'idée d'être à nouveau libre d'entamer une nouvelle vie.



Un deuxième événement intervint : une offre de contrat de la Fondation Pro Helvetia, qui hâta sa décision de se consacrer entièrement à l'écriture : « Tournant important de mon existence. Petit fait gros de conséquences puisqu'il m'incite à démissionner du BIT plutôt que je n'avais pensé à le faire dans le meilleur des cas, c'est à dire avant l'âge de la retraite. J'espère que je pourrai réaliser enfin ce à quoi depuis longtemps je rêve », tel que la rédaction de ses carnets quotidiens. Ainsi donna-t-elle sa démission le 12 février 1959 pour prendre effet en août. Elle avait 58 ans, elle était libre de poursuivre ses ambitions littéraires, ainsi que la musique et la peinture.

C'est avec un peu de tristesse que l'on peut lire dans son journal : « Aujourd'hui, 31 juillet 1959, mon dernier jour au BIT... En additionnant les années pendant lesquelles j'ai travaillé dans cette

institution, entre les deux guerres et depuis la dernière guerre, cela donne vingt-cinq ans et quelques mois, toutes mes meilleures années perdues, exception faite des années de guerre où, pour la première fois, j'ai eu du temps libre pour écrire ».

Dans les années qui suivirent, elle publia : *Sans Alcool* (1961), *Comptez vos Jours* (1966), *Creux ile la Vague* (1967), *Ce Nom qui n'est pas le Mien* (1980), *Trace de Vie*, *Carnets 1939-1982* (1983) et *Jean-Georges Lossier, Poésie et Vie intérieure* (1986). Plusieurs de ses livres sont actuellement en cours de réimpression par la maison d'édition « L'Air » ainsi les lecteurs pourront à nouveau savourer son œuvres. De prestigieux Prix littéraires ont récompensé ses œuvres et une plaque a été apposée sur l'immeuble du 5 avenue Théodore-Weber où elle vécut de 1932 à 1992. Elle passa ses dernières années à la maison de retraite « les Mimosas » : elle y mourut le 27 février 1998.

¹ En particulier les dossiers P.1648, P.6/8 pt.II, PD 611120. J'exprime ma reconnaissance pour la permission qui m'a été donnée de reproduire des éléments de la collection des Archives du BIT et pour l'aimable assistance qui m'a été donnée par l'archiviste Remo Becci et M. J.-J. Chevron pour la Traduction en français.

² Son intelligence, et sa capacité à maintenir une stricte discipline parmi un personnel nombreux et hétérogène, travaillant dans des conditions considérablement plus pénibles que dans d'autres unités, (extrait du rapport annuel de 1935).

Le rôle d'Osvald Stein (1895-1943) dans l'histoire de l'OIT

par Vladimir Rys

« L'un des plus éminents de la première génération des fonctionnaires internationaux » - tel est l'hommage rendu à Osvald Stein par ses contemporains au BIT, citée dans la Nécrologie publiée dans la Revue internationale du Travail, Février 1944. Les lecteurs de *Message* se souviendront sans doute de l'article rédigé dernièrement par Robert Nadeau et consacré surtout aux circonstances mystérieuses de sa mort.⁷ Cependant, une évaluation plus détaillée de l'importance de l'ensemble de son travail pour l'OIT fait toujours défaut. Le but de cet article est

de remplir cette lacune à la lumière des résultats des travaux récents sur l'histoire de la sécurité sociale.

Depuis des années, Osvald Stein occupe à double titre une place dans l'histoire de l'évolution internationale de la sécurité sociale. Premièrement, en tant que dernier Secrétaire général d'avant-guerre de l'organisation qui était le précurseur de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), connue sous le nom de Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales (CIMAS). D'autre part, au sein du Bureau international du Travail, il est reconnu comme celui qui a su donner du sens au

7 R. Nadeau: "Osvald Stein: un fonctionnaire du BIT pendant la guerre", *Message*, No.43, 2008, p.16-20.

déplacement, en 1940, de son centre d'activité de Genève à Montréal. En effet, c'est grâce à son effort, qui lui avait valu une promotion au rang de sous-directeur, que l'assurance sociale a pu s'implanter durablement dans le continent sud-américain.

Cette image commence à s'enrichir suite aux résultats des recherches publiés au cours des dernières années. Ainsi, dans une étude consacrée à la naissance de l'AISS en 1927,⁸ Cédric Guinand dévoile l'ampleur des efforts déployés par les fonctionnaires du BIT et, notamment, l'intensité des négociations menées par Osvald Stein pour aboutir à la fondation d'une organisation internationale des gestionnaires d'assurance maladie.

Presque en même temps, Sandrine Kott analyse l'histoire de l'action du BIT dans le domaine des assurances sociales dans une approche innovante accentuant le rôle individuel des fonctionnaires derrière la façade de la politique officielle de l'organisation et suggère que c'était bien Osvald Stein qui avait « joué un rôle pivot » au sein de la section des assurances sociales⁹ et, partant, dans la formation de la doctrine officielle du BIT dans ce secteur. C'est donc avec cette image rehaussée d'une personnalité à plusieurs titres exceptionnelle que nous pouvons aborder sa biographie.

La jeunesse sous l'empire austro-hongrois et les débuts de la carrière professionnelle

Osvald Stein est né le 20 juillet 1895 à Litomyšl en Bohême. On possède très peu de renseignements sur sa famille qui a, peu de temps après, déménagé à Valašské Meziříčí dans le nord-est de la Moravie où le jeune Osvald a passé son baccalauréat au collège classique en 1913. À la veille de la première guerre mondiale la famille a déménagé à Vienne. Selon les archives du BIT, il a étudié l'économie, les mathématiques et le droit à Prague et à Vienne. En 1917, il fut reçu docteur en droit de l'Université de Vienne et immédiatement après conscrit par l'armée austro-hongroise et envoyé sur le front russe. Dès le début de son engagement, il subit une grave blessure à la colonne vertébrale et passa une

année en Russie en tant que prisonnier de guerre. Après l'armistice, il fut rapatrié à Vienne et engagé par le Ministère des affaires sociales pour s'occuper des problèmes des prisonniers de guerre blessés. Il postula ensuite à la fonction d'attaché social à l'Ambassade d'Autriche à Prague et, en 1922, se fit engager au BIT.



Osvald Stein en 1943

Selon le récit de Sandrine Kott,¹⁰ Osvald Stein est personnellement choisi par le chef de la Section des assurances sociales du BIT, Adrien Tixier, sur une liste de cinq candidats, sur la base de ses compétences exceptionnelles. Assigné principalement au service des mutilés de guerre, il s'engage rapidement dans d'autres activités liées à l'élaboration des conventions internationales dans le domaine des assurances sociales. Par ses compétences techniques et ses grandes facilités de négociateur, Osvald Stein apporta une contribution importante à l'œuvre de l'OIT à cette époque. Son rôle dans la fondation de l'organisme précurseur de l'AISS, ébauché plus bas, fait partie de cet engagement.

Certaines de ses activités dépassent le cadre strict du programme de travail de l'organisation. Ainsi, il publie des articles dans les revues spécialisées, donne des conférences sur l'assurance commerciale et sociale à l'Académie du droit international à La Haye et prend part à de nombreuses missions internationales dans ce secteur. L'une de ses tâches politiquement les plus difficiles fut la solution des problèmes relatifs aux pensions des mineurs après le rattachement de la Sarre à l'Allemagne en 1935. D'autre part, il occupa la fonction de Secrétaire honoraire de

⁸ Cédric Guinand: La création de l'AISS et l'OIT, dans *Revue internationale de la sécurité sociale*, No 1, 2008.

⁹ Sandrine Kott: De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1944). L'OIT comme acteur international. Document de travail mis à disposition sur le site du Projet du Centenaire de l'OIT, Genève, 2009 (p.12).

¹⁰ Kott, *op.cit.*, p.11.

l'Association internationale des anciens combattants ainsi que celle de Secrétaire du Comité pour les assurances de l'Association du droit international.

Son véritable rôle dans la naissance de l'AISS est resté pendant longtemps inconnu. Dans l'une des brochures relatant périodiquement l'histoire officielle de l'AISS,¹¹ Osvald Stein est mentionné pour la première fois à l'occasion de sa nomination comme cosecraire (avec son chef hiérarchique Adrien Tixier) et, à partir de 1932, comme le seul secrétaire de la Conférence internationale, fondée en 1927. Le texte se réfère, d'une part, au souhait d'Albert Thomas d'obtenir l'appui des gestionnaires de l'assurance maladie, au niveau national, pour la ratification de ses conventions et, d'autre part, au besoin de ces derniers de pouvoir compter sur le soutien idéologique et matériel du BIT. C'est sous l'influence des travaux de la conférence annuelle de l'OIT, ayant à son ordre du jour la première convention sur l'assurance maladie, qu'un certain nombre de personnalités influentes de cette branche auraient décidé l'établissement d'une organisation internationale des gestionnaires. Bien entendu, on laisse de côté le mythe fondateur qui voudrait que ce soit le fait de ne pas avoir le droit de parole en qualité de délégués à la conférence de l'OIT qui a amené les gestionnaires à créer leur propre organisation internationale. Tout ceci s'avère quelque peu réducteur et nous devons à Cédric Guinand la découverte du long chemin qui a mené à cette réalisation et à la reconnaissance de l'effort considérable déployé par le BIT, et plus particulièrement par Osvald Stein, pour y arriver.

Sans s'attarder sur les antécédents historiques de ce projet, nous noterons, néanmoins, une initiative suisse menée depuis 1926 par le Département de la santé du canton de Bâle, afin d'établir une plateforme internationale pour les instituts d'assurance maladie de Suisse, d'Allemagne et de France. Cette proposition ne répondant pas à la vision du BIT, ce dernier envoya en décembre 1926 Osvald Stein à Berlin, pour convaincre les représentants allemands des inconvénients du plan suisse. Mission réussie, ainsi qu'une série d'autres missions effectuées l'année suivante dans le même but. Il y a lieu de noter que la création de l'Association

internationale des médecins en 1926 a conféré à cette action du BIT un caractère d'urgence. En effet, les buts de cette organisation professionnelle « diamétralement opposés aux propositions du BIT » surtout en matière d'assurance maladie obligatoire, ont exigé une réaction immédiate.¹² C'est ainsi qu'après plusieurs mois d'une activité intense, au moment de la conférence annuelle de l'OIT tenue à Genève du 25 mai au 16 juin 1927, avec la première Convention internationale sur l'assurance maladie à l'ordre du jour, les conditions étaient réunies pour convaincre les gestionnaires de plusieurs pays européens de la nécessité d'une action commune, sous le leadership du BIT.

L'histoire officielle de l'AISS mentionne Osvald Stein pour la deuxième fois au moment de la liquidation du Secrétariat de la CIMAS à Genève en 1940 par son collègue R.A. Métall. Le texte précise que Stein fut au nombre des fonctionnaires transférés à Montréal au cours de cette même année, avec le commentaire suivant: « Il fut l'inspirateur de la création, en décembre 1940, du Comité interaméricain de sécurité sociale; il se proposait ainsi de rendre dans les Amériques, en vue du développement de la sécurité sociale, les mêmes services, qu'il avait rendus en Europe. »¹³

Ses activités au Canada

Osvald Stein n'était pas un étranger sur le continent américain au moment de son transfert au Canada. En fait, il avait assisté à la première conférence régionale des États membres de l'OIT en Amérique à Santiago du Chili en 1936 et avait rédigé pour cette conférence, sur la base des normes internationales en vigueur, un Code des assurances sociales pour les Amériques. Ce document, adopté à l'unanimité, a marqué, surtout pour l'Amérique latine, une nouvelle époque dans l'évolution des assurances sociales. Le texte a été révisé lors de la deuxième conférence régionale américaine en 1939 à La Havane (Cuba). Osvald Stein a joué également un rôle déterminant dans la création du Comité inter-américain de sécurité sociale en 1940 à Lima, une initiative qui allait aboutir à la convocation de la Première conférence inter-américaine de sécurité sociale en 1942 à Santiago du Chili. Pour mettre en application ses décisions,

¹¹ *Au service de la sécurité sociale: L'histoire de l'Association internationale de la sécurité sociale 1927 – 1987*, AISS, Genève, 1986 (p.15).

¹² Rapport d' Osvald Stein sur sa mission à Berlin le 10.12.1926 cité par Cédric Guinand, *op.cit.*, p.87.

¹³ AISS, *op.cit.*, p. 20.

la Conférence a créé un Comité permanent inter-américain de sécurité sociale qui a instamment demandé au Directeur général du BIT de nommer Osvald Stein Secrétaire général.

Parallèlement à cette action au niveau de la coopération régionale, Osvald Stein travaillait aussi, sur le terrain, à la promotion des régimes d'assurance sociale de différents pays. Ainsi, dès 1940, il élaborait pour la Bolivie un plan pour l'introduction d'un régime de sécurité sociale. En 1941, il conseilla le gouvernement du Chili sur la réorganisation de son système. En 1942, il effectua des missions au Pérou, en Bolivie, en Argentine et en Uruguay. Au début de 1943, il visita le Mexique afin de conseiller le gouvernement sur la mise en application de son nouveau régime d'assurances sociales. Et encore un mois avant sa mort, il alla au Venezuela pour offrir assistance en matière d'administration du régime de l'assurance maladie et accident. Osvald Stein a donc bien mérité de l'institution pour son développement dans la région.

Quant à son rôle au niveau de la formation de la doctrine officielle du BIT en matière de sécurité sociale, nous avons déjà mentionné le rôle pivot attribué à Osvald Stein pour son action au sein de la Section des assurances sociales avant la deuxième guerre mondiale. Ce rôle se renforce encore pendant son séjour au Canada, lorsqu'il est promu au grade de sous-directeur du BIT. Selon l'étude de Sandrine Kott, «l'OIT a été largement exclue de l'élaboration des grandes orientations en matière de sécurité sociale durant les années 1941-1942...»¹⁴ En effet, ni la Charte de l'Atlantique, signée le 4 août 1941, ni le rapport Beveridge, publié en novembre 1942, ne tiennent compte des conventions de l'OIT.

L'auteur analyse l'évolution de la position de l'OIT au cours de cette période et souligne l'attachement de l'organisation au modèle assurantiel contributif «qui est au fondement même de son identité»¹⁵ et se manifeste dans les mois qui précèdent la publication du rapport Beveridge.

Cependant, en 1943, sous l'influence d'Osvald Stein, la position de l'OIT change soudainement en faveur du rapport Beveridge, malgré les réticences exprimées dans certains milieux

politiques britanniques. « Cette « conversion » quasi euphorique de Stein et bientôt de l'ensemble de l'Organisation au modèle Beveridge doit être lue dans le contexte de la défaite annoncée du nazisme qui ouvre la perspective d'une nouvelle organisation du monde... Osvald Stein a sans doute vu dans la réception mondiale du rapport une occasion pour relancer l'OIT comme un acteur international et en faire l'artisan d'une internationalisation de la sécurité sociale ».¹⁶

En définitive, il n'a pas été trop difficile, au cours de la période allant jusqu'à la conférence de l'OIT à Philadelphie en 1944, d'intégrer des principes de la politique assurancielle prônée par l'Organisation dans le concept de la sécurité sociale inspiré du rapport Beveridge. Après tout, ce dernier ne visait au départ qu'une unification des assurances sociales et un élargissement de la garantie sociale offerte à la population. La tâche commencée par Osvald Stein fut menée à bien par son collègue et compatriote Emil Schönbaum, conseiller actuariel du BIT, qui assumait la fonction de rapporteur de la Commission sur la sécurité sociale à la conférence de Philadelphie.

La fin abrupte d'une brillante carrière

L'article de Robert Nadeau, déjà évoqué, rappelle que, selon le rapport de la police canadienne, Osvald Stein est décédé lors d'un accident survenu vers 6 heures du matin à sa descente du train à Rigaud, un faubourg de Montréal, le 28 décembre 1943. Cependant, peu de ses collègues croyaient à cette version officielle et plusieurs théories ont été formulées quant aux causes violentes de son décès. Certains suggéraient que, profitant de ses nombreux voyages dans la région américaine, Osvald Stein avait assumé la tâche de courrier entre les gouvernements alliés pour transporter des documents ultra-secrets. Ainsi, il aurait pu être liquidé par les agents d'autres puissances engagées dans la guerre. Selon une autre théorie, il aurait pu être victime des agents du NKVD opérant à cette époque au Canada.

À ce sujet des renseignements intéressants ont été dévoilés récemment par un travail de recherche dans les archives du BIT. Dans son article « Spies at the ILO »¹², une universitaire américaine, Jaci Eisenberg, attire l'attention sur le fait que, quelques semaines avant sa mort, Osvald Stein

¹⁴ Kott, *op.cit.*, p.25.

¹⁵ Kott, *op.cit.*, p. 26.

¹⁶ *Ibid.* p.28 – 29.

était en contact avec l'Ambassade de l'URSS à Ottawa, par l'intermédiaire de sa collaboratrice Hermine Rabinovitch, citée en 1946 dans les investigations de « l'affaire Gouzenko » comme membre du réseau suisse *Rote Drei*, espionnant en faveur de l'Union soviétique.

Selon une enquête interne du BIT, c'est sur demande de Stein que Rabinovitch, qui analysait pour lui la documentation soviétique, proposa à l'Ambassade de coopérer avec le BIT en leur fournissant plus fréquemment un plus grand volume de rapports et périodiques. Stein aurait été convaincu à ce moment de la nécessité de l'appui soviétique pour les activités du BIT dans le monde d'après-guerre. Ce contact aurait-il attiré l'attention des agents de l'URSS sur ses activités non officielles?

Il nous paraît approprié de terminer cette note par un rappel des hommages rendus à Osvald Stein par le monde de l'OIT de l'époque.

L'essentiel est contenu dans les procès-verbaux de la 92^{ème} session du Conseil d'administration du BIT qui eut lieu fin avril 1944 lors de la Conférence de Philadelphie. Dans son rapport au Conseil, le Directeur Phelan parlait de centaines de télégrammes et de messages parvenus au Bureau de toutes les parties du monde. Il en a cité un qui se référait à Osvald Stein comme un grand ambassadeur de la justice sociale.

Le représentant du gouvernement mexicain rappela le service rendu aux nombreux pays d'Amérique latine et regretta la perte de ce véritable apôtre de la sécurité sociale. Le délégué gouvernemental de la Chine exprima ses regrets de le voir disparaître au moment même où on songeait à l'inviter dans son pays pour y organiser un régime d'assurance sociale. Pour le porte-parole du Groupe des employeurs, il n'y avait pas de doute qu'Osvald Stein était devenu « the greatest living authority on social insurance. He was not only a man of profound technical knowledge, but also of broad and statesmanlike views. » Le représentant du Groupe des travailleurs, en exprimant son appréciation des services rendus au BIT, souligna que c'étaient des services rendus au monde entier.

A la fin de ce récit, une question semble s'imposer: Quelle erreur a-t-il commise, cet homme d'une intelligence exceptionnelle, pour terminer sa vie le corps coupé en deux par les roues d'un wagon? Une glissade invraisemblable à la descente fortuite d'un train surchauffé, une rencontre improvisée avec un inconnu et qui aurait mal tourné, ou simplement le mépris du danger lié à son activité clandestine en temps de guerre? Peut-être l'ouverture des archives secrètes à Londres, Washington ou Moscou nous apportera-t-elle un jour la réponse.

¹² Jaci Eisenberg: « Spies at the ILO », dans *Friends Newsletter*, No. 49, 2010.

Emil Schönbaum (1882–1967), l'homme qui guidait la transition de l'OIT de l'assurance vers la sécurité sociale

de Vladimir Rys

Nous avons déjà rencontré Emil Schönbaum¹⁷ dans le récit des activités du Bureau international du Travail pendant la deuxième guerre mondiale à Montréal et du destin de son ami et compatriote Osvald Stein¹⁸, le sous-directeur de ce Bureau tragiquement disparu en décembre 1943.

¹⁷ Pendant la deuxième guerre mondiale quand il a travaillé pour le BIT, son nom était donné comme Shoenbaum (sans le c), probablement pour éviter une connotation allemande. C'est sous ce nom qu'il figure dans le dossier personnel du BIT.

¹⁸ Voir l'article de V. Rys sur Osvald Stein ci-dessus.

En effet, ce dernier a joué un rôle déterminant dans la vie du grand actuaire, qui est devenu l'un de ses meilleurs collaborateurs.

Débuts de la carrière après la première guerre mondiale

Emil Schönbaum est né en 1882 à Benesov en Bohême (faisant alors partie de l'ancien empire de l'Autriche-Hongrie) Emil Schönbaum étudia les sciences mathématiques à la Faculté de philosophie de l'Université de Prague. Ayant fait de la mathématique des assurances son domaine de spécialisation, il passa également quelques semestres à l'Université de Göttingen.

Après la première guerre mondiale, et peu de temps après la fondation de la Tchécoslovaquie, il reçut son agrégation à l'Université de Prague pour enseigner la mathématique actuarielle et la statistique et, en 1923, fut nommé professeur de mathématique actuarielle.

Selon sa biographie officielle de l'époque, c'est sur demande du premier Président tchécoslovaque M. T. G. Masaryk qu'il tourna son attention vers le domaine des assurances sociales, pour devenir l'un des fondateurs du régime des assurances sociales du pays.

Dès 1921, il assumait un rôle prépondérant au sein du Comité d'experts créé par le Ministère des affaires sociales pour mener à bien ce projet; c'est sur proposition de ce Comité que la première Loi sur l'assurance sociale des employés en cas de maladie, invalidité et vieillesse fut adoptée en 1924¹⁹. Il occupa ensuite le poste de Directeur de l'actuariat et de la statistique de l'Institut général des pensions et, pendant les années 1927-1929, travailla essentiellement à la réforme du système des retraites. Pendant la période de 1932 à 1934, sa tâche principale fut la réforme du régime des assurances sociales pour les mineurs²⁰. Dès 1935, et jusqu'à la fin de la Tchécoslovaquie d'avant Munich, il présida l'Institut social tchécoslovaque, un organe consultatif du Ministère des affaires sociales²¹ réunissant les représentants du monde académique des sciences sociales ainsi que des partenaires sociaux.

Entrée au service du BIT et persécution nazie

Sa carrière de conseiller international commence dès le début des années trente quand il est sollicité, en tant qu'expert du BIT, par le gouvernement grec afin de préparer un plan financier pour leur nouveau régime des assurances sociales. C'est à cette époque qu'il entame une collaboration étroite avec Osvald Stein, membre de la Section des assurances sociales du BIT à Genève. Cette collaboration se transforme vite en amitié qui sera bientôt mise à l'épreuve. En effet, avant même la fin de la

Tchécoslovaquie et l'occupation du pays par les armées d'Hitler, en mars 1939, la situation se détériore rapidement dans la deuxième République. Les personnalités publiques, les dirigeants de la vie économique, les fonctionnaires et les enseignants d'origine juive sont priés de libérer leurs postes. Emil Schönbaum ne fait pas exception et cherche à quitter le pays.

Heureusement pour lui, il a des bons amis à l'extérieur du pays²². C'est grâce à Osvald Stein qu'il reçoit dès l'année suivante une invitation à accompagner, en qualité d'expert du BIT, une réforme du régime des assurances sociales en Equateur²³. En 1941, c'est le gouvernement mexicain qui lui confie la tâche de préparer techniquement la première loi sur les assurances sociales du pays. Et en 1942 on le trouve engagé en Bolivie dans une étude en vue d'introduire un régime d'assurance pension pour les mineurs. A ce moment, Schönbaum est suffisamment connu et apprécié dans la région pour permettre à Stein de présenter sa candidature au poste de conseiller actuariel du BIT à Montréal. Cette candidature est aussitôt acceptée par le directeur ad intérim Phelan, qui signe sa nomination en août 1942. Signalons à cette occasion que selon le curriculum vitae officiel, en plus de ses connaissances techniques et de sa langue maternelle tchèque, il maîtrise l'anglais, le français, l'espagnol et l'allemand.

Ses activités en Amérique latine et l'appel du gouvernement tchécoslovaque en exil

Dans ses nouvelles fonctions et suivant le rythme effréné du programme lancé dans le domaine des assurances sociales par Stein, il multiplie les voyages dans la région en visitant successivement

¹⁹ "Osmdesat let socialniho pojistení" (Quatre-vingts ans de l'assurance sociale), Prague, Ceska sprava socialniho zabezpečení, 2004, p. 13.

²⁰ Information basée sur le dossier personnel du BIT.

²¹ Zdenek R. Nespor: *Institucionalni zazemi ceske sociologie pred nastupem marxismu* (L'arrière-pays institutionnel de la sociologie tchèque avant l'arrivée du marxisme), Akademie ved, Praha, 2007, p. 31.

²² Son frère cadet, Karel Schönbaum, juriste et professeur à l'Université de Prague, n'a pas eu la même chance. Après un long séjour dans le camp de concentration de Terezin, il a été transféré, en octobre 1944, à Auschwitz où il a trouvé la mort.

²³ Nous avons la confirmation de ce fait par Emil Schönbaum lui-même. En effet, suite à l'annonce du décès d'Osvald Stein, il écrit du Mexique à son collègue Maurice Stack à Montréal, le 11 janvier 1944 : « As you know, he was my friend for many years... I was deeply indebted to him for his disinterested effort in saving me and my wife from occupied Czechoslovakia. What I have done on my many missions to South America to further the prestige of the ILO (I hope with some success), I regard as only small repayment of my great obligation to him. » (Archives du BIT, Genève).

le Paraguay, le Chili et le Costa Rica. En 1943, il retourne au Mexique pour prêter la main à la mise en place du nouveau système d'assurance sociale dont il est l'un des fondateurs. Dès le milieu de l'année, c'est le gouvernement tchécoslovaque en exil – dont le siège se trouve à Londres – qui décide de faire appel à ses services. Le plan Beveridge de sécurité sociale devenant le programme des Alliés pour la période d'après-guerre, tous les gouvernements s'activent pour préparer l'avenir. Il est donc naturel de s'adresser au meilleur expert du pays pour mener à bien l'œuvre de reconstruction dans son domaine. Osvald Stein n'est pas très heureux de cette évolution, car il a d'autres projets pour son ami²⁴. Mais il l'accepte avec résignation – « après tout, Schönbaum est toujours Directeur en titre de l'Institut de pensions pour le Gouvernement tchécoslovaque, alors qu'il n'est qu'un fonctionnaire temporaire au BIT »²⁵. Schönbaum lui-même n'est pas très enthousiasmé à l'idée de partir pour Londres et s'applique donc à convaincre les uns et les autres qu'il pourrait très bien travailler pour le Gouvernement tout en restant fonctionnaire du BIT. Dans la mesure où c'est quand même lui qui doit avoir le dernier mot, il obtient gain de cause.

En septembre 1943, il est nommé Directeur de reconstruction de l'assurance sociale au Ministère de la reconstruction économique du Gouvernement tchécoslovaque et, en décembre, il reçoit de la part de Osvald Stein, quelques jours seulement avant la mort de ce dernier, un télégramme lui notifiant la prolongation de son contrat de conseiller actuariel du BIT jusqu'à la fin juin 1944.²⁶

Son rôle à la Conférence de l'OIT à Philadelphie

La disparition de Stein laisse un grand vide dans les rangs des cadres du BIT chargés d'orienter pendant ces mois décisifs l'avenir de l'Organisation. En effet, la préparation de la conférence de Philadelphie, prévue pour début mai, bat son plein et la sécurité sociale est l'un des thèmes majeurs à l'ordre du jour. C'est donc

Schönbaum qui prend la relève pour assurer la bonne orientation des débats en assumant le rôle de rapporteur de la Commission sur la sécurité sociale. Encore faut-il résoudre quelques problèmes administratifs découlant de son double statut. A la fin, on décide de suspendre son statut de fonctionnaire du BIT pendant la durée de la Conférence, afin qu'il puisse endosser le statut de délégué du Gouvernement tchécoslovaque²⁷.

Le parcours de Schönbaum à la Conférence de Philadelphie est sans faute. D'emblée, la valeur de son expertise est amplement reconnue dans le discours du chef de la délégation tchécoslovaque, Vice-premier Ministre du Gouvernement en exil, Jan Masaryk, qui tient à saluer le père du régime des assurances sociales de son pays. Les documents discutés sous le thème « Sécurité sociale: ses principes et les problèmes qui se posent à la suite de la guerre » laissent à peine apparaître les tensions qui auraient pu exister au cours des mois précédents entre les défenseurs du modèle assurantiel élaboré dans les conventions de l'OIT et les partisans de la formule de protection compréhensive englobant l'assistance sociale, présentée dans le plan Beveridge et fortement soutenue par Osvald Stein²⁸.

La partie semble se jouer au niveau de la terminologie utilisée dans les différents documents. Tout naturellement, le terme d'actualité, la *sécurité sociale*, domine, mais il est souvent parfaitement interchangeable avec *assurance sociale*. Il peut être aussi remplacé par la *garantie des moyens d'existence* (en anglais *income security*) ce qui complète le mélange savant du nouveau et de l'ancien.

En définitive, on assiste à une seule tentative ayant pour but de bloquer l'intention de Schönbaum et de ses collègues de mettre en application immédiate les idées énoncées dans le plan Beveridge. Elle est menée par le Gouvernement britannique, sans doute dans la droite ligne des critiques émises initialement par Winston Churchill au sujet de ce plan. Lors de la présentation du premier rapport de la Commission sur la sécurité sociale, Schönbaum

²⁴ Stein comptait sur Schönbaum pour développer le projet désigné dans les dossiers du BIT comme « European Social Security Administration », dont les détails sont à ce jour inconnus.

²⁵ Note de Stein à Phelan du 7 septembre 1943. (Archives du BIT).

²⁶ Télégramme de Stein à Schönbaum (au Mexique) du 23 décembre 1943. (Archives du BIT).

²⁷ Lettre de Phelan à l'Ambassadeur tchécoslovaque Pavlasek à Ottawa du 3 avril 1944 (Archives du BIT).

²⁸ Pour la discussion de cette question voir Sandrine Kott: « De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1944). L'OIT comme acteur international ». Document de travail mis à disposition sur le site du Projet du Centenaire de l'OIT, (www.ilo.org) Genève, 2009.

signale à l'assemblée que la majorité de la Commission a décidé de présenter les principes de base sous forme de recommandations; il en explique brièvement les grandes lignes et demande l'adoption du rapport²⁹. Le délégué du gouvernement britannique, Tomlinson, prend immédiatement la parole pour présenter un amendement proposant d'envoyer le rapport de la Commission aux gouvernements pour observations et de mettre le sujet à l'ordre du jour de la prochaine Conférence en vue d'adopter une Convention. La manœuvre échoue après une brève discussion, avec 14 voix en faveur de l'amendement (dont deux gouvernements : l'Empire britannique et l'Éthiopie, le solde étant constitué des voix des employeurs de divers pays), 67 voix contre et 4 abstentions. Manifestement, l'élan du rapport Beveridge, avec sa nouvelle vision de la paix pour les populations et surtout pour ceux toujours sous les drapeaux, dominait fortement la Conférence. D'ailleurs, le gouvernement britannique n'a pas insisté et les autres textes de la Commission furent adoptés souvent à l'unanimité.

C'est donc la *Recommandation concernant la garantie des moyens d'existence* qui devient le document principal sous ce point à l'ordre du jour. En se référant au postulat de la sécurité sociale contenu dans la Charte d'Atlantique et en considérant que la garantie des moyens d'existence est un élément essentiel de la sécurité sociale, le texte s'attache à mettre en application l'œuvre de l'unification et de l'extension des assurances sociales à l'ensemble des travailleurs dans l'esprit du plan Beveridge. Cela faisant, il présente un modèle complet du BIT pour toutes les branches d'assurance sociale, basé sur les Conventions adoptées par le passé. Le texte est complété par la recommandation concernant les mesures d'assistance sociale pour les catégories de population dans le besoin qui ne sont pas couvertes par les assurances sociales.

Au plan des textes adoptés sous forme de résolution, c'est la *Résolution concernant les questions d'assurance sociale et questions connexes dans le règlement de la paix* qui représente le document le plus important, essentiellement consacré aux droits en matière d'assurance sociale des personnes

²⁹ A cette occasion Schönbaum rend hommage aux membres de la Section des assurances sociale du BIT (il s'agissait essentiellement de Maurice Stack et Alejandro Flores) qui avaient fourni un effort « presque surhumain » pour produire les documents dans le délai imparti. Cf. *Compte rendu des travaux*, p.186.

déplacées, aux dédommagements au titre des régimes suspendus pendant la guerre et aux problèmes surgis à la suite d'un transfert de population ou de territoire. Un autre texte, la *Résolution concernant la coopération administrative internationale pour promouvoir la sécurité sociale* est intéressant dans la mesure où, orienté vers l'avenir, il ne se réfère qu'une seule fois à l'assurance sociale.

On peut se poser d'ailleurs la question de la motivation derrière son adoption. Cherche-t-on à « occuper le terrain » avant qu'une autre organisation ne soit créée dans ce but, ou encore à préparer la base pour l'établissement de la future AISS, ou s'agit-il d'une nouvelle initiative pour élargir le champ d'action de l'OIT? En effet, le dernier alinéa propose « d'étudier la possibilité et l'opportunité de conclure des accords internationaux ou multilatéraux qui auraient pour but de constituer des organes responsables pour l'accomplissement des tâches communes soit dans le domaine des finances, soit dans le domaine administratif ».



Fin de la mission et retour au pays

La tâche qu'il avait à accomplir pour le Gouvernement tchécoslovaque en exil consistait à préparer la réforme du système des assurances sociales pour l'après-guerre. Il s'en acquitta en temps voulu comme en témoigne le rapport publié par le BIT en février 1945³⁰. Londres n'insista pas sur son déplacement et, lorsque Schönbaum demanda à son Ministre la prolongation de son engagement en tant que conseiller du BIT, celle-ci fut accordée jusqu'à la fin juin 1945. En définitive, ce ne fut que fin novembre que Schönbaum prit congé du BIT à Montréal pour revenir au pays.

³⁰ Cf. Emil Schönbaum: "A programme of social insurance reform for Czechoslovakia", *International Labour Review*, Vol. 52, No.2, February 1945).

Selon les archives de l'Université Charles à Prague Emil Schönbaum demanda sa réintégration à la Faculté des Sciences naturelles dès le mois d'août 1945; cette demande fut immédiatement accordée, accompagnée de l'invitation de réintégrer son poste sans délai. Cependant, son retour en Tchécoslovaquie ne fut pas marqué par un engagement derrière la réforme de la sécurité sociale. En effet, le Gouvernement du Président Benes étant rentré au pays via Moscou, le projet de la réforme, inspiré par le plan Beveridge et rédigé par Schönbaum, devint l'objet de féroces batailles politiques entre les pro-occidentaux et le Parti communiste. Par conséquent elle se faisait attendre et, finalement, la nouvelle loi ne fut adoptée que trois mois après le coup d'état de février 1948. Ce n'est pas une coïncidence qu'à cette même époque Schönbaum demanda à la Faculté un congé spécial pour entreprendre une mission au Mexique.

Le deuxième exil, sans retour

C'est donc pour la deuxième fois en moins de dix ans que Schönbaum quitte son pays, cette fois-ci pour ne plus revenir. Les archives de l'Université Charles dévoilent bien la partie que le professeur joue avec les autorités pour arriver à ses fins. En février 1949, le congé universitaire se prolonge faute de pouvoir trouver pour cette mission, jugée politiquement importante, un autre expert tchèque pour le remplacer.

En novembre 1949 la Faculté prend note que le congé est prolongé une nouvelle fois, sur demande du Gouvernement mexicain et par voie diplomatique, et décide d'engager un suppléant pour reprendre ses conférences. Et ce n'est qu'en été 1950 que les autorités communistes réalisent avoir été dupées. En effet, Schönbaum et sa femme ont enfin obtenu la nationalité mexicaine et trouvé une nouvelle patrie.

Par lettre du 27 septembre 1950, le Ministère de l'Education, des Sciences et des Arts de la Tchécoslovaquie informe le Doyen de la Faculté des sciences naturelles de l'annulation du contrat de travail du Professeur Schönbaum dès le 31 août 1950, étant donné que l'intéressé ne peut plus être considéré politiquement fiable. En effet, il a "de son propre chef abandonné son poste et ... n'exerce plus son activité d'enseignant ni d'autres devoirs découlant de sa nomination comme professeur ordinaire. En outre, il a démontré son attitude hostile envers la République populaire tchécoslovaque, le peuple tchécoslovaque et le Gouvernement démocratique populaire en refusant de rentrer dans sa patrie ... Il a ainsi gravement enfreint ses devoirs corporatifs et professionnels et ses devoirs de citoyen d'un État démocratique populaire."¹⁵

C'est ainsi que Emil Schönbaum, en renouant avec les activités qui étaient les siennes pendant la guerre, a pu commencer une nouvelle vie à l'âge où les autres prennent leur retraite. Il dirigea pendant quelques années encore les services d'actuariat de l'Institut Mexicain de Sécurité Sociale. Le Mexique est devenu sa deuxième patrie et il y est encore aujourd'hui tenu en grande estime, comme l'un des fondateurs du système national de sécurité sociale.¹⁶

Il est décédé à Mexico City en novembre 1967 à l'âge de 85 ans.

¹⁵ Lettre déposée dans le dossier personnel d'Emil Schönbaum dans les Archives de l'Université Charles de Prague.

¹⁶ Cf. Aguilar Diaz Leal, A.: "Profesor Emil Schoenbaum", in *Revista CIESS* (Mexico City), No.7, Junio 2004.



Emil Schönbaum au Congrès Canadien de Mathématiques, Montréal, 1945

D'un siècle à l'autre

L'OIT, liberté et démocratie

par Francis Blanchard, Directeur général de 1974 à 1989

En premier lieu quelques souvenirs personnels : C'est sans doute à trois ans que j'ai pour la première fois entendu parler à la table familiale d'un personnage de légende du nom d'Albert Thomas et de l'Organisation internationale du Travail. Presque chaque dimanche, mon père invitait à déjeuner des camarades anciens combattants et parmi eux, Jean Toulout, Président de la Fédération des artistes comédiens et ami intime d'Albert Thomas. Mon père, sergent-chef dans une unité d'artillerie avait été grièvement blessé dans les combats de la Première Guerre mondiale. Soigné dans un hôpital militaire, mon père, après sa convalescence et grâce à Jean Toulout, avait été affecté au Cabinet d'Albert Thomas dans une fonction obscure.

Autour de la table familiale, la conversation portait sur la victoire acquise de haute lutte sur l'Allemagne impériale et sur Albert Thomas auquel avait été confiée en 1917 la charge écrasante du Ministère de l'Armement dont dépendait l'issue incertaine d'un conflit qui se poursuivait depuis le 2 août 1914. Les convives se querellaient amicalement sur le point de savoir qui du Président du Conseil des ministres ou d'Albert Thomas était le véritable artisan de la victoire. Mon père tenait Albert Thomas pour un démiurge, c'est-à-dire un être doté d'une extraordinaire puissance créatrice. Tous s'accordaient sur son génie. Les avis divergeaient sur son physique. Les uns le voyaient petit de taille et trapu, les autres quelque peu bedonnant et toujours vêtu de noir, mais ils tombaient tous d'accord sur sa barbe en bataille et de couleur sombre, à la différence de Juan Somavia à la barbe bien taillée et blanche comme neige. Cela dit, je laisse aux dames qui nous font la grâce et le plaisir de partager ce repas d'en juger. Le déjeuner se terminait inévitablement par des chants patriotiques et des chansons à boire.

Albert Thomas était fils de boulanger à Champigny dans la banlieue de Paris. Mon grand-père était boulanger en Bourgogne à Tournus, oppidum romain, niché le long de la Saône. Vous comprendrez à l'évocation d'un très lointain passé que je me réclame d'Albert Thomas. Mais il

y a plus. Abordant l'université, j'ai eu pour professeur en droit du travail Pierre Waline à l'Ecole des sciences politiques. Pierre Waline nous entretenait des premiers pas du BIT sous la direction engagée d'Albert Thomas. J'ai servi, en tant que jeune fonctionnaire, auprès d'Adrien Tixier, ancien sous-directeur du BIT d'Albert Thomas et Ministre de l'intérieur du Général de Gaulle et à ses côtés Alexandre Parodi, Ministre du travail dans le premier gouvernement après la Libération.

Mes parents, mon frère cadet et moi habitions un appartement dans une rue étroite, la rue Clément, en face du superbe marché médiéval, le Marché Saint-Germain-des-Prés. Au pied de l'immeuble, la mairie du 6ème arrondissement de Paris, avait en hâte installé une soupe populaire dans laquelle plusieurs centaines d'hommes et quelques femmes se pressaient sur le trottoir d'en face. Ils attendaient de longues heures sous l'œil à la fois résigné et soupçonneux de gardiens de la paix, dans l'espoir d'obtenir un bol de soupe chaude et un morceau de pain et, pour les plus habiles ou les plus patients qui reprenaient la file d'attente, deux bols. Le spectacle de ces hommes et de ces femmes démunis de tout m'a beaucoup marqué, d'autant plus que mon père qui spéculait avait tout perdu et que ma mère se vit contrainte à reprendre le travail.

Mais, trêve de souvenirs.

Soixante ans plus tard – j'avais près de 73 ans - prenant congé du Conseil d'administration du BIT et de la Conférence internationale du Travail, à l'occasion de séances hors programme, dont je garde un très vif souvenir, j'avais fait part en ces deux occasions de ma conviction que, si l'OIT pouvait être fière de son passé qui lui avait valu l'octroi du prix Nobel en 1969, elle ne prendrait sa pleine mesure que dans l'avenir. Je ne croyais pas si bien dire.

En effet, je tiens la date du 8 novembre 1989 cette fracture brutale de l'Histoire pour comparable, dans ses effets, proches et lointains, à celle de mai 1453, la conquête de Constantinople par le Sultan Mehemet II, entraînant dans sa chute l'Empire d'Orient.

Dans la nuit du 8 novembre 1989, le mur de Berlin s'effondre et avec lui l'Empire soviétique. L'OIT atteint sa dimension à la fois géographique et idéologique universelle.

Certes, grâce au processus de décolonisation au lendemain du deuxième conflit mondial, elle avait atteint son universalité géographique mais aussi, si j'ose dire, sa dimension idéologique reposant sur l'économie de marché à ne pas confondre avec le capitalisme sauvage et à tout va entraînant la crise financière abyssale, la crise économique et la récession dans lesquelles le monde se débat.



Les quinze dernières années de la guerre froide, où j'eus le privilège de tenir la barre sur une mer passablement démontée, furent marquées par de violentes querelles entre l'est qui s'efforçait de rallier le Tiers monde à son modèle et les démocraties occidentales.

Ce n'est pas faire injure à l'Organisation que d'observer que ses réactions sont lentes. C'est le mérite de Michel Hansenne d'avoir sollicité le chapitre XIII du Traité de Versailles qui contient la Constitution de l'OIT et, en particulier son préambule, pour amener la Conférence internationale du Travail en 1998 à adopter avec l'appui de son Président, Jean-Jacques Oechslin, à la veille de sa retraite du groupe patronal, la Déclaration sur les droits fondamentaux de l'homme au travail à savoir la convention se rapportant à la liberté d'association, au droit à la négociation collective, à la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes, à la lutte contre l'esclavage et à la lutte contre le travail des enfants. Ce socle de conventions n'est pas « négociable ».

Dix ans plus tard, Juan Somavia prenait le témoin en plein débat sur le thème de la mondialisation. Il proposait au Conseil d'administration de confier à une Commission de haut niveau, co-présidée par deux Premiers ministres, le soin de formuler des propositions sur le thème de la dimension sociale de la mondialisation sur la base d'un rapport de très bonne facture préparé par le Bureau. Au lendemain de son investiture, Juan Somavia lançait une campagne sous le sigle du « travail décent ». Pour ce qui est du sigle, il a la vertu d'être bref et d'inviter à l'adhésion.

A la veille de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005 s'est tenu un Sommet social au niveau des chefs d'Etat et de gouvernements qui a adopté et le concept et l'expression. Cette expression renvoie au thème de la Conférence mondiale de l'Emploi de 1976 concernant les besoins essentiels en matière d'emploi, de revenu, d'éducation, de santé, de logement et de culture.

La Conférence mondiale de l'Emploi est venue 30 ans trop tôt. Elle n'était pas dans l'air du temps marqué depuis 1945 par les trente années glorieuses de l'après-guerre, entretenant l'illusion d'une croissance durable installée dans le siècle. Aujourd'hui la même Conférence serait d'actualité pour répondre à la montée inexorable du chômage due à la crise. Il faudrait qu'elle soit préparée par un secrétariat inter-organisations.

Ce sont, à n'en pas douter, des problèmes liés à la crise et à la récession dont, selon la rumeur, la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, se serait récemment entretenue avec les chefs exécutifs du FMI, de la Banque mondiale, de l'OMC, de l'OCDE et du BIT, qu'elle avait invités à se rendre à Berlin. Selon les sources bien informées, elle aurait encouragé les intéressés à se concerter sur les politiques à mener au plan international pour faire en sorte que la justice sociale soit compatible avec la croissance et le progrès économique, comme l'affirment de nombreux textes solennels dans l'expression mais contredits dans les faits. J'espère que les mêmes personnalités seront invitées lors de la Réunion du G20 de Londres en avril.

Si la justice sociale a indéniablement un coût et j'ajoute la défense agressive de l'environnement désormais indissociable pour l'opinion publique ; ces deux objectifs du développement durable

génèrent des emplois, donc des rentrées fiscales confortant la protection sociale.

A la suite des travaux de la Commission de haut niveau sur la dimension sociale de la mondialisation et en écho à la résolution adoptée en 2005 par le Sommet social des chefs d'Etats et de gouvernement, le Bureau, avec l'accord du Conseil d'administration, a engagé un processus de consultations systématiques avec les partenaires sociaux et les gouvernements. A l'issue de ces consultations, le Directeur général a soumis à la Conférence de 2008, lors de sa dernière session, un rapport sur la réalisation de l'Agenda du travail décent, des stratégies à suivre.

Au terme d'un débat d'une grande intensité, la Conférence internationale du Travail a convenu de lui donner le titre de « Déclaration sur la

justice sociale pour une mondialisation équitable ». Cette Déclaration a été adoptée le 10 juin 2008. Elle est à la fois un texte fondateur et mobilisateur susceptible d'atteindre tous les décideurs en matière économique et sociale. Elle repose sur quatre objectifs inséparables, interdépendants et se renforçant mutuellement : l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les droits fondamentaux de l'homme au travail.

La Déclaration constitue une feuille de route. Elle est un défi pour l'OIT et pour le Bureau et pour le futur.

Je ne doute pas qu'elle restera fidèle à son choix initial de la liberté et de la démocratie qui « demeure la moins mauvaise des solutions quand on a éliminé toutes les autres » suivant la célèbre formule que l'on prête à Winston Churchill.

Vers un Avenir stimulant

Rappelons-nous le discours d'acceptation de l'ancien Directeur général David A. Morse, prononcé lors de la remise du prix Nobel de la paix décerné à l'OIT à l'occasion de son Cinquantième anniversaire en 1969:



David A. Morse reçoit le Prix Nobel en 1969

« Ce qui s'est produit dans notre histoire contemporaine, c'est que nous en sommes venus à révéler le progrès technologique, en étant épouvantés des proportions croissantes de la pauvreté dans le monde; que nous sommes impressionnés par les conquêtes de la science tout en étant préoccupés par l'incapacité de la société à trouver les moyens d'en appliquer les bienfaits correctement et équitablement ...

La peur, la colère et la déception qu'engendrent ces contradictions effrayantes placent l'humanité en face d'une menace politique et sociale grandissante. Les efforts de l'OIT... doivent, plus que jamais être consacrés à la réduction et, finalement, à l'élimination de cette menace ».

Le Directeur général Guy Ryder, citant récemment ce qui précède, a fait remarquer « Pouvons-nous dire quelque chose de différent aujourd'hui ? Nous entrons dans une ère avec des défis sans précédent et de changements exceptionnels dans le monde du travail. Ceci a créé un contexte politique nouveau que l'OIT doit désormais intégrer dans ses objectifs »

Les prochaines décennies apporteront de nouveaux défis et opportunités, auxquels l'Organisation devra faire face. La poursuite des luttes, la frustration et les compromis devront être affrontés dans le respect de son noble mandat. Nous, qui avons jadis servi l'OIT et la cause de justice sociale, plaçons fermement notre espérance dans la détermination et l'enthousiasme des prochaines générations pour suivre le combat des valeurs humaines dans lesquelles nous croyons tout. Comme nous passons le flambeau, disons-le, *le Premier Centenaire n'a été que le commencement.*

IE

The ILO Centenary

To commemorate of the 100th Anniversary of the International Labour Organization the Bureau of the Section of Former Officials and the editors have thought it opportune to issue this special edition of the *Message* to pay tribute to the Organization and the men and women who once served it.

Since the creation of our magazine in 1987, many vivid and engaging contributions were published dealing with different aspects of the history of the ILO. Reading these, one can sense the flow of events and personalities, and gain a better understanding of the multiple facets of circumstances, which have marked the actions and progress in the past 100 years. Each one has contributed a brick to the great edifice of the ILO. However, space allows us only to reproduce a small selection of the articles, which have previously appeared, and it has thus been necessary to make a choice of those of a more general interest.

The contents of this issue is as follows. A message from the Director-General Guy Ryder, an overview by David A. Morse on the genesis of the ILO. They are succeeded by a number of articles dealing with the creation and development of the Organization during the formative first two decades, the challenging wartime in Montreal, which was crowned by the important Declaration of Philadelphia. The last part tells the life of four remarkable officials and end with the recollections of Francis Blanchard as a link between the past and our time

Over the years, we have published close to one hundred articles on the ILO's past. Reader who would like to consult those not included in this issue are encouraged to consult the Section's homepage <http://anciens.bit.ilo.org> that will direct them to a comprehensive selection of recent articles as well as all back-issues of the *Message* and its forerunner, the *Letter*.

Reading these account by our former colleagues, we will realise that the past is far from just faded and dusty recollections irrelevant in today's environment, but a dynamic historic force to be reckoned with, illuminating the present, and serving as a beaming light into an unforeseeable

future. That not to say that the Organization's activities should be frozen in traditional orthodoxy. The ILO is a living organism, which must evolve to meet the challenges of the time with a tireless zeal for social justice, dignity, wellbeing and happiness of all human beings.

The incentive which is vested in its mandate is its driving force and *raison-d'être*. In 1969, this was recognized by the award of the Nobel Peace Prize. We who have served that ideal in our time place our trust in the ability of the ILO to meet future crucial issues in a society built on shifting sands.

Looking back to 1919, immense challenges had to be encountered, new ideas tried out in the post-war world marked by political and social upheavals. Member States, "moved by sentiments of justice and humanity", then gave ILO the all-important mandate, to work for "lasting peace based upon social justice", a charge both universal and courageous. Universal, because it must include all human beings, irrespective of sex, race, nationality or creed. Courageous because a so lofty goal can appear to be beyond achievement and comprehension. As Albert Thomas wrote back in 1932: "*The end has not been attained, if indeed at all attainable, but those who conceive of an ideal worthy of the name will hope that it will one day be achieved.*"

The will to overcome all obstacles to achieve that lofty goal is the spirit of ILO, which over the last hundred years has guided a devoted staff, drawn from many countries and areas of competence. The late Director-General Edward J. Phelan speaks to us all former officials when he says "*Nobody who has spent any considerable time at the ILO ever leaves it. As long as that loyalty exists and as long as it is fed by looking back at the ILO's history, the ILO will continue to go straight ahead*". In this, we put our trust together with the hope for continuing progress of the Organization in its mission, which lies ahead.

In closing, let the voices of the past speak for themselves.

Ivan M.C.S. Elsmark
Honorary Executive Secretary

Message from the Director-General



This year we mark our Centenary year, an extraordinary anniversary. For one hundred years, ILO staff have demonstrated their dedication to this Organization and to the service of social justice.

It is the remarkable commitment of women and men from all over the world, including each one of you that has made the journey and achievements of the ILO possible.

I am confident that, one year from now, we will be able to look back together with pride and satisfaction, and recognize that we have been part of a very special moment in our history.

Guy Ryder

The ILO in History

Before Versailles: the genesis of the ILO¹

By David A. Morse, Director-General 1948-1970

Let me begin with the Paris Peace Conference, which assembled in January 1919, two months after the armistice, which put an end to hostilities in the First World War.

At one of the first sessions, the Conference set up a Commission on International Labor Legislation, of which Samuel Gompers, the first president of the American Federation of Labor, was chairman.

Some of the delegates may have thought it rather surprising that one of the first acts of the Peace Conference should relate to labor; but there was general recognition that the ferment and instability, which characterized the world of labor and industry in 1918 and 1919, particularly in Europe, called for immediate and constructive action.

The Commission, which was composed of representatives of nine countries², had to deal with the important question of whether it should propose that there be included in the Peace Treaty a full-fledged Constitution of a Permanent International Labor Organization, or whether it should simply recommend the inclusion of a general declaration of principles, a sort of Labor Charter.



It finally decided to formulate the Constitution of an organization which would be designed to examine new problems of labor and industry as they arose and to assist in finding solutions for them. In addition, but only secondarily, it agreed to approve a list of general principles. The Commission's report consisted of two parts, one containing the Constitution of the proposed International Labor Organization, including provisions concerning its relations with the League of Nations; the other, the list of general principles on labor matters.

The report was adopted by the Peace Conference during April 1919. Both parts were subsequently embodied in the Treaty of Versailles.

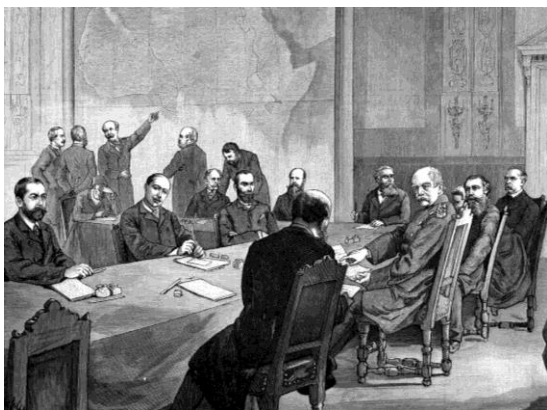
Although the Paris Peace Conference is remembered mainly for its short-lived policies and decisions on political and economic affairs, its main decision in the field of social policy – the establishment of the ILO – continues today to have a far-reaching impact on the world.

Before going on to describe the Constitution of the ILO, I should like to glance for a moment back into history.

By a curious historical coincidence, it was almost exactly a century before the Paris Conference that for the first time proposals for action in each nation to regulate conditions of labor were submitted to an international conference by the Welsh-Scottish industrialist, Robert Owen, at the Congress of Aix-la-Chapelle. At the time, Owen was a voice crying in the wilderness, but the years that followed other employers' advocated action to the same end, Hindley in England and Legrand in France.

It was their realization that efforts in the direction of national legislation to regulate conditions of labor would be impeded by the lack of coordinated international action in the field, which led Hindley, and Legrand in the 1830's and 1840's to advocate international labor treaties of conventions.

On the side of the workers, the International Working Men's Association, the First International, formed in 1864, the Second International, formed in 1889, and the International Federation of Trade Unions, which traced its origins to a conference held in 1901 and which was formally constituted in 1913, all voiced in different ways the international aspirations of the workers to improve the lot of working men everywhere.



Berlin Conference 1890

Governments also, influenced by currents of economic and social thought in the nineteenth century, as well as pressures exerted by or on behalf of workers, had taken some action. In 1890, after earlier initiatives by Colonel Frey, President of the Swiss Confederation, an international conference on conditions of labor was convened in Berlin by Chancellor Bismarck.

Thus, employers, workers, and governments all played a part, though separately, in the evolution of the concept of international action for the promotion of labor standards. All these initiatives had been inspired by men who were genuinely concerned with the hardships, which nineteenth-century industrialization and economic competition inflicted upon workers.

In 1900, very largely as a result of this growing "social conscience" in European countries, the International Association for Labor Legislation, a nongovernmental organization which received financial support from interested governments, was established. This organization, although its work had little immediate effect on national legislation, can be considered a direct forerunner of the ILO:

Near the end of the First World War, when Allied governments were making preparations for the Peace Conference, they had to take due account of the international workers' conferences, held during the war in Leeds, Stockholm, and Berne, which urged and resolved that the terms of peace should ensure to the workers minimum guarantees in regards to labor legislation and trade union rights, in recognition of the signal services rendered during the war by the workers, both in the factories and on the battlefield.. All this explains why the Commission on International Labor Legislation was set up, at the Paris Peace Conference, and why the report of the Commission was unanimously adopted by the International Labour Conference.

¹ Extract from his Cornell Lectures, 1969. The complete series of Lectures were published under the title *The Origin and Evolution of the ILO and Its Role in the World Community*, New York State School of Industrial and Labor Relations, 1969.

² Belgium, Cuba, Czechoslovakia, France, Italy, Japan, Poland, United Kingdom, United States. See James T. Shotwell, *Origins of the International Labour Organisation*, vol. 1, pp. 128-129. New York, Colombia 1934.

The First International Labour Conference, 1919

by Harold B. Butler, ILO Director 1932-1938

Harold B. Butler (1883-1951) studied at Oxford, entered the British Civil Service 1907; Ministry of Labour 1917 as Assistant Secretary to the Minister. In 1918 he, Phelan and Malcolm Delevigne drafted a programme for the Labour Section of the Paris Peace Conference. In 1919 he was appointed Secretary to the Organizing Committee and Secretary-General of the First Session of the ILC in Washington, DC. In the early years of the ILO he served as Deputy Director of the Office, with responsibility for administration and finance. In 1932 he succeeded Albert Thomas as Director of the ILO. He resigned in 1938 and became Warden at Hufield College, Oxford. Commissioner for Civil Defense 1939 to 1941 and Minister at the British Embassy in Washington D.C. from 1942 to 1946.

Butler had a considerable influence on the work of the first Conference. As Edward Phelan later was to write: "In moments of difficulty, and more particularly on constitutional and procedural questions, the Conference listened most readily to those who had planned it in Paris and to none with more attention than to the Secretary-General, Mr. Butler

While the Peace Treaty provided for the composition of the Annual Labour Conference it left it to determine its own procedure. The Organizing Committee devoted considerable care and labour to drafting a set of provisional Standing Orders, which were adopted at the second sitting of the Conference but which were then referred to a special committee of the Conference for further examination.

This committee, after prolonged discussion, submitted a revised set of Standing Orders in 20 Articles, which were adopted by the Conference. They do not call for any detailed comment here, but they suggest two general observations. In the first place, experience has since shown the wisdom of the Organizing Committee and of the Conference in settling the parliamentary procedure of the Conference at the very beginning. Practice differs considerably from country to country.

\$

The powers of the chairman, the method of moving resolutions, the method of voting, the application of the closure, are all matters of vital importance to the proper conduct of any gathering, but matters about which the greatest variety of custom prevails in the different

assemblies of the world. As the Committee observed:

It has not been possible to find in every case a rule which everyone will regard as satisfactory. This fact should be borne in mind, and it should be recognized that the procedure followed in any one country or group of countries could not be inserted in the Standing Orders.

They were, in fact, the first set of international standing orders ever framed, resting on a compromise between a large number of national practices. Although they have since been amended from time to time, they have on the whole stood the test of practical application, and have rendered great service to the Organization by providing it with a body of rules to which the members of the Conference have gradually become thoroughly accustomed. The resulting expedition in the dispatch of business and the avoidance of confusion in regard to procedure have saved the Conference many hours of time and much loss of patience.

The other point which merits notice is the emergence of the language question at the first Conference held under the auspices of the International Labour Organization. Viscount de Eza, representing the Spanish Government, put forward a plea for the recognition of Spanish as a third official language. His claim led to similar pleas put forward for the recognition of German and one of the Slav languages. In point of fact, an arrangement had already been made whereby a translation of the proceedings into Spanish was daily provided for the delegates at the expense of the United States Government.³¹ No international meeting can function effectively unless at least the great majority of its members can follow the proceedings satisfactorily. In the Labour Conference, where the delegates do not usually possess the same advantages, the necessity of interpreting the proceedings to them, as far as possible in a variety of languages, was thus early found to be imperative.

³¹ The choice of French and English as official languages was contested at the 1919 Conference. Out of the 36 State Members present, 16 were Spanish speaking. Also the supporters of German voiced their claim, the political bias from wartime was at first a barrier. In the end in 1927 it was decided to adopt Spanish and German as languages of the ILC. (IE)

The Washington Conference set a further precedent of far-reaching importance in the future history of the Organization in recognizing the existence of the employers' and workers' groups. When the Treaty was drawn up it was probably not foreseen that the employers' and workers' delegates, being necessarily bound by strong ties of common sympathy and interest, would inevitably tend to form distinct blocs with a view to united action. In any case, no provision of the Treaty suggests that such an eventuality was contemplated. Nevertheless, before the Conference had even assembled for the first time, the two groups were already taking shape.

In the case of the employers, the germ of such an organization was already in existence. In 1911, Signor Olivetti organized the first International Congress of Industrial and Agricultural Employers' Organizations (*Congresso internazionale dell'organizzazioni padronali dell'industria e dell'agricoltura*). This meeting gave birth to the idea of setting up an international employers' information centre, and in 1913 M. Carlier and M. Lecocq, at that time President and Secretary respectively of the *Comité central industriel de Belgique*, got into touch with various European countries in search of support for creating such a centre. As a result of a meeting held in Paris in June, 1914, its establishment was agreed upon, with M. Carlier and M. Lecocq as President and Secretary respectively. The War prevented the realization of the project, but they revived it when the convening of the Washington Conference was announced. On reaching Washington they took the initiative, in conjunction with M. Guérin (France) and Mr. Marjoribanks (Great Britain) by inviting employers' delegates to attend a meeting in the Navy Building on October 28, the day before the opening of the Conference. From that time onwards, it was the employers' group thus constituted which put forward employers' nominations for the Vice-Presidency, for the membership of committees, and, finally, for membership of the Governing Body. It decided at group meetings the policy which should be adopted in regard to most, if not all, of the questions which came up for discussion, and a series of important amendments to the draft convention on hours of work was moved on behalf of the whole employers' group. Finally, before the Conference closed, the group drew up and signed on November 23 statutes for a

permanent international organization of employers.

The formation of the workers' group was of even more natural development and required scarcely any preparation. The International Federation of Trade Unions had just been successfully reconstituted at Amsterdam, and had taken a leading part in the negotiations in regard to the admission of Germany and Austria which preceded the Conference. Its authority was so well established as to be beyond cavil or criticism. Indeed, it had even gone so far as to demand that all workers' delegates should be chosen in agreement with the organizations affiliated with the Federation. In these circumstances, it was natural that the leaders of the Federation, who were themselves delegates to the Conference, should act in unison and at once set about organizing their fellow workers as a disciplined group.

On November 1, two days after the opening of the Conference, M. Mertens, as president of the workers' group, informed the Secretary-General that M. Oudegeest had been appointed as its secretary. Like the employers' group, it held regular meetings during the Conference, and submitted a series of group amendments to the Organizing Committee's draft of the Hours Convention. As in the case of the employers, the workers' nominations on committees and on the Governing Body were settled by discussion in the workers' group.

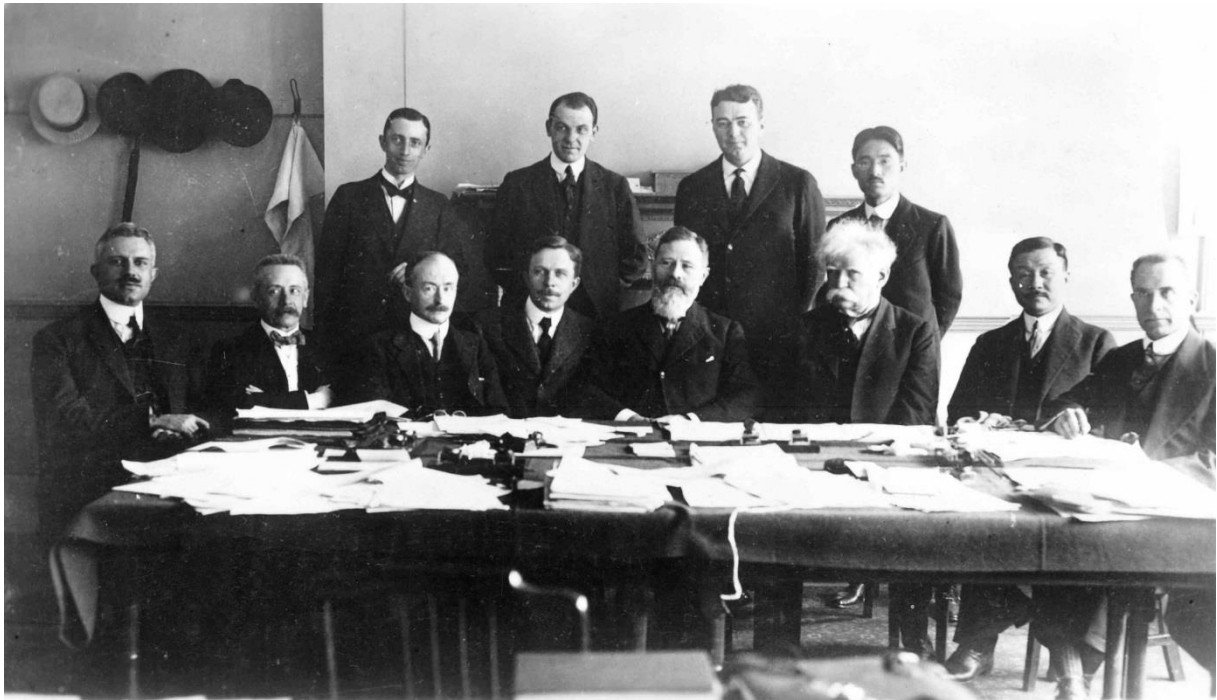
It would be out of place to develop here the important part which these natural formations have since come to play in the working of the Organization. Though at times they have been subjected to criticism on the ground that they have introduced too large an element of discipline, and thus repressed individual expressions of opinion, on the other hand it is not open to doubt that without the collective expression of the employers' and workers' views during the discussions of the Conference, and the joint negotiations with a view to reaching agreement which they have made possible, the solutions of its problems would have been infinitely more arduous and their outcome less satisfactory. Moreover, the existence of the groups served to preserve and emphasize the essentially tripartite character of the Conference. The result has been that it has come to view the questions before it much less from a national

Message

point of view than from the point of view of their technical merits, and their bearing on the interests of those concerned in production.

The constitution of this Committee was another happy instance of the prevision exercised by the Organizing Committee. They foresaw the necessity of creating some supreme organ of the Conference, fully representative of its various groupings, to which all questions relating to its proceedings might be referred.

By this device lengthy debates on procedure were avoided, and it was possible to reach decisions as to the general conduct of the debates, the setting up of committees, and other general questions which could hardly have been settled expeditiously and satisfactorily in the full Conference. Here again an important precedent was established, which was to prove its value in future years and to become an essential feature of every the session of the Labour Conference.



Washington Conference 1919, Organizing Committee: in the center standing, Harold Butler and on his right hand Edward Phelan.

Finally, a word should be said as to the secretarial work of the Conference.

As the International Labour Office was not yet in existence, the secretariat was necessarily recruited in a somewhat haphazard fashion from such elements as were available. Some of its principal members had already acquired some international experience on the staffs of the Commission of the Peace Conference or of the Organizing Committee. Others were borrowed from the embryonic secretariat of the League, while the executive and material arrangements were mainly entrusted to the American personnel recruited on the spot.

The central feature which distinguishes the secretariat of the Conference from those of previous international conferences is that while the higher officials were all drawn from different

nationalities, the secretariat itself was organized not on national but on functional lines.

Naturally, very great difficulties were encountered in organizing a staff recruited at short notice from such heterogeneous elements into an efficient team. Nevertheless, the experience gained at Washington proved conclusively that it was possible to obtain loyal cooperation and a high standard of performance from an international staff.

As the Secretary-General remarked at the end of the Conference, the staff worked with great enthusiasm because they realized that they were assisting in a great movement and had shown by the success which had attended their efforts "that international cooperation may be as successful in the realm of administration as the Conference has shown it to be in the realm of legislation."

The Governing Body

As will have been already gathered, one of the remarkable features of the Washington Conference was the manner in which it brought to light the major problems inherent in the aims and structure of the International Labour Organization. Not least among these problems was the treatment of the overseas countries. Before the War no extra-European country had taken part in the meetings convened under the auspices of the Association for International Labour Legislation. This was due partly to its purely European origin and inspiration, and partly to the comparatively slight development of industry in overseas countries with the exception of the United States, and even the United States was only beginning to export manufactured articles on a considerable scale. The tremendous demands for war material and the obstacles placed by war conditions in the way of sea transport had deprived the over-sea countries, during five years, of the greater part of the supplies which they had been accustomed to receive from European factories.

During that time many of them had come to develop industries capable of furnishing their own needs, while some of them, such as Japan and Canada, had been stimulated to produce goods for export, either in order to supply the belligerents, whose appetite for munitions of all kinds was practically unlimited, or to capture the over-sea markets, urgently demanding goods which the belligerents were no longer able to offer. In consequence, industrialism had made considerable strides during the War in the over-sea countries, particularly in Asia and America, and many of them had become alive to industrial and social problems, to which they had devoted little attention in the past. It was therefore natural that they should expect to play a larger part in the deliberations of the Conference and to figure more prominently in the principal committees.

During the Conference this issue came prominently to the front on two occasions: the first in connection with the appointment of the Commission to deal with migration, the second in connection with the election of the Governing Body.

The report of the Committee on Unemployment proposed, *inter alia*, the adoption of a resolution recommending the Governing Body to appoint a Commission to deal with migration problems.

Mr. Gemmill, the delegate of the employers of South Africa, moved an amendment on November 25 proposing that "the representation of the States on the European Continent on the Commission should be limited to one half of the total membership of the Commission." He justified this motion by pointing out that migration was a question that affected both European and overseas countries equally, and that the latter's interests were consequently quite as much at stake as those of the former. The amendment was eventually carried and represented the first indication of the part which the overseas countries were determined to play in the life of the Organization.

This motion, however, would possibly not have been pressed with so much vigor, had the election of the Governing Body fallen out differently. That election had been announced in the Conference on November 25. It was the result of long discussions and negotiations in the Selection Committee, where the overseas countries had claimed considerably more places than they eventually secured. In the case of the government group, eight of the twelve places available were already assigned by the Treaty to the eight States of chief industrial importance. Among these, Japan and the United States were the only overseas countries included in the list proposed by the Organizing Committee. The Indian Delegation therefore protested, claiming that India was entitled to inclusion as of right in the list, and their first delegate, Mr. Louis Kershaw, declined to take part in the election until the Council of the League had pronounced on the Indian objection. There remained four governments to be elected by the government delegates present at the Conference, with the exception of those representing the eight States of chief industrial importance. This election resulted in Argentina, Canada, Poland, and Spain being chosen to fill the vacant places. It was also recommended that in the event of a vacancy occurring Denmark should take the vacant place, a proviso intended to meet the situation which would arise if the United States did not ratify the Treaty.

Thus, four out of the twelve government seats were filled by overseas representatives in the first instance. At a later date, when the Council of the League drew up an official list of the eight States of chief industrial importance, it included not only India but also Canada, a fact which lent

some color to the sense of ill-treatment which was prevalent among the oversea delegates at Washington.

Although attempts had been made to secure a measure of oversea representation in the employers' group, that group in fact nominated six European representatives, while the workers' group, which disclaimed nationality as a basis for selection at all, appointed five Europeans and one Canadian to represent it in the Governing Body.

The first meeting of the Governing Body, which was held on 27-28 November 1919, therefore comprised twenty European members out of twenty-four. This result provoked a vigorous protest from the oversea delegates, which was finally crystallized in the form of a resolution presented by Mr. Gemmill and supported by a large number of over-sea delegates, expressing "its disapproval of the composition of the Governing Body of the International Labour Office inasmuch as no less than 20 of the 24 members of that body are representatives of European- countries." Arthur Fontaine on the other hand claimed that the title of countries to membership of the Governing Body should be determined not by considerations of geographical distribution, but by their industrial development and experience, and by the importance of their industrial interests.

When the question was put to the vote, the Conference was very evenly divided. Mr. Gemmill's motion was adopted by forty-four votes to thirty-nine, the majority being composed of thirty-five oversea delegates, including the workers' delegates from Guatemala, India, Japan, Peru, and South Africa, together with nine European votes. The minority consisted, with one exception, of European delegates, but most of the workers' delegates and a number of other delegates abstained from voting.

Moreover, Mr. Gemmill's initiative at Washington proved to be the starting point for an amendment of Article 393 of the Treaty itself in order to give better representation to the oversea countries.

Nevertheless, despite the differences which had arisen in connection with the distribution of seats, the Conference proceeded to constitute the Governing Body, which thereupon sat for the first time at Washington. This was a step of immense importance in initiating the work of the

Organization. It was felt, particularly by the workers' group, to be imperative that the International Labour Office should be created as soon as possible, if the continuity and development of the work of the Conference was to be assured. The Office could not be created, however, until a Director was appointed, and the Director could only be appointed by the Governing Body. There is no doubt that the view taken by the workers' group was both sound in itself and justified in the event. When it met for the first time in November 27, the Governing Body elected Mr. Arthur Fontaine as its first Chairman, and Mr. Albert Thomas as provisional Director of the Office. By these two decisions, which were announced on the last day but one of the Conference, the future of the Organization was, as it proved to be, amply assured. Mr. Fontaine's appointment as Chairman was clearly indicated by his preeminent services at the Piece Conference as Chairman of the Organizing Committee, and as a delegate to the Conference, and for more than eleven years he guided the Governing Body on its way with unsurpassed ability and judgment.

Those who did not already know Mr. Albert Thomas's brilliant qualities and forceful personality were quickly convinced on acquaintance with him that in his hands the Office would become a great instrument fitted to play the part assigned to it by the authors of the Treaty. Here again, the Washington Conference laid well and truly the foundations of the Organization.

The Achievement of the Conference

In assessing the achievement of the Washington Conference after an interval of thirteen years, one cannot but be struck by the sharpness with which it brought into relief the principal problems which have since been in the forefront of the preoccupations of the International Labour Organization. One is also struck by the vigor and directness with which the Conference proceeded to attack all of these problems and by the progress which it accomplished in preparing, in the short space of five weeks, the groundwork for their solution. It has moreover to be remembered that the constitutional and political issues which have been the subject of this chapter did not constitute the main work of the Conference. The greater part of its time was devoted to drawing up six conventions dealing with hours of work in industry, unemployment, the night work of

women, the night work of young persons, the age of admission of children to industrial employment, and the employment of women before and after childbirth. In addition to these conventions, it adopted a series of no less than

six recommendations and eight resolutions on aspects of the questions on the Agenda which were not thought suitable for treatment in the Conventions.



At the same time enthusiasm alone could not have enabled the Conference to deal with so large an Agenda. The careful planning of the authors of Part XIII of the Treaty and of the Organizing Committee must also be given a large share of the credit. They had devised a procedure inspired by a real understanding of the conditions necessary to success in international conferences. In the first place, the thoroughness with which the preparatory work was carried out alone made it possible to bring the discussion of the six main points on the Agenda to positive conclusions. The reports presented by the Organizing Committee enabled the delegates to appreciate from the start the extent to which general agreement already prevailed and thus to concentrate on the points which required detailed negotiation and compromise. As a result, the six Draft Conventions, which really laid the foundations of a code of international Labour legislation, were not only duly voted, but were subsequently ratified and put into effect to an extent which shows that they were sound and workmanlike documents. Every international conference since the War has illustrated the lesson that success depends largely upon the care and foresight with

which the preliminary work is carried out and that without that indispensable condition failure is almost inevitable.

Indeed, the methods of procedure so successfully applied at Washington furnished a model on which later conferences held under the auspices of the International Labour Organization have operated. It may even be suggested without exaggeration that the degree of achievement of other international conferences has varied largely with the extent to which they followed or ignored the same methods. There is a technique of international discussion, which has to be learnt and which has to be applied by those who understand it. One of the merits of the Washington Conference is that it made a considerable contribution to the formation of such a technique. But good technique, essential though it was, would not by itself have enabled it to solve the many and various problems before it.

A Conference imbued with a lesser faith might well have shrunk from confronting so boldly some of the difficult problems about which

decisions were reached at Washington. It might even have hesitated to take any action at all toward setting the permanent machinery of the Organization in motion, in view of the doubt as to the legal validity of the decisions of the Conference which brooded over its deliberations from the beginning to the end. The American Government had emphasized the view that the Conference could have no legality in as much as the Treaty was not in operation. Indeed, Secretary Wilson had explained his final acceptance of the chairmanship on the ground that the Conference could have nothing but an unofficial character, and in his opening address he pointed out that the completion of the organization of the Conference could not take place until the League of Nations had been created and that the final technical steps had not yet been taken, although the creation of the League was then an assured fact. Had the Conference been less determined to brush aside all obstacles in the way of launching the first working part of the League of Nations, it might well have been dismayed by these juridical flaws in its mandate.

They were, in fact, twice discussed by the Selection Committee. Finally, the Governing Body recommended a solution proposed by Mr. Fontaine, which had the merit of being both simple and comprehensive, namely, that the Conference should, as proposed by the Organizing Committee, proceed in accordance with the provisions of the Treaty as if it were legally constituted, and should leave it to the discretion of the Governing Body to take any steps that might be necessary to make its decisions legally effective when the Treaty of

Peace came into operation, the Governing Body accordingly being free to reconvene it or to declare it closed as it might think fit. This proposal commended itself to the Conference, which adopted it by the adequate majority of 73 votes to six.

The Governing Body, when it assembled at its second session in January 1920, experienced no great difficulty in cutting the legal knot. The legal adviser to the Conference had maintained the view that the Governing Body required to take no action. When the Governing Body met on January 26, 1920, it would be sufficient if it was considered that the Governing Body, in virtue of the authority delegated to it by the Conference, declared the Washington Session of the Conference closed. This course was accordingly recommended by the Director [Albert Thomas] to the Governing Body, when it met, was adopted unanimously without any prolonged discussion, and was duly notified to the States Members.

All the constitutional obstacles which barred the path of the Washington Conference were thus successfully surmounted. They could scarcely have been overcome, had not there existed a strong determination in all its component sections to achieve success at any cost, and to translate the provisions of Part XIII of the Treaty into a living reality without delay. That is perhaps the outstanding achievement of the Washington Conference, which gives it a special place in the history of the International Labour Organization, and which gives it something of the character of a constituent assembly.

Some side aspects of ILO history

by *François Agostini*

From the start, some confusion seems to have arisen over the ILO's official title, as two denominations co-existed for some time in the early twenties. Those were the "Permanent Labour Organisation" and "International Labour Organisation". -

Which was the correct one?

The terms of reference of the Commission on International Labour Legislation which was set up by the Paris Peace Conference to draft the ILO Constitution were "... to enquire into the

conditions of employment from the international aspect, and to consider the international means necessary to secure common action on matters affecting conditions of employment, and to recommend the form of a permanent agency to continue such enquiry in cooperation with and under the direction of the League of Nations".

Some emphasis was thus put on the permanent character of the new agency, and we see the word "permanent" appearing again in article 387

of the Versailles Treaty (article I of the ILO Constitution, or Charter, as we shall see further on): "A permanent organisation is hereby established for the promotion of the objects set forth in the Preamble." Likewise, article 388 (article 2 of the ILO Constitution) reads: "The permanent organisation shall consist of ...".

From the foregoing, it may be inferred that "Permanent Labour Organisation" was to be the official title. Indeed, the front cover of the bilingual text of the Constitution, October 1921 edition reads: 'Permanent Labour Organisation' and "Organisation permanent du Travail".

As this was an official document, we must admit the validity of that denomination. However, another official document, adopted earlier, points to quite another direction. The Standing Orders of the Conference, adopted in Washington on 21 November 1919, specifically mention 'the International Labour Organisation' (article I).

The situation therefore, seems to have been that both denominations co-existed for some time, until "International Labour Organisation" prevailed. When, exactly, is difficult to ascertain. It can be said, however, that evolution was slower in French, if we are to trust some authors: M. Gerreau, "Une nouvelle institution du Droit des Gens, l'Organisation permanente,

du Travail", Paris 1923; E. Mahaim "L'Organisation permanente du Travail", Paris, Hachette, 1923 C. Argentieu, "Les résultats acquis par l'Organisation permanente du Travail, 1919-1929", Paris, Sirey, 1930. But as early as 1924, Albert Thomas titled "L'Organisation internationale du Travail" the comprehensive, informative essay he contributed to the series "Les origines et l'œuvre de la Société des Nations" published in Denmark under the direction of P. Munch. Likewise, the 1920-27 edition of the "Annuaire de la SdN", published in Geneva under the direction of George Ottlik refers throughout to the "Organisation internationale du Travail

While not official League publications, the "Annales" were nevertheless based exclusively on League (and ILO) documents and were prepared in close cooperation with the Secretariat and the Office and prefaced by senior League and ILO officials. They can therefore, be trusted as a reliable reflection of officialdom.

To conclude whereas "Permanent Labour Organisation" seemed at first to have serious claims to be retained as the agency's official title, it soon lost ground (and apparently earlier in English than in French) before "International Labour Organisation" which eventually prevailed. Note that the word Organisation was then spelled with an "s", not with a "z" as later.

The Election of Albert Thomas as the first Director of the ILO

by *Carl V. Bramsnaes*

Who would become the first Director of the International Labour Office? That was the essential question during the first session of the Conference which was held in Washington, DC in the autumn of 1919.

The International Labour Conference had been convened in Washington by President Wilson, but the attitude of the United States towards this new world body created by the Peace Conference in Versailles in Paris was uncertain, and the candidates for the election of the director could hardly be anyone than an Englishman or a Frenchman.

The organizer of the Conference was Harold Butler. As a high-level British civil servant, he had

played a very important role during the Conference in Paris in the commission which dealt with social questions, and had participated in the elaboration of Chapter XIII of the Treaty, which constituted the basis for the International Labour Organization. It was certainly not an easy task to have organized such a Conference for the first time especially as there was no experience in the subject matter; great skill and never-ending patience were required. Harold Butler had demonstrated his ability as an organizer.

The Conference itself had been a huge success if one looks at the social aspects and the numerous Conventions adopted almost unanimously by the tripartite parties. In these circumstances, Harold Butler's name was at the top of the list in the

Message

private discussions about who should be the first Director of the ILO.

Another name which was likewise mentioned was that of Arthur Fontaine, head of the French delegation to the Conference. Fontaine had been one of the most eminent representatives of the group in Paris preparing the social part of the Peace Treaty. However, beyond these discussions about the names, the idea was also being floated of postponing the election of the DG until a later date.

That was the state of affairs in which the election took place. What happened next? The members of the first Governing Body had been elected by the Conference. One of the member States elected was Denmark; and in my capacity as a member of the delegation of the Government of Denmark, I was able to participate in meetings of the Governing Body. At the first meeting of this newly-elected body, Arthur Fontaine was nominated as Chair, initially on a provisional basis, but, after a debate and under pressure from the workers' group, he was confirmed.

This election – which may not have corresponded to his own wishes – eliminated Fontaine from consideration as candidate for the job as Director. The workers' group which wanted a definite decision insisted once again on proceeding with an immediate election of a Director-General – and that contained a surprise!



Albert Thomas

When the votes were counted after the secret ballot, it was observed that there were only three votes in favour of Butler against nine for Albert

Thomas, with several abstentions. As there were very few votes cast, they proceeded to a new round of voting which again resulted in a majority for Albert Thomas over Butler, albeit with a reduced majority.

There was no doubt that the workers' group played a decisive role in this election in the Governing Body and that the employers' group provided the necessary support in securing the election of Albert Thomas. As far as I know, the majority of government members on the second ballot voted in favour of Butler. The name of Albert Thomas was never mentioned amongst the government delegates to the Conference.

From a technical point of view, Albert Thomas was an outsider in this election, but he deserved to win. Harold Butler was revered as a man possessing remarkable ability and great skill, but to build the ILO, Albert Thomas had higher qualifications.

His abundant dynamism, his immense energy, his exuberant enthusiasm were indispensable qualifications to give this new organization an eminent place in social policy in the world that the ILO should not delay occupying. In collaboration with Albert Thomas, Harold Butler, as deputy director was able to allow the ILO to benefit from his qualifications as an administrator and from his intellect in an efficient manner; he was an excellent successor to head the Office after the death of Albert Thomas; But the ILO would never have become the organization of social policy *par excellence* without Albert Thomas.

Chapter XIII of the Peace Treaty *described* the International Labour Organization – as it was left to Albert Thomas to *create* it.

The last session of the GB in which Albert Thomas participated and his last Conference are still fresh in my mind. Both were in April 1932, at a time when one of the most terrible economic crises shook the world in which unemployment reached unprecedented levels. Everyone who knew Albert Thomas understood that he considered it as an obligation of the Organization to adopt proposals, which would be capable of attenuating the repercussions of the crisis.

Even when he was weakened by a long attack of flu he rose with his energy and his usual combative spirit to defend a resolution before the

Governing Body, a commission of the Conference and the ILC itself. It was not an easy task, but the Conference adopted the resolution by a vote of 73 to three. Only the personality of Albert Thomas and the huge amount for respect

shown for him would have allowed such an outcome.

That was his last triumph. The Conference ended on 30 April 1932. Eight days later, Albert Thomas died in Paris.

Recalling Albert Thomas

by Edward J. Phelan, Director-General 1941-1948

Albert Thomas, ILO's first director, was born on 16 June 1878 and died on 9 May 1932. His memory is still very much alive at the ILO. The following is based on a speech given in 1934.

*As Phelan points out, the struggle for social justice was the principle of life for Albert Thomas. "Social justice is not easy to define. To Albert Thomas it meant much more than the removal of social injustice. It meant a positive policy through which the individual might attain his political, economic and moral rights. This was the doctrine which he believed could alone give the Organization a real unity and personality, which could guide it safely where narrower doctrines would inevitably lead it to a division along lines of national interest."*¹

IE



I first met Albert Thomas in January 1920. He had come to London to assume the weighty task of Director of the ILO.

It was on this occasion that he did me the honour of summoning me to his side. I worked with him until he died. I was with him at all the meetings of the Governing Body and at every session of the International Labour Conference; I accompanied him on his important political missions to America and the Far East; I accompanied him on less distant, but perhaps more dangerous, missions to the Court in the Hague.

I was thus able to observe his work in detail and, as a citizen of a small country, Ireland,

somewhat removed from the world's mainstream, I can bear witness to his work without being influenced by any national or political bias.

Of our first meeting, it will perhaps surprise you, I retain the memory of a man who was silent, who listened, who did not speak. Much more frequently thereafter, I saw him vibrant with energy, imposing his creative will upon everyone, seething with impatience in the face of obstacles, performing with prodigious activity.

He sometimes quoted a saying of Saint Simon: "To do great things one must have passion." And he had a passion, the passion of achievement, which consisted of an overwhelming energy, an impatience at times ending in outbursts of anger, an appetite for combating the obstacles which arose along his way.

But, behind all that, there was detached reflection. If he succeeded in overcoming difficulties, it was because he had weighed them up calmly, without any illusions, without allowing his burning desire to succeed to lead him to disdain or disregard them.

I now understand his silence in London. He had a vision which was much more farsighted than ours. He alone saw the immensity of the task that lay ahead, and before rushing into it, he measured it and prepared his plan.

Message

What was this task? To create the International Labour Organization. It is true that the Washington Conference had been a success. But it was only the epilogue of the Peace Conference, the final surge of an end-of-war feeling which was somewhat fleeting.

The Constitution of the International Labour Organization was not in force. All that existed, like the decisions taken at Washington, was ink on paper. This had to be turned into men and things. Albert Thomas took those words and made the ILO out of them.

How? The office had to be put together with people of different nationalities, *i.e.* with different work methods, ways of thinking, and traditions. And for that no model, no experience, existed to guide him. Something entirely new had to be invented, neither French nor English, nor a copy based on any national model.

He did it. Such an achievement, all by itself, would have sufficed to ensure his renown as an administrator. But that was not enough.

First, Albert Thomas crafted the mechanism. But he also wanted, with what vision and good reason, to make this mechanism a living thing, to provide it with a conscience, a faith.

He did this, and at the same time he defined for the first time the nature of an international official and of his responsibilities. There he was treading on much more dangerous ground, where he was likely to arouse the bias of national sovereignties.

But he realized that no international organization could succeed if its international character were to give way to any kind of national pressure. He defended his institution and his staff on all sides against this sort of pressure, with the courage of his unfailing conviction.

Even as regards France, he did not hesitate to go to the Permanent Court of Justice and plead the thesis of the ILO's competence in the field of agriculture when the French Government supported quite the opposite. He won his case: it is to France's credit that it bowed to the opinion of the Court and did not hold it against Albert Thomas for having done his duty as Director of the ILO.

And so the Office was created, with officials of different nationalities, organized as a team, animated by a common spirit. Its competence was assured. Still this was not enough. The ILO, as the International Labour Organization is commonly known, is not, believe me, just a spacious building in Geneva, on the shores of the blue lake, housing distinguished officials.

The ILO is made up of 58 nations; it is a mechanism for collaboration amongst those nations, a complicated mechanism which must mesh together Councils of Ministers, parliaments, national and even colonial administrations, labour and medical inspection services, employers' and workers' organizations and, along with them, the individuals themselves, parliamentarians, administrators, employers, workers.

All this existed only in legal texts. Governments were only imperfectly aware of their obligations, administrations understood them only in an abstract manner, professional organizations were not aware of either their rights or their duties; public opinion and the masses knew nothing at all about them. This was the situation in not just one country but in all of them.

Creating habits of continuing collaboration amongst these diverse elements in over 50 countries was a superhuman task. Albert Thomas accomplished it.



He accomplished it through unbelievable personal effort, through constant travel in all the continents, in almost every country in the world, and thanks to a strong effort of ubiquity which kept him, no matter how distant, at the head of

his administration; whether in Washington or Tokyo, he was still in Geneva.

I could tell you a great deal about those trips, each of which presented different problems. I will relate only one, which is astonishing: in all countries, despite their diversity, he had to employ the same personal influence that you knew in France, the same power of intellectual seduction; he always succeeded in obtaining a response of trust and understanding.

If he achieved this, it is because he deserved it. He had, it is true, exceptional gifts for it: a strong personality, alluring charm, a knowledge of things and of men, and the will to succeed. But his success did not come from these gifts alone; he added to them a formidable work effort. He never visited a country without first having studied it in depth: history, politics, industry, and even culture and art.

How could one refuse what he was requesting when he came to discuss, not about distant international problems, but about specific national problems of the day, concerning which he made clear the obvious links, unperceived until his visit, to the work of the ILO? When he had finished his trip to China, several Chinese said to me: "*He's the first European statesman to understand China.*"

Even with all this travel, his task was far from over. Contacts had been established, the wheels were turning, Governing Bodies, Conferences and Committees were meeting; it all had to be endowed with a direction, a spirit. There again, he succeeded through huge personal effort. He thought; he thought for the Conference; but he led the International Labour Conference to thinking as he did.

In the Organization's early years, an Englishman once made a witty comment which was a bit cruel: "*The Governing Body*", he said, "*is not a body and it doesn't govern anything.*" And that was true.

Albert Thomas dominated his Governing Body; he imposed decisions upon it from the start. But he did not have the mind of a dictator. He wanted to create a body which was a genuine Governing Body, even if he had to rise up against it at times. He succeeded: today a Governing Body exists which governs.

In this way, year by year, Albert Thomas brought the Governing Body to understand its responsibilities, and to take them. Year by year, he got the Conference, which was inclined to restrict itself to its technical agenda, to examine the social problem in its entirety, to see as he did the never-ending new problems, to unite with him in seeking solutions.

I will not speak to you about these solutions and the ideas which inspired them. The subject would be too vast. What I have attempted to do is to show you an aspect of Albert Thomas' work which was maybe not unknown, but which was insufficiently understood.

His life principle was the struggle for social justice. But for him, social justice was not something abstract. He understood it as a fact, which had to be made real by genuine progress from one Conference to another. Within a gigantic vision, he perceived the instrument whereby such progress could be obtained. He conceived this instrument on a worldwide scale; he understood that it had to be central to administrations and organizations of all countries.

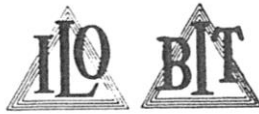
For anyone else but him, it would have been a fantastic dream; for him it was a plan. Through prodigious effort, which will one day be considered a legend, he made this plan a reality.

If the ILO exists today as a powerful organization, a network encircling the globe, we owe it to him. And if the ILO stands firm, if it does not falter at a time when faith in international organizations appears to be hesitant, it is because he has provided it with a spirit and a personality, along with a well-oiled mechanism.

He did so knowingly.

At the laying of the cornerstone of the present ILO building, he said: "A soul will reside within the house we are going to build." That soul lives there, a soul that he created.

It will continue to live there for as long as there are men who are inspired by his principles, for as long as human intelligence refuses to abdicate before the challenge of poverty and of injustice.



A little story - The birth of the ILO logo

by Marc Carriche

For decades, ILO publications were marked by a symbol that retirees will no doubt remember: two parallel triangles with the initials ILO and BIT. Not very aesthetic, but we weren't at the stage where every institution had its symbolic logo. In the Public Information Branch, at least one among us felt the need for a new symbol as the 50th anniversary approached: Peter David, a specialist in what was then called "visual publicity", began to study some models.

In 1968, when preparations for the anniversary were considerably advanced, one of our initiatives brought things to a head. The Universal Postal Union (UPU), which I had contacted, asked us for a design which might be proposed to its member States, to which it would suggest dedicating stamps in 1969. Imaginations began to churn.

Peter David and some external designers drew up numerous plans. It wasn't a simple matter. The image had to say it all: the ILO, tripartism, work, peace, the UN connection - and what else? - I have forgotten. It was essential that the symbol was easily legible, agreeable to the eye, readily reproducible, and in only one colour. A tall order!

Dozens of designs

Each design presented some advantages and, of course, some problems. There were weeks of hesitation, discussions, thousands of pencil marks and brush strokes. Finally, we decided on three possibilities to present to the Director-General. He asked us to consult his staff. Confronted out of the blue with such a trivial, yet at the same time important, problem and not much bothered (this was 1968) by imperatives of "communication" (the word was not yet in fashion), each of the chiefs responded individually, spontaneously. I well remember the remarks of three of them on one or other of the designs: "Where is tripartism?"; "It looks like a

pregnant woman."; "This one resembles a funeral wreath."

We had, of course, already collected, among many an approval, not a few critical observations by colleagues - from messengers to experts passing through. But, well, these remarks ...

The whole process reminded us of the geographic and social diversity of this special organization called the ILO. We knew that the eye gets too used to novelties after a while and they become jaded. We had to have a pattern that would last the course, that wouldn't become out of date too soon. We were working for the future. Peter and his designer wanted to search further but to change as little as possible. And that's what they did.

So there were three new designs to show to the directorate - no question, of course, of taking a decision of this sort without endorsement from on high. But the Director at that time had other worries - many of them. Inevitably, the time arrived when the deadline fixed by the UPU was - the next day. We had to take a logo to Berne. What to do?

And the final choice

The whole process had been followed by a young official of the DG's Cabinet - who, I believe has subsequently had a brilliant career in his country. In a last pow-wow between our Branch and him, everyone stood up to his responsibilities. We agreed on a model, adopted it and made it official without further ado. And I took the train to Berne. The UPU set to work with a success that surpassed our expectations.

Full speed ahead: folders, brochures, books, press releases, films, everything was marked with the new symbol, which was adopted quickly throughout the house. No objection was ever raised. It was all a great success.

May it continue for a long time to symbolize an ILO worthy and proud of its past, decisive and

brave before its future challenges. - But that will be another story.

The strange and wonderful early years of the ILO

by *Marius Viple*

It was in the month of June 1920 that the International Labour Organization took the decision to set up its headquarters at Geneva. I would like to tell you briefly in what circumstances and how this first great battle of the headquarters was waged and won which led to the establishment, once and for all, of the independence and autonomy which the ILO has always claimed for itself and which from then onwards was never again seriously questioned by anyone.

Despite his urgent request,¹ I had not yet joined Albert Thomas in London in April or May 1920.² He was spending a few days in Paris and had just returned from a lively session at the Chamber of Deputies - for besides being Director of the ILO he was a socialist Deputy, the respected leader of a great party, and he took his task very seriously. During dinner that night, he informed me that he had had enough of seeing the ILO move from Paris to Washington, from Washington to Paris, then from Paris to London and soon to Genoa, that he had decided to make a stand to get it finally established in Geneva, cost what it might.

"It will not be easy," he told me, "for the Secretary-General of the League of Nations and his political collaborators are against Geneva. So is the League Executive Council; and the Allied Supreme Council is in charge of the entire movement. I have the Peace Treaty on my side, because it is stated there (article 7) that the headquarters of the League of Nations shall be at Geneva, but it also provides that the League Council may at any time decide to set it up elsewhere. President Wilson is no longer there to defend the city of his choice. And it is now clear that the United States will not take part in the League, although they did so much to further its establishment. It is now the definite desire of the Governments that Brussels should be the headquarters instead of Geneva, because Brussels is nearer to London and Paris, and the British and French Cabinets have every intention to seize this opportunity to take charge of the international organizations now coming into

being. This is what I am determined to avoid at all costs. The time has come for me to denounce all these intrigues publicly, but I would ask you first of all to go to Geneva tomorrow and to let me know on your return whether the Thudichum Schoo³ which, I am told, might be rented to us, could be utilized as the headquarters of the ILO."⁴

This is how I came to Geneva for the first time; and 48 hours later I reported to my friend that, in my opinion, the Thudichum School would provide suitable accommodation for the ILO.⁵

Then, without delay and without respite, an unforgettable diplomatic battle was waged. With incredible daring, which struck the international circles speechless, Albert Thomas unhesitatingly opposed the two countries that were undoubtedly nearest to his heart - England and France - and then openly resisted the new plans of the League Council and the *Entente* Governments. In an official document addressed to the Governing Body, but distributed to the Press, he wrote:

"It may well be asked whether this change of headquarters is likely to antagonize a number of powers which had interpreted the choice of Geneva as evidence of complete impartiality. We quite firmly state that we cannot sacrifice the future of the ILO or indeed its life to the hesitations and schemes of the League Secretariat and the Executive Council."⁶

Timidly, with great misgivings, the majority of the Governing Body followed its Director.⁷ Geneva was chosen and on 11 June the Secretariat of the League was informed of this decision. A few days later, a number of officials who had remained in London took up their working quarters at the Ecole Thudichum.⁸

Early in July, further members of the improvised team, headed by the Director, who had just

Message

attended the International Maritime Labour Conference at Genoa (15 June to 10 July), reached Cornavin train station and were received by the famous ushers clad in yellow and red and greeted by the city and Cantonal authorities, who expressed their profound gratitude to Albert Thomas.⁹

The League Secretariat and its Council reacted strongly and their ill humour persisted. Treaties of cooperation already concluded between the two growing international organizations were denounced. In the autumn of the same year, however, the first League Assembly, which it had been planned to hold at Brussels, was finally convened at Geneva;¹⁰ and this is where the League Secretariat took up its residence, provisionally at first, then definitively. By its bold policy, conceived and carried out by one politician who possessed political means and relations second to none, the ILO had dragged them all with it. In addition, he had shown that the International Labour Organization would not hesitate to keep its own counsel.¹¹ Its avowed independence and its much-needed autonomy date from the first battle that was waged and won. They were of great assistance to the Organization in every phase of international life, especially in the course of the tragic days of the summer of 1940, when on its own authority it decided to leave Europe for America. This vital decision enabled it to survive the War.¹²



First ILO Headquarters in Geneva, 1920-1926

The rest you know. The Thudichum Institute soon became insufficient. Its small students' rooms, formerly occupied by a few students

from the Balkans, were overflowing with life and overcrowded with collaborators recruited without competition all appointed by direct choice, and who turned out to be excellent officials, working night and day with passion for an ideal that meant a great deal to them. Wooden huts were gradually added to the main building.

This cramped temporary installation, the Bohemian quarters, as Albert Thomas called them, did nothing to convey the impression to all and sundry that the international organizations meant business and had come to stay. Plans were drawn up, discreet propaganda was made among friendly governments, credits were voted, and the present ILO Palace built.¹³

Only those who lived through that atmosphere of creation can remember what it was like. Press campaigns were started, some Parliaments approached, but the initiative of the Director of the ILO was considered too bold and it was denounced. Then the storm broke. In the midst of the building operations, the Governing Body, by a majority vote, decided to suppress one of the floors planned to meet all the needs of the Organization. This measure was technically unjustifiable, but it was a deliberate political gesture, as was proved later, when to replace the floor in question two wings had to be added, the building having become too small; but in this way, it lost the architectural character intended for it.

The storm did not abate. A majority decision was taken in the Governing Body whereby none of the posts previously provided to keep pace with the normal development of the establishment was to be filled. All the credits applied for were rejected.¹⁴ The following year our budget, which amounted to some 6 million francs, was suddenly cut down by 1 million, which led to the dismissal of a large number of able and devoted officials.

In addition to these drastic financial measures, intended to call a halt to any new initiative on the part of the Director, there was a resounding political attack by the French Government, which denied the power of the ILO in the matter of agricultural labour. The matter was brought before the Permanent International Court of Justice at The Hague.¹⁵ Without authorization of the Governing Body, Albert

Thomas, although a Frenchman, a former Minister, and a former member of the War Through these storms, the authority of the ILO was finally established outside. But it must be admitted that most of the Governments had envisaged it merely as a modest documentation directorate, and as a service for the implementation of the articles of the Peace Treaty, which could very well find its place among the other directorates of the League Secretariat-General; while the workers had always dreamed of making it into the powerful and efficacious universal organization which it gradually became. At that time, to obtain an annual budget increase of 50,000 francs was regarded by us as a major victory. Yet it was during these years of struggle that the Organization's most constructive work was done. Almost every year, every Government of Europe was visited, then South America, North America, and the Far East.¹⁶ In most cases, as a result of such visits, Ministries of Labour were set up where they did not yet exist. And the experts who accompanied us prepared the first draft social insurance legislation for a large number of countries, Albert Thomas having stimulated the interest of the Governments in social legislation. Many Conventions, of the utmost importance, were adopted at our Conferences and then ratified by the Parliaments.¹⁷

In addition to political conflicts, there arose in the organization of the Office's services difficulties of language, of comprehension, of methods of work, and daily misunderstandings. All the problems that beset a new international administration arose at the same time. But gradually this new international personnel, recruited in more than 35 countries, learned to think and to work in common to improvise its own rules, methods and traditions.

The fears of the Governments abated, the workers' confidence increased, until it became strong and unshakeable. And while the League was still feeling its way, our experience stood out as the most single success.

No bitterness remained as a result of this harsh period of constructive fighting. It may just be recalled from this somewhat melancholy phrase of our first Director, which figures in one of his Geneva speeches:

"Those who build must know that they will be hurt. They must be able to resist attack. Like the citizens of Jerusalem, they must work on the ramparts with their sword girded to their loins."

To build with one hand, to fight and defend oneself with the other, this was the keynote of the strange but wonderful early years of our ILO.

¹ It seems more likely that the "urgent request" was on the part of Viple himself. In a document dated 21 February 1920 (file CAT 4/33/2), Thomas wrote that he had "promised Viple to see how he could be used by the ILO, subject to the financial possibilities given him by the Governing Body". Viple was appointed on 14 May, retroactively from 8 May 1920. His appointment as press officer was probably linked with the decision to move the headquarters from London to Geneva, thus being unable to continue using the joined service with the League of Nations. William Martin had been brought in by the League to organize a press service, which the ILO shared in London.

² There are two possible dates for the meeting, either when Albert Thomas was in Paris from about 6 to 18 April or during his brief stay during the first days of May, when he was on his way to Germany.

³ The Thudichum School (owned by the family of that name) was the building also known as La

Châtelaine. It is now the headquarters of the ICRC.

⁴ Viple has somewhat exaggerated his own role in the installation of the ILO in Geneva. Already in February 1920 the Deputy Director, Harold Butler, had visited Geneva and made detailed recommendations (file G. 6/8). Dr. Parodi of the League of Nations was charged to negotiate the rental of the Thudichum building on behalf of the ILO and an option was formally submitted on 6 March, subsequently accepted on 17 March 1920 (file G.6). A minute dated 17 March probably prepared for the discussion at the March Session of the Governing Body states: "Mr. Butler and I (Albert Thomas) visited the town (Geneva) and considered that Mr. Thudichum's school was admirably suited to the needs of the Office" (file 9.6). On 22 March, the Governing Body authorized Albert Thomas "to be empowered to complete arrangements for the establishment of the ILO in Geneva" (minutes of the GB, 3rd Session, 1920, p. 8). As a result, Butler could on 29 March telegraph: "Bail signed by Director" (file G.6).

⁵ As there are no records on file regarding Viple's visit and its objectives, one can only speculate why Albert Thomas thought it important to send him to Geneva, considering that the decision on renting the Thudichum building had already been taken. A 48-hour return trip Paris-Geneva would have left little

time for Viple to carry out any detailed inspection or negotiations. Has Viple dramatized the event? It is possible that he went to Geneva from 8 to 13 May, which would explain why his appointment was retroactive.

⁶ 4th Session of the Governing body, June 1920.

⁷ The decision was taken by the Governing Body on 8 June 1920.

⁸ The London staff was first to arrive, and the Office in Geneva was opened on 7 July 1920 (file G. 6/7). The staff from the 2nd International (Maritime) Labour Conference in Genoa (15 June to 10 July 1920) arrived by a special train on 14 July 1920. Viple is mistaken with regard to the dates.

⁹ Albert Thomas arrived in Geneva on 14 July 1920.

¹⁰ The First Assembly of the League of Nations opened in Geneva on 15 November 1920 (see also footnote 1 above).

¹¹ 2e Edward Phelan wrote in his book, *Yes and Albert Thomas* (second printing, New York, 1949), p.242: "Albert Thomas saw this clearly. He realized that the

International Labour Organization must develop as it were a personality of its own."

¹² As Wilfred Jenks later wrote (*The ILO in wartime*, Ottawa, 1969): "The ILO could survive collapse of the League because, paradoxically, its autonomy from

the League gave it a vitality which remained unimpaired by the paralyses of the League."

¹³ The foundation stone was laid on 21 October 1923 and the building occupied on 6 June 1926.

¹⁴ This relates to the 1923 budget.

¹⁵ 1922. Phelan in his book (op. cit., pp. 137-1a2) gives a vivid description of this important event.

¹⁶ As Phelan wrote (op. cit., p. 178), "The full story of Albert Thomas' missions would make a book in itself. Each presented its own problems and few were without some incident worth recording."

¹⁷ By 1930, there were 30 Conventions and 39 Recommendations; 408 Conventions had been ratified by the member States.

The Three Keys, A symbol of Tripartism

by Ivan M.C.S. Elsmark



The delegations enters the gate to the new ILO building, 6 June 1926.

The three golden keys shown on the cover of this issue of *Message* symbolise the tripartite structure of the International Labour Organisation..

Its origin goes back to the opening ceremony of the headquarters building by the lake in 1926. At this important event, the 6. June, the Chairman of the Governing Body. Arthur Fontaine (for the member Governments), together with the

two Vice-Chairmen, Jules Carlier (for the employers) and Léon Jouhaux (for the workers), turned the keys in the central entrance gate.

Thereupon Arthur Fontaine declared: "Each group enters in the ILO through the same door, to collaborate on the same task. Each group has the duty to guard our building, and our statues and common purpose. For all of us who have worked at the ILO, the three keys are a living symbol of the Organization and its motto, *"Si vis*

pacem, cole justitiam", if you want peace, cultivate justice".

Older colleagues will be undoubtedly remember the gilded lock, which was set at the central main gate towards rue de Lausanne, and place Albert Thomas at the time when ILO occupied the building. They will be pleased to learn that both the lock and the original three golden keys are still preserved in the ILO archives. - May they one day return for their intended use.

The resignation of Harold B. Butler Second Director of the ILO, 1932-38

by *Ivan M.C.S. Elsmark*

Little has been written on the reason for Harold Butler's resignation. It is not intended here to pass judgement on persons or events, but to shed some light on the cause of the conflict which developed into a serious crisis for the ILO and the Director himself.



On 28 April 1938, Butler stated in the Governing Body that, although having been appointed in 1932 for ten years as Director of the ILO, he had indicated a preference for a seven-year term; hence, he now desired "to relinquish his post". The conventional view, as expressed by Pierre Waline, is that Butler resigned "in order to regain his freedom to become Warden of Nuffield College at Oxford".

The same opinion is found in the obituary in the *International Labour Review* and many other publications. As if to emphasize this version for posterity, the official portrait of Butler at the ILO shows him in his academic gown. Closer to

the actual events are Butler's recollections *The Lost Peace*, David A. Morse's *Cornell Lectures* and Alcock's *History of the ILO*, which briefly refer to a conflict with the French Government on the nomination of the Director of the Paris Office.

A new director of the Paris Office

The origin of the crisis was the sudden death in August 1937 of the ILO Paris Office Director, Ferdinand Maurette, whereupon this key post fell vacant. In the following months, names of various candidates were presented, none of which were retained. Already on 8 September Butler had written to Justin Godart, the French Government representative on the Governing Body, that the appointment presented a "complicated issue" and sent an aide-memoire detailing the qualifications required. On 10 September Butler met in Paris with André Février, Minister of labour. He handed him a copy of the aide-memoire, emphasizing the importance of appointing a "worthy successor" to Maurette who would combine "the highest intellectual and technical attainments with an intimate knowledge of the French social and industrial world". Essentially, the person chosen "should not be so definitely committed to any political party as to be unable to command the confidence of both employers and workers in his impartiality". While recognizing the difficulties finding the right person the Minister suggested the ILO official Marius Viple¹ as "a suitable candidate", to which the Director remarked that he was "politically a marked man and that he did not possess several of the necessary qualifications [which] the Minister admitted". Some other names were mentioned and

discarded and it was agreed that "neither should put forward a candidate for acceptance without first consulting the other". It seems surprising that Butler himself, neither then nor later, had no preferred candidate to recommend. This certainly placed him in a defensive position in the battle over the Paris Office.

Marius Viple had been a political journalist of *Humanité* and other socialist papers and served during the war in the ministerial offices of Jules Guesde and Albert Thomas. In 1920 he joined the ILO as press officer and in 1923 replaced Georges Fleury as Chief of Cabinet. Albert Thomas had great confidence in him and his "intelligence [and] political instinct" but also asked him "to cultivate a more sympathetic understanding of customs and trends of thought which may be very strange to us Frenchmen and to be somewhat more indulgent towards individuals". At the death of Albert Thomas, he became Chief of the Information and Press Service. There seems to have been friction between Viple and Butler for a long time, and it is clear that Butler considered he "could not have confidence" in Viple who was "unfit for the post" as Paris Director.

During the month of September 1937 the negotiations accelerated. From his conversation with André Février, Butler got the impression that he was open to suggestions of other candidates.



Marius Viple

However, some ten days later, the Minister of Foreign Affairs Yvon Delbos intervened, informing Butler that "the French Government

wished Viple to be appointed". The "decision had been taken at a meeting of the inner cabinet, including Léon Blum, Paul Faure and Edouard Daladier," and the "Government attached great importance to this appointment". Also Léon Jouhaux (French Workers' representative on the Governing Body) firmly supported Viple's candidature. According to Butler's notes, Jouhaux agreed that Viple "did not possess some of the necessary qualifications" (inter alia, ability to speak in public and knowledge of economic issues), but that his "knowledge of French politics and politicians would be valuable to the Office". Butler further pointed out that "a principle of considerable importance was at stake. If governments were to dictate appointments on political grounds it would be impossible to staff and administrate any international institution properly", a weighty argument to this day.

Difficult negotiations

On 29 September 1937, Butler saw Léon Blum in Geneva who also "strongly urged Viple's claim on grounds of personal friendship, his loyalty to Albert Thomas and the desire of the French Government to have him in Paris". Butler repeated what he had said to Minister Delbos and added that he "could not have sufficient confidence [in Viple] to entrust him with the responsible duty of maintaining direct relations with the French Government" and himself. Blum thought the "Government had no intentions to force [Butler's] hand" but "hoped very much" that he "would appoint Viple".

During the October meeting in Prague of the Governing Body, Butler took steps to consult the Chairman of the Governing Body F. W. Leggett and the employers' Vice-Chairman H.C. Oersted on the "important principles regarding the position of the Director which was at stake". In Geneva the ILO Assistant Director, Adrien Tixier, who had close relations with the French Government, subsequently advised Butler to "orientate his choice towards Viple". Camille Pône, Butler's Chief of Cabinet) also informed Pierre Waline who substituted for Alfred Lambert-Ribot (French Employers' representative on the Governing Body) of the issue.

In reply, Lambert-Ribot wrote on 16 October that he did not consider Viple having the necessary "high qualifications and impartiality"

and asked to be consulted before any appointment was made. After that, the matter was left in abeyance when Butler sailed on a Far-Eastern mission on 28 October, only returning to Geneva late in January 1938. At that time, "the atmosphere [on the French side] was very hostile" and "various threats of non-cooperation had been uttered in responsible circles", as reported by Tixier who had paid several visits to Paris.

Butler hesitates

It seems that in the beginning of the year 1938 Butler's resistance was wavering. What actually happened next was to become a subject of dispute. As the records provide no proof for the correctness of conflicting versions, they shall be given here in some depth to permit readers to draw their own conclusions.

According to Butler, on the occasion of the 82nd Session of the Governing Body (31 January to 5 February) he met with Lambert-Ribot who "would view Viple's appointment with considerable reserve" and, although "he would not impose a veto, he could not in any way approve the appointment". Butler recalls that on 5 February he saw Godart and Jouhaux together (Lambert-Ribot having already left Geneva), the former stating that "his instructions were unaltered despite change in Government". The Director thought it 'undesirable and contrary to all precedent to appoint a man who was not acceptable to all three groups' and would not take the responsibility for it. He suggested a meeting in Paris under the auspices of the Minister of Labour to discuss the matter "with him in the presence of all three French members of the Governing Body". This was agreed, though Jouhaux said that "the CGT could not agree to any other candidate".

Butler also "gave them to understand that if agreement was reached between the three parties, [he] would be disposed to make the appointment against [his] better judgement to avoid an open breach between the French Government and the Office". On 12 February he wrote to the new Minister of Labour, Paul Ramadier that "he was disposed to accept the recommendation [to appoint Viple, but before proceeding with a nomination, he wished to have the assurance that it would be accepted by the major organizations" and thus proposed a meeting in Paris to settle the matter.

Different points of view

On the other hand Tixier gives a different version of the events. He was not a witness, and as he remarks in a confidential memo to Butler of 19 March 1938 "he never knew the details of the conversations" but referred to personal conversations at the time with Godart and Jouhaux. Both had "indicated with great satisfaction that he [Butler] had decided to nominate Viple", but neither of them had said that this promise had been "subject to an agreement by the three parties: Government, employers' and workers' organizations".

Furthermore, at a meeting with the Assistant Directors (probably on 8 February), Butler himself had "mentioned his intention to nominate Viple as the Paris Director, without mentioning that this was subject to unanimous approval". Tixier had expressed surprise when shown a draft of the letter to the Minister of labour and had said to Pône that the "condition was not in conformity with the agreement as indicated to him by Godart and Jouhaux," deleting the relevant paragraph. The final letter was not shown to him and he was still unaware of its contents.

Viple (an interested party) later wrote that on 31 January 1938 Butler had said to him that he "intended to deal with the question of the Paris Office clearly and within a brief delay". There followed a "frank and loyal" exchange of views which "dispersed misunderstandings". On 7 February at 5 p.m. Viple was again called to Butler's office and told that he had 'decided to nominate [him] Director of the Paris Office', a decision "officially announced" to Jouhaux already on the morning of 5 February and on 7 February (sic) to Godart, and the following day to the Assistant Directors. Since then Viple had "never been given other communications from the Director on this matter". To this statement, Butler commented that the "description of events was incomplete" and added that Viple had "neither the qualifications nor the knowledge to be the successor of Roques and Maurette" as Director of the Paris Office.

Had Butler at the meeting with Godart and Jouhaux been caught off balance and persuaded to accept the French demand? Did he agree and then change his mind in the course of the discussion, the meeting in Paris with the Minister being an afterthought? Did he fail to

express himself sufficiently clearly, and did Godart and Jouhaux understand the significance of the proposed Paris meeting? Was it to retract his position that on 12 February he wrote to the Minister of Labour requesting a tripartite meeting, realizing that he might have mislead Godart and Jouhaux? These and other issues still remain obscure and open to interpretation.

A difficult situation

It cannot be excluded that Butler may have realized that he (unwittingly) could have misled Godart and Jouhaux. Certainly, he later wrote to the former: "If I after all have failed to indicate clearly my position and of that reason have caused an error, I owe you my excuses, which I willingly give". Godart's position vis-à-vis his Minister may well have been embarrassing.

It seems evident that Butler still was presenting as his main objection the need for a tripartite consensus, hoping for a rejection by the employers to settle the issue, although his personal objection to Viple might have been the main obstacle. Certainly he was unwilling to nominate a person whom he "considered unfit for the post of Director of the Paris Office and in whom he "could not have confidence" (an argument which according to his own admission he had been reluctant to use).

Whatever had taken place at the meeting, the letter from Lambert-Ribot of 17 February gave further weight to Butler's argument. It restated the opposition to Viple's nomination who had "nothing but concern about politics and a man of notorious incompetence" and that he "in no way could command the confidence of the French employers". Finally, it was suggested that Butler should take a firm position and "gain time for better-qualified candidates to present themselves".

One must recall the extremely difficult political climate on the eve of World War II. Thus Butler strongly objected to the French demand, pointing out that "if governments of democratic countries adopted such methods, the maintenance of any independence vis-à-vis authoritarian states would become impossible". He also considered that it was undesirable and unprecedented to appoint a person who was not acceptable to all three interest groups.

Butler may still have entertained the hope of reaching an agreement, but on 3 March 1938 the French journal *Candida* published a strong political attack on Viple and his supporters, Jouhaux, CGT and the Government, as well as on the ILO Paris Office and its cost to the taxpayers, while explaining Butler's own attitude because he was English. As Butler wrote "it was not the article itself, but its implications which opened my eyes".

Butler came to realize "that Viple had incurred enmities who would expose him and through him the Office, to attack". He foresaw that he "should be bound to defend [Viple]" which he "might not be able to do conscientiously, and that further bad blood was likely to be caused between the French Government and [himself]". Even if in France the three parties "had agreed on the appointment", Butler himself "would nonetheless be solely responsible". On the other hand, if he did not appoint Viple, an open breach with the Government and the CGT was inevitable, an unacceptable position for the ILO vis-à-vis one of the most important and influential member States and in a period of world crisis. "Moreover, reflection convinced [him] that in any event it was impossible to recreate confidence between the French Government and [himself]". These revealing considerations are quoted from Butler's own statement of 6 March.

There is no doubt that it was between 4 and 6 March 1938 that Butler took the decision to cancel the planned meeting in Paris with the Minister of Labour (as proposed in his letter of 12 February) and go straight to London to offer his resignation to the Chairman of the Governing Body F.W. Leggett. On the eve of his departure, he had prepared a statement on the case and the dilemma in which he found himself. On 8 March he met Leggett who persuaded him to withhold the letter of resignation because it, as Butler wrote the following day, "... at the present moment might do serious injury. If I attribute it to personal motives, as has been my intention, it might be interpreted as deserting the Office in time of need because I no longer believe in its future; if, on the other hand, I invoke the difference with the French Government it would be clear that there are serious dissensions within the ranks of the Organization". The two Vice-Chairmen Oersted

and Mertens were subsequently consulted, but the crisis was not resolved. Also Godart was informed of the action Butler had taken. On 19 March Tixier wrote a seven-page memo to Butler, setting out his view and strongly advising him to come to terms with the French Government "the support of which is indispensable" for the ILO.

Butler stands firm

If Butler hoped that the appointment of a new Minister of Labour, P. Ramadier, would change the French position he was to be disappointed. On 16 May they had a full and frank exchange of views, at the end of which Butler said that as it was "impossible for him to agree to the French proposal" he would have to resign as "the only way to avoid a serious conflict with the French Government which would be extremely harmful to the ILO". He followed it up in a letter the next day proposing that other candidates than Viple should be considered, to which Ramadier apparently responded on 27 May, firmly maintaining the position of the Government (letter not on file). Butler wrote again on 27 May complaining of the French refusal to take the Director's right of a free choice of his staff into account, which "if imitated by other countries, would make it impossible to manage an international institution". To this communication the Minister reacted only on 13 August, long after the resignation of Butler had been accepted, proposing that the filling of the post of Director of the Paris Office be suspended until the end of the year, that is after the departure of Butler as ILO Director.

Also Butler's old friend on the Governing Body Justin Godart had remained unmoved by his arguments. It seems that neither he nor the other French partners had any serious sympathy and understanding with the ILO position.

In a long letter of 17 May to Godart (his last on the subject?) Butler wrote: "You accuse me of bringing an incident of national character unto an international sphere. I wish simply to say that, by its very nature, the ILO is exclusively an international institution and any appointment of an official can be nothing but an international matter". He again tried to justify his position hoping that it would contribute "to disperse the misunderstandings which have arisen between us", and suggesting a meeting in Paris on 24 May, about which (if it took place) there is no

record on file. Few letters between them have survived on file, but it seems clear from Butler addressing him "Mon Cher President et Ami" and signing "Bien amicalement à vous" in September 1937 to May 1938 when the "Ami" disappears and the closing becomes the formal "Je vous prie de croire, ...mes sentiments les meilleurs", that he feels disappointed and personally hurt.

Prior to the April 1938 (83rd) Session of the Governing Body, an understanding was reached by which the Viple affair should not be exposed to the public, as it would harm the image of the Organization. Instead, Butler would base his resignation on the fact that although in 1932 he had been appointed for ten years, he had then expressed a preference for a seven-year term" which by now was about to come to an end and wished to engage in other activities (viz. as Warden of Nuffield College, Oxford). In his statement to the Governing Body, he said that *in order to avoid misunderstanding, he [Butler] had arranged with the Chairman to make this statement to the Governing Body some days ago and that he had prepared it before certain unauthorized and inaccurate statements had appeared in the press". He was asked by some of the speakers to reconsider his position and the issue was left for final decision until the following meeting of the Governing Body.

The press had obviously got wind of the conflict, and for instance The New York Times published on 29 April a detailed article on the conflict and Butler's resignation.

To make his own position clear, Butler spoke to the staff on 9 May, quoting his statement in the Governing Body. He then refuted various erroneous motives given to his decision to resign: neither family reasons, a well-paid post in Great Britain, pushed out by Chamberlain, disagreement with the Governing Body or a violent quarrel with Phelan! Nor had he resigned to make place for Winant as his successor, and he added: "Circumstances had arisen which convinced me after very long and painful reflection that I could no longer discharge my responsibilities as they should be discharged. The position of a Director is at no time an easy one. He is naturally subject to pressures." ... "The Director is bound to take full responsibility for all his actions. And that is the responsibility which he can only assume if he possesses a

necessary minimum of freedom of decision in administrative matters and if he feels that he commands the confidence of all the principal elements which compose the Organization." ... "There are also times and occasions when to provoke a serious conflict would do more harm than good and when it is better and more elegant to withdraw silently rather than to bang the door. The present is one of these times". Words spoken as a man of honour and responsible international civil servant; perhaps less as a politician!

Butler presented his formal resignation to the Chairman of the Governing Body on 23 May, requesting "to be released of [his] duties as from December 31st 1938".

At the Meeting of the Governing Body (84th Session), Private Sitting, of 31 May 1938, the Chairman of the Government group (Godart) presented a draft resolution stating that "The Governing Body decides to accept, with much regret, the resignation of the Director," ... "and further decides to proceed with the election of a Director at a special meeting on 4 June 1938".



Harold Butler and John G. Winant in 1938

To close the chapter, two candidates presented themselves as Butler's successor, John G. Winant and Edward J. Phelan the latter withdrawing on 3 June 1938, thus permitting the unopposed election of Winant on 4 June with 28 votes in favour and 2 blank votes.

An understanding had in fact been worked out, by which the post of Deputy Director was reestablished' and Winant, with the blessing of the Governing Body, immediately appointed Phelan as his deputy. A new team had been

created, recalling that of Albert Thomas and Butler, a leadership composed of a politician supported by an administrator.

The ILO survived the crisis unharmed and some even more fateful events with the outbreak of World War II and the collapse of the League of

Nations. Butler became Warden at Nuffield College, Oxford 1938-43, Commissioner for Civil Defence and from 1942-46 Minister at the British Embassy in Washington. As for Viple, he did not become Director of the Paris Office.

During the war, when the ILO's Working Centre was established in Montreal, he remained in Geneva and subsequently Phelan appointed him Assistant Director-General in January 1947.

He resigned in December 1948 as a result of his election to the Conseil de la République Française.

Notes:

1. There are references to letters and notes no longer on file. The present article is based entirely on material in the ILO Archives. I am indebted for permission to reproduce material from the ILO Archives collection and for kind assistance given by the ILO and its archivist, Mr. Remo Becci.
2. In 1938 Butler decided to resign in order to accept an invitation to be Warden of the newly established Nuffield College at Oxford". *International Labour Review*, Vol. LXIII No.4, Generra 1951.
3. Marius Viple (1892-1949). Appointed to the ILO 8 March 1920 as press officer and attached to the Cabinet of Albert Thomas; 11 July 1923 acting Chief of Cabinet (nominated 1 January 1924). Appointed 11 July 1932. After the death of Albert Thomas, he was appointed Chief of the Information and Press Service. During the period when the ILO Working Centre was transferred to Montreal he was in charge of the ILO Office in Geneva and relations with the Swiss Government; on 1 January 1947 appointed Assistant Director-General. Resigned in December 1948, having been elected as member of the French Conseil de la République; he died on 31 October 1949.
4. The post was first occupied by Butler himself and fell vacant in 1932 on his appointment as Director. After the appointment of Phelan as a successor to John Winant, the post was not to be revived before 1951 when Jef Rens became Deputy Director-General under David Morse.

John Gilbert Winant - the third Director of the ILO 1939-1941

A personal account by Carol Riegelman Lubin¹,

Mrs. Carol Riegelman Lubin, ILO Official 1935 to 1952, has written a personal account of the late John G. Winant. Considering the short period he was Director and the many years, which since have passed since then, it is not surprising that he is little known today. In this personal account, Mrs. Riegelman Lubin gives a vivid description of the events which led to Winant joining the ILO, the dramatic years as Director and his further career after having resigned in 1941.

I have been asked to write an account of John Gilbert Winant¹ (known as Gil by his friends and Governor by his political supporters) because neither his personality nor his achievements are

remembered today by most of the staff or former staff of the ILO. I first met him during the summer of 1934, when, immediately after the US joined the ILO, Harold B. Butler, the Director, offered Winant the post of Assistant Director and asked me to tell him about the ILO and convince him to accept the appointment.

Why did Butler select me - a twenty-five year old research assistant at the Carnegie Endowment for International Peace - to take on this responsibility? The answer is that I was one of a very small number of US citizens who knew anything about the ILO and whom Butler knew well. I had spent the summer of 1929-30, at the end of my junior year at Smith College, doing research at the ILO for my senior "dissertation". After several weeks of asking advice from ILO officials such as Urwick and Spates of the International Management Institute, Richardson and Ellison of ILO staff and various others whose suggestions varied from the history of the Convention on Maternity Leave to a comparison of the economic work of the League and ILO, Pône, Clottu and De Maday took me in hand and decided I should study the evolution of the Standing Orders of the ILO. The result was a very busy summer with time at the ILO shared with lectures at the Zimmern International Summer School. (The details are in a daily diary that I kept that summer.)

I returned to Smith College in September 1929, and when I looked at my notes I realized I lacked details about the origins of the ILO. So in spring vacation I went to the office of James T. Shotwell, Professor of History at Columbia University and Director of the Carnegie Endowment for International Peace, who, I knew, had been a member of the US delegation to the Peace Conference, served on the Commission that had written the Constitution of

the International Labour Organization and had been the US member of the Organizing Committee of the ILO. He opened his papers to me - I was the first person who had ever asked to see them - and then got amused and interested by my questions (first time I had ever seen original documents). He told me to send him my paper when it was finished - and then to come and see him when I graduated. This I did and he told me that he had decided to write the History of the Origins of the ILO and invited me to be his research assistant - thus beginning five years of happy education in which I met all the top level staff of the ILO and most of the participants in the founding of the ILO.

We used the book then in page proof, as a document in the Congressional discussion for the membership of the US in the ILO. It was in connection with the publishing of this two volume study that I met Albert Thomas and then worked closely with Butler. Shotwell was not only a close friend of Butler ever since they worked together at the Peace Conference but also Butler's closest link in his dealings with ILO/US relationships.

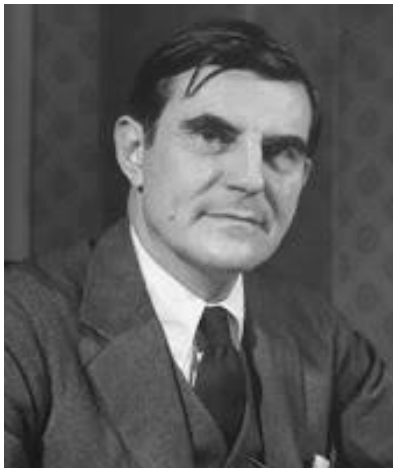
So with this as background, it was natural for Butler to ask me to "inform" Winant about the ILO. (He also at this time suggested that if Winant accepted I should come to Geneva as his assistant. I never knew whether Winant was aware of this when he later asked me to come). Winant was then the out-going Governor of New Hampshire (the Constitution of New Hampshire prohibits more than two successive terms) and had told Butler that he would not be able to give him a definite answer for several months.

After one long interview (in his wife's NY apartment), he told me to keep in touch while he analysed the situation. I found that the best opportunity to talk to him that summer was at Dog Shows - where he was showing bull terriers (his wife raised and showed West Highland Whites), and I was showing a Cairn terrier and

Message

an Old English Sheepdog. His decision-making took more than six months - to the great frustration of Harold Butler.

Once Winant had decided to go to the ILO, there were long negotiations as to the timing and as to what his responsibilities would be. It was finally agreed that he should come to Geneva in time to attend the 1935 International Labour Conference, and the preceding session of the Governing Body. He asked me to go along as his assistant. He also invited the daughter of a very close New Hampshire colleague, Abbie Rollins², a PhD student at Yale, to come for the summer as part of his staff. His personal secretary, Mary Healy³, who had worked for him ever since he was an administrator and teacher at St. Paul's School, was to join him later in the summer. So Mr. and Mrs. Winant, their son John, Abbie and I proceeded to Geneva on the same ship as the first official US delegation to the International Labour Conference⁴.



The voyage was an eye-opener for all of us! First, in personal terms, Abbie and I (both 26 and 25 years old) decided we needed to know how Winant expected us to work, and agreed that since I knew the ILO and she knew a lot about his personal relations, we should divide the work accordingly. We then went to him with our ideas - which he promptly reversed! Then I, having been well trained by Shotwell, asked if we should keep minutes - or a diary - of meetings, interviews etc. or whether he would dictate a summary. His answer - "Christ, child, don't you know that no politician puts anything on paper". In fact, as I soon learned, he put everything on scraps of paper, kept them in his pocket and ultimately turned them over to Mary. Winant was always a complicated boss as he never

separated personal and official relations. He was concerned with the personal life of those around him and expected the same absorption in the job as in personal life.

Once many years later I was asked by Averill Harriman, when he was Governor of New York State, what Winant was like to work for and without thinking I answered "rather like working for you"- and then bit my tongue as I almost continued that "you both struggled over every word for hours when writing a speech to make it perfect and neither of you could read it properly". However I answered - the chief difference is that you call us at 6 am to talk policy and Winant did not hesitate to keep us working till after midnight!

More seriously, to return to 1935, the delegation held daily meetings, to which we were invited, to prepare their positions for Geneva based on full documentation. The ILO had not given Winant any papers of this kind and so for the first time he learned from the US delegation what the discussions of the Conference would be about and the significance to the US of the adoption of the proposed Convention on the 40 hour week. In the course of the voyage, Charles Wyzanski, the Solicitor of the Department of Labor, received a cable informing him that the Supreme Court had declared the NRA's⁵ National Industrial Recovery Act unconstitutional and therefore invalidated the wage and hour legislation that had been put into effect in the US. Adoption of a 40 Hour Work week by the ILO might be used as a tool in the US battle for reduced working hours.

It was only on the train trip from the boat to Paris that Winant was shown the Governing Body paper⁶ indicating that he was expected to take an oath of office before the Governing Body in which he would agree to be responsible to the Director of the ILO⁷, alone, on letter-head paper which had the League of Nations parallel to the ILO. He exploded and Charles Wyzanski, the Solicitor of the Department of Labor agreed with him that he could not take such an oath. On arrival in Paris, I took Winant to the office of the Carnegie Endowment for International Peace to obtain the advice of Malcolm Davis, a good friend and long supporter of international institutions - and from there we telephoned to Butler. After long debate - including Winant's threat to return to the US -

it was agreed that we would stay in Paris until after the Governing Body had completed its session and only arrive in Geneva after the Conference had started! In fact Winant never took the oath before the Governing Body until he was elected Director, by which time the reference to the League had been removed⁸. But even then he was unhappy about the whole concept of the loyalty oath which stated that he "would not seek or accept instructions from any government or other authority." In his view, as a US citizen his first loyalty was to the Government of the US and as a former elected Governor, he would always be loyal to those who had elected him.

The 1935 Conference was a benchmark in ILO history - with the participation of both the US and the USSR⁹ in the adoption of the Convention No 47 on the Forty-Hour week. For Winant it was a learning experience, both with respect to the ILO internal bureaucracy and to the degree to which compromises were difficult tools to use internationally and multi-lingually. Immediately after the Conference all the top senior staff went on leave and Winant suddenly found himself in charge of an office which he didn't really know. His informal approach and open-door operations were unfamiliar to most of the staff- and his lack of any French language skills did not help. Still in a very short time he learned whom he could count upon as effective colleagues. But after only about a month he was asked by the President to return to the US to become a top member of the Administration – the question put to him was whether he would rather be head of the National Labor Relations Board or the Social Security Board.

With cables flying between Winant and Secretary Perkins, he sought to reach his ILO boss - Harold Butler - to learn his attitude but he was vacationing somewhere on the French coast. Finally reached, he regretfully agreed that John Winant should return to the US to explore the situation - and then determine what should be done.

In the short time that Winant, initially, was in Geneva he had been made responsible for not only US relations but also for the preparation of the upcoming first Labour Conference of the American States Members which are Members of the ILO to be held in Santiago, Chile (2-14 January 1936), and the planning for the Textile

Conference to be held in Washington (2-17 April 1937).

This was of particular concern to him because he had been a key arbitrator in the textile industry in the US while he was Governor. As one of his first acts he reorganized the Washington Office and put a close colleague from his earlier days (Ethel Johnson¹⁰, known as the Bluebird) in charge - which gave him an unofficial liaison office during the period that he was in the US as head of the Social Security Board. Throughout this period, Winant never lost touch with the ILO. At one time when Butler was in the US, he realized how closely Winant was following the work of the ILO, and then asked him specifically to keep an eye on the Washington Office! Technically he used the ILO to help him set up the US social security system. He brought Adrien Tixier, Chief of the ILO Social Security Section (later Assistant Director in 1937) and several members of his staff to Washington to advise the new Social Security Board. Winant returned to Geneva in 1936 as the head of the US delegation to the 20th Session of the International Labour Conference, of which he was elected Vice-President, and in 1937 he chaired the Textile Conference, held in Washington also as head of the US delegation.



I wrote him weekly letters throughout, although this was personal rather than official. Anyone who worked directly for Winant considered him the boss for the rest of his/her life! My letters, as I remember, were as much about staff, activities of the Office of the US Labor Commissioner and Consulate and political developments at the League as about ILO activities as such.

In 1937 when Winant had left the Social Security Board (a US political decision outside the scope of this article) Butler convinced him to return to the ILO as Assistant Director¹¹ - but with the

Message

private understanding that Butler intended to resign before the end of his term (*i.e.* 1942) and would make every effort to have Winant succeed him. During the period of his Assistant Directorship Winant's major emphasis was on improving the ILO's technical capacity in the economic field and strengthening its relationships in the America's - especially with Latin-American and Caribbean countries, some of which were not members of the ILO. This meant that he was very frequently away from Geneva and therefore remained somewhat unknown to the staff at large.

Winant's work hours were normally to start relatively late and to stay very late at night - so the staff he knew best were those likely to be found in their offices after seven or eight pm. Despite his personal shyness, Winant liked informal contact with his colleagues and would frequently call someone into discuss an issue and keep him talking for long periods - even when others were waiting or he was due some place else!



One of his major forms of relaxation at this time was to take long lunch hours to look at houses in the ring of villages that surround Geneva and consider where he wanted to live. He had rented a very large "mansion" in Vérenaz-Cologny (on the left side of the Lake) where his staff provided for his eleven year old son (then at the International School of Geneva) and a number

of young US women who were working at the ILO in various short- term positions. His wife meantime was in and out of Geneva touring in a small Ford car, and building strong social connections. Winant's other two children at this time were in boarding schools and only came to Geneva occasionally during vacations. Winant belonged to a large family - both on his side and his wife's - and many turned up in Geneva from time to time to learn what was going on.

Winant was an instinctive politician with a deep concern for human rights; his lifelong idol was Abraham Lincoln¹². Winant often discussed his admiration for Lincoln based on his freeing of the slaves and would get very angry when any of us insisted that the role of Lincoln as slave freer was secondary to the economic situation that brought the civil war. Winant began his career as a history teacher at St. Paul's School in New Hampshire, which he had himself attended. When he decided to go into politics he campaigned house to house as a liberal Republican seeking office in an almost entirely conservative Republican state. He served under Roosevelt as the Republican Member of the Social Security Board. Although to all the world he seemed to have become a Democrat, he never changed his party membership even while adopting the principles of the New Deal.

The coming of the War

With the approach of the Second World War, the international situation deteriorated and with Fascism and Nazism rampant, the role of the Organization in case of war became the major issue under discussion in the Office with a sharp division between the "universalists" or "neutralists" and those who wanted the ILO to be an active supporter of the future united allies and plan for the future of international bodies.

As the world crisis came to a head, Butler faced an internal crisis in the ILO. The Director of the Paris Office had died in 1937 and the French Government insisted that Butler name Marius Viple as his successor. Butler refused to do this as he considered Viple inappropriate for the post. When his own Government did not fully support his position, Butler decided to resign and accept the post of Warden of Nuffield College, Oxford. On 28 April 1938, he officially announced to the Governing Body his desire to relinquish his post as Director and the campaign for his successor began.

Winant's campaign reflected his own inherent position. He immediately went to Washington to find out how fully Roosevelt would support him if he were elected - both with respect to finances and politics - and how far he could count on both US labor leaders and employers to push for his election. Receiving warm support - and agreement that the US Government would exert pressure on his behalf - he announced that he would be a candidate and returned to Geneva to electioneer. This procedure almost cost him the election - because under staff regulations he had no right to seek government support, and because it demonstrated that he would seek to have US approval for his role as Director. The only other candidate was another Assistant Director, E.J. Phelan, a well-liked Irishman, who had played a leading role in the ILO from the outset - and who really deserved the position. But recognition of the importance of having a US citizen supported by President Roosevelt and not an Irish national to head the ILO under the circumstances of 1938 won the day. Phelan withdrew his candidacy¹⁴ and Winant was elected by the Governing Body at its 84th Session on 4 June 1938 - by 28 votes in his favour and 2 blank ballots. Phelan would probably have been elected under normal peace-time conditions but, in the critical political situation, could probably not have saved the ILO as Winant then did.

The 1938 Conference was another benchmark. It was the last Conference for Butler¹⁵, as Director and the first for Winant, as Director-Elect. The major issues turned on the procedures for ILO continuation in case of war, the role it should take, the establishment of emergency machinery (the Emergency Committee of the Governing Body¹⁶) and the election of a new Governing Body. Throughout, the US dominated the Conference. Frances Perkins, the US Secretary of Labor, fulfilled her earlier promise to Butler to chair the US delegation to the Conference. She had visited the ILO in 1936 but never before attended a Conference. She used the session to emphasize the President's support as well as her own for the work of the ILO in case of war.

By the time of the June 1939 Conference, war was imminent. Psychologically the war had begun and all concerns were on what to do next. This was the only session of the ILC Cat which Winant served as Secretary-General. The first sentence in the Foreword of his Report, dated

10 May 1939, and entitled *The World of Industry and Labour* - reads as follows: *At this time in presenting to you the Director's Report, the opportunity of pointing to clear skies ahead is not given to me - and the enumeration of the accomplishments of the Organization during the closing year seems by itself inadequate.* The Foreword concludes: *In commending this Report to you, may I leave you with a single thought. Across from the International Labour Office is a statue symbolizing the workers of the world. It was erected in grateful memory to Albert Thomas. Cut in the stone is this sentence: "They did not take my life. I gave it. "Let us see to it that we do no less.*

During this period, Winant asked a number of the senior staff to work out not only what the ILO could do in war-time¹⁷ but which of the staff should be used in what locations. From this request the future staff deployment plan was developed. First there was the A list - the indispensable key staff who would be maintained and moved to whatever location was to be the temporary headquarters. Then the B list - the nationally mobilizeable persons who would be put on leave and sent to their own countries if they wished. The C list would be given the choice of retirement or unpaid leave, and told to be ready to return when feasible. The staff on the small D list would be kept in Geneva for maintenance. These lists (General Instruction Nr 8 of 16 May 1940, with changes from time to time) were in fact used for the deployment that took place in July 1940. During the interim period, it was decided that if necessary the A list would go to Vichy, France, and all of us on the A list sent a large suitcase of clothes and any "essential documentation" to the Hôtel de Sévigny, in Vichy. Ultimately after the fall of France, the personal suitcases etc. were returned but the documentation remained until after the war when it was recovered unopened.

Meanwhile Winant went to the US (as well as to London etc.) to explore the various groups suggestions for war-time activities, and to prepare for the Second Conference of American States Members to be held in Havana, Cuba, 21 November to 2 December 1939. In spite of the war, the Havana Conference was very successful, and served as an enlightening experience for many of us unaccustomed to Latin-American courtesy. This was still during the dictatorship of General Batista, who thoroughly enjoyed the occasion. Although Winant was aware of Batista's activities in Cuba,

he found him personally charming and enjoyed the time spent with him¹⁸. A few months later the whole situation changed with the invasion of the Scandinavian countries, the fall of Belgium and France. Families of staff were sent home and many panicked that Geneva would be over-run. I remember being in Winant's office one morning when Ernest Francis Penrose, a distinguished US economist whom Winant had hired, rushed into the office, saying we all must leave Geneva immediately - it wasn't safe. He and several other Americans did go to the US at that time. By contrast several of us held regular picnics in the fields leading up to the Jura where we watched the Germans ambling around just across the frontier.

Shortly after, Switzerland, now surrounded by Axis-controlled territories, informed the ILO that it feared for its own neutrality if the League and the ILO carried out international meetings or negotiations in Geneva and suggested we find operating headquarters elsewhere. Winant then began negotiations for a move to the US initially assuming that this would be welcome. In spite of strong support from Secretary Perkins, from the AFL (American Federation of Labor) and the Employers representatives, Secretary of State Cordell Hull turned the ILO down. He feared that agreement to give the ILO temporary headquarters (with diplomatic standing) might endanger pending negotiations with respect to sending ships to Britain (a programme that later became "lend-lease") and be used by those speaking for the group known as the America First against the War in Europe, a prominent group then headed by Charles Lindbergh¹⁹.

Accepting the political situation in the US, Winant then consulted with some of the members of the Emergency Committee, and considered alternative locations, varying from the Azores to Brazil. In the course of these discussions Winant met Hume Wrong, the Canadian Government member of the Governing Body, who suggested that the ILO should go to Canada and undertook preliminary inquiries²⁰. Winant went to Ottawa, on July 25 where Mackenzie King, the Prime Minister, quickly gave approval to the plans to host the ILO in Montreal²¹. Winant selected this city as the location because his close college friend, Dr. Wilder Penfield, head of the Neurological Institute of McGill University was ready to convince Dr. F. Cyril James, to provide adequate

space on the McGill campus to house an ILO *Working Centre*. On 16 August, Winant sent a telegram to Cyril James²² accepting the offer. The ILO's future was secured!

The next question was to obtain the approval of the Officers of the Governing Body and as many members of the Emergency Committee as could be reached. Negotiation of these issues while keeping them secret even from the staff concerned was necessary because Canada was an ally at war and some ILO members, as well as staff, were either neutral or enemy.

One element in the negotiations which preceded the determination of Canada as the wartime Centre was the procurement of transit visas first for the US and then for occupied France, Spain and Portugal - the only route out of Geneva. Winant got the State Department to agree to blind transit visas, which made possible the passage through to Lisbon without indication of ultimate destination. I made almost daily drives to Berne for about a week taking staff passports to get the agreed upon visas.

July 4th of 1940 was a dramatic day. Early in the morning Winant, with T. T. Scott, then his *Chef de Cabinet*, Kitty Natzio, a UK member of the staff and Betsey Mayer (Johnstone) US and one of his closest colleagues secretly drove out of Geneva, using his wife's small Ford car.

Hoping that no-one would know of his departure, he found at the frontier Madame G. Laverrière (the former chief of the Typing, Multigraph and Roneo Branch), who had accepted national service, stamped their passports and of course immediately notified her colleagues at the Office! Their trip to Lisbon is a story by itself. At the Spanish frontier they encountered so many problems that they simply abandoned the car and took a bus on to Lisbon²³.

That afternoon I met Carter Goodrich (Chairman of the Governing Body), Noel Field (then on the League staff who ultimately disappeared in Czechoslovakia) and Bill Schirer, a US journalist just in from Germany and sure that Germany would soon win and that Geneva would be over-run. After swimming we went to the usual US party and denied that Winant had left Geneva!

Shortly after, in mid July 1940²⁴ I was ordered by Winant to go to Lisbon and I then drove out of Geneva with Carter Goodrich. As a young American with no passport problems and no desire to go to the non-belligerent US I was the ideal candidate for transfer agent in Lisbon.

When I arrived in Lisbon I found that Winant had finally got a plane home and that Kitty and Scott had gone on to London. Betsey Mayer, Ainsworth Johnstone and a few others were still waiting for transport, and for instructions as to what to do next. I was told to meet the first busload of Geneva staff and find them accommodation and passages. This busload was led by Adrien Tixier who, in the middle of the night, asked me where we could meet in the morning. My only thought was the night club where we had been meeting each evening - and so for the next two months the ILO staff met there every morning at 11. Before that I would have coffee at the Pan American Air lines, the Greek Lines and the American Export lines to learn what passages were available. After what were somewhat bitter staff meetings, I would go to the Aviz hotel where Phelan was staying. He had driven out by backroads with his wife and Ronald Mortished, another Irishman, who was urgently needed in Montreal at the new Centre.

For many days Phelan cabled - and telephoned - to Winant insisting that he must come to Lisbon and explain to the staff what he expected them to do and try to answer their questions and raise their moral. Finally Winant agreed to come for a one or two day visit. After meeting in September with ILO staff, the US Ambassador (an old friend) and Portuguese authorities, he was delayed in getting a return plane! When he finally got off, the plane was held up by weather in the Azores for several days - to Winant's enormous frustration. He walked all over the islands - and bought three chess sets. The whole trip had taken 17 days!

Winant had agreed that Phelan should stay in Lisbon for a meeting of the League Supervisory Committee which was going to determine both the League and ILO budgets for the next two years. Phelan asked me to stay and serve as his secretary throughout the meetings where he would represent both the ILO and the League. Sean Lester, also an Irishman, who was then Acting Secretary General of the League (Avenol having resigned and returned to France), had

been turned back at the Spanish frontier. Once the Committee meeting ended, Winant ordered me to come to Montreal - though I had hoped to go back to Geneva. I got Phelan and his wife and myself on the last American Export line ship *The Excambion* sailing - where we found ex-King Carol of Romania - and we had an uneventful return to New York³. We drove with the Phelans to Montreal after only one or two days in New York.

Arriving in Montreal we found the ILO Working Centre²⁶ ensconced in the small chapel of which there are many pictures! The only separation between desks was the piled up pews. The only two private offices were the dressing rooms off the stage, one of which was occupied by Winant and the other reserved for Phelan. However this situation was temporary, and adequate space was found in a few weeks.

The staff gradually found appropriate living quarters, many in boarding houses, others in small rental apartments and got down to their normal work. Winant initially stayed at the Ritz Hotel but then took an apartment where his family joined him for the Christmas holidays. - Although the Office by now had settled in Montreal Winant was never there for any long stretch of time.

Once the negotiations with the Canadian authorities were completed, and a work programme for the staff put in place, the future of the ILO seemed assured. It was at that time, shortly after the first Christmas in Montreal, that Winant received a telephone call asking him to go to Washington to meet with the President the following day.

His own description of the interview is given in his book *Letter from Grosvenor Square* in which Winant indicates that the President never directly asked him if he would serve as his Ambassador to the Court of St. James²⁸. Several days later, after he had returned to Montreal, he learned, from the press, that "the President had sent his name to the Senate" for approval of his nomination. He knew by then that he wanted to be part of the direct war-time actions and that he could in fact do as much for the ILO in that position as its Director in Montreal.

Shortly after he went to New York where he set up an office at the Roosevelt Hotel, and began the operation of officially resigning from the

Message

International Labour Office and preparing to go to London as US Ambassador. He asked me and some other members of the staff to come to New York and help with these procedures, especially in informing the members of the Governing Body of his intention to resign²⁸. That began a difficult period of drafting letters, with the aid of the Chairman of the Governing Body - while at the same time Winant was dealing with the elopement of his daughter. The family gathered in Concord for a formal wedding between his daughter Constance and a young Peruvian, Carlos Valando, that she had met after a Conference in Lima²⁹ where she accompanied her father who represented the ILO together with Oswald Stein. Then, negotiations with the ILO Emergency Committee representatives completed, Winant said farewell and departed in February 1941 for London as the US Ambassador, replacing Joseph Kennedy.

The story of Winant's extraordinary success as war-time Ambassador is outside the scope of this article-but in concluding the story of Winant's ILO activities mention should be made of his continuing concern not only with its programme but also with its staff. He recruited several to work with him at the London embassy for various periods. He also assisted others of us in carrying out ILO missions in England, Scotland and Wales, and facilitated the participation of the delegations from the Governments in Exile to both the 1941 Extraordinary Conference in New York and the 26th Session of the International Labour Conference, 1944, in Philadelphia. Finally, after he returned to the US and served on the Economic and Social Council of the UN, he was the US Government Delegate who voted for the acceptance of the International Labour Organization as a Specialized Agency.

Winant's period of service on the Economic and Social Council was a tiresome and frustrating experience. He frequently found himself making statements from instructions by the State Department that he personally disagreed with. He did not have the same relationship with Truman that he had had with Roosevelt and could not therefore override the State Department. Rather than undertaking an open fight, Winant resigned and thus ended his foreign service on 19 December 1946.



John Winant with his family

Winant at the time was under contract with Houghton Mifflin Company to write a two volume book on his service as Ambassador. This was the first time he had ever written a book and he had great difficulty making himself complete the writing. Immediately after he left the Embassy he rented a small house in London and started work on the book - along with making a large number of farewell speeches around the country.

By the time he resigned from ECOSOC he had completed a substantial part of the first volume but was being pressed by the publisher to finish. In 1947 he was working alone in Concord, at his home, and from time to time inviting some of us to visit him on the weekends. He was also sounding out his former New Hampshire Republican colleagues on the political possibilities available to him - and getting negative responses. The Republican Party in New Hampshire was not interested in liberals or in people who had worked for Roosevelt. Winant's urge to serve was as strong as ever - but he did not see any immediate openings in either the national or international scene.

On the 3 November in the afternoon when the first printed copy of his book was to be delivered, tired physically and mentally and in a very depressed and lonely mood, he took his own life. At almost that same moment Andrew Cordier and other leaders of the UN were considering his name as a possible candidate for Governor of Jerusalem. Had he known this he might have taken a different path - but we will never know.

Notes

¹ He was born 23 February 1889; died 3 November 1947.

² Abbie A. Rollins born 8 May 1909) joined the ILO 15 May to 15 August 1935. (IE)

³ Mary C. Healy (born 28 April 1914) joined the ILO from 20 August to 30 September 1935 and reappointed 1 July 1937 to 30 November 1940. (IE)

⁴ The delegation left New York on board "SS Manhattan" on 22 May 1935. (IE)

⁵ The National Recovery Administration was created in 1933 to establish and enforce rules for business practice. The laws enforced minimum wage and maximum hours of work. In May 1935, the Supreme Court invalidated the NRA and the legislation that created it. (IE)

⁶ GB. 71/6/1097. The GB papers were received by the US delegation on their arrival in Le Havre on 29 May, following the request to the ILO of 23 May 1935 of William G. Rice Jr., Representative of the Department of Labor in Geneva [file D 771/200]. (IE)

⁷ The Declaration does not literally refer to the Director *per se* but reads: " ... not to seek or receive instructions from any Government or other authority external to the International Labour Office." (IE)

⁸ The Office used two letterhead forms, one with the mention of the League of Nations, the other without, for use in communications with nations not members of the League, e.g. USA. (IE)

⁹ Both nations having joined the ILO in 1934. (IE)

¹⁰ Ethel M. Johnson (born 20 November 1882) joined the ILO Washington Branch Office on 19 August 1935; she retired on 5 October 1943. (IE)

¹¹ Reappointed is from 11 August 1937. (IE)

¹² When during the war, we devised a code for communication, Winant's name was Abe. Looking at the code today, it is a clear reflection of the atmosphere of the ILO in 1940. Avenol, the Secretary General of the League of Nations, was Uncle, while the League itself was Hill; Laval was Andrew; Geneva was Home, while Montreal was Mountain etc. (author's note)

¹⁴ However, he was appointed Deputy Director as of 1 June 1939, the same post as Butler had occupied under Albert Thomas. (IE)

¹⁵ His resignation took effect as of 31 December 1938. (IE)

¹⁶ 1938-42. It consisted of four Government representatives and two members each from the Employers' and Workers' Groups. (IE)

¹⁷ At its 86th Session, February 1939, the Governing Body had adopted a report confirming the intention to have the ILO function as normally as possible in case of crisis. (IE)

¹⁸ I was on home leave when the war began and my passport was removed since I was an American woman and not permitted to travel then. Winant then assigned me to the Washington Office to help prepare for the Havana Conference - and attend it as

staff. At the end of the Conference my passport was returned and we all returned to Geneva. (Author's note)

¹⁹ The Administration feared the disapproval of a still isolationist Congress, and furthermore 1940 was an election year. There are conflicting views on the ILO refusal. See also Antony Alcock: *History of the International Labour Organisation*, London 1971, page 159. (IE.)

²⁰ During a conversation in London at the beginning of July, the Legal Adviser C.W. Jenks suggested that the ILO opt for Canada. See his article: *The ILO in wartime*. Offprint of the *Labour Gazette*, Ottawa 1969. (IE)

²¹ Details concerning these negotiations and an extract from Mackenzie King's Diary are available in *The International Labour Organization: A Canadian View* by John Mainwaring, published by the Canadian Ministry of Labour, Ottawa 1986. Also in French. (Author's note)

²² "Thank you for your kindness in extending the ILO generous hospitality of McGill University which we gratefully accept. I shall send you shortly as you suggest information as to our space needs and will meet you in Montreal the first week of September. With deep appreciation". Original in the McGill University, copy at ILO file Z I/II/4/4. (IE)

²³ I had to deal with the TCS (the Swiss AA) for years over the fact that the Carnet de Passage was never turned in. (Author's note)

²⁴ I think that it was either 17 or 18 July. We drove by the way of Cannes since we had planned to pick up two Kerr children (little ones) whose mother was in Canada and father in UK and take them to Lisbon, but when we got there it had been decided that they were better off staying with their aunt. (Author's note)

²⁵ I would assume that the ship left close to 24 and must have arrived in New York about 28 October. (IE)

²⁶ This was the official term for the Office. The Headquarters *per se* remained in Geneva for legal reasons. (IE)

²⁷ "The President asked me many questions about the men I had known in Europe during my long sojourn there, and about conditions as I had understood them in Europe and Great Britain. There was a good deal to tell him... There was no mention of the Court of St. James." (Cited from Winant's book *Letter from Grosvenor Square*, page 11)

²⁸ John Winant's resignation took effect as of 15 February 1941. For a vivid description of these hectic days, see the article by Edward Phelan *The ILO sets up its wartime centre in Canada*, in *Studies*, Dublin, Summer 1955. Reprinted in Edward Phelan and the ILO (ILO 2009). (IE)

²⁹ The Inter-American Committee on Social Security.

The ILO during World War II and the transfer of the Working Centre to Canada

by Jean Mayer

Foreword

The following is the summary of a presentation I made on 14 March 2016 at a meeting of the AFOIT. This was based essentially on the academic thesis of Professor Victor-Yves Guebali: *Organisation internationale et guerre mondiale: le cas de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail pendant la Seconde Guerre mondiale* (Brussels, Editions Bruylant, 2013). Some 425 pages out of a total of 800 concern the ILO, supplemented by an invaluable set of footnotes.

This vast historical epic made a slice of history itself, and one might well have feared the worst: when Ghebali died, his 1975 thesis from the University of Grenoble was nowhere to be found. It fell to his colleague and friend at the University of Geneva, professor of public international law Robert Kolb, with the help of an army of collaborators, to recreate the text from thousands of fragments of manuscript, so ensuring its scientific integrity.

It is an absolutely vital document, and all of those colleagues can be immensely proud.

The acronym AFOIT designates the French Association for the ILO (Association française pour l'OIT), whose purpose is to promote the Organization's values to those among the French public – conference delegates, civil servants, professors, researchers – who take an interest in social justice. It seems to be the second association of this kind, after one in Japan. Founded in 2001 by Jean-Jacques Oechslin, it is currently chaired by Gilles de Robien.

In addition to the exchange of information and presentations by its members or invited outside specialists, the AFOIT organizes study tours to Geneva for students and academics. It also presents the annual Francis Blanchard Prize, worth a substantial sum, awarded for an original study that is international in scope and written in the French language.

1933: Awareness of emerging perils

It all began with the fear, then terror, of a resurgence of global conflict. Significantly, the Reichstag fire in February 1933 sparked the withdrawal of Germany from the League of Nations. Instituted by the 43 Allied and

Associated Powers on the signing of the Treaty of Versailles on 28 June 1919, the League had found Germany responsible for the violation of the peace. The brand new Palais des Nations had a relatively promising beginning, but its skies suddenly darkened one misty morning in October 1933.

Here it was that around 100 delegates endured a barrage of invective from Goebbels, whom the new German chancellor Hitler was soon to appoint Reichsminister of Public Enlightenment and Propaganda.³² With a shamelessness that sent a chill through his audience, he offered this justification for Germany's decision to withdraw from the League in October 1933 (a withdrawal that was perfectly legal provided two years' notice was given and no recourse made to war, two conditions that manifestly were not met): "Gentlemen, a man's home is his castle. We are a sovereign State. We will do what we want with our socialists, our pacifists and our Jews, and we are not subject to any control, whether from mankind in general or the League of Nations in particular." A prompt response in verse came from poet and playwright Bertolt Brecht: "O Germany, pale mother! / How have your sons arrayed you / That you sit among the peoples / A thing of scorn and fear!"

Albeit more discreetly, Germany withdrew from the ILO as well³³ with, notably, Austria, Italy, Japan and Spain following suit shortly afterwards. It was only after the cessation of hostilities that they all rejoined the Organization. For years, these withdrawals severely hampered the ILO in terms of financial resources. Indeed, Germany and Japan resumed payment of their contributions only in 1951, Russia in 1954 and Spain in 1956.

Subsequent events swiftly confirmed the worst apprehensions. In November 1937 the so-called Pact of Steel was signed, allying Germany with Italy and Japan. The years 1938 and 1939 saw a downward spiral, with the Munich agreement,

³² Hitler acceded to the post of Chancellor of Germany in January 1933, becoming head of State – *Führer* – in 1934

³³ It announced its withdrawal in November 1933, effective 1935.

followed by Hitler's invasion of Poland on 1 September 1939, and France and England declaring war on Germany. In 1940, Norway, Denmark, the Netherlands, Belgium and Luxembourg capitulated, with France being forced to accept an armistice and divided into two zones. Within the echo chamber that Geneva had become, not only the international community and the media but also the general public realized that a major conflict threatening democracy was now imminent. Even Switzerland, despite its neutrality since the Rütli oath of 1291, seemed in danger of being surrounded or invaded.

Reaction of the ILO

Faced with these events, what was the response of the successive leaders of the ILO, and how did they manage to safeguard the Organization, its values and its staff?

Let us first revisit the place where those initial decisions were taken: the ILO no longer occupied its original building on Avenue Appia (La Châtelaine, Thudichum Boarding School – now the ICRC headquarters), where Albert Thomas settled in after his election at the ILC in Washington in November 1919.³⁴ From 1926, it was installed in a new building, the work of a Lausanne architect in a neoclassical style, on the right bank of the lake on the Rue de Lausanne. Since the ILO's move to Grand-Saconnex in 1974, it has been the headquarters of the International Trade Organization.

We should also recall the Office's first two decades, while touching on the life and work of our first Director, Albert Thomas. Born in 1878 into a large family in Champigny-sur-Marne in the suburbs of Paris, his father a baker, he quenched his thirst for education by the light of the oven. He attended the Michelet lycée in Vanves where he won a scholarship in history and geography. At the Ecole Normale Supérieure he studied history, going on to obtain a doctorate in law before authoring histories both of German trade unionism and the Second Empire. It was at this time that he met Léon Blum of *La Revue Blanche* and Charles Péguy of *Les Cahiers de la Quinzaine*, as well as Arthur Fontaine, later to chair the ILO Governing Body from 1919 to

1931 and serve as leader of the Government group.

Next came his political period: he became a municipal councillor, mayor, then MP. In this last capacity, he took part in October 1919 in the parliamentary debates on the Treaty of Versailles. Ratification was obtained by 372 votes to 72. Thomas abstained, presumably (Ghebali does not address this) so as not to widen the open divide in his own party, the French Section of the Workers' International (SFIO). In late 1920 at the Tours Congress, the split, between reformists and the supporters of Léon Blum, became permanent. Blum, his confirmed adversary, was only too happy to see Thomas exiled to Geneva.

Earlier, in May 1915, President of the Council³⁵ René Viviani, having tasked Albert Thomas with an inspection report on national defence, was so satisfied with the result that he made him Undersecretary of State for Artillery and Military Equipment. This was expanded a year later, under the presidencies of Aristide Briand then Alexandre Ribot, with his appointment as Minister of Armaments and War Manufactures.

Henceforth, proclaiming long and loud his slogan "Peace through War", he concentrated his efforts in two directions: tripling manpower in the metalworking industry, now controlled by the State; and boosting the daily production of shells from 36,000 to 100,000. He nevertheless sought to mitigate those efforts with protective measures such as the prohibition of nightwork for women (who accounted for a quarter of the workforce), lessening of male/female wage differentials, compulsory arbitration of wage claims, and worker representation. It was hardly surprising, therefore, that the first Director – elected at the inaugural ILO Conference in Washington in October 1919 "for his enthusiasm and dynamism" – saw to it that such concerns were included in 27 of the first 33 ILO Conventions which he had to promote.

Twenty years later, the Organization was to owe its salvation to other larger-than-life characters. American John G. Winant was a personal friend of President Roosevelt, who had entrusted him with piloting the New Deal social security programme; a four-term governor of

³⁴ For the election of Albert Thomas see the above article by Carl V. Bramsnaes., pp. 11-13.

³⁵ As the Head of Government was known in the Third French Republic.

Wisconsin, he had instituted social legislation in the state.³⁶

British classicist Harold Butler had a brilliant mind: a first-rate diplomat and orator, as well as a theoretician of the international civil service, he served as Thomas's deputy before becoming his successor in 1932; as co-author of Part XIII of the Versailles Treaty, on labour, he also participated in the famous formulation of the Declaration of Philadelphia at the 26th ILC in May 1944, "labour is not a commodity", later enshrined in the ILO Constitution. Irish physicist Edward J. Phelan, one of the authors of that Constitution and a close collaborator of Albert Thomas, became Deputy Director in 1939 and successor to Winant from 1941 to 1948.

At the operational level, Wilfred Jenks, an internationally renowned lawyer after coming down from Cambridge, co-author with Phelan of the Declaration of Philadelphia as well as the principal architect of the international labour standards, and possessing a perfect knowledge of the Organization's strengths and weaknesses, was Director-General from 1970 to 1973.

So it was with good reason that in February 1939 it was Jenks whom the Governing Body nominated to head up a committee charged with defining the measures to be taken in the event of an emergency. A reduction in the number of posts seemed likely to be the first of these, owing to the financial crisis precipitated by the departure of half a dozen developed countries: sure enough, decisions were taken to abolish 44 permanent posts, suspend the contracts of officials called up by their national armed forces – lowering the total from 498 to 316 – and make a 15% expenditure cut to the previous budget while maintaining the same level of activity. These decisions received support in principle from the three constituent groups, both in Geneva and at the 1939 Havana Regional Conference, despite the Employers' continuing refusal to approve the relevant budget.

At the same time, the French Ministry of Foreign Affairs was sounded out about the possibility that the department of Allier, and more precisely the town of Vichy, might constitute a safe haven. The thinking behind this hypothesis centred on the spa resort's logistical assets (accommodation

capacity, immediate availability of office space, telephone network) – the same assets that were to make it the seat of choice for the government of Marshal Philippe Pétain.

As the situation worsened, ambitions were scaled back to a mere one-year lease of the town's Pavillon Sévigné hotel, intended for the evacuation of 50 officials in the event Switzerland was invaded. The government headed by Pétain having settled in Vichy in June 1940, however, John G. Winant took the decision to cancel this rapid departure from Switzerland.

For their part, the federal authorities in Berne, profoundly attached to the defence of their neutrality and fearful of losing the more prestigious of the two organizations headquartered in Geneva, fluctuated between two positions: on one hand, the requirement to maintain all ILO staff there, as well as those of the League of Nations of which the Organization formed part (Articles 392 and 397 of the Treaty of Versailles); on the other, the threat of an ultimatum whereby our officials in their entirety would be summarily expelled following any invasion of Switzerland.

With remarkable persuasive force, Winant asserted that the temporary transfer of strictly indispensable staff to the Working Centre in Montreal would be perfectly legal, on the understanding that the Office per se would be maintained in Geneva by officials responsible for liaison and archives.

The counter-example of the League of Nations

The quality of these remarkable ILO leaders highlights the disastrous role played by the League of Nations Secretary General from 1933 to 1940, Joseph Avenol of France: in the judgement of his staff, "the wrong man in the wrong place at the wrong time". As a result of his open sympathy for the Axis powers, he refused the refuge offered to the League by Princeton University in June 1940 in order not to miss the opportunity of refashioning the organization around a nucleus of Nazi Germany, Vichy France, Francoist Spain and Fascist Italy. Having purged the staff of dissenters from the New Order, he lost his organization 85% of its officials – not least the British ones – and its publication revenues. On his return to France in 1940, he offered his services to Pétain, without

³⁶ For John G. Winant, see above article.

success. At the San Francisco conference, which founded the UN out of the rubble of the League in May 1945, his presence was naturally considered undesirable.

Preparations for the ILO's departure

Back to the ILO, now home to interminable internal and external discussions about a possible destination for the transfer of a number of strictly indispensable officials. In this context, the very word "choice" is inappropriate, with the few names advanced coming up against a material or political objection: San Miguel, an island of the Portuguese Azores, was dismissed because of its small size and remoteness; London was located at the very heart of the conflict; the US was reluctant to propose Washington because of the probable refusal of the Senate to grant immunity to the half of the workforce that came from belligerent countries; nor was Latin America selected, despite its proximity and the fact that as the only long-decolonized subcontinent, divided into some twenty States, it was particularly conducive to a wide range of activities which had hitherto been neglected.

It was not until June 1940 that, thanks to the good offices of Great Britain, John G. Winant was able to opt for Canada, thus helping to strengthen social policy in North America because of its level of development and the quality of its democratic rulers. Montreal, "bilingual like Geneva", proved to be the only solution that immediately suited everyone.



ILO Working Centre in Montreal, 1940

In August 1940, the decision was formalized by the Director, who informed all member countries of the imminent transfer to Montreal, even though it was impossible to obtain the agreement of the chair of the Workers' group – a situation that became known as "Winant's roll of the dice".

Finally, the question of privileges and immunities was settled without problem by the Canadian Government in August 1941.

Of the 63 officials opting for voluntary separation, 40 were retained, from 18 nationalities, some 8% of the total complement. All other contracts were suspended (especially of those who had been called up) or terminated, the statutory indemnities due being spread over several years.

From Geneva, via Lisbon and an Atlantic crossing, to a home in Montreal

The party of remaining ILO officials and their families set off in October 1940, the initial journey taking five days by train and bus. They encountered no difficulties at any of the border crossings, even in Spain, barred from the League of Nations because of its attitude during the civil war, and Portugal. The group had to wait a month in Lisbon (the photos can be seen on the web), both for the docking of their ship from Greece, which had joined the Allies, and pending the outcome of negotiations – conducted for the ILO by ADG Adrien Tixier – with the Vichy government, which opposed any French official's departure for Canada or any other belligerent country.

The ILO party landed in New York before continuing by train to Montreal, with the French having to remain in the United States, at least temporarily, given the ban by Vichy. The rest of the group moved to a disused chapel at McGill University. (In 1967, participants in the Ottawa Regional Conference – in which I was able to take part with my counterpart after my first expert mission, in Chile – had an opportunity to discover these historic sites, with no little emotion.) In 1941, John Winant, renowned as someone who got things done, judged that he had seen the transfer to Montreal successfully through and left the ILO to become US ambassador to London. Edward Phelan, his deputy, succeeded him through till 1948. Two articles by Phelan – "The ILO sets up its wartime centre in Canada" and "The ILO turns the corner", republished in *Edward Phelan and the ILO* (ILO, 2009) – provide an excellent description of this difficult period.

The ILO Working Centre in Montreal

Although it had lost two-thirds of its customary scope for action and shifted its focal point from

Message

Europe to the Americas, the ILO managed to maintain a satisfactory level of functioning, mainly thanks to its budgetary resources and the fact that the Employers' group, which did an about-turn when it realized the importance of the Organization in a war context, approved the budget each year. Some three-quarters of these resources came from the Commonwealth, the US, India and China, and the ILO managed to get its dues paid directly, without going through the League of Nations.

These factors contributed to the growth of the staff from 70 officials in 1941 to 143 in 1944. In addition, the existence of a network of ten ILO national offices played an appreciable supporting administrative role. Membership of the Organization remained stable: of 57 member States in 1939, 52 still formed part in 1944, despite the (temporary) withdrawal of Germany, Italy, Spain, the USSR and Japan. Conferences remained important but met less frequently: among the most noteworthy was the October 1941 ILC in New York, a city chosen to give the US (admitted in 1934) the benefit of the experience of tripartism existing among more longstanding members; 34 countries participated, including the eight Governments in exile in London (Poland, Czechoslovakia, Yugoslavia, the Netherlands, Norway, Belgium, Luxembourg and Greece, five of them members of the GB).

During this Conference, the delegate from Vichy France in Washington tried in vain to prevent the intervention of the representative of Free France, sent by de Gaulle. Phelan moreover managed to extend the competence of the ILO to economic and social reconstruction and the collation and analysis of the associated plans of 20 countries, in accordance with Article 10 of the Constitution. This ILC culminated at the White House, where President Roosevelt hosted the participants. Five maritime conferences were held in London.

Finally, the most important meeting, the 26th International Labour Conference, held in May 1944, unanimously adopted the so-called Philadelphia Declaration on the aims and purposes of the ILO. Developed by Phelan and Jenks, it was considered the most significant text since the founding of the Organization and would be annexed to the Constitution.

In the legislative sphere, two of the three procedures were changed during this period: the adoption of new standards was suspended; while the ratification of the existing Conventions took on a new impetus, visible in 18 Latin American countries; finally, the monitoring of their effective implementation by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, created in 1927, was made more flexible through a system of more summary information provided by the countries concerned, with a response rate of 60%.



Wilfred Jenks

Achievements

The Office was unable to exercise its capacity to carry out quasi-judicial activities (observations and sanctions, but not condemnations).

It may be recalled that there are three bodies of this type: the aforementioned Committee of Experts; the Commission of Inquiry provided for by the Constitution (Article 26), ruling on complaints between member States; and the ILO Administrative Tribunal, an industrial tribunal dealing with complaints by international civil servants against their employer. This last function was transferred from the League of Nations to the ILO following the former's dissolution as decided at San Francisco in June 1946, with its jurisdiction extended to the staff of the UN and the many so-called specialized agencies – UNESCO for education, WHO for health, FAO for food, etc. – created after the war. In respect of violations of trade union rights, the Committee on Freedom of Association was not established until 1951.

Article III of the Declaration of Philadelphia (“the solemn obligation... to further [programmes] among the nations of the world”) provided for technical advice to be provided to member countries, an activity which would take off spectacularly after the war in the form of technical cooperation/assistance, financed largely partly by UNDP. At the time, this was limited to the area of social security: three Czech specialists covered 19 mainly Latin American countries, including Chile at the request of the Minister of Labour and Health, Dr Salvador Allende. In the same field, the ILO helped both Great Britain to develop the Beveridge Plan, and Free France, established in Algiers, to totally overhaul the Vichy government's Labour Charter. In addition, Rens, the Belgian member of the Workers' group in the GB and future Deputy Director-General, successfully launched the Andean Development Plan in four countries of the subcontinent.

The ILO was unable to organize regional conferences in North and South America as it did in Havana in 1939. But – more importantly – it did, like the US, Great Britain and France, participate as an observer at the conferences in Dumbarton Oaks (Washington, DC) and Bretton Woods (Arkansas, June-July 1944) that created the IMF and the World Bank, forerunners of economic globalization.

The ILO, which had been invited only as an observer and without trade union participation, not only protested but expressed its astonishment that the objective of full employment was not mentioned at all. In fact, it took thirty years for both organizations' strategies, as advocated and clarified by the ILO World Employment Conference (1976), to change position. A tripartite delegation took part in the San Francisco Conference (June 1945) which founded the United Nations, made the ILO the first specialized agency (despite Russia's opposition, based on its hostility to tripartism) and adopted the UN Charter.

Three years later, meeting in Paris, the United Nations pursued this founding legislative task by adopting the Universal Declaration of Human Rights which includes, in addition to civil and political rights, the economic, social and cultural rights treated by the ILO in conventions on the right to work, equal pay and freedom of association. Finally, regarding these two clusters of rights, in 1966 the United Nations adopted two Covenants, ratified by three-quarters of the

planet, emphasizing the fundamental nature of these rights and allowing for the sanctioning of violations. In addition, thematic technical meetings were organized, such as 1942's inter-American meeting in Chile on social security, and another in 1943 that brought together ten countries in Montreal on the internationalization of the social security model, opening the way for the 1944 ILC in Philadelphia to make it mandatory.

In terms of information, the record was very positive: the press service reached 700 Canadian and American newspapers and magazines, and the number of publications doubled (in comparison, those of the League of Nations dropped by 90 per cent). The ongoing publications programme – which included coverage of national reconstruction plans – earned appreciation, in particular the *Yearbook of Labour Statistics* and the *International Labour Review*, which was even the subject of a pirate edition in German, bearing a swastika on the cover.

The ILO leadership, on the other hand, was aware of the Organization's lack of preparedness to undertake research on social policy instruments that incorporated the international economic dimensions it had been advocating, which were not usually tackled by Ministries of Labour. In fact, during its first decade of existence, the ILO research programme successfully confined itself to the collation and publication of statistics on employment and unemployment, thanks to the recruitment of experienced specialists.

Return to Geneva after the war

The Montreal staff's return to Geneva took place in successive waves over the course of 1945. Numbering 40 when they left for Montreal, a total of 150 came back. In his memoirs, Francis Blanchard dates the restoration of the Office in Geneva to 1948. It is notable that no one attempted to start an “ex-Montrealers' club”. This had been a high-risk trial for the ILO, and it was never mentioned again. Twenty-five years later, with the departure of David Morse (Director-General from 1948 to 1970), the staff of the Office had grown from 140 to 1,500 officials, plus an equal number of experts in technical cooperation projects in the field; as of 31 December 2016, it stood at a grand total of 2,903 staff members worldwide: 1,155 at headquarters (including 216 on TC contracts) and

1,748 in field offices (including 970 on TC contracts).

ILO attributes

The remarkable success of the ILO during the war years is due to many factors:

- (a) basic assets: its credit emerge being intact, if only by comparison with the League of Nations; its broad membership, including the United States; direct and permanent contact with public opinion, thanks to its tripartism; appropriate preparations for the state of war;
- (b) endogenous factors: a flexible, non-legalistic approach to problems; a degree of foresight;

leadership of exceptional quality; team spirit among the staff; the success of the New York and Philadelphia Conferences; motivation among delegates;

- (c) exogenous factors: the increasing weakness of the League of Nations; the alignment between the social ideals of the ILO and the ideology of the member States engaged in the war; the ILO's commitment to the Allied cause.

So it was that Roosevelt was able to say: "The ILO synthesized the aspirations of an era marked by two world wars." Or in the words of Winant, his compatriot: "The transfer brought us freedom of thought, assembly and movement."

President Roosevelt and the Declaration of Philadelphia

by *Edward J. Phelan, Director-General 1942-1946.*

The International Labour Conference met in Philadelphia in 1944 although WWII was still raging. It framed a Declaration not only restating the aims and purposes of the ILO, but formulating the fundamental principles on which a peaceful world society could be built, a Declaration to which President Roosevelt publicly gave his endorsement, welcoming it as "fitted to take its place beside the Declaration of Independence".

This phrase, and indeed the whole of his statement, which stressed in a succession of equally striking terms, the importance he attached to the Declaration, must have seemed to many to reflect his enthusiasm of its social content, which corresponded in many respects to his own social philosophy. In reality, he regarded the Declaration as having a much deeper significance and an immediate practical utility. His major preoccupation had long been the problem of peace. When he first took office as President of the United States in 1933, he was fully conscious of the darkening international horizon, but found himself in the presence of "deep-seated convictions among his people on both political and economic isolation".

The problem, as Cordell Hull described in his memoirs, was to find some method of pursuing international cooperation and educating the United States in its operation "without

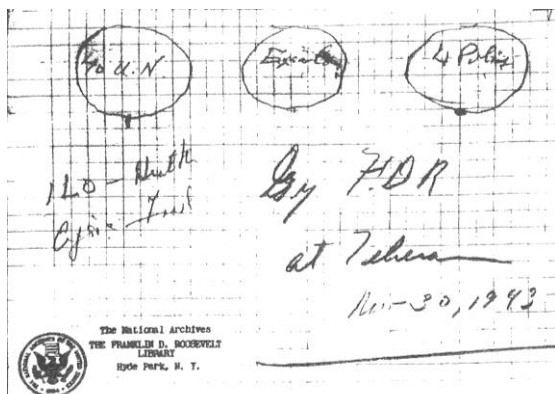
precipitating isolation as an acute political issue in the Nation", which could only have resulted in his Administration being "thrown bodily out of power as soon as the American public had a chance to get to the polls". Under those circumstances, joining the League of Nations was out of the question, but the International Court and, more importantly, because of its continuous activity, the International Labour Organisation, offered an opportunity "of convincing Americans that the United States was an integral part of world cooperation".

Frances Perkins has told, with vivid detail¹, the way in which President Roosevelt in 1933 guided the various steps by which the consent of Congress was obtained for United States membership in the ILO in 1934. Although the chapter in which she recounts her conversations with the President on this subject deals only with the ILO, it is significantly entitled "Approaches to World Order".

The latter part of the chapter tells of his continued interest in the ILO after membership had been achieved, and of how he devoted himself "enthusiastically" to receiving the ILO delegates when they came to the United States in 1941, and it concludes with the words: "The success with the ILO was to bear fruit in a wider sphere." Against this background it is easy to understand President Roosevelt's interest in the

ILO conferences in New York and Philadelphia (1941 and 1944 respectively). Both conferences, but more particularly, that of Philadelphia, were, for him, a testing ground of the possibilities of international cooperation, "a rehearsal", as Cordell Hull puts it², for a later conference that would draw up an organic statute under which the United Nations might build an enduring peace. Therefore, what particularly inspired the President's enthusiasm for the Declaration of Philadelphia was the way in which, to use his own words, "it summed up the aspirations of an epoch", and placed those aspirations in the framework of "universal and lasting peace based upon social justice".

Although President Roosevelt's speeches, read in the light of what has been written by Mr. Cordell Hull and Miss Frances Perkins, are in themselves conclusive enough, there has recently become available a peculiarly interesting confirmation of the place which the ILO occupied in his thinking about the future peace structure of the world. It is no more than a scrap of paper on which have been scribbled some half-dozen words in diagrammatic fashion. Its interest lies in the fact that they are in Roosevelt's handwriting and on the occasion in which they were written.



Robert Sherwood has recounted how in Teheran, in 1943, Roosevelt outlined to Stalin his ideas for a post-war organization based on the United Nations which would deal with the problems of peace³. The President's exposé, as summarized by Sherwood from Harry Hopkins' papers, suggested that there should be an Assembly, an Executive Council and

enforcement machinery which he referred to as "the four policemen" (the USSR, the United States, the United Kingdom and China). There is no reference in the summary of the President's exposé, nor in that of the discussion which followed, to the ILO, but Harry Hopkins preserved a slip of paper on which the President had jotted, either before or during the discussion, the points which he intended to make. Three roughly drawn circles represent the Assembly, the Council and "the four policemen" and underneath them the President wrote "ILO - Health - Agric. - Food".

What is interesting is that it is not the subjects with which the ILO deals which are indicated, but the ILO itself, presumably because the President thought of it as a going concern, and an institution which would naturally take its place in the new structure and continue its activities under the new dispensation.

A long road had been travelled since the day when the President, ten years earlier, remembering "how Wilson lost the League of Nations", had authorised Miss Perkins to take the first cautious steps to secure United States' membership in the ILO⁴.

The whole history of the effort to build a structure of world peace revolves around the progress of the United States from a position of extreme isolation to one of leadership in the creation of the United Nations. The honour of having been the portal through which that progress began, belongs wholly to the ILO.

Notes

¹ See Frances Perkins: *The Roosevelt I Knew* (New York, The Viking Press, 1946), pp. 337-346.

² Mr. Hull indicates that his motive also played a part in the calling of the Bretton Woods and the Food and Agricultural Conferences. See *The Memoirs of Cordell Hull*. (New York, The Macmillan Company, 1948) pp. 176 and 177.

³ See Robert E. Sherwood: *Roosevelt and Hopkins: An Intimate History*, (New York, Harper & Brothers, 1948).

⁴ Frances Perkins, op.cit. p. 340

The Declaration of Philadelphia: 1944 - 2004 A Turning Point in the History of the ILO

by François Agostini

The Declaration of Philadelphia, the 75th anniversary of which we now can commemorate, is rightly considered as a landmark in ILO history and it may be interesting, at this stage, briefly to review its background, contents and continuing significance.

Background

According to the emergency policy devised in 1938, in case of war the ILO was to "endeavour to maintain its functions and services as far as it might prove practicable."

In line with that policy, the ILO set up its wartime working centre in Montreal, Canada, and apart from a number of operational activities, held several meetings and Conferences in the American Continent, the most important of which were:

- the New York and Washington Extraordinary Session of the International Labour Conference (27 October – 6 November 1941) as a preliminary effort to define the ILO's post-war policies and activities.

The Acting Director's Report (Edward Phelan was at that time still Acting Director) dealt with the ILO's future participation in the world's economic and social reconstruction. Addressing the final session in Washington, President Roosevelt said: "Your Organisation will have an essential part to play in building up a stable international system of social justice for all peoples everywhere."

Inevitably, the outcome of New York was:

- the Twenty-Sixth (Ordinary) Session of the International Labour Conference (Philadelphia, 22 April – 12 May 1944).

At the apex of its wartime activities the ILO defined its policies both for the immediate reconstruction period and for the longer-term peacetime world order.

The first concern was reflected in Recommendations No. 67 through 73; the second, in the unanimously adopted "Declaration of Philadelphia", in the drafting of

which Phelan and Jenks (then ILO Legal Adviser) played a prominent role.



Jenks and Phelan working on the draft Declaration

Contents

The full title of the Declaration is self-explanatory: "Declaration concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation", and the Preamble refers to "the principles that should inspire the policy of its Members", thus pointing to the dual character of commitments (the Organisation to its Members; the Members to the Organisation).

Apart from the Preamble, the Declaration is divided into five parts.

Part I reaffirms the fundamental principles on which the Organisation is based, and in particular: labour is not a commodity; freedom of expression and association are essential to sustained progress; poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere; in the unrelenting war against want with a view to promoting the common welfare, national efforts must be combined with international cooperation on a free, democratic, tripartite basis.

Part II spells out the implications of the fundamental ILO principle that "lasting peace can be established only if it is based on social justice", namely: equality of rights and opportunities for all human beings, without distinction, must be the central aim of national and international policies and measures, including those of an economic and financial

character; ILO responsibility for examining and considering such policies and measures in the light of that fundamental objective and, as part of its functions, for introducing or recommending any provisions which it considers appropriate..

With this affirmation, the principle of equality of all human beings, passed for the first time into a statement of the aims and purposes of a world organization, so that the ILO Declaration in a way set a pattern for the United Nations Universal Charter and Declaration of Human Rights.

Part III refers to the ILO's solemn obligation to further programmes for achieving full employment and the raising of living standards by various means: adequate jobs according to workers' skills; vocational training; labour transfer and migration, wage and earning policies; hours of work and other working conditions; collective bargaining; labour-management cooperation in the continuous improvement of productive efficiency and the preparation of social and economic measures; social security, including medical care, for all; occupational safety and health policies; child welfare and maternity protection; adequate nutrition and housing, and facilities for recreation and culture; equality of educational and vocational opportunities.

Part IV relates to the fulfilment of the abovementioned social programme with "the fuller and broader utilisation of the world's productive resources" and to this end, recommends "effective international and national action", namely: production and consumption expansion; avoidance of severe economic fluctuations; economic and social assistance to less developed regions; greater stability in world prices of primary products; promotion of international trade.

In this perspective, the ILO pledges its full cooperation with "such international bodies as

may be entrusted with a share of the responsibility for this great task and for the promotion of the health, education and wellbeing of all peoples."

Part V specifies the universal value of the principles set forth in the Declaration. Their application "must be determined with due regard to the stage of economic and social development reached by each people", but their progressive application "to peoples that are still dependent, as well as to those who have already achieved self-government, is a matter of concern to the whole civilised world."

Significance

In defining and announcing its medium and long-term objectives and programmes, the ILO unequivocally claimed its share of responsibility in building the postwar world order as well as its rightful position in the planned United Nations Family.

The Declaration was a renewed pledge to the ideals of Peace, Development and Social Justice, seen as the supreme common weal, that had guided the ILO together with the whole League of Nations system ever since 1919. It stressed the importance of international technical cooperation and clearly anticipated globalization. As such the Declaration was meant from the start to be a key ILO document. It updated the contents and extended the scope of Article 41 (known as the "Labour Charter", that bore the seal of Samuel Gompers) of the initial ILO Constitution which in 1944 was still Part XIII of the Versailles Peace Treaty. It was therefore logical that, as a substitute for old Article 41, the Philadelphia Declaration should become an integrated part of the Constitution of the International Labour Organization when the latter was revised in 1946.

For the ILO as well as the international community at large, the Philadelphia Declaration is as relevant and binding today as when it was signed many decades ago.



Edward J. Phelan signing the Declaration of Philadelphia on 17 May 1944 at a meeting with President Roosevelt at the White House in Washington. Also present are: Secretary of State Cordell Hull, the President of the ILO Philadelphia Conference Walter Nash, US Secretary of Labor Frances Perkins and ILO Assistant Director Lindsay Rogers

Four Lives in the History of the ILO

With Albert Thomas and the Paris Office Reminiscences of Aimée-Elise Morel, née Rommel

Aimée Morel Rommel's reminiscences fall in two parts: the first recalling the period 1916-1920 when she worked for Albert Thomas prior to his appointment as Director of the ILO; the second dealing with the years as an ILO official at Paris Branch Office from 1920 to the end of the War.

In April 1916, I received from the Sophie-Germain School where I had completed my studies in the "Government Services" section a letter by pneumatic tube requesting me to report to the Under-Secretariat of State for Artillery and Munitions, at the Claridge Hotel, Avenue des Champs-Élysées; the secretariat of the deputy-chief of the Minister's Office, where there was a former student of the School, needed reinforcing.

I went there immediately. I was received by the deputy-chief, Mario Roques¹, and hired that same afternoon.

I was aged 18², totally inexperienced, had never used a telephone, and was coming into the midst of graduates of the *Ecole Normale Supérieure*: Mario Roques, a professor at the Sorbonne, Albert Thomas, the Under-Secretary of State, socialist deputy for the 2nd district of the Seine,

François Simiand, economist and sociologist, librarian of the Ministry of Commerce.

I was to discover that the three formed a solid team, united by friendship, education and political opinions. The Minister's Office also included Henri Hubert, ethnographer, curator of the St. Germain-en-Laye Museum, Henri Marais, actuary, Maurice Halbwachs, economist, all graduates of the *Ecole Normale Supérieure*, as well as William Onalid, professor at the Law Faculty and colleague of François Simiand, Charles Dulot, Head of the Press Service, responsible in peacetime for the social column of the newspaper *Le Temps*, Mr. Sevin for the Manpower Services, Mr. Léon Eyrolles, Head of the Industrial Service, director of the Special School for Public Works, Mr. Jules-Louis Breton, head of the Service for Inventions.

Frequently to be seen as well was Pierre Comert, journalist, graduate of the *Ecole Normale Supérieure*, as was Paul Mantoux, professor at London University, currently interpreter for Lloyd George, British Minister for Munitions, whom he accompanied whenever he travelled and particularly to the Inter-Allied Committee meetings in Paris. For technical services, the Directorates of the Ministry were headed by general officers of the armed forces.

We had a great deal of work, a day secretariat and a night secretariat; we worked during the week on Sundays and on holidays. That's war for you, the three-man team gave up all normal private life; Albert Thomas, who lived in his district at Champigny-s/Marne, had a room in the Ministry. My first letter was a request for diplomatic passports addressed to the Ministry of Foreign Affairs on behalf of the Under-Secretary of State and several collaborators. The Government was sending Albert Thomas and René Viviani on mission to Russia to attempt to obtain from the Czar and the Russian leaders the launching of an offensive to relieve the western front.

Albert Thomas, who had become Minister for Armaments, was to return to that country in April 1917, at the time of the Provisional Revolutionary Government of Kerensky, a period of great upheaval. The secretariat of the Ministry was ensured by that of François Simiand, while the secretariat of Mario Roques provided backup if necessary.

Thus, one day I had to take dictation from the Minister. Great emotion. He dictated fast and at length but the kindly expression on his face more or less reassured me and everything went well.

After every journey, every important conversation, every committee meeting, every visit to General Headquarters (*Grand Quartier Général*, GQG), the Minister dictated his instructions to the directors immediately, but above all his thoughts, impressions, explanations and suggestions for his two friends, François Simiand and Mario Roques.



The young Albert Thomas

In the National Archives, in the Albert Thomas Collection assembled by Georges Bourgin, there must be a large number of files containing copies of all these notes; they reflect the Minister's very life, the permanent impetus provided by the Minister.

Better informed, I learned later that Albert Thomas had been first in everything, prize-winner in the General Competitive Examination when he was a student at the Michelet secondary school, first in the entrance examination for the *Ecole Normale Supérieure*, first in the State examination for teaching posts in history. He had preferred contact with people, above all the working class, to a teaching career. A militant trade unionist and co-operator, elected member of the municipal council at Champigny in May 1904, then deputy for the Seine in 1910, he was a member of the socialist group in the Chamber of Deputies, that of Jaurès, and immediately compelled recognition by the clarity of his

interventions and his precise knowledge of issues.

War broke out on 2 August 1914. The Socialist Party, which had always refused to vote in favour of military credits, accepted to take part in the Government. As early as September, it made Albert Thomas responsible for coordinating the railroads, between the Chiefs of Staff and the Public Works Ministry. An urgent and important task: the north of France, wealthy and heavily industrialized, was being invaded, and munitions as well as men had to get to a broad front at whatever cost.

The efficiency of the young parliamentarian was such that in October 1914, Alexandre Millerand, Minister of Defence, requested him to organize the production of war material. The stocks of the arsenals were absurdly low considering the amounts being consumed at the front. The war was obviously going to be long and the whole of French industry needed to be reorganized. Albert Thomas travelled all over France, visiting manufacturers in order to convince them and to familiarize himself with their problems. The GQG could count on 13,500 shells daily; he demanded 100,000. Manpower was lacking: qualified workers were called back from the front and female labour was utilized; later, workers were recruited in the colonies.

In May 1915, Albert Thomas became Under-Secretary of State for Artillery and Munitions; hence he had access to the Cabinet, to inter-allied meetings and had a whole technical and administrative organization at his disposal. The solid trio came into being. First, François Simiand, company sergeant-major of the territorial army, was assigned to the Under-Secretariat; shortly thereafter, Mario Roques, a volunteer in August 1914, was recalled from the front for the Minister's Office. Intense work commenced. At the end of 1916, Albert Thomas became Minister of Munitions in the second war cabinet of Aristide Briand, but nothing changed in the cooperation he received, with never a minute of respite, from François Simiand and Mario Roques.

Two sides therefore, one technical and the other social.

The technical side was the responsibility of the large Directorates, which the Minister constantly

encouraged and inspired. The results achieved were attested by graphs in the registers kept up to date by the relevant specialized service (registers which should be available either in the National Archives in the Albert Thomas Collection, or in the War Library (*Bibliothèque du Service Historique de l'Armée de Terre*) at the Château de Vincennes, where official documents are deposited). Requests to the GQG were satisfied with increasing rapidity; he no longer had to go begging.

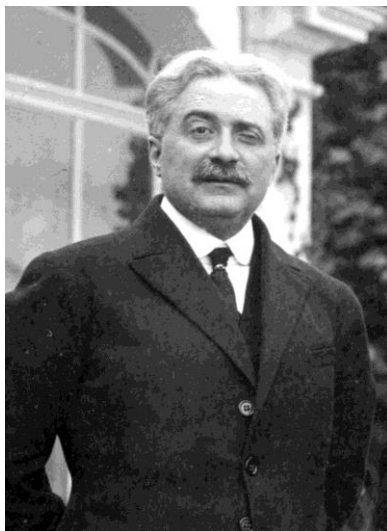
This branch, however, of the Ministry's activity was the responsibility of François Simiand and I have only an imprecise memory of it. I must, however, recall the name of a young engineer in the Industrial Service of the Minister's Office: his name was Hugoniot. Léon Eyrolles had insisted on having him in his Service. Remarkably intelligent, full of imagination and get-up-and-go, Hugoniot had quickly understood that this murderous war required an enormous amount of material in order to spare human lives. The directorates dealt mainly with large firms capable of manufacturing in large quantities quickly (which was understandable), but the Minister believed that, given the huge needs, all the industrial capabilities of the country ought to be utilized and, as of the beginning of 1915, Hugoniot, at his request, went to see the small- and medium-sized enterprises; a marvellous animator, his imagination sparked that of others; he advised them and guided them, no technical problem could hold him in check and the small manufacturers had the joy of feeling utilized and useful at the same time.

Towards the middle of this same year 1915 the GQG, which received 700 large-calibre shells every day - the manufacturing limit of the industry at the time -, requested 50,000, "without which the outcome of the war would no doubt be compromised." François Simiand spoke to Hugoniot about it. The latter was becoming well-acquainted with "his" manufacturers, he knew where he would find men with initiative and daring. Certain factories would need to be enlarged, the equipment sufficiently increased: it was done. He encouraged the Minister to place orders; however, certain manufacturers on whom he had been counting were hesitant and attempted to back out; he insisted, provided directions and suggestions, assured them that they would be assisted with respect to the

military authorities and with respect to the suppliers of moulds. In about a week all the orders were accepted and were carried out. Hugoniot thus saved a great number of human lives.

Other examples could be cited. It seemed to me right to speak about him, an obscure but great Frenchman in these reminiscences about Albert Thomas, Minister of Munitions.

Mario Roques was responsible for personnel and manpower questions. The three friends were very familiar with the living conditions of the working class before 1914; they were constantly preoccupied with social projects.



Mario Roques

First of all female labour, indispensable for the production of munitions. On 21 April 1916, a Committee for Women Workers was created. During more than a year this Committee looked after the organization of women's work, their recruitment and their employment, as well as the improvement of their material and moral situation.

Then, in a circular of 3 July 1916, it decided to prohibit the employment of women less than 18 years of age for night work in war factories; at the same time the working time for women from 18 to 21 years of age was set at a maximum of 10 hours. It also prohibited the employment of girls aged 16 to 18 in gunpowder factories. On 1 July 1917, another circular established the modalities concerning protection of women workers and extended them to the overall organization of health, safety and medical services in public

establishments: it can be said that all the principles of the law on occupational health of 11 October 1946 were set in place.

An advisory labour commission was created with Arthur Fontaine as the effective chairman (who later became the first Chairman of the Governing Body of the ILO, 1919-1931), and with Albert Thomas as its honorary chairman. This was the result of constant consultation with the employers and the trade union organizations. The purpose of this commission was to take all necessary measures to avoid all causes of exhaustion or weakness of the workers employed in war factories, and to seek remedies for overexertion, the main cause of occupational accidents, by advising heads of enterprises to grant periodic rest periods to their workers.

The Minister also concerned himself with the shortage of housing, banned unhealthy dwellings and entrusted the commission with studying the possibility of constructing dormitories close to factories. He brought about the creation of a Cooperative Fund for war factory personnel with a view to solving the problem of feeding workers by creating cooperative supply stores and restaurants.

The manufacturers and workers needed to be kept informed. For this, Charles Dulot, with the assistance of Pierre Hamp, wrote, published and distributed the *Bulletin des Usines de Guerre* (War Factories Bulletin) a collection of which is housed in the ILO library in Geneva.

I have dwelt on the social activity of the Under-Secretary of State then of the Minister Albert Thomas: was this not a prelude to his role to lead the ILO?

September 1917, ministerial crisis. The Socialist Party refused to participate in the Painlevé Cabinet. Albert Thomas was no longer a Minister, he returned to his seat in the *Chambre des Députés*. The friends looked to the future. All were of the view that, as a minister, Albert Thomas had built up a capital of social experience and relationships permitting him to play an important role in the new organization of the world which would follow the terrible war. It had to be maintained for him. They decided, each providing his own contribution, to form a group with him in a tiny *Association d'Etudes et de Documentations sociales*, AEDS (Social Research and Documentation Association),

Message

which would cover the costs of an office and a reduced secretariat.

Charles Dulot found a vacant apartment at 74 rue de l'Université; the Socialist deputy was thus installed right in the St Germain suburb, which was very amusing, but vacant lodgings were not numerous. The friends brought along tables and chairs which they each had available at home; a few others were purchased second-hand, a few soft-wood shelves were put up, and work commenced. Arduous surroundings but calm, without jangled nerves, without useless agitation. Along with a colleague, I had abandoned the Ministry in order to follow the minister. As the secretariat was inadequate, voluntary assistance was much appreciated; I remember a retired teacher, the doctor of a social service, a retired primary school inspector, all friends of Albert Thomas; everyone used his ingenuity to make himself useful by looking up documents, research, or correspondence from electors.

The members of the Association visited frequently; once the war was over, Mario Roques returned to teaching at the Sorbonne and came in every day. Conversations were lengthy in the ex-minister's office.

I remember the emotion felt by the friends on the day they first greeted in this office a comrade who had been a socialist deputy for Alsace in the *Reichstag* and who had become a Frenchman as a result of the victory over Germany.

As usual, there was a great deal of work to be done, even on Sunday (a day devoted by Albert Thomas to his family), at Champigny where I would go in the afternoon. In this town where he was born and of which he was still the mayor, he never failed to participate each year in the December remembrance day service at the monument for the fallen of 1870. There he loved to meet those who had known him when he was a young schoolboy coming out of his father's bakery, as well as comrades from the Socialist section. In this familiar milieu, he would express his innermost thoughts on the grave times the country was experiencing and on the problems of the Party.

As a parliamentarian he diligently followed the proceedings of the Chamber of Deputies, where he would take the floor in favour of a just, solid and lasting peace. At the office, he devoted one

or two mornings a week to his constituents who arrived in large numbers.

In February 1918, as a Socialist, he participated in the Socialist and Workers Conference meeting in London and he was designated, along with Vandervelde and Henderson, as a member of a commission responsible for requesting that, at the future Peace Conference, each national delegation should include a workers' representative. He was also present at the 4th Inter-Allied Socialist and Trade Unionist Conference convened on 18 September in London and which was concerned with the introduction of labour legislation clauses in the future Treaty.

As a journalist he contributed to *l'Humanité*, to the *Populaire de Nantes*, to *La France de Bordeaux* and to the *Dépêche de Toulouse*. Here again he campaigned for the aims of the war which he considered to be just and for a peace based on the right of peoples to self-determination and on the principle of nationalities guaranteed by the establishment of a League of Nations.

In order to put together documentation on social problems, he created with Charles Dulot the weekly publication *L'Information ouvrière et sociale* of which he wrote the editorials; a collection of these can be found in the ILO library in Geneva.

The articles were sometimes dictated at the last moment, either for lack of time or because they concerned a subject of immediate interest; more than once, because Albert Thomas had to travel that very evening, I accompanied him to the station to allow him to continue dictating in the taxi and on the railway platform, the last sentence coinciding with the train's departure. It only remained for me to return to the office to transcribe the dictation and then telephone the newspaper to pick it up from the concierge.

As someone involved in the cooperative movement, he had frequent dealings with Ernest Peisson, Secretary General of the National Federation of Consumers' Cooperatives, whose efforts he supported, particularly through the Committee on Parliamentary Activities composed of senators, deputies and "cooperators", which met at our office and of which he was the Secretary until 1920. The Federation had material means at its disposal

which none of the friends had; occasionally it lent one of its automobiles with a driver to Albert Thomas, a valuable means of gaining time, especially to return home to Champigny.

He also maintained contacts with personalities who came to the Rue de l'Université: Robert Pinot, of the National Council of French Employers, industrialists such as Louis Renault, André Citroën, Marcel Boussac, Dumuis, President Director General of the Iron and Steelworks of Firminy; trade unionists: Léon Jouhaux, Secretary General of the CGT, Merrheim of the Metalworkers, Bidegaray of the Railroadworkers, Delzant of the Glassworkers. Together with socialists from other countries he created the small Committee of Understanding for Nationalities which included Bénès for the Czechoslovaks along with Serbs, Romanians, and Poles. During the Peace Conference he obstinately defended their cause with the negotiators who were drafting the treaty. With General Rudeanu he took a particular interest in the future of Romania.

Part XIII of the Treaty of Versailles gave birth to the International Labour Organization. The first International Labour Conference met in Washington in November 1919; governments, employers and workers were represented there. On the unanimous proposal of the workers' Group³, the candidature of Albert Thomas for the post of Director of the International Labour Office was submitted to the Governing Body designated by the Conference; he was provisionally elected by a secret ballot, 11 votes to 9, and one blank vote.

I was in his office when he was handed the telegram informing him of the results; he was visibly happy, but pensive; perhaps he had an inkling of the enormous and exciting challenge awaiting him if, as he no doubt hoped, his nomination were to be confirmed. When the friends learned the news the same evening, they too were happy as well as proud; it was at the worldwide level that Albert Thomas could henceforth use the amazing resources of his intelligence, of his energy and of his experience in the pursuit of social justice.

His nomination became definitive at the meeting of the Governing Body in Paris on 27 January 1920, and this time the Governing Body ratified it unanimously by acclamation.

Note on the historical context by the Editor.

The nomination of Albert Thomas as the first ILO Director (provisional in November 1919, and definitive in January 1920) was to have an immense impact on the Organization and on the world of labour as a whole. Miss Rommel admired him highly and pays tribute to his vision and his great intellectual and moral qualities.

Readers will no doubt be familiar with Edward Phelan's fascinating portrait of him in his book *Yes and Albert Thomas*. Less known but equally important is the opinion of Harold B. Butler, Thomas' deputy, friend and successor⁴. "The ILO was fortunate too in securing a leader of exceptional quality. In Albert Thomas, its first Director, it possessed a man of tremendous vision and energy, who regarded himself as the apostle of a new religion. His overflowing personality, his sparkling blue eyes behind his gold-rimmed spectacles, his luxuriant beard, his stocky, vigorous form, and his quick, incisive speech marked him at once as an outstanding-figure. But he was not merely a formidable debater, a tireless worker and a great fighter. He not only had tremendous faith in his mission and inexhaustible resource in executing it. In addition, he was an extremely warm-hearted human person, a brilliant and witty talker, as good a companion at a dinner-table as one could wish to find.

His experience as Minister of Munitions in France and his passionate sympathy with small nations had armed him with a breadth of view and a knowledge of European politics and politicians which he put to full use. By the force of his personality he made for the Director of the Office a position which the Secretary-General of the League was never accorded.

It was the Director's business to lead. He spoke on every subject and whenever he liked. Whatever the topic of discussion, he was there to represent the international standpoint. Whether in the Conference or in the Governing Body, which corresponded to the Council of the League, Thomas established the tradition that the Office must have a view on every question and express it through the Director. The Director was the repository of the international experience and tradition which the ILO gradually built up, and as such was entitled to be heard."

Note by the Editor

I have drawn attention to the personality of Albert Thomas because he for Miss Rommel, as for many others, inspired a profound loyalty to the ILO. Her devotion to the Office was shown when she became Officer-in-charge following the death of Fernand Maurette in 1937.

During the German occupation of France she courageously and singlehandedly maintained the activities of the Paris Office, even transferring them to her own small flat when evicted by the enemy.

In the Letter Nr. 29, 2001, based on the official records, I tried to relate this little-known chapter in the history of the ILO. We now have Miss Rommel's own story giving details not found in the files. Unfortunately, she wrote the description some 30 years after the events at the age of 76 and a certain lack of spontaneity is unavoidable, but she has evidently refreshed her memory by consulting contemporary correspondence. Errors in the original typescript have been silently corrected while misrecollections have been rectified by additional text in square brackets or explanatory footnotes. – The story continues:



Aimée-Elise Rommel

By a stroke of luck the identity card issued in 1939 to Miss Rommel has been found in the ILO Archives, and I am pleased to be able to publish her photograph, the only one we have of her. Further research has also revealed the origin of this manuscript and the reason for Mrs. Morel writing it.

The Paris Office from 1920 and through the War to 1945.

Miss Rommel remembers. The Paris Branch Office⁵, with Mario Roques as Director, began work at the same time that Albert Thomas became the ILO Director. Thomas had in fact anticipated that he would need a correspondent in the major capitals.

Albert Thomas left for London, which was the provisional headquarters of the International Labour Office. Six months later it was definitively installed in Geneva⁶. We remained provisionally, for a short time, at the Rue de l'Université and then moved to the right bank of the Seine, 13, Rue de Laborde⁷. The secretariat was strengthened, the library properly set up. Mario Roques personally concerned himself with its organization. It consisted of course of ILO publications, unique documentation particularly appreciated by the official services, professors, students and journalists. It contained also books and recent periodicals on economic and social questions. But in addition our Director enriched it with rare works on the history of labour that he found in second-hand bookshops or in the bookstalls on the banks of the Seine. The library was used increasingly.

Speaking of the work of the Paris Office under the direction of Mario Roques is difficult because it was varied and complex, which can be seen from several examples. As a professor at the University of Paris, Mario Roques had access to many circles; the fact that he had been deputy of the Cabinet of Albert Thomas during the war further extended his connections and increased his authority.

Contacts with the Government in general and the Ministry of Labour in particular were constant. If an official from Geneva did not come specifically for national or international meetings the ILO had to be represented by the Paris Office. Sometimes ILO commissions held sessions in Paris and it fell to our office to provide for their material organization. The ILO was a recent creation, hence the necessity of meetings for making it known and setting forth its problems.

Albert Thomas came often. More concerned than ever about effectiveness, he saw Government officials and welcomed many. He

also had long conversations with his friend Mario Roques, whom he acquainted with his projects and his problems. In 1923, after the first years in operation, he asked him to review in Geneva the whole organization of the ILO; improvements in work techniques were instituted.

On the request of the government Mario Roques was asked to direct the broadcasts of the Radiodiffusion française (which was not yet the O.R.T.F.). He made sure in these programmes that several minutes were reserved every day for social questions. The daily broadcasts were sometimes prepared in Geneva, sometimes in Paris, but information on the ILO was quite austere. Outside collaborators were called on; some of them students of colleagues of Mario Roques are now well known: Claude Lévi-Strauss, the ethnologist, Gaston Bouthoul, the creator of polemology, Francis Raoul who became a préfet, Pierre Paraf of the vivid notes, later the General Secretary of the League against Racism.

From the creation by France of the National Economic Council (first step of the present Economic and Social Council), the Paris office collaborated with it. Mario Roques presented then, among others, a most important report on the large national public works at the time of the employment crisis of 1929-30. The ideas of the report were applied by Geneva at the international level by the text on the fight against unemployment that the ILO would present in 1931 at the Study Commission for the European Union.

On 15 April 1932 we left the Rue de Laborde for 205 Boulevard St-Germain. The document cases were not yet all emptied when Albert Thomas announced his arrival for May 7. We arranged his office. He was extremely tired when he arrived, having made great efforts in Geneva over the previous weeks. His doctors had insisted vigorously that he must rest⁸, but he could not.

He worked on the afternoon of the 7th and [having dined with his old friend Charles Dulot, editor of *L'Information Sociale*, with whom he had a lively discussion on the French elections] left towards 7 pm. We knew that he crossed the Seine on foot, having met a son of Arthur Fontaine on the Place de la Madeleine, then turned towards the Saint-Lazare railway station,

stopped at the Bar of *Chez Ruc*, near the station. There, he collapsed. The police came⁹, had him transported to the Beaujon hospital and informed Pierre Waline at the Conseil national du patronat français by telephone and he telephoned Mario Roques.

I heard the news at home on the radio the next morning and went immediately to the office. Mario Roques was there. There was dismay and great sadness. Albert Thomas' mother, his wife and children came from Geneva. We had to organize the official funeral at the Champigny-Marne cemetery, which took place on 11 May. All of Europe, and one could say the whole world, was represented behind the coffin of the man who had devoted all his strength to the betterment of the workers. Important delegations of governments, especially the French Government, of the Council and Secretariat of the League of Nations as well as members of the Governing Body and officials of the ILO were there in large numbers.

Numerous personalities of the political world, the scientific world, the industrial world, were there among the imposing gathering of union activists, socialists, cooperative members, and all the people of Champigny. Many tributes were given.

The ILO, and without doubt the world, had just suffered a great loss, France too, probably, because Albert Thomas seemed to have wished to recover his place in the internal politics of this country fairly soon¹⁰. Many had regretted that he had not been at the levers of power during the long discussions at the Peace Conference, in which his clarity of mind could perhaps have avoided some errors. Some friends and qualified collaborators said and wrote as much. A small cog in the wheel of a great life, I see again his large blue intelligent eyes, the expression of goodness in his face, always reflective and always alive. I can evoke the ease and facility of his relationships, his powerful interest in his work and the constant enrichment that resulted. In thinking of the "patron" and the friends who surrounded him, I am grateful for the gift that had been given me over many years of contact with a man of such intellectual and moral qualities.

Mario Roques left the Paris Office at the end of 1936. He was replaced by Fernand Maurette,

Message

fellow student and friend of Albert Thomas, with whom he had collaborated in Geneva as an Assistant Director. For us, it was a simple change of personality. The atmosphere of the office was the same, the work techniques were similar. Unfortunately, our new Director died suddenly in 1937 in Geneva where he had gone for the annual Conference¹¹.

International life became more and more difficult, funds came slowly into the international organizations. The Deputy Director under Albert Thomas, Harold B. Butler, who became Director, decided not to replace Fernand Maurette immediately as Director of the Paris Office¹²; he asked me to insure daily work with my colleague Jean Poirol under the control and with the directives of the French Assistant Director in Geneva, Adrien Tixier¹³.

Then came the declaration of war in September 1939. Jean Poirol was mobilised; the staff of the Office was reduced to the minimum of four: a secretary, Mlle Madeleine Péné; a stenographer, Mme Madeleine Decz (née Duriez); a messenger, Mr. Charles Néel, who was the husband of the concierge, and me. The German advance continued, and I feared bombardment. For the sake of prudence, I had the most important part of the library put in solid cases, carefully covered with waterproof paper, and then taken down to the basement.

Mr. Tixier maintained constant contact by telephone with me and with Mr. Alexandre Parodi, the Director general of Labour at the Ministry of Labour and the French Government delegate to the ILO Governing Body. On 12 and 13 June 1940, the officials of the ministries had to leave Paris¹⁴. At the request of Mr. Tixier, Mr. Parodi entrusted me with four mission orders; I closed the apartment, gave the keys to the concierge, and we left with the officials of the Ministry of Labour by military transport. After a bombardment at Rambouillet, we arrived at Indre-et-Loire several days later, and we had to go even further, by train this time. The Bordeaux station was bombarded, and we arrived at Biarritz. I had taken along the accounts and the check books that would allow me, if possible, to obtain from the post office or banking establishments what was needed to ensure our material needs.

The armistice was signed [22 June]. At Biarritz we were in the occupied zone. The French

Government officials had to return to their administrations in Paris - as soon as the Loire could be crossed. We followed.

On 12 July 1940, I returned to the Boulevard St-Germain¹⁵. The apartment had escaped the requisition of the German army and was intact. I made several phone calls to Paris and let them know that we had re-entered the place and we settled in.

Two ILO publication collections were still on the library shelves. People came to consult them, we even sold some. Some French colleagues, previously in Geneva wrote me from the occupied zone. A portion of the people of the Geneva headquarters, as anticipated, were transferred to Canada, to Montreal. At Geneva only a small group remained under the direction of Henri Gallois, who assured the administration and maintenance. The chief of the Statistics Section, the Englishman James William Nixon, had left for Paris and England too late; he was not able to leave Paris on 14 June, and was arrested¹⁶ at his hotel with several compatriots, and they were interned at Fresnes.

On 12 December¹⁷, I had a visit from two German officers. The older one asked for news of several French officials from Geneva, among others Camille Pône, Jean Morellet, Louis Dupont. I remained standing and answered that, as he must know, I had no contact with the central office and knew nothing of my colleagues. He informed me that our apartment would be requisitioned, and the rent paid by the Seine préfecture. The German embassy would establish a translator service directed by the young officer with him. He did not see any inconvenience if we four stayed; I didn't even have to change my office. Before he reached the door I drily asked his name, "because he seemed to know the house so well." He mumbled a word that began with "Reich"; when he'd left I looked at the personnel list and saw that it was Walter Reichhold, who had been a translator [in the Editorial Service] at the ILO in Geneva, in which section Louis Dupont had also participated as Chief of Service¹⁸.

Our occupiers came the next day. The officer, who was the chief of service, took over the room reserved for the Director or for the Geneva officials who came on mission to Paris. The chief translator, Dr Widloecher, was my neighbour in our Director's office. Two other

translators were in the secretariat room, a stenographer and a telephone operator.

Dr. Widloecher asked me to open the safe. It contained only the stubs of old checkbooks. Furious, the German did not press further. Everything conspired to make our presence useless. When people came to work in the library or to buy some publications, they were told that the ILO no longer existed. I heard Dr. Widloecher give the same response on the telephone, that is, no one gave us the messages for the ILO.

It was evident that this situation could not last. After a conversation outside the office with our former Director, Mario Roques, I went to the Ministry of Labour to see Mlle Henry, the office chief at the Labour Direction, to try to see if my colleagues could be hired by the Ministry. My budget provision was not exhausted but the future worried me.

At the beginning of 1941, Dr. Otto Bach¹⁹ visited me, a German whom I knew; he had been our colleague at the ILO Branch Office in Berlin and we had seen him several times in Paris. He toured the apartment and I accompanied him. With astonishment he noticed that the library shelves contained only two collections of ILO publications and some cartons containing notes and files. I explained that, fearing bombardment, the essential part of the library had been sent to Geneva at the declaration of war. Discontented, he left.

Bach directed the German Institute in Paris. On 14 and 21 February 1941, he gave two lectures on the "failure and death of the ILO". At the same time there began a campaign in the press of the occupation. In *Le Matin* of 15 February: "Geneva and social justice"; *L'Oeuvre* of 16 February: "The ILO has closed its doors"; *Le Petit Parisien* of 17 February: "The ILO is no more"; in *Paris-Soir* of 19 February: "The ILO closes its doors"; *Le Matin* of 22 February: "the bankruptcy of Geneva and social justice"; *L'Oeuvre* of 27 February: "the failure of the ILO of Geneva"; *L'Oeuvre* of 1 March: "The ILO is dead".

On 28 February 1941, what I had expected happened. Dr. Widloecher told me that the ILO employees had to leave the office. Nevertheless, the Service wished to keep a stenographer, Mlle

Péné, whom he would employ. Her salary would be paid by the Seine Préfecture.

There was in fact a great deal of work and the occupiers made use of outside collaborators. We could see discretely that these people were less than mediocre in quality. Their translations were done in a French that was unworthy of a primary school student.

I went down to telephone M. Roques from a public telephone to ask his advice. He suggested that we accept if Mlle Péné agreed. It seemed to him desirable to keep someone there. I went back to the office, dictated immediately some administrative letters that were necessary so that office expenses could be settled, and at 6 pm I could let Dr. Widloecher know that, except for Mlle Péné, the ILO employees would not return. He protested profusely; he hadn't meant it to be an order with immediate effect, etc.

I preferred this frank situation, but what would become of Mme Decz and Mr. Néel when my budget provisions were used up? A new approach was made to Mlle Henry, who finally engaged Mme Decz at the Department of Social Insurance. Mme Léonetti, labour inspector, who had been part of the French delegation at several ILO conferences, and who was then in the Cabinet of the Ministry of Labour, admitted Mr. Néel as messenger in her service. Ouf! Only I remained.

Mlle Péné, Mr. Néel and I met one evening a week in a discrete place near the Boulevard St-Germain. Mlle Péné and Mr. Néel told me that the Germans entered the office by the main staircase; they had never requested the key to the service staircase. As people still came to consult or buy ILO publications, Mlle Péné could make small packets which she could hide in a convenient place. Mr. Néel could go up to get them after the departure of the occupiers during the evening or night, and bring them to us.

I approved. Little by little, my studio apartment was furnished with the most frequently requested publications. They were everywhere. To consult or buy them, I received students (a professor of the Law Faculty insisted that the *Revue Internationale du Travail* be in the room reserved for the candidates for the competitive exam for teaching in the Lycées); government officials (I had given my personal address to Mlle Henry). I met translators of the clandestine

Message

publications who came to look for much sought information on countries outside our frontiers for their readers; Louis Saille, the secretary of the C.G.T.; Maurice Harmel, editor of the *People*, the CGT journal who directed the clandestine *Libération*; doctors from the Institute of Industrial Hygiene, who were particularly interested in the important reference work *Encyclopédie d'Hygiène du Travail*, etc. In spite of the war, the demand for ILO publications grew.

The sales figures :

1941..... Frs 13,060.90
1942..... Frs. 48,696.45
1943..... Frs. 104,226.95

It can be noted that in 1943 the Paris Office (then located at my home) cost only some 62,000 Francs, and the total sales were over 100,000 Francs.

In the middle of 1941 I had the happy surprise of being summoned by an American bank on the Avenue des Champs-Élysées. Geneva, that is M. Henri Gallois, sent some money. He had obstinately sought to re-establish contact and had succeeded.

With small cards printed in advance, the only possibility authorized for the non-occupied zone and foreign countries, I tried to achieve my aim by letting him understand in a brief way my publication needs. One day, a new surprise, I was summoned to the Customs service of the Gare de Lyon. I went. Two packages awaited me from Geneva. The officials told me that since the packages contained printed materials, they had to be submitted to the German censorship; after a few days they would be presented to me if permission was given. If it was refused, I'd be advised.

The packages were delivered to me and many others arrived that were not even censored.

My money problems were completely solved.

I informed our colleague Mr. Nixon²⁰ about our changing fortunes in his various internment camps: Fresnes, Drancy, St-Denis. Two of his friends and I agreed that one of us would visit him every two weeks, on the one authorized day, bringing along some fresh food that we obtained

on the black market (those interned received packs of tinned food from the Red Cross). The camp received the war news, even that of the BBC, as much as we did.

I think I must add that at least three of our associates disappeared because of the war: Maurice Harmel died on deportation, as did Dr Hausser, a doctor of the Institute of Industrial Hygiene. Mlle Henry, deported, returned at the liberation, only to die several days after her return.

On 25 August 1944 Paris was liberated. I returned to the Office at the beginning of September, crossing half of Paris on foot; there was no public transport. The office space was again available.

The Deutsche Arbeit Front (the German National Labour Front) had at the end of May removed the last collection of ILO publications and the cartons of documents. The shelves were totally empty. Some chairs were battered and one door was full of bullet holes, a floor tile broken. Even if one adds that in the course of the departure paper supplies were lost and almost all the personal belongings of the four employees, one can conclude that the Office was lucky: lives were preserved; the library holdings hidden in the building's basement had not been touched; the ILO publications were intact; the funds had been neither diverted nor stolen.

I discovered in Paris that the Deutsche Arbeit Front had not had the time to transport what they had taken to Berlin. Everything was in disarray but in good condition, located at the Comité de l'Amérique Latine, which I had only to have collected as soon as possible. The telephone had been cut, but I was able to have it re-connected with the same number. One could thus re-establish contact.

Mr. Adrien Tixier, the former ILO Assistant Director Minister of the Interior, who together with Alexandre Parodi, the Minister of Labour and Social Security, were members in General de Gaulle's Liberation Government] asked me to send to Montreal, by the diplomatic pouch of the Ministry of Foreign Affairs, an account of the life of the Paris Office since 1940. That was how, by a letter dated 25 October 1944, Mr. Phelan, the Acting Director, was fully informed.²¹



Mr Adrien Tixier

[In 1945, the first International Labour Conference after the war took place in Paris and was chaired by Alexandre Parodi.] We had only to reconstruct the Office. My three colleagues were reintegrated, new employees were hired, all very young women, intelligent, enthusiastic and full of good will. They had come from the universities and we had to educate them on what the ILO was and how we functioned. They were interested in social questions. With them, normal activity began little by little and the Office once again found a respected place in Paris²². In July 1963 Mrs. Morel Rommel retired at the age of 65 and died on 15 March 1979.

Notes:

¹ Mario L.G. Roques (1875-1961). Director of the Paris Branch Office from 17 March 1920 to 31 December 1936.

² She was born on 28 November 1898 and died on 15 March 1979.

³ By Léon Jouhaux at the 1st Session of the Governing Body, 27 November 1919.

⁴ Harold B. Butler: *The Lost Peace*, London 1941, p. 49-50.

⁵ At the 2nd Session of the Governing Body, 26-28 January 1920, the decision was taken to establish the Paris Branch Office. The contracts of Mario Roques and Aimée-Elise Rommel are dated 1 February 1920.

⁶ On 8 June 1920 the 4th Session of the Governing Body took the decision to establish the seat of the Office at Geneva, and on 7 July 1920 the staff moved into the building known as La Châtelaine, now

occupied by the Red Cross (see my article in the *Letter* Nr. 26, December 1999, p. 56).

⁷ 13 October 1920.

⁸ « C'est peut-être alors que furent constatées chez lui des symptômes de diabète et d'urémie » (*l'Information Sociale*, Paris 19.5. 1932).

⁹ "Albert Thomas was unrecognised by the proprietor and staff. The only clue to his identity was his membership card of the Socialist Party" (Edward Phelan, *Yes and Albert Thomas*, 2nd Edition 1949, p. 230-231).

¹⁰ Others had seen him as a competent successor to Sir Eric Drummond as Secretary-General of the League of Nations (Phelan, op.cit. p.237).

¹¹ He had fallen ill in Geneva and was hospitalized at Clinique Générale where he died on 1 August 1937.

¹² For the conflict with the French government regarding the filling of this post, see my article *Exit Butler* in the *Letter*, Nr. 28, November 2000, p. 50 ff.

¹³ It is significant that his fact and the name of the unsuccessful French candidate, Marius Viple, is not mentioned here.

¹⁴ Miss Rommel and Miss Péné departed for Biarritz on Wednesday 12 June and Mrs. Decz and Mr. Néel left for Abilly the following day. The evacuation of staff from the Ministry of Labour had already started on the preceding Sunday.

¹⁵ In the words of Miss Rommel: "Paris, devenu semblable à une ville de province le dimanche se repeuple peu à peu" with a curfew imposed from 4 pm to 5 am.

¹⁶ On 1 August 1940 at the *Family Hotel*, rue Cambon.

¹⁷ 10 December according to other sources. That was also the date when the requisition was signed.

¹⁸ In fact Louis Dupont had not been in the same unit as Walter Reichhold but was a translator-reviser in the Legislative Service. Reichshold was known to have pulled down the picture of Albert Thomas in the Berlin Office and replaced it with one of Adolph Hitler! He resigned on 15 May 1938.

¹⁹ Otto Bach has been an official at the Berlin Office.

²⁰ James W. Nixon, chief of the Statistical Section, had been prevented from returning to Geneva and had, as a UK citizen, been interned. By the Germans.

²¹ Original letter on file p. 14/3. II (LO Archives). Phelan replied with a telegram dated 16 November 1944 in which he congratulates her with her devotion and success in maintaining the activities of the Paris Office during the occupation.

²² Mrs. Morel (as Miss Rommel was now known having married Julien Auguste Morel on 21 December 1944) continued as Officer-in-Charge of the Paris Branch Office until the appointment by the new Director-General David A. Morse of Mrs. Augustine Jouhaux as Director of the Paris Branch Office on 1 September 1949.

Alice Golay (alias Rivaz) and the ILO by Ivan M.C.S. Elsmark

Alice Rivaz (1901-1998) is well known as an important literary personality, not only in her native French-speaking Switzerland but also among French language readers - and from translations into German and Italian - throughout continental Europe. Over the years she has been awarded several prizes, among which the Schiller Prize (1942 and 1969), the City of Geneva Prize (1975) and the Grand Prix Ramuz (1980). It is however not the intention here to deal with literary achievements as such, but to try to trace her life in the context of the ILO. In writing this article I have read with pleasure most of her books, and can only recommend my former colleagues to do the same.

Who was Alice Golay?

Behind the pen-name Rivaz is hidden that of an ILO official, Alice Golay, who for more than 25 years served in such positions as shorthand-typist, documentalist and research assistant. At a time when career prospects for junior staff were limited, and even less for a woman, she had to renounce her inclinations in order to earn her daily bread as an office worker. Few of her superiors or colleagues took notice of her talent and personality and the files¹ contain only scattered information.

Although she wrote thousands of abstracts and drafted reports and articles, nowhere do we find her name in an ILO publication. Her life's work was to be in the world of letters.

The daughter of a "red" socialist.

Alice Golay was born in Rovray (Vaud) on 14 August 1901 where her father at the time was a school teacher. In 1910 the family moved to Lausanne where Paul Golay devoted himself entirely to journalistic and political activities in the *Partie ouvrière socialiste vaudois*. "My father was a black beard of thick velvet, a pipe behind a large newspaper," and she herself was referred to as "the chief socialist's small girl," as she recalls in her book *L'Alphabet du Matin* (the Morning Alphabet). A forceful orator and pamphleteer, he was a member of the *Grand Conseil*, the *Conseil Communal de Lausanne* and, from 1925, of the *Conseil National*.

Music early became an important part of Alice's life and in 1920 she graduated from the Conservatoire de Lausanne as a piano teacher. To her disappointment her small hands did not permit her to accede to virtuoso classes, and the theme of failure and being unable to fulfil an artistic ambition later appears in several of her books. Thus, seeing neither a future as a piano teacher nor being willing to seek material

security in marriage she took, in 1921, an accelerated steno and typing course to prepare for secretarial work.

It was not easy for Alice Golay to find an office job due to the political involvement of her father. His advanced views, "*ses-Idées*" as his daughter said, "threw him into a difficult social and political struggle" ... "at a time when socialism was the scarecrow of decent people, in a country where the lowest form of middle-class and religious conformism reigned".

How Alice Golay came to the ILO.

Paul Golay was a man of action. On the suggestion of Emil Ryser, a friend and ILO official, he wrote in October 1921 to the ILO Director Albert Thomas to obtain employment for his daughter, emphasising her good general educational level and knowledge of English. In a sympathetic reply, Albert Thomas suggested that Alice should enter a competition for vacancies as shorthand-typist. Thus, on 25 March 1922 she sat for a two-hour examination, but, unprepared as she was, she failed, placing number 36 out of 44 candidates, ostensibly due to insufficient familiarity with ILO subjects.

Undaunted, Paul Golay wrote again, frankly exposing his daughter's dilemma. He pointed out that in spite of her qualifications her career was "severely handicapped as the daughter of a militant socialist. Her father's political life fetters and paralyses her", she is rejected by the bourgeoisie and even prevented from taking up studies as a teacher. And he continued: "Certainly, it would be ridiculous to expect the ILO to provide asylum for those who are handicapped because of their political views, or those of their family. But I wonder if it would be totally incorrect, without requesting favours, not to take these circumstances into account".

Not before 12 April the following year could Alice Golay participate in a new competition but this time she was well prepared and passed as number *one*! If she then expected to be employed, she was to be disappointed. Although recruited from 24 May to 10 July 1924 for the 6th Session of the International Labour Conference, no opening was offered to her. Was it simply bureaucratic inertia? Paul Golay again turned to Albert Thomas who decided that the first relevant vacancy should be offered to his daughter. Hence, in March 1925 she was again proposed for the Conference, and subsequently engaged by the Office.

In the Typing Pool

Alice Golay entered the ILO on 15 June 1925 as a shorthand-typist (class B-monolingual) in the Typing, Multigraph and Roneo Branch. It must have been somewhat of a cultural shock for the young pianist to enter the busy offices of the typing pool under the strict command of its head, Geneviève Laverrière², whose image we recognize as the authoritarian and beautiful Mrs. Fontanier in the novels *Comme le Sable* and *Le Creux de la Vague*. In these novels she remembers the Pool as a unit with many young women of different nationalities working in a "very feminine atmosphere which prevailed in Mrs. Fontanier's branch", each having "chosen this new and attractive career of an international official, ... but at the same time started an existence different from her own and that of her surroundings" (*Le Creux de la Vague*). As she later described the dilemma in *Comptez vos Jours*, "separated because I am not married, because I have no children" ... "separated from my fellow-countrymen because I earn my living not among them but among foreigners," ... "separated from myself because I am torn away from what I was, without being the one I am to be when I have shed the slough".

In her books she recalls the view approaching the ILO lakeside building: "A large park with old trees, a gray frontage hidden behind the branches. But when following the small footpath covered with dead leaves, ... one arrives at a parking lot, and what immediately meets the eyes is not a pretty bourgeois residence, but large barracks as ugly as a factory".

In her diary and novels she describes the lake, the park "which surrounded the immense building ... a marvel of softness and mystery",

the marbled entrance hall, the long corridors, the "mysterious" typing pool, the offices with in-trays full of documents and journals, the walls "decorated" with files, the desks covered with books and papers, the busy officials with their briefcases, the talks on professional and sentimental issues, the homes with the photograph of Albert Thomas! She observed it all and wove it into her novels as a backdrop to the essential human sentiments of love, hope, disappointment, egoism, and the fate of women in an often hostile society.



Alice Golay

At first she rented a room at quai des Bergues but in 1932 she settled into a new small flat (two rooms and a kitchen) on 5 rue Théodor Weber, which was to remain her home until 1992. For Alice Golay, Geneva appeared as "*la Babylone helvétique*", so different from the world she had previously known. Like Hélène in her book *Le Creux de la Vague*, "year by year, the new life had taken a larger and larger part, while the old one less and less". Thus while at first her chief Mrs. Laverrière regretted "a certain tendency to chattering and concealed inactivity during working hours", she quickly seems to have adapted herself to the office routine and already in May 1926 she won an internal competition and was promoted to clerk-1st class.

The toils of a documentalist

It was a new challenge for Alice Golay when, in June 1926, she was transferred to the Documents Service of the General Information Section. In the job of *dépouilleuse* she spent the next thirteen years, a period of her life on which she frequently drew in her novels.

Her duties were to analyse and prepare abstracts from incoming French language periodicals and documents. In this work her good analytical and drafting skills came to great use, and she was

noted for her "well chosen selection of information" and "the intelligent and careful drafting of abstracts", unfortunately "blemished with typing and spelling errors".

The workload was extremely heavy and her chief, Miss Marie Schappler, was highly demanding and kept detailed output statistics, as can still be witnessed from the files. "Exigent of her staff and of herself ... strenuous in her work and devoted to the service" (as stated in a report), she lived mainly for the Office and expected her collaborators to do the same. Alice Golay suffered under the burden and in *Jette ton Pain* she describes how she "at the Office was sinking under an excessive workload, obliged each day to produce 35 abstracts from newspapers and periodicals, not counting French parliamentary debates", which figured among her daily tasks, frequently obliging her to take the papers home and work till late into the night to finish the work. Her endeavours were appreciated and in 1939 her chief complimented her as "one of the best *déponilleuse*" in the unit.

First literary steps

In *Le Creux de la Vague* the heroine makes the following remarks about her career: "I have really made a good choice, she suddenly thought with a pang, shutting the door of her car, as if she had waited twelve years to pose this question and was starting to dream of a life which could have been hers if she had wanted". The choice in life - and to have the courage to make it - is a theme which frequently occurs in her works. In *Comptez vos Jours* she poses the question of the role of women in an age where the offices "slowly develop a new form of female servitude and greatness?".

Feminist, pacifist and socialist, Alice Golay was very much aware of the social and political turmoils of her time. Geneva had been hit by a serious economic crisis and unrest which in 1932 culminated in a large demonstration suppressed by military force. Against this background she made a first attempt in 1935 to write a novel but the manuscript was later destroyed. A new impetus to her literary interest was the creation in 1936 of the book-club *La Guilde du Livre*. On the suggestion of its director, Albert Mermoud, she wrote an article about the *Guilde*, and during her holidays at Côte des Maures in July the following year she started writing the first

fragments of *Nuages dans la Main* (Clouds in your Hand), which was to be published in 1940.

Deceived

Somewhat naively Alice Golay got herself involved in a sordid affair which could have had serious consequences for her. A colleague, Heidi Flubacher-Stöcklin, had befriended a certain Yves Le Gallou (alias Marcel Dupan or René Landais) whom she assisted in selling an expensive property in Barcelona, ostensibly for the benefit of his infant son. During Le Gallou's stay in Geneva, Alice Golay had permitted him to spend some nights at her loft, and to keep a suitcase there, believing that he was a conscientious objector without resources. It later emerged that he was a known imposter, swindler and thief, and had been using the suitcase for hiding stolen goods. After his arrest, Alice Golay was called as a witness in the case, which was widely reported in the Geneva papers. As a result she was suspended from her functions as from 27 December 1939, pending a disciplinary inquiry. When the court laid no charges against her, she voluntarily resigned on 31 January 1940 under the general scheme for wartime staff reduction receiving from the Pension Fund some 20,000 Frs.

A new life

In her diary (*Carnets 1939-1982*) she wrote: "My last day at the Office. I spent it putting order in my drawers and cupboards. ... I have worked fourteen years and eight months behind these walls, fed up of spending my life shut up from morning to night just to earn it. But today I feel somewhat heartbroken at the idea of leaving. This table, this office, these two big windows opening onto the beautiful trees, the changing sky with the passing clouds, all that, during fourteen years and eight months I have looked at while working. An office which, little by little, becomes a kind of second home where one lives all day. In particular an office such as ours, as Liliane said to me yesterday, where we have experienced many things other than just earning a living ... Yes, many other things, our friendship, our love affairs. This is where, year by-year, our hearts have grown long and strong roots".

Like many who abruptly stop working, the departure from the daily routine left an unexpected void. She confessed in her diary: "Yesterday was the first day of freedom. How

often have I not wished for this freedom which would permit me to write! But my reaction was unexpected. I neither felt like writing, nor painting, nor playing music. For the first time I would have preferred to work at the office". ... "I had not realised to what extent I needed the others, the presence of my friends and co-workers. This impetus, this excitement, this internal energy which I thought was my own, it was they who gave it to me. When I meet someone, I start living again. I see and listen again. For that reason I was able to write these three pages, because I communicate with the others".

Wartime and literary pursuits

The war broke out in Europe; she was now unemployed, but for her it was "the very best gift: time to write".

In July 1940 she had completed *Nuages dans la Main* which was published by *La Guilde du Livre* in December that year on the recommendation of the well-known author C. F. Ramuz. For her parents, her literary pursuits came as a surprise, and their reactions were mixed. Paul Golay wrote her a letter listing in detail what he considered the "faults" in the work and recommended that she start all over again; her mother appealed for suppression of certain pages which she thought "scandalous".

To protect her family and patronym, Alice Golay chose the pen-name Alice Rivaz (from a village not far from her birthplace). Later in her book *Ce Nom qui n'est pas le Mien* (The Name which is not my own) she reflects on this dual personality which she had assumed, navigating between an Homeric Scylla and Charbydis, with a wish to hide in privacy while stepping forward to be known and recognised.

In 1942 René Juillard obtained the publishing rights for France. Some linguistic changes were undertaken as well as reference to Hitler and the war because of the occupation. In the preface the academician Edmond Jaloux criticised certain "helvétismes et négligences de style", which actually had been corrected in the new edition and he attacked the international organizations, and in particular the ILO. This led to a conflict with Alice Golay, who only discovered the text in proofs; on her insistence the reference to the ILO was omitted. Like her father, she had courage and could stand firm.

In the following years she wrote several novels under her pen-name Alice Rivaz, of which *Comme le Sable* was published in 1946 and *Paix des ruches* in 1947, an anthology of French poetry (1942), while together with her former colleague, Suzanne Fontana she translated the novel by John Brophy: *Immortal Sergeant*. Under her own name she also contributed articles to several journals, mainly on feminist and social issues. To supplement her income she held various temporary jobs, in particular with the Anglo-American Press Bureau, which later provided background to her novel *La Paix des Ruches* from 1947.

Hard times at the ILO

With the end of the war the Press Bureau closed in August 1945 and she found herself without employment. Hence, on 5 April 1946, she applied to the ILO for reintegration, but only after the return of the "Working Centre" to Geneva and the intervention of Charles Schürch, the Swiss trade unionist, was she re-engaged from November 1948, not as a documentalist but as a registry clerk! A surprising decision considering her past career and literary achievements, but there seems to have been no other vacancies and she badly needed a job.

The three years that followed probably the most unsatisfactory physically taxing for her. Assigned to indexing of incoming correspondence, she had neither the experience nor the physical strength to deal with the tasks imposed on her. The staff worked under the watchful eye of the Registrar, Gustave Dubourg, and his assistant, Mrs. Marthe Barambon who from a glass window in the neighbouring office followed the progress. There is no doubt of the purely manual requirements of the job; as Dubourg noted: "in addition to the professional qualifications of the candidates, physical strength is of importance, as entries in the various registers obliges the person to remain standing up for long hours".

Her literary activities came to a halt and in her diary she complained: "Seven months of silence and indescribable moral sufferings in a state of rigidity, in spite of my change of life and return to the ILO and the obligation to concentrate on a new job which they say is temporary, but which is completely against all my likings and does not correspond to my professional knowledge, a real manual labour carried out

Message

standing, consisting in moving and replacing index cards in draws which are very difficult to open and close. ... I discover now the fatigue in the body, the muscles, the legs, the back the neck only creating one profound need: to go to bed once the drudgery of the day is finished and wipe it out in sleep".

Her report for 1949 is critical of her insufficient knowledge of Registry work and procedures while acknowledging her good will and interest in ILO activities. As a result the Promotion Board prolonged her probation period and withheld the annual increment while considering "that Miss Golay was probably not suited for the duties required of her in the Registry and further recommends that if and when a vacancy occurs in another Section or Service, Miss Golay should be given an opportunity of a transfer".

The next year the report was more favourable and her appointment was confirmed. Things also started to look brighter. She was temporarily promoted to AMD (Assistant Member of Division, a junior professional post) and on 1st September 1951 transferred to the Manpower Division.

Family affairs

Unfortunately this turn for the better was accompanied by personal worries. Her father Paul Golay had died in June 1951. Together with her mother she rapidly compiled a volume of his political writings (a selection from his some 7000 articles) which was published the same year as *Terre de Justice*. Both father and daughter were talented writers, but Paul Golay had no literary ambition, his writing was a tool in a struggle for his convictions. Her mother, Marie Golay, then moved to Geneva to stay with her daughter in her small flat. Life together proved a serious strain in spite of their loving relationship. For Alice Golay, it was a new obstacle in finding time to write. She later drew on this experience in chapter IX of *Comptez vos Jours*, and in *Jette ton pain* she describes with feeling and honesty the tension between the two, slightly disguised as Mme Grace and her daughter Christine.

A new beginning

At the ILO Alice Golay had at last returned to a post where her abilities and experience were appreciated. After four months in the Vocational Training Section she won a competition and was appointed as research assistant in the

Employment Section from 1st January 1952. A plan to send her to Belgium to acquire experience of employment service had to be abandoned because of her family situation. In her new job she found a challenging, although often exhausting, activity and, more important, a friendly and more human relationship among the staff and with her superior.

A nice custom at the time was for the Director to congratulate members of staff on promotion. Alice Golay received such a letter from David Morse on 7th January 1952 to which she replied on 11th January, thanking him for the confidence shown in her and assuring that she would do her best to accomplish her new tasks in the best interests of the Office, thus participating in achieving the common goal of social justice.

Her direct chief was Donald L. Snyder who thought her "conscientious and hardworking, [with] good judgement and reliability", ... "co-operative and intelligent, and a valuable and effective member of the Section". Her duties during the next eight years spanned widely-differing areas dealing with employment situation and labour market issues through the employment services, questions relating to older workers and women, preparation of some 600 abstracts annually, assisting in research and occasional translation of texts. Not necessarily an exciting occupation for a person of her sensitivity.

Although her name does not figure as the author (most staff-work appeared anonymously) she wrote notes for *Industry and Labour* and the *International Labour Review* (two articles, June 1954 and July 1955, on the employment of older workers and on older women), a report for the Textiles Committee (1958), a chapter in the report *The Age of retirement* for the European Regional Conference (1955) and a report on employment of older women workers prepared for the UN Committee on the Status of Women (9th Session, March 1955). On the latter she revealed in her diary that she "knew nothing about the subject" and "to have to fabricate such a study in six weeks all on her own was madness." - But still she did it!

She was longing for time for her literary work. In her diary she counts the time spent on her daily activities: "At the Office: 8 hours; working at home for the Office: 2 hours minimum; four

journeys by tram of ½ an hour each: 2 hours; three meals: 2 ½ hours. Total: 14 hours". - And she adds: "Under these conditions, how can I dream of writing even notes in this diary?"

Alice Golay had a good relationship with her colleagues, and one them, Antoinette Béguin, still remembers her as "a charming person, kind-hearted, soft-spoken and friendly. She took an interest in people, but was never intruding or indiscreet. She had a sense of humour, but with kindness and never at other people's expense". Office life gave her inspiration but as she explains, those "who surround you in daily life, with whom you work at the office, those whom, in your thoughts, you can't avoid modifying, deforming, partially erasing, and at the same time adding something to them, exaggerating certain of their gestures, giving them qualities and faults which are not necessarily theirs, behaviours in which you encase them - thus having the impression of lifting them above themselves, or on the contrary debasing them, or indeed reincarnating them in a completely new person to become a character in a novel".

Free end recognized

On 4 May 1958 Alice Golay noted in her diary: "Mother has died in the course of a long sleep without agony ...". Her grief at the loss was mixed with a feeling of relief, to be free again to take charge of her own life. A second event was the offer of a contract by the Foundation *Pro Helvetia* which hastened her decision to devote all her time to writing. "Small fact with great consequences because it incites me to resign from the ILO earlier than I thought I could" ... "Hope to realize at last what I dreamt about for such a long time", as her diary records. Thus on 12 February 1959 she gave notice with effect on 15 August; she was then 58 years old and free again to pursue her literary interest, as well as music and painting.

It is with a certain sadness that one reads the entry in her diary: "Today, 31 July 1959, my last day at the ILO. ... If I add the years I worked at that organisation, between the two wars and after the last, it comes to twenty-five years and some months, all my best years lost, except for the time during the war when I for the first time had leisure to write."



In the years to follow she published i.a.: *Sans Alcool* (1961), *Comptez vos Jours* (1966), *Creux de la Vague* (1967), *L'Alphabet du Matin* (1968), *De Mémoire et d'Oubli* (1973), *Jette ton Pain* (1979), *Ce Nom qui n'est pas le Mien* (1980), *Trace de Vie, Carnets 1919-1982* (1983) and *Jean-Georges Lossier, Poesie et Vie intérieure* (1986). Many of her books are currently being reissued by the publishers L'Air, so readers again can enjoy her works. Her writings have been honoured by many prestigious literary prizes and a memorial tablet has been placed on the building at 5 rue Théodor Weber where she lived from 1932 until 1992. Her last years were spent at the old people's home "Mimosas" where she died on 27 February 1998.

¹ In particular the files P. 1648, P 6/8 pt.II, P6/14/1 and PD 6/1/20.

². She has « su maintenir une exacte discipline au sein d'un personnel nombreux, hétérogène, qui travaille dans des conditions sensiblement plus pénibles que celles qui prévalent dans les autres services". (Quoted from the 1935 report.)

The role of Osvald Stein (1895 - 1943) in the history of the ILO

by Vladimir Rys

"One of the most eminent of the first generation of international civil servants" – such was the tribute paid to Osvald Stein by his ILO contemporaries. Readers of the *Message* may recall an article devoted to the tragic story of his death by Robert Nadeau in an earlier issue of

this publication. But a more detailed assessment of the importance of his work for the organization is still lacking. The purpose of this article is to fill this gap, taking into account the results of more recent research concerning the historical evolution of social security.

For some years now, Osvald Stein has occupied a place in the history of the international development of social security for two reasons.

Firstly, as the last pre-war Secretary-General of the organization which was the forerunner of the International Social Security Association (ISSA), known by the name of the International Conference of Mutual Benefit Societies and Social Insurance (Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales - CIMAS).³⁷

On the other hand, within the ILO, he is recognized as the one who knew how to draw a benefit from the displacement of its working centre from Geneva to Montreal in 1940. Indeed, it was thanks to his effort, which earned him a promotion to the rank of Deputy Director, that social insurance was able to be established solidly in the South American continent.

This image is starting to be enriched as a result of research published during recent years. Thus, in a study devoted to the birth of the ISSA in 1927,³⁸ Cédric Guinand unveiled the magnitude of the efforts deployed by officials of the ILO and, in particular, the intensity of the negotiations conducted by Osvald Stein resulting in the founding of an international organization of administrators of sickness insurance.

Almost concurrently, Sandrine Kott analysed the history of the ILO's activity in the social insurance field in an innovative approach emphasizing the individual role of officials behind the façade of the organization's official policy and suggested that it was indeed Osvald Stein who had "played a pivotal role" within the Social Insurance Section³⁹ and, consequently, in the formation of the official doctrine of the ILO in the sector. It is therefore with this enhanced image of a personality for several reasons exceptional that we can approach his biography.

³⁷ Obituary published in the *International Labour Review*, February 1944, p. 142.

³⁸ Cédric Guinand: "The creation of the ISSA and the ILO" in *International Social Security Review*, No. 1, 2008.

³⁹ Sandrine Kott : "De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1944). L'OIT comme un acteur international." Geneva, 2009 (p.12). Paper made available on the site of the Centennial Project of the ILO, (www.ilo.org)

His youth in the Austro-Hungarian Empire and the beginnings of his professional career

Osvald Stein was born on 20 July 1895 at Litomyšl in Bohemia. Very little information is available concerning his family which moved shortly thereafter to Valašské Meziříčí in north-eastern Moravia where the young Osvald passed his baccalaureate at the Classical College in 1913. On the eve of the first world war the family moved to Vienna. According to the archives of the ILO, he studied economics, mathematics and law in Prague and in Vienna. In 1917 he received a doctorate in law from the University of Vienna and was conscripted immediately thereafter by the Austro-Hungarian army and sent to the Russian front.

At the very beginning of his engagement, he suffered a serious wound to the spinal column and spent a year in Russia as a prisoner of war.

After the armistice, he was repatriated to Vienna and offered employment by the Ministry of Social Affairs to work in the service dealing with problems of wounded prisoners of war. He then applied for the position of social attaché at the Embassy of Austria in Prague and, in 1922, joined the ILO. As recounted by Sandrine Kott,⁴⁰ Osvald Stein was chosen personally by the chief of the Social Insurances Section of the ILO, Adrien Tixier, from a list of five candidates, on the basis of his exceptional skills. Assigned primarily to the war disabled service, he committed himself rapidly to other activities connected with the drawing up of international conventions in the social insurance field.

Through his technical skills and his great aptitude as a negotiator, Osvald Stein made a major contribution to the work of the ILO at that time. His role in the founding of the organization which was the precursor of the ISSA, outlined below, was part of that commitment.

Certain of his activities exceeded the strict delineation of the organization's work programme. Hence, he published articles in specialized journals, delivered conferences on commercial and social insurance at the International Law Academy of the Hague and participated in numerous international missions in this sector.

⁴⁰ Kott, op.cit., p. 11.

One of the most difficult tasks politically was the solution of problems concerning the pensions of miners following the attachment of the Saarland to Germany in 1935. Moreover, he held the office of Honorary Secretary of the International Association of Veterans as well as that of Secretary of the Insurance Committee of the International Law Association.

His true role in the birth of the ISSA remained unknown for a long time. In one of the booklets periodically recounting the official history of the ISSA,⁴¹ Osvald Stein is mentioned for the first time on the occasion of his nomination as Co-Secretary (along with his hierarchical chief Adrien Tixier) and, starting in 1932, as the sole Secretary, of the International Conference founded in 1927. The text refers, on the one hand to the wish of Albert Thomas to obtain the support of managers of sickness insurance, at the national level, for the ratification of his conventions and, on the other hand, to the need of the latter to count on the ideological and material support of the ILO. It is under the influence of the work of the annual conference of the ILO, having on its agenda the first convention on sickness insurance, that a certain number of influential personalities of this branch are said to have decided upon the establishment of an international organization of its administrators. Naturally, omitted is the founding myth to the effect that it was the fact of not having the right to speak as delegates to the ILO conference that led the managers to create their own international organization. All this proves to be somewhat reductive and we are indebted to Cédric Guinand for the discovery of the long road which led to the accomplishment and recognition of the considerable effort deployed by the ILO, and more particularly by Osvald Stein, in arriving there.

Without lingering on the historical antecedents of this project, we will nevertheless take note of a Swiss initiative led since 1926 by the Health Department of the canton of Basel, in order to establish an international platform for the sickness insurance institutes of Switzerland, Germany and France. Because this proposal did not concur with the viewpoint of the ILO, the latter despatched Osvald Stein to Berlin in

December 1926, to convince the German representatives of the disadvantages of the Swiss plan. This mission was successful, as well as a series of others carried out the following year for the same purpose.

It should be noted that the creation of the International Association of Physicians in 1926 lent an urgent character to this action of the ILO. In fact, the aims of this professional organization “diametrically opposed to the proposals of the ILO” concerning compulsory sickness insurance in particular, required an immediate reaction.⁴² It was thus that after several months of intense activity, on the occasion of the annual conference of the ILO held in Geneva from 25 May to 16 June 1927, with the first International Convention on Sickness Insurance on the agenda, the conditions were combined for convincing the administrators of several European countries of the necessity for joint action, under the leadership of the ILO.



Osvald Stein

The official history of the ISSA mentions Osvald Stein for the second time on the occasion of the termination of the CIMAS Secretariat in Geneva in 1940 by his colleague, R.A. Métall. The text specifies that Stein was one of the officials transferred to Montreal during that same year, with the following comment: “He inspired the formation of the Inter-

⁴¹ *In the service of social security : The history of the International Social Security Association 1927 to 1987*, ISSA, Geneva, 1986 (p.15).

⁴² Report of Osvald Stein on his mission to Berlin on 10.12.1926 quoted by Cédric Guinand, op.cit., p.87.

American Committee on Social Security in December 1940, with the intention of promoting the development of social security in the Americas as he had done in Europe.”⁴³

His activities in Canada

Osvald Stein was not a stranger to the American continent at the time of his transfer to Canada. In fact, he had attended the first regional conference of the Member States of the ILO in America at Santiago, Chile in 1936 and had drawn up for this conference, on the basis of international standards in force, a Social Insurance Code for the Americas.

This document, adopted unanimously, was the milestone of a new era in the evolution of social insurance for Latin America in particular. The text was revised on the occasion of the second Regional American Conference in 1939 at Havana (Cuba). Osvald Stein also played a determining role in the creation in 1940 of the Inter-American Social Security Committee at Lima, an initiative which was to result in the convening of the First Inter-American Conference on Social Security in 1942 at Santiago Chile. To give effect to its decisions, the Conference created a Permanent Inter-American Committee on Social Security which immediately requested the Director of the ILO to name Osvald Stein as Secretary-General.

In parallel with this activity at the regional cooperation level, Osvald Stein was also toiling, on the spot, on the promotion of the social insurance schemes of various countries. Accordingly, in 1940, he designed for Bolivia a plan for the introduction of a social security scheme. In 1941, he advised the government of Chile on the reorganization of its system. In 1942, he carried out missions in Peru, Bolivia, Argentina and Uruguay.

At the beginning of 1943, he visited Mexico to advise the government concerning the enforcement of its new social insurance scheme. And again one month before his death, he went to Venezuela to offer assistance concerning the administration of the sickness and accident insurance scheme. Osvald Stein thus rendered very important services to the institution for its development in the region.

As for his role at the level of developing the official doctrine of the ILO on social security, we have already mentioned the pivotal role attributed to Osvald Stein for his activity within the Social Insurance Section prior to the Second World War. This role was strengthened further during his sojourn in Canada, when he was promoted to the rank of Deputy-Director of the ILO. According to the study of Sandrine Kott, “the ILO was largely excluded from the elaboration of the important orientations relating to social security during the years 1941-1942.”⁴⁴ Indeed, neither the Atlantic Charter, signed on 4 August 1941, nor the Beveridge report, published in November 1942, take account of ILO conventions.

The author analyses the evolution of the ILO’s position during this period and underlines the organization’s attachment to the tripartite contributory social insurance model which is “at the very foundation of its identity”⁴⁵ and is manifest in the months preceding the publication of the Beveridge report.

However, in the course of 1943, under the influence of Osvald Stein, the ILO suddenly changes its position in favour of the Beveridge report, in spite of the reluctance expressed in certain British political milieux. “This almost euphoric conversion of Stein and soon of the entire Organization to the Beveridge model should be read in the context of the expected defeat of Nazism which opened the perspective of a new organization of the world. ... Osvald Stein no doubt perceived in the worldwide reception of the report an opportunity to revive the ILO as an international actor and to make of it the artisan of an internationalization of social security.”⁴⁶

In the end, it was not overly difficult, during the period leading to the ILO Conference in Philadelphia in 1944, to integrate the insurance policy principles commended by the Organization into the concept of social security inspired by the Beveridge report. After all, the latter initially envisaged only a unification of social insurance schemes and a broadening of the social guarantee offered to the population. The task begun by Osvald Stein was completed

43 ISSA, op.cit., p.19.

44 Kott, op.cit., p.25.

45 Ibid, p.26.

46 Ibid, p.27 – 28.

by his colleague and compatriot Emil Schönbaum, actuarial adviser of the ILO, who assumed the function of rapporteur of the Social Security Commission of the Philadelphia Conference.

The abrupt ending of a brilliant career

The article by Robert Nadeau, already mentioned, recalls that, according to the Canadian police, Osvald Stein died from an accident which occurred on 28 December 1943, toward 6 o'clock in the morning, on descending from the train at Rigaud, a suburb of Montreal. However, few of his colleagues believed in this official version and several theories were formulated as to the violent causes of his death. Certain individuals suggest that, profiting from his numerous journeys in the American region, Osvald Stein had assumed the task of courier between allied governments for transporting ultra-secret documents. Hence, he could have been liquidated by agents of other powers engaged in the war. According to another theory, he could have been the victim of NKVD agents operating in Canada at the time.

In this regard interesting information has been unveiled recently by research undertaken in the archives of the ILO. In her article "Spies at the ILO", (see Jaci Eisenberg: "Spies at the ILO", in *Friends Newsletter*, ILO, No. 49, 2010).

An American academic, Jaci Eisenberg, calls attention to the fact that, a few weeks before his death, Osvald Stein was in contact with the Embassy of the USSR in Ottawa, through his collaborator, Hermine Rabinovitch, mentioned in 1946 during the investigations of the "Gouzenko affair" as a member of the Swiss network *Rote Drei* spying in favour of the Soviet Union. According to an internal inquiry of the ILO, it was at the request of Stein that Rabinovitch, who analysed Soviet documentation for him, had proposed to the Embassy that it cooperate with the ILO by providing it more frequently with a greater volume of reports and periodicals.

Stein was purportedly convinced at the time of the need for Soviet support for ILO activities in the post-war world. Could this contact have

drawn the attention of USSR agents to his non-official activities?

It seems appropriate to conclude this note by recalling the tributes paid to Osvald Stein by the ILO world of the time. The essence is contained in the minutes of the 92nd session of the ILO Governing Body which took place at the end of April 1944 during the Philadelphia Conference.

In his report to the Governing Body, the Director Edward Phelan spoke of the hundreds of telegrams and messages received by the Office from all parts of the world.

He mentioned one that referred to Osvald Stein as a great ambassador of social justice. The representative of the Mexican government recalled the service rendered to the numerous Latin American countries and regretted the loss of the true apostle of social security. The governmental delegate of China expressed his regrets over his disappearance at the very moment when thought was being given to inviting him to his country to organize a social insurance scheme there. For the spokesman of the Employers' Group, there was no doubt that Osvald Stein had become "the greatest living authority on social insurance".

He was not only a man of profound technical knowledge, but also of broad and statesmanlike views." The representative of the Workers' Group, in expressing his appreciation for the services rendered to the ILO, emphasized that they were services rendered to the entire world.

At the end of this account, a question repeatedly comes to mind. What error did he commit, this man of exceptional intelligence, to end his life with his body cut in half by the wheels of a coach? An unlikely slip on a chance step down from an overheated train, an impromptu meeting with an unknown individual which would have miscarried with unforeseeable consequences, or simply disregard for the danger involved in his clandestine activity in time of war?

Perhaps the opening of the secret files in London, Washington or Moscow will someday provide us with the answer.

Emil Schönbaum (1882-1967), the man who guided the ILO's transition from social insurance to social security

by *Vladimir Rys*

We have encountered Emil Schönbaum⁴⁷ in the account of the activities of the International Labour Office in Montreal during the Second World War and of the destiny of his friend and compatriot, Osvald Stein, the Assistant Director of the Office who disappeared tragically in December 1943. Indeed, the latter played a determining role in the life of the great actuary, who became one of his closest collaborators.

Beginning of career following the first world war

Born in 1882 at Benesov in Bohemia (part of Austria-Hungary at the time), Emil Schönbaum studied mathematical sciences in the faculty of Philosophy of the University of Prague. Having made Insurance mathematics his field of specialization, he also spent a few semesters at the University of Göttingen. Following the First World War, and shortly after the founding of Czechoslovakia, he received his aggregation at the University of Prague to teach actuarial mathematics and statistics and, in 1923, was named Professor of Actuarial Mathematics.

According to the official biography of the time, it was at the request of the first Czechoslovak President T.G. Masaryk that he turned his attention to the social insurance field, becoming one of the founders of the country's social insurance system. As of 1921, he assumed a leading role within the Committee of Experts created by the Ministry of Social Affairs to carry out this project; it was at the proposal of this Committee that the first social insurance Law for employees in the event of sickness, invalidity and old age was adopted in 1924. He next held the position of Director of Actuarial Studies and Statistics of the General Pensions Institute and, during the years 1927-1929, worked essentially on the reform of the pension system. During the period from 1932 to 1934, his main task was the reform of the social insurance system for miners. As of 1935, and until the end of pre-Munich Czechoslovakia, he presided over the Czechoslovak Social Institute, a consultative organ of the Ministry of Social Affairs bringing

together representatives of social sciences as well as social partners.

Entry the ILO and Nazi persecution

His career as an international adviser began at the start of the Thirties when he was solicited, as an expert of the ILO, by the Greek government in order to prepare a financial plan for the new social insurance system. It was at this time that he commenced a close collaboration with Osvald Stein, a member of the Social Insurance Section of the ILO in Geneva.

This collaboration quickly turned into a friendship which was soon to be put to the test. In fact, even before the end of Czechoslovakia and the occupation of the country by Hitler's armies in March 1939, the situation deteriorated rapidly in the second Republic. Public personalities, leaders of economic life, officials and teachers of Jewish origin were requested to vacate their positions. Emil Schönbaum was no exception and he sought to leave the country.

Fortunately for him, he had good friends outside of the country⁴⁸. It was thanks to Osvald Stein that he received an invitation the following year to accompany, as an expert of the ILO, a reform of the social insurance system in Ecuador. In 1941, it was the Mexican government which entrusted him with the task of preparing technically the country's first law on social insurance. And in 1942 he could be found in Bolivia engaged in a study with a view to the introduction of a pension insurance scheme for miners. At this time, Schönbaum was sufficiently known and appreciated in the region to permit Stein to submit Schönbaum's application for the position of actuarial adviser of the ILO in Montreal. This application was immediately accepted by the Director ad interim Phelan, who signed his appointment in August 1942.

Let us point out in passing that, according to his official curriculum vitae, in addition to his Czech

⁴⁷ During the time when he was with the ILO his name was spelt Shoenbaum (without c), probably due to avoid a German connotation.

⁴⁸ His younger brother, Karel Schönbaum, legal expert and professor at the University of Prague, did not have the same luck. After a long stay in the concentration camp at Terezin, he was transferred in October 1944 to Auschwitz where he met his death.

mother tongue, he mastered English, French, Spanish and German.

His activities in Latin America and the call of the Czechoslovak government in exile

In his new role and following the frenetic programme launched in the social insurance field by Stein, he travelled considerably in the region visiting Paraguay, Chile and Costa Rica successively. In 1943, he returned to Mexico to lend a hand in setting up the new system of social insurance of which he was one of the founders. At the beginning of the year, it was the Czechoslovak government in exile – whose headquarters were in London – that decided to call upon his services.

With the Beveridge social security plan becoming the programme of the Allies for the post-war period, all governments were exerting themselves to prepare for the future.

It was therefore natural to call upon the country's best expert to carry out the job of reconstruction in his field. Osvald Stein was not very happy with this development, for he had other plans for his friend⁴⁹. But he accepted it resignedly – “after all, Schönbaum is still titular Director for the Pensions Institute of the Czechoslovak Government, while he is only a temporary official of the ILO.”⁵⁰ Schönbaum himself was not very enthusiastic about the idea of leaving for London and took pains to convince all parties involved that he could very well work for the Government while at the same time remaining an official of the ILO. To the extent that it was anyhow he who should have the last word, he won out.

In September 1943 he was appointed as Director of Reconstruction of Social Insurance in the Ministry of Economic Reconstruction of the Czechoslovak Government and, in December, he received from Osvald Stein, just a few days before the latter's death, a telegram notifying him of the extension of his contract as actuarial adviser of the ILO until the end of June 1944.⁵¹

⁴⁹ Stein was counting on Schönbaum for developing the project designated in the ILO's files as “*European Social Security Administration*,” the details of which are unknown to date.

⁵⁰ Note from Stein to Phelan of 7 September 1943.

⁵¹ Telegram from Stein to Schönbaum (in Mexico) of 23 December 1943. (ILO Archives).

His role at the ILO Conference in Philadelphia

The disappearance of Stein left an immense void in the ranks of the ILO executives responsible during these decisive months for shaping the future of the Organization. Indeed, the preparation of the Philadelphia Conference, foreseen for the beginning of May, was in full swing and social security was one of the major themes on the agenda.



Emil Schönbaum

It was therefore Schönbaum who took over in assuring the correct orientation of the debates by assuming the role of reporter of the Committee on Social Security. To this end, a few administrative problems needed to be solved resulting from his double status. Finally, it was decided to suspend his status of ILO official for the duration of the Conference, to permit him to assume the status of delegate of the Czechoslovak Government.⁵²

The way Schönbaum handled his tasks at the Philadelphia Conference was faultless. From the outset the value of his expertise was amply recognized in the speech of the Head of the Czechoslovak Delegation, Vice-Prime Minister of the Government in exile, Jan Masaryk, who wished to commend the father of the social insurance system of his country. The documents discussed under the theme “Social Security: principles and problems arising out of the war” scarcely allowed the appearance of the tensions which may have existed during the preceding months between the defenders of the insurance model elaborated in ILO Conventions and the partisans of the formula of comprehensive protection encompassing social assistance, presented in the Beveridge plan and strongly

⁵² Letter from Phelan to the Czechoslovakian Ambassador in Ottawa of 3 April 1944.

supported by Osvald Stein.⁵³ The game seems to have been played at the level of the terminology used in the different documents. Quite naturally, the topical term, *social security*, dominated, but it was often perfectly interchangeable with *social insurance*. It could also be replaced in French by *garantie des moyens d'existence* translated into English as *income security*, thus completing the skilful mixture of the new and the old.

Ultimately, just one attempt occurred with a view of blocking the intention of Schönbaum and his colleagues to apply immediately the ideas put forward in the Beveridge plan. It was led by the British Government, doubtlessly in line with the critics formulated initially by Winston Churchill.

When the first report of the Committee on Social Security was presented, Schönbaum pointed out to the assembly that the majority of the Committee had decided to present the basic principles in the form of recommendations; he explained the outline of the report briefly and requested its adoption.⁵⁴

The Delegate of the British Government, Tomlinson, immediately took the floor to present an amendment proposing that the Committee's report be sent to Governments for observations and that the subject be placed on the agenda of the next Conference with a view to adopting a Convention. The manoeuvre failed after a brief discussion, with 14 votes in favour of the amendment (of which two governments: the British Empire and Ethiopia, the remainder being composed of the votes of the employers of various countries), 67 votes against and 4 abstentions. Obviously, the momentum of the Beveridge report, with its new vision of peace for the populations and above all those still under arms, strongly dominated the Conference. In any event, the British Government did not insist and the other texts of the Conference were adopted, often unanimously.

⁵³ For the discussion of this question see Sandrine Kott : « *De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1944. L'OIT comme acteur international* ». paper made available on the site of the Centennial project of the ILO, (www.ilo.org) Geneva 2009.

⁵⁴ On this occasion Schönbaum paid tribute to the members of Social Insurance Section of the ILO (primarily involved were Maurice Stack and Alejandro Flores) who had put forth an "almost superhuman effort" to produce the documents within the deadline. Cf *Proceedings*, p. 186.

It was hence the *Recommendation concerning income security* that became the main document under this item of the agenda. In making reference to the postulate of social security contained in the Atlantic Charter and in considering that income security is an essential element in social security, the text recommends the unification and extension of social insurance to all workers in the spirit of the Beveridge plan. In so doing, it presents a complete model of the ILO for all branches of social insurance, based on the Conventions adopted in the past. The text is completed by the recommendation concerning measures of social assistance for population categories in need who are not covered by social insurance.

In terms of texts adopted in the form of resolutions, it is the *Resolution concerning social insurance and related questions in the peace settlement* that represents the most important document, primarily devoted to rights in the social insurance field for displaced persons, to compensation under systems suspended during the war and to problems arising in the wake of a transfer of population or territory. Another text, the *Resolution concerning international administrative cooperation to promote social security* is interesting to the extent that, oriented towards the future, it refers only once to social insurance. One can even wonder about the motive underlying its adoption. Is there an attempt here to "occupy the terrain" before another organization is created for this purpose, or else to prepare the basis for the establishment of the future ISSA, or was this a new initiative for broadening the field of activity of the ILO? Indeed, the last paragraph proposes "to study the possibility and appropriateness of international or multilateral agreements which would establish bodies responsible for performing common functions, in the field either of finances or of administration."

End of the mission and return home

The task he had to accomplish for the Czechoslovak Government in exile consisted of preparing the post-war reform of the system of social insurance. He carried it out on time as witnessed by the report published by the ILO in February 1945.²⁸ London did not insist on his transfer and, when Schönbaum requested of his Ministry the extension of his appointment as an adviser of the ILO, this was granted until the end of 1945. Ultimately, it was only at the end of

November that Schönbaum took leave of the ILO in Montreal in order to return home.

According to the archives of Charles University in Prague, Emil Schönbaum requested his reinstatement in the Faculty of Natural Sciences in the month of August 1945; this request was immediately granted, accompanied by an invitation to reintegrate his position without delay. However, his return to Czechoslovakia was not marked by a commitment to the reform of social security. Indeed, the Government of President Benes having returned home via Moscow, the project of reform, inspired by the Beveridge plan and drafted by Schönbaum, became the object of fierce political battles between pro-Westerners and the Communist Party. As a consequence, it was made to wait and, finally, the new law was adopted only three months after the coup d'état of February 1948. It is no coincidence that at this same time Schönbaum requested of the Faculty a Special leave to undertake a mission in Mexico.

The second exile, with no return

It is hence for the second time in less than ten years that Schönbaum left his country, this time never to return. The archives of Charles University reveal the game with the authorities played by the professor in order to achieve his ends. In February 1949, the university leave is extended in the absence of being able to find another Czech expert to replace him for this mission which was considered to be important politically.

In November 1949 the Faculty noted that the leave was extended again, at the request of the Mexican Government and through diplomatic channels, and decided to hire a substitute to take over his lectures. And it was only in the summer of 1950 that the Communist authorities realized that they had been duped. By that time, Emil

Schönbaum and his wife finally obtained Mexican nationality and found a new homeland.

By a letter of 27 September 1950, the Ministry of Education, Science and Arts of Czechoslovakia informed the Dean of the Faculty of Natural Sciences of the cancellation of Professor Schönbaum's contract of employment as of 31 August 1950, given that the interested party could no longer be considered to be politically reliable. Indeed, he had "by his own authority abandoned his post and... no longer performs his teaching activity nor other duties arising from his appointment as a professor. Furthermore, he has demonstrated his hostile attitude toward the People's Czechoslovak Republic, the Czechoslovak people and the People's Democratic Government by refusing to return to his homeland... He has thus seriously violated his corporative and professional duties and his duties as a citizen of a people's democratic State."²⁹

Thus Emil Schönbaum, in resuming the activities he had carried out during the war, was able to begin a new life at an age where others retire. During a few more years he directed the actuarial services of the Mexican Social Security Institute. Mexico became his second homeland and he is still held in great esteem there, as one of the founders of the national social security system.³⁰

He passed away in Mexico City in November 1967 at the age of 85.

Notes.

²⁸ Cf. Emil Schönbaum: "A programme of social insurance reform for Czechoslovakia", *International Labour Review*, Vol. 52, No.2, February 1945).

²⁹ Letter in the personal file of Emil Schönbaum in the Archives of Charles University, Prague.

³⁰ Cf. Aguilar Diaz Leal, A.: "Profesor Emil Schoenbaum," in *Revista CIESS* (Mexico City) No. 7, Junio 2004.



Emil Schönbaum at the Canadian Mathematical Congress, Montreal, 1945

From one Century to another

The ILO, Freedom and Democracy

by Francis Blanchard, Director-General, 1974-1989

I was three years old in 1919 when at the family table I first heard speak of Albert Thomas and the International Labour Organization.

Almost every Sunday my father invited some of his veteran friends to lunch, and among them was Jean Toulout, President of the “Fédération des artistes comédiens” and an intimate friend of Albert Thomas. My father, a sergeant-major in an artillery unit, had been seriously wounded during the battles of the First World War. After being treated in a military hospital and after a period of convalescence my father was assigned, thanks to Jean Toulout, to an obscure position in the Cabinet of Albert Thomas.

Around the table, conversation centred on the hardly-won victory over imperial Germany, and on Albert Thomas to whom had been entrusted in 1917 the weighty burden of the Armaments Ministry on which the uncertain outcome of a conflict which had been going on since 2 August 1914 depended. The participants engaged in a friendly quarrel over whether the President of the Council of Ministers or Albert Thomas was the true architect of the victory. My father considered Albert Thomas to be a *demiurge*, i.e. a person with the gift of extraordinary creative powers. They were all agreed as to his genius. They differed over his appearance. Some saw him as short in stature and stocky, others as rather corpulent and always dressed in black. That being said, I leave it to the ladies who are gracing this meal to decide. These lunches invariably finished with patriotic and drinking songs.

Albert Thomas was the son of a baker at Champigny in the Paris area. My grandfather was a baker in Burgundy at Tournus, a Roman town nestled alongside the Saône. You will understand from this evocation of a very distant past that I claim kinship with Albert Thomas. But there is more. When I went to university my professor of labour law was Pierre Waline at the School of Political Science. Pierre Waline spoke to us of the first steps of the ILO under the committed directorship of Albert Thomas. As a young official I worked with Adrien Tixier, former assistant-director of the ILO under Albert

Thomas and Minister of the Interior under General de Gaulle; at his side was Alexandre Parodi, Minister of Labour in the first post-liberation government.



Francis Blanchard

My parents, my younger brother and I lived in a flat in a narrow street, rue Clement, opposite the superb medieval market, the Saint-Germain-des-Prés Market. At the foot of our building, the Town Hall of the sixth *arrondissement* of Paris had hastily installed a soup kitchen around which several hundred men and some women were gathered on the opposite pavement

They waited for hours under the resigned and suspicious eye of the local police in the hope of receiving a bowl of hot soup and a chunk of bread and, for the smartest or most patient who returned to the back of the queue, a second bowl. The sight of these men and women deprived of everything made a strong impression on me, particularly because my father, who had speculated, had lost everything and my mother was compelled to return to work.

Sixty years later – I was nearly 73 years old – when I took my leave of the ILO Governing Body and the International Labour Conference during two special sittings of which I have a very vivid memory, I told the Governing Body and the Conference of my conviction that, if the ILO

could be proud of its past which had earned it the award of the Nobel Peace Prize in 1969, it was only in the future that it would come fully into its own. I did not realize how truly I spoke.

Indeed, I consider the date of 8 November 1989, that brutal break in history, comparable in its effects, both immediate and long-term, with that of May 1453, the conquest of Constantinople by Sultan Mehemet II which led to the downfall of the Eastern Empire.

During the night of 8 November 1989, the Berlin wall came down and with it the Soviet Empire. The ILO attained its full dimension, both geographical and ideological. Thanks to the process of decolonization following the Second World War it had achieved universal geographical coverage and also, if I dare say so, an ideological foundation based on the market economy – which is not to be confused with the wild and unrestrained capitalism which has led to the financial chasm, the economic crisis and the recession with which the world is struggling.

The last fifteen years of the cold war, during which I had the privilege of holding the tiller in a distinctly choppy sea, were marked by violent quarrels between the east, which was trying to rally the third world to its standard, and the western democracies.



Michel Hansenne

It is no insult to the Organization to observe that its reactions are slow. It is very much to the merit of Michel Hansenne that he turned to Chapter XIII of the Treaty of Versailles which contains the ILO Constitution, and in particular to its Preamble, to lead the International Labour Conference in 1998 to adopt, with the support of its President Jean-Jacques Oechslin just before

his retirement from the employers' group, the *Declaration of Fundamental Human Rights at Work*, namely those incarnated in the Conventions relating to freedom of association, the right to collective bargaining, the elimination of discrimination in all its forms, the fight against forced labour and the abolition of child labour. These basic Conventions are not negotiable.

Ten years later, Juan Somavia took up the baton at a time of heated discussion on the subject of globalization. He proposed to the Governing Body to entrust to a *High-Level Committee* co-chaired by two Prime Ministers, the task of drawing up proposals on the topic of the social dimension of globalization, on the basis of a very well thought-out report prepared by the Office.

The day after his nomination, Juan Somavia launched a campaign under the term "decent work". This term has the merit of being short and inviting adhesion. On the eve of the 2005 session of the UN General Assembly, a *social summit* was held, at the level of heads of state and government, which adopted both the concept and the term. This term refers back to the theme of the World Employment Conference of 1976 covering essential needs in the fields of work, income, education, health, housing and culture.

The 1976 World Employment Conference was held some decades too soon. It did not correspond to the mood created since 1945 by the thirty glorious post-war years, which sustained the illusion of continuous growth for the rest of the century. Such a Conference today would be a highly relevant response to the inexorable rise in unemployment resulting from the crisis. It would have to be prepared by an inter-organization secretariat.

One can hardly doubt that it was the problems resulting from the crisis and recession that formed the subject of the discussions, which, rumour has it, the Chancellor of the Federal Republic of Germany, Angela Merkel had with the executive heads of the IMF, the WTO, the OECD and the ILO, whom she had invited to come to Berlin. According to well-informed sources, she encouraged the participants to reach agreement on the policies to be implemented at the international level to ensure that economic growth and progress is compatible with social justice, a goal affirmed in numerous solemn texts but disregarded in practice.

Message

If social justice has an undeniable cost, as does the aggressive defense of the environment which is no longer dissociable from it in public opinion, these two dimensions of sustainable development are creative of employment and thus of fiscal revenue strengthening social protection.



Juan Somavia

Following the work of the *High-Level Committee* on the social dimensions of globalization and echoing the resolution adopted in 2005 by the Social Summit of heads of state and government, the Office, with the agreement of the Governing

Body, undertook a process of systematic consultations with the social partners and governments.

As a result of these consultations, the Director-General Juan Somavia presented to the 2008 Conference at its last session, a report on the achievements of the Decent Work Agenda and the strategies to follow. Following a discussion of a rare intensity, the International Labour Conference decided to give it the title of “ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization”. This Declaration was adopted on 10 June 2008.

It can be seen as both a revised and updated text and as a mobilizing one capable of reaching out to all the decision-makers in the economic and social fields. It rests on four inseparable, interdependent and mutually-reinforcing objectives: employment, social protection, social dialogue and fundamental human rights. The Declaration constitutes a road map. It is a challenge for the Organization and for the Office now and for the next decades to come.

I have no doubt that the ILO will remain true to its initial choice of freedom and democracy which “is the worst form of government ever thought of, apart from all the others”, according to the celebrated formulas attributed to Winston Churchill.

Towards a Challenging Future

In closing, let us recall the acceptance speech by David A. Morse in Oslo, when the ILO was awarded the Nobel Peace Prize in 1969. He then declared, “We have come to worship technological progress, but are horrified by the growing dimension of poverty in the world; we are impressed by what science has devised, but are concerned at society’s inability to find the means of applying its benefits fairly and equitably. The fear, anger and frustration, which are caused by these frightening contradictions, confront mankind with a vast and growing social and political danger. The efforts of the ILO must more than ever before be committed to the reduction and ultimate elimination of this danger”.

The Director-General, Guy Ryder, recently quoting the above, remarked: “Can we say anything different today? We are entering a time

of unprecedented challenges and of exceptional changes in the world of work. These have combined to create a qualitatively new political contest in which the ILO is called upon to advance its objectives”.

The next decades will bring about new challenges and opportunities, which the Organization has to face. Continuing struggles, frustration and compromises will have to be met in the compliance with its noble mandate.

We, who once have served the ILO and the cause of social justice, firmly place our hope in the determination and enthusiasm of the next generations to continue the struggle for the human values in which we all believe. As we pass on the torch, let them say, *the first centenary was only the beginning*.

IE