



Organisation  
internationale  
du Travail

## Résumé exécutif

---

### **L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919–2009**

Par Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston, Jasmien Van Daele

Ce livre relate l'histoire d'une institution très particulière, l'Organisation internationale du Travail. Fondée au lendemain de la première guerre mondiale, l'OIT occupe les avant-postes de la lutte pour la justice sociale depuis 90 ans. Elle a traversé des périodes fastes et d'autres qui l'étaient moins, oeuvrant inlassablement pour ancrer les priorités sociales et objectifs sociaux dans l'économie mondiale et nationale. Ce livre ne retrace pas l'histoire officielle de l'OIT mais reflète davantage les points de vues de ses quatre auteurs, deux économistes, un juriste et une historienne, dont trois anciens fonctionnaires ayant longtemps servi l'OIT, la quatrième étant une universitaire qui jette un regard extérieur sur l'OIT. Il s'agit là d'un des premiers éléments du Projet «Le centenaire de l'OIT» dans la perspective du centième anniversaire de l'OIT en 2019. Ce projet permettra à l'Organisation de mieux connaître son passé sous des aspects les plus divers. L'Histoire ne sert pas seulement à expliquer comment et pourquoi sont nées les politiques du passé et du présent; forte de son riche héritage, l'OIT est mieux à même de faire face à ses responsabilités d'aujourd'hui et ses impératifs de demain.

La création de l'OIT repose sur la conviction que la justice sociale est un fondement essentiel de la paix universelle. En 1969, à l'occasion de son cinquantième anniversaire, l'OIT s'est vu décerner le prix Nobel de la Paix pour sa contribution à la paix et à la justice. L'Organisation est souvent intervenue dans des situations décisives – notamment lorsqu'elle a apporté son concours à la reconstruction de l'économie mondiale après les première et seconde guerres mondiales, a lutté contre le chômage durant la Grande Dépression de 1929, prêté son concours à la décolonisation, œuvré pour faire avancer les objectifs du développement dans les nouvelles nations indépendantes, participé à la victoire contre l'apartheid, et donné suite à l'exigence généralisée d'une

mondialisation équitable – une exigence qui se justifie aujourd'hui face à la profonde crise économique et éthique à laquelle le monde est confronté.

L'OIT se distingue des autres institutions du système des Nations Unies par un certain nombre de caractéristiques qui l'ont accompagnée tout au long de son existence, en particulier la place faite au dialogue entre les principaux acteurs économiques pour promouvoir le progrès social, de façon que les représentants des travailleurs et des employeurs se trouvent sur un pied d'égalité avec les gouvernements lors des débats et de la prise de décisions – un mode de fonctionnement dénommé «tripartisme». Une autre particularité de l'OIT réside dans son système de normes internationales du travail s'appliquant à tous les principaux aspects du travail et de l'emploi, chacun d'entre eux étant soumis à la ratification volontaire des Etats, dont l'OIT assure elle-même la supervision. Au début de l'année 2009, l'OIT dénombrait quelque 7.500 ratifications de 188 conventions.

Les principes de justice sociale, de dignité au travail, de liberté d'association et d'expression, d'égalité et d'éradication de la pauvreté sont au cœur du mandat de l'OIT. Ce livre retrace l'évolution de ces principes et d'autres idées fondamentales qui ont été les moteurs de l'action de l'OIT durant les 90 ans écoulés. Il explique comment les avancées essentielles de nature politique, sociale et économique du siècle dernier ont pesé sur les priorités de l'OIT, et comment elle a appuyé ou stimulé le changement social. L'OIT a connu tantôt des périodes florissantes, tantôt des revers, mais elle a toujours survécu et a persisté dans la concrétisation de ses objectifs.

Certains domaines essentiels de l'activité de l'OIT au cours des 90 dernières années sont traités dans des chapitres séparés qui décrivent le rôle et les stratégies adoptés par le Bureau (le Secrétariat) et les mandants – employeurs, travailleurs et gouvernements, et l'influence de l'Organisation dans différentes parties du monde. Chacun de ces thèmes présente un modèle différent, mais qui est toujours caractérisé par un ensemble de progrès et de difficultés.

## **Les droits de l'homme et les droits au travail**

Bien que l'expression «droits de l'homme» n'ait pas été explicitement utilisée dans les documents officiels de l'OIT jusqu'à un stade relativement tardif de la seconde guerre mondiale, l'OIT a toujours œuvré à grande échelle pour les droits sociaux et économiques les plus divers. Ayant compris que l'exploitation des travailleurs a largement contribué à la première guerre mondiale, elle a conçu ses normes techniques de l'entre-deux guerres dans le souci de protéger utilement les travailleurs – d'où le principe selon lequel il ne saurait y avoir de paix universelle sans justice sociale. Les normes de l'OIT durant l'entre-deux guerres étaient aussi caractérisées par une différenciation entre les droits des travailleurs dans les pays industrialisés et ceux des territoires coloniaux (le dit Code du travail des autochtones avait été adopté pour protéger les intérêts coloniaux des puissances européennes).

Le programme international de l'OIT relatif aux droits de l'homme n'a réellement pris forme qu'avec la Déclaration de Philadelphie en 1944, qui énonçait des principes universels qui devaient régir les activités de l'Organisation et offraient un solide socle intellectuel pour la définition de normes relatives aux droits de l'homme à l'intention d'autres organisations internationales. Durant les premières décennies d'après-guerre, les activités de l'OIT sur les droits de l'homme ont principalement consisté dans l'établissement de normes. Presque toutes les normes de l'OIT relatives aux droits de l'homme ont été adoptées durant cette période. Certaines assuraient une défense contre les régimes totalitaires tandis que d'autres reconnaissaient les droits sociaux et économiques, et levaient les obstacles qui interdisaient aux femmes, aux minorités ethniques et autres groupes d'accéder à des conditions de travail décentes. Ces normes portaient sur la liberté syndicale et le droit aux négociations collectives, le travail forcé, la discrimination au travail et le travail des enfants, autant de thèmes qui ont été repris dans la Déclaration de principes et droits fondamentaux au travail de 1998 énonçant les normes fondamentales du travail.

Dans certains domaines, les activités de l'OIT pour les droits de l'homme n'ont pas aussi bien réussi. La saga de l'OIT et des travailleurs migrants par exemple est l'une de ces occasions perdues qui a fini par diviser les mandants sur les questions de choix des priorités. Et si des avancées importantes ont été réalisées dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes ces dernières décennies, exigeant initialement l'abandon de la «protection» des femmes, l'égalité des genres au travail et dans la société reste un objectif lointain. D'un autre côté, l'OIT a souvent été reconnue comme un intervenant important dans la lutte pour la démocratie industrielle et politique, pour avoir pris la défense de la liberté syndicale notamment en Pologne et en Colombie par exemple. De plus, les conventions sur le travail forcé et le travail des enfants sont celles qui ont obtenu le plus grand nombre de ratifications. Mais il reste encore beaucoup à faire pour concrétiser des normes en ce domaine, et durant les trois dernières décennies, l'Organisation a resserré la coordination entre l'action juridique et l'action pratique. L'intégration des droits de l'homme dans tous les aspects du travail de l'OIT a démontré qu'en portant une attention continue aux situations difficiles et en s'appuyant sur son mécanisme de supervision, elle était en mesure de porter une assistance pratique aux pays qui ont su faire évoluer cette situation au niveau national.

## **La qualité du travail**

La création de l'OIT a été largement motivée par l'urgente nécessité d'améliorer les conditions de travail atroces que connaissaient de nombreux travailleurs durant les premières décennies de la révolution industrielle. Depuis 1919, les attitudes nationales et internationales en matière de travail, de même que les mesures destinées à améliorer la qualité de ce travail ont beaucoup changé. Au siècle dernier, la situation a évolué de manière variable et parfois contradictoire, la sécurité du travail augmentant chez les uns et se dégradant chez les autres, alors que les salaires augmentaient mais s'accompagnaient d'un stress accru et de longues durées de travail, tandis que l'on constatait de fortes disparités dans l'approche de la sécurité au travail selon les industries

et les régions. A partir des années 1980, la précarisation du travail a progressé de manière préoccupante. L'OIT a dû prendre en compte ces changements et leurs répercussions dans les pays industrialisés autant que dans les pays en voie de développement.

La qualité du travail revêt trois dimensions principales qui orientent diversement les activités et l'influence de l'OIT: la durée du travail, la sécurité et la santé au travail, et le salaire minimum. Au chapitre de la durée du travail, l'OIT a largement contribué aux débats politiques à diverses occasions, puis le monde a évolué vers la semaine de 40 heures qu'avait préconisée l'OIT dès les années 1930. Mais depuis quelques décennies, les cadres juridiques mondiaux ont perdu une partie de leur influence sur les politiques du temps de travail, face à des situations nationales très disparates. En revanche, la sécurité et la santé au travail est un domaine dans lequel l'OIT a œuvré plutôt discrètement tout en apportant une contribution précieuse sous forme de mesures générales, de recueils de principes et de bonnes pratiques et de systèmes d'information (à l'instar de *l'Encyclopédie de la santé et sécurité au travail*) qui est largement utilisée par les spécialistes et les réseaux de mobilisation. Quant à la politique des salaires, l'OIT a joué un rôle important durant de nombreuses années, mais son activité a brutalement chuté après les années 70 et par conséquent, sa présence dans les débats politiques reste faible; des mesures ont récemment été prises pour remédier à cette situation.

Plus généralement, l'engagement de l'OIT sur les conditions de travail concerne principalement la protection, les risques et la vulnérabilité, sachant que cette approche s'est ensuite fragmentée pour former plusieurs courants différents et indépendants. À l'avenir, l'impératif sera de mieux intégrer la qualité et la quantité des mesures qui y seront apportées. Il existe par ailleurs des perspectives intéressantes qui mériteraient d'être approfondies, à propos de la dimension positive de la qualité du travail - la créativité, l'engagement, l'intégration sociale, la participation, le sentiment d'accomplissement. Toutes ces questions n'ont guère été prises en considération jusqu'à ce jour dans les activités de l'OIT. Elles s'inscrivent davantage dans l'approche plus intégrée et cohérente promue dans le cadre de l'Agenda pour le travail décent de l'OIT, un cadre unifié qui rassemble les activités de l'OIT en matière d'emploi, de protection sociale, de droits au travail et de dialogue social.

## **Sécurité de revenu et protection sociale**

L'historique des activités de l'OIT tout au long du XXe siècle en vue d'assurer la protection sociale a connu des hauts et des bas. Sa principale contribution n'a pas consisté à trouver de nouvelles idées ou de nouveaux modèles de protection sociale, mais plutôt à renforcer et généraliser les modèles qui existaient dans des pays exemplaires. En mobilisant les connaissances spécialisées élaborées par les fonctionnaires de l'OIT et les réseaux internationaux compétents, et également par la création d'un consensus entre les dirigeants politiques, les syndicats et les employeurs, l'OIT a joué un rôle important dans la diffusion internationale des programmes de protection sociale. Durant les premières décennies, ces programmes étaient largement calqués sur un modèle spécifique d'assurance sociale, basé sur des régimes contributifs obligatoires inspirés du modèle

allemand. Malgré un engagement visionnaire (entériné par la Déclaration de Philadelphie de 1944) en faveur d'une sécurité sociale plus universelle, l'assurance sociale est restée le cadre de référence dominant dans la politique de l'OIT durant la deuxième moitié du XXe siècle. Cet état de fait a conduit à l'élaboration d'une convention majeure adoptée au début des années 50, mais en ce domaine, l'OIT s'est montrée plus efficace dans la mobilisation des experts en matière sociale et du travail, que dans l'élaboration et la promotion de normes internationales du travail pertinentes.

Si l'on considère les 90 dernières années dans leur ensemble, il semble que l'influence de l'OIT ait été plus forte lorsqu'elle était vue du côté du monde industrialisé, que dans l'ensemble de l'hémisphère Sud. Sa préférence institutionnelle de longue date pour l'assurance sociale (sur une base tripartite et centrée sur les travailleurs du secteur formel) explique pourquoi l'OIT n'a pas toujours réussi à promouvoir la protection sociale pour tous, bien qu'elle soit parfaitement parvenue à promouvoir la protection sociale pour certains. À ce jour, 20 pour cent à peine de la population mondiale bénéficient d'une protection sociale adéquate. Paradoxalement, c'est dans les régions où elle est la plus nécessaire que cette protection est la moins développée. Alors que dans la majorité du monde industrialisé, le taux de couverture sociale est élevé, dans les pays d'Afrique subsaharienne et dans le sud de l'Asie en revanche, seule une minuscule fraction de la population active a accès à la sécurité sociale formelle, sachant que dans certains pays de ces régions, elle n'atteint que 5 à 10 pour cent.

Tout en reconnaissant qu'il est nécessaire de modifier l'approche adoptée pour traiter cette question, l'OIT a récemment réorienté ses travaux en insistant plutôt sur l'élargissement de la sécurité sociale à l'ensemble des populations. En appelant à une approche intégrée dans l'Agenda pour le travail décent, l'OIT a concédé qu'il n'existait pas de modèle unique et parfait de sécurité sociale. Compte tenu de la diversité des situations socio-économiques et de l'ampleur des différences entre les pays, l'OIT a souligné les énormes difficultés pratiques à surmonter pour promouvoir la mise en oeuvre d'une sécurité sociale universelle dans tous ses états membres et par conséquent, appuie différents modèles de protection sociale adaptée au contexte local: assistance sociale, régimes universels, assurances sociales et prestations publiques ou privées.

## **Emploi et réduction de la pauvreté**

La promotion de l'emploi productif est l'un des éléments essentiels de la stratégie de l'OIT depuis sa création. Durant l'entre-deux guerres, les activités de l'OIT en matière d'emploi étaient à la pointe des idées progressistes sur la politique économique et sociale, et s'opposaient aux politiques désastreuses du «laisser-faire» tout en se rapprochant de l'économie dite aujourd'hui «keynésienne». S'appuyant sur ses connaissances techniques pour toute une série de questions économiques mondiales (par exemple, les politiques monétaires internationales, les mesures macro-économiques de stimulation et les programmes de travaux publics) l'OIT a été en mesure de jouer un rôle crédible conforme à son mandat de réduction du chômage et de promotion du progrès social.

Contrairement à sa situation éminente durant l'entre-deux guerres, l'OIT a vu son rôle décliner durant les premières décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale - malgré les dispositions ambitieuses de la Déclaration de Philadelphie, dans laquelle l'OIT s'engageait à établir le plein emploi dans tous les Etats membres. À cette époque, ce sont les Nations Unies et les institutions de Bretton-Woods et non l'OIT qui tiennent le rôle principal quant aux politiques de plein emploi dans les pays industrialisés, et qui mènent des activités sur les problèmes d'emploi et les politiques du monde en voie de développement. La plus grande partie des activités de conseil et d'assistance technique de l'OIT n'était alors pas centrée sur des questions fondamentales comme la relation entre la stratégie de développement et les politiques de l'emploi, mais elle était davantage orientée vers des questions spécifiques telles que la formation professionnelle, la productivité du travail et la planification de la main d'œuvre.

Avec le lancement du Programme mondial de l'emploi (PME) en 1969, l'OIT a recouvré la place éminente qu'elle occupait dans l'entre-deux guerres. Elle a placé la création d'emploi et les besoins essentiels au coeur de la politique internationale de développement, au moyen d'une stratégie intégrée de «redistribution accompagnée de croissance», en faisant ressortir à la fois l'accélération de la croissance et la redistribution des revenus en tant que moyen décisif pour parvenir à un développement équitable. Le PME détaillait les réorientations structurelles fondamentales de la politique du développement et devenait ainsi la principale source d'idées, de nouvelles conceptions et de compétences sur les questions d'emploi dans les pays en développement tout au long des années 1970, notamment en préconisant une révision des orientations politiques visant le secteur informel.

Pour autant, l'OIT n'a pas été en mesure de maintenir cet élan dans les années 1980, en partie à cause d'un changement des idéologies dominantes en matière politique et économique. Elle ne disposait pas des capacités techniques et du consensus politique nécessaires à l'élaboration de solutions de rechange orientées vers le domaine social pour contrer la pensée néolibérale conventionnelle et les programmes d'ajustement structurel promus par les grandes puissances économiques. Son impact sur le débat politique a par conséquent été limité. L'OIT a effectivement apporté quelques contributions importantes à l'analyse de la politique de l'emploi dans les années 90 mais à cette époque, elle avait pris du retard et n'était plus en tête de course, comme au temps du PME. Il fallait s'attendre à des difficultés majeures en matière d'emploi et de marché du travail, avec le renforcement et l'élargissement de la mondialisation à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle. Ces défis ont été relevés dans le cadre de l'Agenda pour le travail décent, lancé en 1999.

## **Le travail décent et une mondialisation équitable**

Ce vaste programme, compte tenu de sa diversité, a toujours été un défi pour l'OIT, car il s'agissait d'adopter une approche cohérente et intégrée permettant de rassembler des politiques sociales et économiques au niveau mondial. Dans les années 1920, bien qu'ayant principalement centré ses activités sur l'Europe et le monde industrialisé, l'OIT oeuvrait sur un large front qui englobait à la fois les questions économiques et sociales.

La crise économique des années 1930, de même que la seconde guerre mondiale ont renforcé la nécessité d'intégrer le progrès social au fonctionnement de l'économie internationale. Mais durant les premières décennies qui ont suivi la guerre, les considérations politiques et en particulier l'émergence d'un nouveau système multilatéral qui limitait l'espace dont disposait l'OIT pour traiter les questions économiques et les tensions de la guerre froide ne permettaient guère de maintenir une vision plus large et globale. Tant le modèle économique en vigueur que l'action de l'OIT s'adressaient essentiellement aux économies nationales.

Les années 1980 et 1990 ont vu un redoublement d'efforts pour la promotion d'un vaste agenda social international, à la faveur de propositions d'une clause sociale dans le système commercial international, et des Sommets mondiaux des Nations Unies des années 1990. Initialement, l'OIT n'était pas à l'avant-garde de ces efforts, mais a trouvé des moyens de réagir. Le débat sur la clause sociale s'est trouvé dans l'impasse car les pays en voie de développement redoutaient le protectionnisme des pays riches, cependant le Sommet social des Nations Unies de 1995 avait préparé la voie à l'affirmation internationale des normes fondamentales du travail qui ont finalement été inscrites dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail en 1998. À une époque en proie aux conséquences sociales catastrophiques de la mondialisation croissante et de la fin de la guerre froide, cette Déclaration était la première initiative majeure de l'OIT en vue de la création d'un socle social universel pour l'économie mondiale, et marquait en même temps un premier pas vers la définition de l'Agenda pour le travail décent. L'objectif du travail décent est à présent le cadre de référence pour l'action de l'OIT, et cette notion a été largement approuvée à la fois comme moyen d'intégrer la dimension sociale dans le processus de mondialisation et de structurer les activités de l'OIT au niveau national. La Déclaration de l'OIT relative à la justice sociale, en 2008, pour une mondialisation équitable, prolonge ce processus et consolide l'Agenda du travail décent dans les structures et programmes de l'OIT.

La notion de travail décent a rehaussé le profil de l'OIT en tant qu'intervenant mondial, mais certaines questions difficiles sont encore en suspens. Dans un monde où la crise économique et financière fait ressortir la nécessité urgente d'une action mondiale pour la justice sociale, il est important de tirer les enseignements du passé. L'une des leçons que l'on peut en tirer est que la structure de gouvernance et les principes de l'OIT sont encore étonnamment résistants; que sa raison d'être ultime réside dans sa capacité d'atteindre les objectifs que ne peuvent atteindre les États-nations en agissant seuls; que l'efficacité de l'OIT dépend du contexte économique et politique - la récente crise nous amène évidemment à rappeler une nouvelle fois la nécessité de la réglementation et le renforcement du rôle de l'État, ce qui bien entendu élargit l'espace d'action de l'OIT; que les instruments de l'OIT (normes, recherche et élaboration d'études, coopération technique) fonctionnent, mais qu'ils fonctionnent encore mieux dans le cadre d'une stratégie plus vaste et cohérente, plutôt que de façon indépendante. Il est par conséquent décisif de trouver les moyens de renforcer encore les liens entre les différents domaines et outils d'intervention.

Dans la crise économique actuelle et ses retombées, les sujets traités par l'OIT doivent être prioritaires. Si de nouvelles formulations relatives à la justice sociale internationale, de nouvelles règles d'éthique et de nouveaux instruments d'action devaient émerger ou guider l'économie mondiale et réglementer l'évolution des marchés du travail mondiaux, il faut que l'OIT et ses mandants soient au cœur de ces activités. Et le modèle tripartite de gouvernance de l'OIT doit relever ces défis dans le cadre d'une réforme plus vaste de la gouvernance mondiale.

Tout au long de l'existence de l'OIT, il a été constaté que les périodes décisives de changement, pour le meilleur ou pour le pire, intervenaient à la suite de guerres, de perturbations économiques ou de crises politiques. Il se pourrait que nous entrions dans une telle période, et c'est par l'action de l'OIT que la nouvelle économie mondiale s'orientera vers les aspirations des peuples du monde pour le respect du droit, l'emploi et la sécurité.

---

Copyright © Organisation internationale du Travail 2009

Ce résumé ne constitue pas un document officiel de l'Organisation internationale du Travail. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OIT. Les désignations utilisées n'impliquent de la part de l'OIT aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part de l'OIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Le texte peut être librement reproduit, à condition d'en mentionner la source.

Département de la communication et de l'information publique  
Bureau international du Travail  
4 route des Morillons, 1211 Genève 22, Suisse

Pour plus information, visitez notre site Web [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

