

## CONVENTION

conclue à Rome le 15 avril 1904, entre la France et l'Italie, en vue d'assurer des garanties à la personne du travailleur.



### EXPOSÉ

de la

Convention franco-italienne relative au travail  
et à la prévoyance sociale.

M. Arthur Fontaine. — Messieurs, — Le Bureau de notre Association m'a demandé de faire un exposé de la convention franco-italienne relative au travail et à la prévoyance sociale. Vous voudrez bien m'excuser si j'apporte ici un commentaire un peu sec, très sobre en appréciations. Je dois me borner à faire ressortir le sens des principales clauses du traité, dont je rappellerai brièvement la genèse et l'esprit. Je compte cependant sur votre bienveillante attention, car le traité de travail signé à Rome le 15 avril 1904 intéresse à deux points de vue l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. D'abord, parce qu'il se réfère uniquement à la protection légale des travailleurs; en second lieu, parce que plusieurs des artisans principaux de l'œuvre réalisée appartiennent à l'Association.

Au début de l'année 1902, M. Luzzatti qui n'était point à cette époque dans les conseils du Gouvernement italien eut un entretien sans caractère officiel avec M. Barrère, ambassadeur de France à Rome, sur les conditions éventuelles d'un traité de travail entre la France et l'Italie. On savait le Gouvernement français disposé à poursuivre des accords internationaux en pareille matière. M. Millerand, Ministre du Commerce, l'avait déclaré, à la tribune du Sénat le 26 mars 1900, en réponse à une question de M. Waddington. D'autre part l'Italie, qu'avait déjà préoccupée le sort fait à ses nationaux victimes d'accident, et à leurs ayants droit, par la loi française du 9 avril 1898, venait d'être émue par certaines dispositions, relatives aux étrangers, d'un projet de loi français sur les retraites ouvrières; M. Luzzatti s'était fait, au Parlement italien, l'interprète de ces préoccupations. Le Gouvernement français fit connaître à son ambassadeur qu'il ferait bon accueil à des ouvertures officielles. Telle est l'origine du projet de convention.

Un nouvel échange de vues se produisit à Cologne, en septembre 1902; M. Luzzatti assistait en qualité de délégué italien à la deuxième assemblée générale de notre association où j'étais moi-

4801

même délégué par le Gouvernement français. Cependant, les conversations restèrent encore à l'état officieux pendant plus d'une année. Mais, vers la fin de l'année 1903, M. Luzzatti étant devenu Ministre et ayant délimité le champ des demandes, il parut aux Ministres français, MM. Delcassé et Trouillot, qu'il était possible d'aboutir rapidement. Je fus, en qualité de Directeur du Travail, envoyé à Rome pour seconder M. Barrère, faire connaître les demandes du Gouvernement français et établir d'accord avec les Ministres italiens un projet de traité. Elaboré au début de janvier, ce projet fut discuté en février et mars. Le traité fut signé à Rome le 15 avril 1904, après de nouvelles conférences. Il porte les signatures, pour l'Italie, de MM. Luzzatti, Ministre du Trésor, Tittoni, Ministre des Affaires Etrangères, Rava, Ministre de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, Stellutti Scala, Ministre des Postes et des Télégraphes; — pour la France de MM. C. Barrère, Ambassadeur de France et Arthur Fontaine, Directeur du Travail. Depuis lors, il a été ratifié par le Gouvernement italien, et sa ratification par le Gouvernement français est imminente.

L'une des principales difficultés, dans les négociations, résultait d'une disproportion manifeste entre le nombre des Italiens travaillant en France et celui des Français travaillant en Italie: environ 200,000 contre 2,000. Dès lors, en matière de prévoyance sociale et surtout pour les pensions d'accident et de retraite, dont le régime était l'objet fondamental des préoccupations italiennes, la simple réciprocité n'offrait que peu d'intérêt pour les Français. Devait-on chercher à donner à la France une compensation sous forme d'avantages commerciaux?

La même question, dans des conditions un peu différentes, avait été posée l'an dernier, à notre assemblée de Bâle, par un délégué de la Belgique, à propos de l'interdiction du travail de nuit des femmes. Notre rapporteur, M. Millerand, rappelait ce matin pourquoi ce point de vue n'avait pas été accepté. On avait tenu à affirmer que la concurrence commerciale devait s'établir sur la base de conditions humaines de travail préalablement définies, aussi bien entre les nations qu'entre les individus d'une même nation. On avait fait ressortir, aussi, qu'on était voué à l'insuccès si, aux difficultés spéciales de la réglementation internationale du travail, on superposait les difficultés plus complexes encore des traités de commerce.

Les mêmes raisons valaient pour les négociateurs français et italiens. C'eût été d'ailleurs, aux yeux des ouvriers, compromettre l'idée nouvelle, que de donner aux traités de travail l'apparence d'une garantie directe et nouvelle des intérêts commerciaux en présence.

Mais en dehors des stipulations douanières, il y avait une autre compensation possible, quoique délicate, pour les intérêts français, sur le terrain même de la protection légale des tra-

vaillours. La France pouvait demander, et c'est l'esprit même de la délibération de Bâle que je viens de rappeler, que la concurrence ne s'établît pas à son détriment au moyen de conditions de travail abandonnées par la plupart des peuples industriels et de nature à entraver par répercussion le progrès de sa propre législation ouvrière. Le progrès de la législation ouvrière à l'étranger, obtenu par convention, pour rendre plus facile, moins onéreux à nos industriels le progrès de la législation ouvrière française, tel est le point de vue auquel s'étaient placés souvent les orateurs du Parlement français.

Sans doute, il ne faut pas lier à des accords internationaux tout progrès de la législation ouvrière. L'expérience a prouvé que le surmenage n'est pas une forme avantageuse de travail et qu'à l'usage, les travailleurs vigoureux et dispos donnent de meilleurs résultats que les travailleurs anémiés dès l'enfance ou déprimés par de trop longues journées de travail. C'est une question d'espèce et de mesure. On ne peut méconnaître que, par exemple, des filatures travaillant jour et nuit avec la main-d'œuvre féminine rendent plus difficile la situation des filatures dans les pays où le législateur, mu par des préoccupations hygiéniques et sociales, a interdit le travail de nuit des femmes. Il était donc important pour la France, au point de vue même de la protection légale des travailleurs, d'obtenir la garantie que la loi italienne de 1902, qui interdit en 1907 le travail de nuit des femmes, entrerait en vigueur à la date indiquée par le législateur italien. Il était important que l'Italie, liée par l'intérêt même de ses nationaux à l'étranger, ne pût être amenée, sous la pression d'autres intérêts économiques, à revenir sur les dispositions de la loi de 1902, et qu'elle fut incitée, au contraire, à réaliser de nouveaux progrès.

C'est cette liaison des intérêts qu'essaie de réaliser la convention du 15 avril 1904. Elle ne fait pas marché de la protection due aux travailleurs par chaque pays. Elle stipule une série de choses justes en elles-mêmes, que chaque peuple avait inscrites dans son programme de réformes à plus ou moins lointaine échéance et dont la réalisation est facilitée par l'accord. Du point de vue de la concurrence, certaines des stipulations du traité sont plus avantageuses aux Italiens, d'autres plus avantageuses aux Français; toutes méritent par elles-mêmes d'être réalisées. Pour les unes comme pour les autres, la convention précise le moyen de lever des obstacles, provenant d'intérêts économiques respectables, et qui risquent de retarder beaucoup le progrès.

## II.

L'esprit de la convention et sa portée, que je viens d'essayer de définir, sont résumés ainsi dans son préambule:

Le Président de la République française et Sa Majesté le Roi d'Italie désirant, par des accords internationaux, assurer à la personne des travailleurs des garanties de réciprocité analogues à

celles que les traités de commerce ont prévues pour les produits du travail et particulièrement: 1<sup>o</sup> faciliter à leurs nationaux travaillant à l'étranger la jouissance de leurs épargnes et leur ménager le bénéfice des assurances sociales; 2<sup>o</sup> garantir aux travailleurs le maintien des mesures de protection déjà édictées en leur faveur et concourir au progrès de la législation ouvrière.

Comme le préambule l'indique, la convention est divisée en deux parties principales: Article 1: Dispositions relatives à la prévoyance sociale. Articles 2, 3, 4: Dispositions relatives à la réglementation légale du Travail. L'article 5 est relatif aux facultés de dénonciation de la convention.

Sauf pour les échanges de livrets entre les Caisses d'épargne postales, la convention n'établit pas, à l'article 1<sup>er</sup>, d'arrangements entrant immédiatement en vigueur. Elle pose les principes de ces arrangements, et ils seront conclus successivement à mesure que se réaliseront les éventualités prévues à l'article 4. Ces principes sont d'ailleurs en accord avec les intentions des Gouvernements, déjà manifestées par plusieurs projets de loi d'ordre général et indépendants de la convention.

Sous le § a) de l'article 1<sup>er</sup> est prévu un transfert sans frais, de la Caisse Nationale d'Épargne de France à la Caisse d'épargne postale d'Italie et réciproquement, des fonds versés à titre d'épargne. Le régime fonctionne déjà entre la France et la Belgique. L'arrangement relatif à ces transferts, signé en même temps que la convention, reproduit à peu près les termes de l'arrangement franco-belge. — Sous le même § a) est prévue l'institution d'un régime de transfert entre des Caisses d'épargne privées de France et d'Italie, à déterminer ultérieurement. — Sous le § b), il est indiqué que des mesures seront prises pour faciliter d'une part à la Caisse nationale des retraites de France en Italie et d'autre part à la Caisse Nationale de prévoyance d'Italie en France, la perception des versements de leurs adhérents et le paiement des pensions acquises par eux. Le but de ces diverses dispositions est d'assurer aux travailleurs italiens et français la jouissance de leurs épargnes, de la rendre aussi sûre et aussi aisée que si toutes les opérations avaient lieu à l'intérieur d'un même Etat, par l'intermédiaire d'une même Caisse d'épargne, d'une même Caisse de retraites. C'est là un grand avantage pour les travailleurs pérégrinant et qui n'implique que des relations de bon voisinage entre les deux pays, sans charge notable pour aucun d'eux.

Sous la lettre c) les hautes parties contractantes, sans envisager dans ses détails la question des retraites ouvrières obligatoires à l'étude dans les deux pays, mais non résolue encore, établissent les principes équitables dont le respect évitera de sérieuses difficultés entre elles. — Ces principes de justice sont compatibles avec les textes actuellement soumis au Parlement français.

Le premier principe est celui-ci: l'ouvrier italien résidant en France, l'ouvrier français résidant en Italie, qui aura été astreint par une

loi de retraites à des prélèvements obligatoires sur son salaire, restera bénéficiaire de ces prélèvements au même titre que les nationaux. La part de pension correspondant aux versements personnels du salaire lui sera acquise. Il pourra n'être pas facile, dans certains systèmes, de la calculer exactement; elle pourra toujours être évaluée à forfait, équitablement. Les arrangements à intervenir y pourvoiront, dans des conditions qu'il ne serait pas possible de préciser aujourd'hui.

Le second principe est celui-ci. L'ouvrier étranger n'a pas un droit personnel sur la cotisation que chaque employeur serait obligé de verser à la caisse, dans un système de retraites obligatoire. La part de pension correspondant à ces cotisations ne saurait être considérée comme acquise de plein droit aux travailleurs étrangers; en ce qui la concerne, il sera statué par l'arrangement à intervenir, dans des conditions de réciprocité. Comme elle constitue une charge grevant directement les prix de revient de l'industrie, il est naturel que celui des peuples qui a peu de nationaux à l'étranger, avant de s'engager sur le terrain de la réciprocité, et se référant à la deuxième partie de la convention, tienne compte de ce qu'aura réalisé l'autre peuple en matière de protection légale des travailleurs.

Le troisième principe est celui-ci; Si l'Etat bonifie les retraites ouvrières, il n'est pas tenu de bonifier sur son budget les retraites acquises par les étrangers travaillant sur son territoire et qui souvent retournent jouir de leur pension dans leur pays d'origine. L'Etat fera ce qu'il voudra, il verra s'il a des sacrifices à consentir pour certaines catégories d'étrangers au titre d'assistance; il n'est engagé à rien. C'est en principe à chaque Etat qu'il appartient de bonifier, s'il l'entend, les retraites de ses nationaux.

Les autres stipulations relatives aux retraites, inscrites sous la lettre *c)* ont pour but de faciliter la jouissance des droits acquis.

Sous la lettre *d)* est prévu le régime des pensions en matière d'accidents du travail. Vous savez, Messieurs, que la loi italienne, si elle accorde aux victimes d'accidents et à leurs ayants droit des indemnités un peu moins avantageuses que celle de la loi française, traite sur le même pied italiens et étrangers, quel que soit le domicile de la victime et de ses ayants droit. La loi française, sans introduire de différence de principe entre les blessés étrangers et les blessés français sur le territoire français, institue cependant un régime spécial pour les victimes d'accident de nationalité étrangère et leurs ayants droit, lorsqu'ils ne résident pas sur le territoire français. Elle n'accorde rien aux ayants droit de la victime domiciliés à l'étranger, et elle prescrit le rachat, au prix de trois annuités versées en une fois, de la rente accordée au blessé, s'il quitte le territoire français. Le législateur français avait été entraîné à cette solution à la fois par la difficulté de rechercher à l'étranger les ayants droit de la victime et surtout les parents à sa charge, et par les complications qu'entraînait pour

le patron responsable le paiement des rentes sur territoire étranger. Il avait d'ailleurs adopté une solution alors en vigueur en Allemagne.

Cette solution provoqua des réclamations. Les étrangers, Belges et Italiens surtout, se plaignirent, faisant valoir que dans de nombreux cas le régime nouveau plaçait les étrangers dans une situation inférieure à celle que leur assurait auparavant le droit commun. En France, également, il fut allégué que, dans certains cas, la différence établie par la loi inciterait les patrons à embaucher des ouvriers étrangers.

La France se résolut à ne pas maintenir dans leur rigueur ces clauses restrictives. Déjà l'Allemagne, dans sa loi de 1900, avait donné au Conseil fédéral le pouvoir de lever des clauses analogues pour des territoires frontières déterminés ou pour des Etats étrangers dont la législation garantit aux Allemands un traitement équivalent. Le projet de loi en discussion au Sénat français prévoit une solution analogue. Il permettrait au Gouvernement français de négocier avec les Gouvernements étrangers des arrangements supprimant, en tout ou en partie, les clauses restrictives.

En inscrivant dans la convention le principe d'un arrangement à conclure, sur les bases qu'elle indique, après le vote de la loi nouvelle par le Parlement français, en stipulant le concours que se prêteront les Administrations pour l'établissement des titres et le paiement des rentes en territoire étranger, les deux Gouvernements ont fait tout ce qui était possible à l'heure où ils négociaient, et préparé pour demain une solution équitable et satisfaisante. En liant cette solution au maintien et à l'exécution des lois de protection ouvrière ils ont eu en vue le bien de l'ouvrier italien comme celui de l'ouvrier français.

Sous le § e) de l'article 1<sup>er</sup> les parties contractantes ont prévu des arrangements en matière d'assurance ou d'assistance obligatoire contre le chômage. Pour éloignés que puissent paraître ces arrangements, leur mention devait compléter l'énoncé des principes de solidarité, d'entente entre les deux peuples au sujet de la protection légale des travailleurs.

J'en viens maintenant à ce qui est plus particulièrement relatif à la réglementation du travail.

L'article 2 prévoit que les deux Gouvernements prendront de concert des mesures pour empêcher les fraudes, en ce qui concerne la délivrance de livrets de travail aux jeunes ouvriers. Des abus avaient été signalés dans les verreries, par l'emploi de jeunes Italiens. Le Gouvernement français avait eu grand'peine à intervenir efficacement pour empêcher l'embauchage d'enfants n'ayant pas l'âge réglementaire. Il avait ordonné aux maires de ne délivrer les livrets que sur le vu de pièces fournies par les consuls d'Italie. Malgré ces précautions, des échanges de livrets avaient lieu entre ces enfants italiens, inconnus des autorités françaises et amenés en troupe par des entrepreneurs italiens qui

les logeaient. Ceux-ci les faisaient aisément passer d'une usine à l'autre en les changeant de nom et d'état civil. — Les mesures prises pour la délivrance des livrets seront complétées; mais, pour assurer leur efficacité, des comités de patronage seront établis avec le concours de la colonie italienne.

L'article 3 stipule que les deux Gouvernements s'engagent à prendre part tous deux aux conférences internationales ayant pour but des accords pour la protection des travailleurs, si l'un des deux peuples accepte l'invitation à une telle conférence. Naturellement, chacun conserve sa liberté dans la discussion des mesures proposées; mais on conçoit combien la généralisation de tels engagements aurait de valeur pour le succès des conférences internationales auxquelles notre Association attache une si légitime importance.

J'en viens à la partie la plus délicate de la convention: les engagements pris pour le maintien, l'exécution et le développement dans chaque Etat de la réglementation du travail. Il fallait respecter le principe de la souveraineté de chaque Etat, éviter l'immixtion d'étrangers dans les affaires intérieures et cependant assurer une sanction aux déclarations des contractants.

C'est l'Italie qui prend l'initiative de déclarer qu'elle est d'avis d'organiser chez elle une inspection du travail efficace, offrant les mêmes garanties que les services analogues de la France. La France prend acte de cette déclaration à laquelle elle attache un très grand prix. Comme je l'ai déjà dit, il est pour elle de la plus haute importance que l'Italie fasse appliquer rapidement sa loi du 29 juin 1902 relative aux femmes et aux enfants, qui constitue un progrès notable sur la législation antérieure au point de vue de la protection légale des travailleurs. Elle attache un prix tout particulier à cette application en ce qui concerne l'âge d'admission au travail dans les ateliers industriels, l'interdiction du travail de nuit, la durée de travail journalier, l'obligation du repos hebdomadaire, parce que ce sont les prescriptions dont la non-observation serait de nature à rendre plus difficile le fonctionnement de sa propre législation ouvrière. Elle y attache un si haut prix qu'elle croit devoir faire connaître, au moment de signer la convention, qu'elle se réserve de la dénoncer à toute époque (article 5) s'il y a lieu de reconnaître:

Que les prescriptions légales n'ont pas été respectées sur les quatre points énoncés, faute d'une inspection suffisante ou par suite de tolérances contraires à l'esprit de loi;

Ou que le législateur aura diminué sur les mêmes points la protection édictée en faveur des travailleurs.

Les mêmes garanties sont d'ailleurs prises sur les mêmes points par le Gouvernement italien à l'égard du maintien et de l'exécution de la législation française relative au travail des femmes et des enfants.

Un dernier point reste à signaler. Le Gouvernement italien déclare qu'il a l'intention de mettre à l'étude et de réaliser graduellement la réduction progressive de la durée du travail journalier des femmes dans l'industrie.

Si vague soit-elle, cette formule est loin d'être dépourvue d'intérêt. Elle se lie en effet à l'ensemble des clauses du traité. La France ne saurait attendre de l'Italie l'adoption immédiate de la journée de onze heures pour les femmes, premier palier du progrès à réaliser, après ceux inscrits dans la loi de 1902. Mais la déclaration de l'Italie autorise la France, tout naturellement, à attendre de l'Italie un progrès, à demander qu'elle ne reste pas en retard sur les peuples environnants dont la législation progresse lentement mais sûrement. Et si les prévisions, exprimées au moment de signer la convention, ne se réalisaient pas, il y a tout lieu de croire qu'elle se trouverait amenée à ne pas renouveler, tout au moins sans modifications, les accords particuliers prévus à la convention sous l'article 1<sup>er</sup>. Si cette clause, cette déclaration de l'Italie n'eût pas été inscrite dans la convention, on eût pu considérer comme un acte peu amical, et en dehors de l'esprit du traité, un non-renouvellement ou une modification des arrangements motivé par une stagnation de la législation ouvrière italienne.

Messieurs, j'ai fini d'exposer les clauses positives du traité, et il me semble que j'ai suffisamment indiqué la manière dont ces clauses se lient les unes aux autres pour que je sois dispensé d'insister sur le jeu des articles 5 (dénonciation de la convention) et I § f, renouvellement des arrangements. Je me bornerai à dire : La garantie d'exécution de la convention réside en ceci : Que les Français ont un véritable intérêt au développement des lois ouvrières en Italie, les Italiens un intérêt primordial à une participation plus large de leurs nationaux aux assurances sociales en France. En réalisant parallèlement et progressivement ces deux ordres de réformes, les deux peuples rendent aisée une œuvre de justice et de progrès, améliorent la condition des travailleurs des deux côtés des Alpes et rendent plus intime l'entente des deux peuples. En interrompant cette œuvre, en dénonçant la convention, chacun des deux peuples éprouverait un dommage d'autant plus grand que l'œuvre serait déjà plus avancée. Et chacun des progrès prévus étant basé sur la justice, sur le développement du bien-être populaire, il n'est pas à prévoir que jamais une marche en arrière se produise sur la route tracée par la convention du 15 avril 1904. — Comme premier gage de leur bonne volonté les deux peuples ont d'abord conclu l'arrangement postal, et fait les déclarations relatives à l'inspection du travail en Italie et à la protection des jeunes italiens en France. Demain, ces premiers points réglés, d'autres négociations s'ouvriront, rendues faciles par l'accord qui a été conclu sur les principes, rendues nécessaires par le sentiment de la justice et l'impossibilité d'arrêter le progrès de la législation

ouvrière. Ainsi la convention franco-italienne donnera les fruits qu'en attendent ses promoteurs.

Messieurs, je n'ajouterai qu'un mot. En matière d'accords internationaux sur la législation du travail, de ce qu'on appelle d'un mot ambitieux mais prophétique: la législation internationale du travail, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs a déjà joué et continuera à jouer un grand rôle. Ses études consciencieuses, approfondies font connaître exactement les conditions du travail dans chaque pays, les progrès à réaliser, la mesure dans laquelle ils sont réalisables; elles fournissent la matière et je dirai volontiers les principes des conventions internationales. — Les membres de notre Association, animés d'un esprit de justice sagement informé créent un mouvement d'opinion qui peu à peu se traduit en actes des Parlements et des Gouvernements. — Vous avez eu ainsi une influence indirecte sur la conclusion du traité de travail franco-italien. Vous aurez eu une influence plus manifeste encore sur le succès de cette Conférence internationale, annoncée pour le mois de mai 1905, et dont je souhaite ardemment la réussite. C'est à ce désir de justice, à cet esprit de progrès en même temps qu'à l'étude scientifique, raisonnée des conditions du travail que nous devons de voir sans catastrophe et sans réaction les progrès futurs sortir des progrès accomplis.



