

L'Organisation internationale du Travail
et la quête de justice sociale, 1919-2009

L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009

Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swebston
et Jasmien Van Daele

Copyright © Organisation internationale du Travail 2009

Première édition 2009

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009

Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swebston et Jasmien Van Daele

Bureau international du Travail – Genève: BIT, 2009

ISBN 978-92-2-221955-1

OIT / rôle de l'OIT / action normative de l'OIT / tripartisme / droits des travailleurs / qualité de la vie de travail / sécurité sociale / promotion de l'emploi / lutte contre la pauvreté / travail décent / histoire / tendance

01.03.7

Egalement disponible en anglais: *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009* (ISBN 978-92-2-121955-2), Genève, 2009, et en espagnol: *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009* (ISBN 978-92-2-321955-0), Genève, 2009.

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail 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.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

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 du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

Avant-propos	ix
Préface des auteurs	xiii
1. Une organisation internationale pour la justice sociale	1
«Un rêve fou»	1
Les idées essentielles	7
Le tripartisme	11
Le système des normes internationales du travail	20
L'OIT dans un monde en mutation	27
2. Les droits de l'homme et les droits au travail	41
Introduction	41
Les droits de l'homme et l'histoire de l'OIT	45
Les grands thèmes des travaux de l'OIT relatifs aux droits de l'homme	50
Remarques finales	100
3. La qualité du travail	103
Améliorer la qualité de vie au travail	103
Un environnement politique en mutation	106
L'impact des travaux de l'OIT – quelques illustrations	119
Les défis à venir	152

4. La protection sociale	155
La protection sociale pour tous?	155
Le modèle d'assurance sociale de l'OIT dans l'entre-deux-guerres ..	157
De l'assurance sociale à la sécurité sociale. La guerre, période de transition	167
Le défi de la sécurité sociale « universelle»	173
Crises et controverses. Le modèle de retraite chilien à titre d'exemple	178
La protection sociale dans le cadre d'une approche intégrée de l'OIT	183
Conclusion	188
5. L'emploi et la réduction de la pauvreté	191
L'entre-deux-guerres	193
La seconde guerre mondiale et l'après-guerre	199
Les années 50 et 60	201
Le Programme mondial de l'emploi	207
Les années 80	217
Les années 90	222
Les années 2000	226
6. Travail décent et mondialisation équitable	229
Doter l'économie internationale d'une base sociale: les premières années	230
De la planification à la dérégulation : les décennies de l'après-guerre	234
La réapparition de la politique sociale internationale	238
L'Agenda du travail décent	248
Perspectives d'avenir	263
Annexes	
Annexe I: Chronologie de l'OIT	271
Annexe II: Documents officiels choisis	279
Constitution de l'Organisation internationale du Travail: Préambule, 1919	279
Principes généraux, extrait de la première Constitution, 1919 ...	280
Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), 1944 .	282
Déclarations de l'OIT	285

Annexe III: Pour en savoir plus	287
Histoire de l'OIT	287
Documents préparés dans le cadre du projet	
Le centenaire de l'OIT (2008)	290
Normes internationales du travail	291
Index	293

Figures

Figure 1	Articles de la <i>Revue internationale du Travail</i> sur les aspects de la qualité du travail, 1919-2008	121
Figure 2	Tendances à long terme de la durée annuelle du travail. Sélection de pays 1870-2000	123
Figure 3	Exemples de symboles de dangers adoptés par l'OIT	136

Encadrés

Encadré 1	Brève description de l'Organisation internationale du Travail aujourd'hui	12
Encadré 2	La Pologne, Solidarnosc et l'OIT	56
Encadré 3	Le Myanmar: une situation spéciale	72
Encadré 4	Assurance sociale et assistance sociale	161
Encadré 5	L'Agenda du travail décent	250

Avant-propos

Sur le mur du temple d'Apollon à Delphes, dans la Grèce antique, étaient écrits les mots «Connais-toi toi-même». Cet adage vieux de 2500 ans peut servir à chacun dans sa vie personnelle et professionnelle. Mais il est également important pour les institutions. Et nous qui avons le privilège de travailler avec et pour l'Organisation internationale du Travail possédons un riche héritage qui donne un sens à nos travaux et guide nos actions, souvent sans que nous en soyons conscients. Connaître cet héritage peut nous aider à comprendre nos responsabilités d'aujourd'hui et la mission que nos fondateurs et les générations successives ont remise entre les mains de notre communauté tripartite.

Lorsque Dharam Ghai est venu me voir pour me proposer de faire des recherches pour mieux connaître l'histoire de l'OIT et ses réalisations pour le 90^e anniversaire de l'Organisation en 2009, j'ai immédiatement été séduit par cette idée. Dharam, avec qui j'ai travaillé dans différents contextes et qui dirigeait mon équipe de transition après mon élection au poste de Directeur général, a été une source d'inspiration et de soutien pour beaucoup d'entre nous qui avons travaillé au renforcement des politiques sociales internationales, et sa capacité à comprendre nos possibilités et nos objectifs n'a pas son égale.

Il semait sur un terrain fertile. Quelques années auparavant, j'avais mentionné dans mon discours annuel à la Conférence de l'OIT le fait que nous avons reçu le prix Nobel de la paix en 1969. Tout au long de la réunion, j'ai été frappé par le nombre de délégués qui ignoraient cet élément essentiel de notre histoire. Il est clair que nous devons faire quelque chose pour y remédier.

Voilà donc comment a été conçu ce livre, et comment est née l'idée du projet Le centenaire de l'OIT pour célébrer le 100^e anniversaire de l'OIT en 2019.

L'OIT est une large communauté, dont la base est plus large que celle des autres organisations des Nations Unies, puisque nos Membres ne sont pas seulement les gouvernements, mais aussi les représentants des employeurs et des travailleurs, chacun des groupes ayant leur propre réseau mondial. Des milliers d'organisations nationales et locales appartiennent ainsi à l'OIT à travers leurs représentants à notre Conférence. Il y a ensuite ceux qui travaillent au secrétariat de l'OIT, et notre corps loyal d'anciens fonctionnaires du BIT et d'anciens délégués de par le monde; il y a également tous ceux, bien plus nombreux, qui appartiennent à une communauté plus large qui s'intéresse au travail, aux travailleurs, aux entreprises, à la justice sociale, au travail décent, à l'égalité des chances et à la discrimination, dans chaque pays et dans le système international.

Ce livre s'adresse à cette communauté plus large et au-delà. Il explore certaines des idées dont l'OIT s'est emparée, qu'elle a développées et appliquées, examine leur histoire et nous explique comment l'Organisation a cherché à les concrétiser dans différents contextes géographiques et historiques. Et puisque l'OIT est une affaire d'idées, cela nous aide à comprendre pourquoi l'Organisation a eu parfois le vent en poupe, ou a parfois souffert, mais a toujours réussi à survivre en s'entêtant à poursuivre ses objectifs au milieu des bouleversements politiques et économiques des quatre-vingt-dix dernières années.

Quelles leçons pouvons-nous en tirer?

Tout d'abord, les institutions sur lesquelles se fonde l'OIT ont fait leurs preuves. Elles comprennent les législations sur le travail qui encadrent l'action nationale; le dialogue social qui permet la compréhension mutuelle et élargit l'intérêt commun; et le tripartisme, le fondement de l'OIT, qui prévoit la participation démocratique des principaux acteurs économiques et sociaux aux décisions.

Deuxièmement, l'efficacité de l'OIT – le rôle que l'Organisation est en mesure de jouer et sa capacité à répondre aux exigences qui lui sont imposées – dépend des grands événements mondiaux: les crises économiques, les conflits sociaux, les guerres, et ces dernières années les politiques de mondialisation très hostiles aux valeurs de l'OIT. Mais, dans toutes ces situations extrêmes, l'OIT finit toujours par être un partenaire indispensable, en raison de l'équilibre qu'elle apporte entre Etat et marché, société et individu, et de nos jours entre politiques économiques, sociales et environnementales en faveur du développement durable.

Troisièmement, l'OIT a souvent dû ramer à contre-courant. Son mandat en faveur de la justice sociale peut être contrecarré par les forces économiques et politiques, et continuer à poursuivre cet objectif est souvent un long combat, comme la lutte actuelle pour le travail décent.

Ce livre a quatre auteurs, trois d'entre eux sont d'anciens fonctionnaires longtemps au service de l'OIT, leur expérience cumulée de travail à l'OIT dépasse

les cent ans, la quatrième est une universitaire qui a une vision extérieure de l'OIT; deux économistes, un juriste et une historienne. Ce livre représente leur vision.

Gerry Rodgers, qui a dirigé ce projet, faisait partie de l'équipe qui a travaillé avec moi pour élaborer la stratégie du travail décent après mon élection au poste de Directeur général; il a ensuite participé à la mise en œuvre de cette stratégie. Il a, en plus de son engagement personnel, une longue expérience de la recherche et des politiques de l'emploi, des marchés du travail et de la pauvreté dans différentes parties du monde.

Eddy Lee a été le principal économiste de l'OIT durant de nombreuses années, il a beaucoup publié sur des sujets comme les politiques de l'emploi, les stratégies de développement, l'impact social de la mondialisation et les politiques économiques et sociales internationales.

Lee Swepston apporte à ce livre ses trente-cinq ans d'expérience au service des droits de l'homme en tant que fonctionnaire du BIT, et ses contributions et ses écrits importants sur la discrimination, les droits des peuples indigènes et tribaux, et le travail des enfants, entre autres... Il enseigne maintenant les droits de l'homme et le droit international du travail aux nouvelles générations.

Jasmien Van Daele est une jeune historienne qui nous a rejoints après avoir terminé à l'Université de Gand (Belgique) sa thèse sur les origines et les premières années de l'OIT. Elle a apporté à l'équipe ses connaissances en histoire publique, ses méthodes et la manière de les appliquer à l'OIT, une vaste connaissance de la littérature, et un réseau d'expertise externe qui a amené nombre d'idées utiles.

Cet ouvrage est la création de ses auteurs. L'intention n'a jamais été d'en faire l'histoire définitive, mais plutôt de lui faire raconter une histoire. Cette histoire, vous pouvez être d'accord avec elle, ou pas, et elle contient des opinions tout autant que des faits – mais à mon sens ce livre a saisi une grande partie de l'essence de cette Organisation, son esprit, son engagement et ses travaux.

Ce n'est qu'un point de départ. L'anniversaire principal n'est pas le 90^e, mais le centenaire en 2019. Je crois que l'OIT doit devenir centenaire en se connaissant mieux elle-même. Confucius a dit également il y a fort longtemps: «Étudie le passé pour prévoir l'avenir». Une meilleure compréhension de notre passé peut nous aider à de multiples égards. Ce livre est donc le premier résultat de ce que j'ai appelé «Le centenaire de l'OIT». L'objectif est d'arriver à une compréhension plus systématique de ce qu'a fait l'OIT, et comment – ses succès; ses échecs; ses contributions à la réflexion et à l'action; son travail pour intégrer les droits dans l'économie mondiale et pour veiller à la prise en compte des objectifs de l'emploi et de la sécurité socio-économique à tous les niveaux; ses principes de justice, de représentation et de démocratie; ses méthodes pour obtenir un consensus au moyen du dialogue informé entre acteurs sociaux représentatifs; et

ses objectifs essentiels, qui sont maintenant regroupés dans le concept de travail décent. L'OIT a joué un rôle à des moments cruciaux de l'histoire – la Grande Dépression, la décolonisation, la création de Solidarnosc, la victoire sur l'apartheid – et aujourd'hui dans l'élaboration d'un cadre éthique et productif pour une mondialisation juste. Nous devrions en savoir plus sur les grandes figures de l'OIT, qui sont sources d'inspiration. Il faut pour cela un mélange d'histoire, de biographie et d'autobiographie.

Tout ce matériel doit faire l'objet d'un dialogue social en connaissance de cause, afin que la communauté tripartite de l'OIT soit en mesure d'élaborer l'agenda de son deuxième siècle. Car une chose est claire, un siècle d'efforts a apporté le progrès à quelques-uns, voire même à beaucoup, mais certainement pas à tous. Il est toujours aussi nécessaire d'avoir une organisation internationale qui se consacre à la justice sociale et à une mondialisation équitable, car c'est un élément essentiel de la paix et de la stabilité du monde à venir. Une organisation internationale dans laquelle les acteurs du système de production travaillent ensemble pour des sociétés justes qui favorisent l'intégration, reposent sur le travail décent et productif, dans lequel les droits sont respectés, qui reflète les besoins et offre des possibilités de réalisation personnelle.

L'histoire de l'OIT n'a pas toujours été un long fleuve tranquille, mais nous, et nos prédécesseurs, avons toujours cherché à atteindre cet objectif, et fait face aux nouveaux défis. Pour renforcer notre capacité à poursuivre dans cette voie, les générations futures ont besoin de savoir d'où nous venons, et l'histoire de notre combat.

J'écris cette préface au moment où la crise financière mondiale de 2008 et son impact sur l'économie réelle nous ont fait passer d'une époque de changements à un changement d'époque. La Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable donne à l'Organisation la vision et les outils modernes pour continuer à mener sa mission historique.

JUAN SOMAVIA
Genève, octobre 2008

Préface des auteurs

D'excellentes publications existent sur le passé et le présent de l'OIT, et nous vous en donnons une sélection en annexe de ce livre. Ces ouvrages en disent long sur l'institution et son évolution.

Notre but n'était pas de répéter ces ouvrages, mais de les compléter. A partir de notre propre expérience et de nos disciplines, nous racontons une histoire des objectifs et des idées de l'OIT, et la façon dont l'institution a cherché à les atteindre à différentes époques, dans différentes circonstances et dans différents domaines.

Nous examinons ce qui a été fait, par qui, comment, et l'influence de l'Organisation dans un monde où l'OIT est un acteur parmi bien d'autres. Pour ce faire, nous avons mis en lumière certaines périodes et certaines parties du monde, et laissé d'autres dans l'ombre, discuté de certains sujets, et écarté d'autres. Il s'agit d'une sélection personnelle plutôt que d'un récit exhaustif, et il y a de nombreux sujets importants parmi les travaux de l'Organisation que nous n'avons pas tenté de couvrir.

Cet ouvrage n'est qu'une des réalisations d'un projet plus vaste, «Le centenaire de l'OIT», dont l'objectif est d'étoffer la base de connaissances de l'OIT de multiples façons pour la période qui va jusqu'au centenaire de l'Organisation en 2019. Vous pouvez trouver des informations sur le projet Le centenaire de l'OIT sur le site www.ilocentury.org.

Au chapitre 1, nous commençons par donner un aperçu de l'OIT dans son ensemble, ce que l'Organisation représente, comment elle a été créée, quel est son fonctionnement. La dernière partie de ce chapitre examine certains des grands événements politiques, sociaux et économiques du siècle dernier et analyse leur incidence sur l'action et les priorités de l'OIT.

Les chapitres 2 à 5 évoquent ensuite certaines des thématiques essentielles des activités de l'OIT de ces quatre-vingt-dix dernières années: les droits de l'homme, la qualité du travail, la protection du revenu, l'emploi et la réduction de la pauvreté. Chaque chapitre raconte sa propre histoire, à sa manière, examinant l'évolution des idées et des travaux de l'OIT au fil du temps, les stratégies adoptées par le Bureau et les mandants de l'Organisation que sont les employeurs, les travailleurs et les gouvernements, et l'influence de l'Organisation sur les politiques nationales et internationales. Chaque thème est doté d'une structure différente, et rapporte les progrès et les difficultés rencontrés. Les succès ont été nombreux, mais les oppositions puissantes également.

Pour finir, le chapitre 6 donne une vision plus large de l'évolution de l'agenda international en matière de politique sociale, de la façon dont cet agenda a conditionné les travaux de l'OIT et des réponses de l'Organisation, le plus récemment avec l'Agenda du travail décent. Ce chapitre se termine par quelques pistes pour l'avenir.

Nombreux sont ceux qui ont contribué à cet ouvrage, et sans leur aide il n'aurait pas pu être réalisé. Il y a tout d'abord ceux qui ont participé aux travaux du projet Le centenaire de l'OIT, et qui ont pour la plupart élaboré des documents qui ont servi de support aux différentes parties de ce livre. Parmi eux nous citerons Claude Akpokavie, Roger Böhning, Thomas Cayet, Ben Chigara, Marianne Dahlén, Nigel Haworth, Stephen Hughes, George Kanawaty, Sandrine Kott, Frédéric Lapeyre, Kristoffél Lieten, Andres Marinakis, Daniel Maul, Deirdre McCann, Jill Murray, Jean-Jacques Oechslin, Catarina Pimenta, Paul-André Rosental, Neville Rubin, Jeremy Seekings, Marie Thébaud-Sorger, Lisa Tortell, Anne Trebilcock, et Oksana Wolfson. Marcel van der Linden, directeur de recherche à l'Institut international d'histoire sociale d'Amsterdam, a beaucoup contribué à l'ensemble de ce projet.

Nous aimerions également remercier un certain nombre de lecteurs des premières versions de ce texte: Dharam Ghai; P. Gopinath; Richard Jolly; Sandrine Kott; Virginia Leary; Manuel Montt; José Antonio Ocampo; Kari Tapiola; Victor Tokman. D'autres collègues de l'OIT ont lu les brouillons de certains chapitres, ou nous ont apporté des informations et des contributions, notamment Sam Afridi, Lin Lim, Stephen Pursey, Emmanuel Reynaud et Manuela Tomei. Sandrine Kott et Richard Jolly nous ont apporté beaucoup de matériel de référence supplémentaire, en plus de leurs commentaires. Dharam Ghai a joué un rôle particulier non seulement en tant que lecteur du manuscrit, mais parce que l'idée initiale de ce livre lui revient. Lui, Richard Jolly, et d'autres participants au projet de l'histoire intellectuelle des Nations Unies nous ont fourni des exemples et des points de référence. Aucun des lecteurs n'est responsable du résultat final, mais leur avis et leurs commentaires ont été précieux.

Juan Somavia, dont l'avant-propos précède cette préface, a beaucoup soutenu le projet, et y a contribué par ses idées et les informations qu'il a données, il a lu certaines parties du texte et y a apporté ses commentaires.

Nous souhaitons remercier tout particulièrement les archivistes de l'OIT (Remo Becci, Renée Berthon) et les bibliothécaires (Lauren Dryden, Ariel Golan) pour leur assistance dans le cadre de ce projet. Jaci Eisenberg et Véronique Plata nous ont assisté dans les recherches. Ce projet a été hébergé par l'Institut international d'études sociales (IIES), qui s'est occupé de la partie administrative, de l'organisation et du soutien informatique avec l'aide de A. V. Jose, Cyrena Beranek, Vanna Rougier et Françoise Weeks. L'un d'entre nous (Gerry Rodgers) était directeur de l'IIES au moment du lancement du projet; nous sommes reconnaissants à Raymond Torres, qui est devenu le directeur de l'IIES en septembre 2007, pour son soutien sans faille.

Le texte a été édité et révisé par Frances Papazafropoulos, qui a également participé à la planification d'ensemble et à la conception de cet ouvrage, et nous a fait des suggestions utiles.

Nous sommes reconnaissants pour toute l'assistance que nous avons reçue, mais nous assumons l'entière responsabilité de ce texte, qui nécessairement reflète nos avis et notre vision des choses, cet ouvrage ne constitue donc en aucun cas une position officielle de l'OIT.

GERRY RODGERS, EDDY LEE, LEE SWEPSTON
et JASMIEN VAN DAELE
Octobre 2008

Note

La distinction entre l'OIT (l'Organisation) et le BIT (le Bureau) risque d'être source de confusion, notamment parce qu'en anglais et en espagnol le sigle est le même pour les deux (ILO et OIT respectivement). En réalité, comme cela est expliqué dans l'encadré 1, le BIT est le secrétariat de l'OIT, et son personnel a la responsabilité de la gestion de ses programmes. Dans ce livre, la majorité des références concernent l'OIT, et nous utilisons ce sigle même quand il s'agit des travaux du BIT (les activités du BIT sont, dans un sens global, les activités de l'OIT). Néanmoins, dans certains cas, le terme BIT est incontournable: le Directeur général du BIT, et non de l'OIT; c'est le BIT qui édite des publications et produit des statistiques; le personnel dépend du Bureau, etc. Dans ces cas, le texte se réfère soit au BIT, soit au Bureau.

Une organisation internationale pour la justice sociale **1**

«Un rêve fou»

En 1941, vingt-deux ans après sa fondation, l'Organisation internationale du Travail tenait une conférence extraordinaire à New York. Sa survie était en jeu. L'Organisation était exilée à Montréal et la guerre entravait grandement ses travaux. La Société des Nations, à laquelle l'OIT était associée, était moribonde. Pour ne pas subir le même sort, l'Organisation devait prouver qu'avec les principes et les objectifs qu'elle défendait elle avait un rôle important à jouer dans la reconstruction de l'ordre mondial après la guerre. Son sort était incertain.

La position des Etats-Unis, qui avaient rejoint l'OIT en 1934, était essentielle. C'est alors que le 6 novembre 1941, le Président Franklin Roosevelt intervint en force en faveur de l'OIT. Après avoir invité les délégués à la Maison Blanche le dernier jour de la conférence, il leur déclara qu'il avait participé à l'organisation de la première Conférence de l'OIT en 1919.

Je me souviens parfaitement qu'à cette époque l'OIT n'était encore qu'un rêve. Pour beaucoup, un rêve fou. Réunir les gouvernements pour fixer les normes internationales du travail: une idée à laquelle personne n'avait pensé jusque-là. Plus folle encore semblait l'idée de réunir les acteurs directement concernés – travailleurs et employeurs des différents pays – pour élaborer ensemble, avec les gouvernements, ces normes du travail. [...] Vingt-deux ans se sont écoulés et l'OIT a été mise à l'épreuve et a fait ses preuves.

Il cita quelques-unes des réalisations de l'Organisation depuis sa fondation, et conclut, au sujet des défis de l'après-guerre, que l'OIT...

sera un instrument inestimable pour la paix. Votre organisation aura un rôle essentiel à jouer dans la construction d'un système international de justice sociale stable pour tous les peuples de la terre¹.

Trente-huit ans après l'intervention décisive de Franklin Roosevelt, la contribution de l'OIT était à nouveau reconnue dans un autre contexte. Le Comité du prix Nobel, en accordant en 1969 le prix Nobel de la paix à l'OIT, soulignait à nouveau le lien entre paix et justice sociale.

Peu d'organisations, a déclaré M^{me} Aase Lionaes, présidente du Comité Nobel, ont, aussi bien que l'OIT, réussi à traduire dans la pratique les principes moraux fondamentaux sur lesquels elles reposent. Travaillant sans relâche avec honnêteté, l'OIT a réussi à introduire des réformes qui ont supprimé les injustices les plus flagrantes dans nombre de pays [...]²

L'OIT fut fondée en 1919, afin de promouvoir le progrès social et de surmonter par le dialogue et la coopération les grands conflits sociaux et économiques. Contrairement aux mouvements révolutionnaires de l'époque, l'Organisation rassemblait au niveau international travailleurs, employeurs et gouvernements, non dans un esprit de confrontation, mais pour rechercher des règles communes, des politiques et des comportements avantageux pour tous. Certaines de ses caractéristiques étaient uniques. Tout d'abord, l'OIT accordait aux acteurs de l'économie le même pouvoir de décision qu'aux Etats, avec elle apparaissaient de nouveaux types de traités internationaux, portant sur des objectifs sociaux, et de nouvelles façons de les mettre en œuvre. Au plan politique, l'Organisation s'appuyait sur les principaux courants politiques de l'Europe démocratique de l'époque, notamment la social-démocratie, la démocratie chrétienne et le social libéralisme, et des intervenants de tous ces horizons participaient à ses travaux et contribuaient à son développement.

La guerre et la révolution servirent de catalyseurs à la création de l'OIT. Au vingtième siècle, plus encore qu'aux siècles précédents, les activités humaines semblaient s'organiser essentiellement autour de la guerre et du travail. Cela tenait partiellement au fait que guerre et travail s'étaient mondialisés. L'étendue et la brutalité des guerres du vingtième siècle ont atteint des niveaux sans précédent,

¹ Franklin Roosevelt, Discours devant l'Organisation internationale du Travail, 6 novembre 1941. Disponible auprès J. Woolley and G. Peters: *The American Presidency Project* (Santa Barbara, CA, University of California) (www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16037).

² http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1969/press.html.

tuant des millions de civils non seulement au cours des deux guerres mondiales, mais aussi dans les innombrables conflits, petits ou grands, dont a souffert le monde au cours de ce siècle, de la Mandchourie au Congo. A l'issue de la première guerre mondiale, de sa sauvagerie, de la mobilisation des populations et de ses énormes répercussions sociales, les dirigeants politiques étaient ouverts à des changements fondamentaux au niveau politique, économique et dans la société en général, et disposés à mettre en place des institutions internationales qui rassembleraient les pays dans un effort commun. Après la seconde guerre mondiale, la même volonté de changement prévaudra, aboutissant à la création des Nations Unies, et à l'élaboration de nouvelles priorités en matière de progrès social et de droits de l'homme. Ce phénomène s'est répété à de nombreuses reprises au niveau local et régional, car on ne réussit à sortir d'un conflit qu'en construisant un socle de droits et de justice sociale, comme le savent, ou devraient le savoir, tous les artisans de la paix au niveau mondial.

Le vingtième siècle s'est aussi structuré autour du travail. Le travail était un élément essentiel de la vie de la plupart des gens, comme il l'a toujours été d'ailleurs, mais il est devenu un sujet de préoccupation dépassant de plus en plus le cadre familial ou celui de l'entreprise. L'accélération du transfert des emplois du secteur de l'agriculture vers l'industrie a modifié la nature même du travail. Les travailleurs se sont organisés pour exiger le dialogue, des emplois, des revenus décents et le respect de leur dignité. Une série de crises économiques et le chômage massif ont détruit les individus, les entreprises et les sociétés. Il apparaissait de plus en plus clairement que les marchés du travail ne s'arrêtaient pas aux frontières, et que l'action publique était nécessaire pour instaurer des normes communes. Mais, avant tout, le travail était en tête des priorités politiques. Les contradictions de plus en plus évidentes du capitalisme aboutirent non seulement à la révolution bolchévique, mais aussi aux nombreux mouvements révolutionnaires ultérieurs, et aux failles du système politique mondial qui en découlèrent. Ces contradictions furent également à l'origine du développement des divers courants de pensée socialiste et libérale dans tous les pays. La propriété des moyens de production, leur organisation, le rôle des Etats et les intérêts que ces derniers défendaient, la structuration des forces sociales, l'égalité et l'équité dépendaient étroitement du rôle fondamental joué par le travail dans la société.

A la création de l'OIT, ces deux courants se rassemblèrent. «Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale», déclare la Constitution de l'Organisation, «et attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces

conditions». Issue de la première guerre mondiale, l'OIT s'est construite autour de l'idée que paix et justice vont de pair. Cela ne signifie pas que la guerre est toujours le résultat de l'injustice, mais plutôt que la justice sociale est essentielle à la paix. Cette idée fondamentale eut par la suite des applications que n'avaient peut-être pas imaginées les rédacteurs de la Constitution de l'OIT, par exemple lorsque le syndicat Solidarnosc en Pologne exigea dans les années 80 l'application de la convention de l'OIT sur la liberté d'association en en faisant un élément essentiel du nouvel ordre politique; ou lorsque la convention de l'OIT sur les droits des peuples indigènes et tribaux contribua à l'obtention d'un accord de paix en 1996 au Guatemala. On peut trouver d'autres exemples sur tous les continents.

L'OIT trouve ses racines encore plus loin, au dix-neuvième siècle. Lorsque l'industrialisation commença à transformer les économies et les sociétés, la «question sociale», comme on l'appelait, se retrouva au centre du débat politique – comment aborder les conséquences sociales de l'industrialisation et réduire les inégalités et les injustices flagrantes provoquées par la révolution industrielle.

Les travailleurs s'étaient organisés dans la dernière partie du dix-neuvième siècle, à mesure que les conflits sociaux se déplaçaient vers les lieux de travail. Très tôt, ce mouvement commença à s'organiser au niveau international. En 1864 fut fondée l'Association internationale des travailleurs afin de protéger, faire progresser et émanciper la classe ouvrière. Cette association, connue ensuite sous le nom de première Internationale, rassemblait des syndicalistes, divers groupes d'activistes politiques, et d'autres forces. Son travail se poursuivit après 1889 avec la deuxième Internationale, qui exigeait la journée de travail de huit heures, revendication qui fut finalement inscrite dans la première convention adoptée par l'OIT. Le premier secrétariat professionnel international fut fondé en 1889, avec la création des fédérations internationales des typographes et de l'imprimerie, des chapeliers, des ouvriers des manufactures de cigares et de cigarettes, des ouvriers de la chaussure³. Le secrétariat syndical international, créé en 1901, était la première confédération internationale de syndicats composée de centres nationaux de syndicats; elle fut rebaptisée en 1913 Fédération syndicale internationale.

Parallèlement à cette évolution, certains tentaient d'établir des accords entre Etats sur les conditions de travail, en créant en 1900 l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Cette association rassemblait des universitaires, des hommes politiques, des fonctionnaires, des travailleurs et des chefs d'entreprise. En 1905, cette association parvint à organiser une réunion internationale d'experts, pour jeter les bases de deux conventions internationales

³ A. Carew *et al.* (dir. de publication): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berne, Peter Lang, 2000).

qui furent adoptées à la convention de Berne de 1906. L'une de ces conventions interdisait le travail de nuit des femmes dans l'industrie, et la deuxième interdisait l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes. Pas moins de 41 Etats ou colonies ont adhéré à la convention internationale interdisant l'emploi du phosphore blanc (jaune), et 25 à celle qui interdisait le travail de nuit pour les femmes. Cette association, dont les activités s'interrompirent pendant la guerre, servit de laboratoire aux travaux ultérieurs de l'OIT. Toutefois, sa légitimité et son influence se limitaient à quelques Etats européens, il n'existait pas de mécanisme efficace pour assurer l'application des conventions, et de nombreux gouvernements préféraient développer des traités bilatéraux⁴.

L'intégration croissante de l'économie mondiale pendant le «long XIX^e siècle»⁵ a servi de moteur au développement de normes communes. Les travailleurs et les industriels avaient des motifs différents de soutenir les efforts de l'AIPLT – ce ne serait d'ailleurs pas la dernière fois que leurs intérêts coïncideraient tout en provenant d'impératifs différents. Les travailleurs considéraient ces efforts comme des tentatives coordonnées au niveau international pour améliorer leurs conditions de travail et mettre un frein aux conséquences négatives des forces du marché pour le travail, alors que les employeurs souhaitaient des conditions de travail similaires pour faciliter l'expansion du commerce et supprimer des conditions de concurrence inévitables au niveau international.

La guerre mit provisoirement fin à l'expansion du commerce, tout en engendrant beaucoup d'autres raisons de s'intéresser au monde du travail. Dans la dernière phase du conflit, et immédiatement après, l'agitation sociale gagnait du terrain, situation qui eut une influence notable sur la Conférence de la paix de 1919. Comme l'a rappelé Edward Phelan, directeur du BIT de 1941 à 1948, qui avait participé à la rédaction de sa Constitution en 1919, dans un article publié en 1949 et intitulé «L'OIT au service de la paix»:

Les préoccupations des trois grandes puissances, les Etats-Unis d'Amérique, la France et la Grande-Bretagne (en 1919) [...] portaient sur la situation critique du moment, qui comportait des dangers plus immédiats que ce ne devait être le cas après la deuxième guerre mondiale. La mentalité révolutionnaire était largement répandue: la révolution bolchevique en Russie avait été suivie de la prise du pouvoir

⁴ Voir J. W. Follows: *Antecedents of the International Labour Organisation* (Londres, Oxford University Press, 1951); et R. Gregarek: «Une législation protectrice: Les Congrès des assurances sociales, l'Association pour la protection légale des travailleurs, l'Association pour la lutte contre le chômage, 1889-1914», in C. Topalov (dir. de publication): *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914* (Paris, éditions de l'EHESS, 1999), pp. 317-333.

⁵ Expression utilisée par Eric Hobsbawm pour la période allant de 1789 à 1914.

en Hongrie par Bela Kun; en Grande-Bretagne, le mouvement des délégués d'atelier avait gagné bon nombre des syndicats les plus importants et sapé l'autorité de leurs dirigeants officiels; chez les syndicalistes français et italiens, certains symptômes dénotaient une orientation de plus en plus extrémiste; des millions d'hommes entraînés au maniement des armes et qu'on avait grisés de promesses insensées étaient sur le point d'être démobilisés; le sentiment de malaise s'était étendu jusqu'à de paisibles démocraties réputées pour leur stabilité, comme les Pays-Bas et la Suisse. Pour montrer combien la situation était alors considérée comme grave, il suffira de rappeler que, pendant la Conférence de la Paix, Clémenceau, à titre de précaution contre d'éventuelles émeutes, fit venir à Paris d'importantes forces militaires. La décision d'accorder aux problèmes du travail une place de premier plan dans le traité de paix s'inspirait essentiellement de ces préoccupations. La Conférence de la Paix accepta les propositions de sa sous-commission du travail sans accorder une attention particulière aux généralités contenues dans le préambule ni aux détails de l'organisation projetée. En toutes autres circonstances, il est très probable, en effet, qu'on n'aurait jamais considéré comme acceptables certaines des innovations les plus audacieuses qui étaient prévues, telle la disposition selon laquelle les délégués non gouvernementaux jouiraient d'un droit de vote et d'un statut égaux à ceux des délégués gouvernementaux à la Conférence internationale du Travail⁶.

La Conférence de la paix avait pour mission de construire un nouveau cadre international, politique bien évidemment, mais aussi économique. Elle se basait sur les «quatorze points» du Président Woodrow Wilson, dont le troisième demandait «Le retrait, autant que possible, de toutes les barrières économiques, et l'établissement d'une égalité des conditions de commerce parmi toutes les nations désirant la paix»⁷. La création de l'OIT mettait en place l'instrument le plus puissant ayant jamais existé pour développer et appliquer une série de normes internationales du travail. En instaurant un cadre social aux échanges économiques, il devait servir de fondation à un système commercial mondial équitable.

⁶ E. Phelan: «L'OIT au service de la paix» in *Revue internationale du travail* (Genève, BIT, 1949), vol. LIX, n° 6.

⁷ Pour plus de détails, voir M. MacMillan: Paris, 1919 *Les artisans de la paix: comment Lloyd Georges, Clemenceau et Wilson ont redessiné la carte du monde* (Paris, JC Lattès, 2007).

Les idées essentielles

La première Constitution de l'OIT fut élaborée en 1919 par la Commission de la législation internationale du travail⁸ de la Conférence de la paix, et faisait partie du Traité de Versailles. Il s'agissait de la première tentative pour créer des organisations universelles afin de remédier aux problèmes socio-économiques auxquels était confronté le monde du début du vingtième siècle. Il n'existait aucun modèle dont on aurait pu s'inspirer pour créer l'OIT et la Société des Nations. On pouvait donc essayer des solutions originales, ce qui ne serait peut-être plus concevable, si on devait créer de nos jours ce genre d'institutions. La Constitution de l'OIT exposait les motivations qui avaient amené à la création de l'Organisation, les objectifs et les missions de cette dernière, ainsi que le détail de sa conception, précisant également certaines «méthodes et principes d'une importance particulière et urgente pour la réglementation des conditions de travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient».

Vers la fin de la seconde guerre mondiale, la vision contenue dans la Constitution initiale fut renforcée par une déclaration forte, adoptée par l'Organisation à la Conférence de Philadelphie en 1944, qui fut ensuite incorporée dans la Constitution. La *Déclaration de Philadelphie* réaffirmait les principes et les objectifs de l'Organisation et, à bien des égards, les renforçait et les élargissait. C'est un vibrant appel sur la nécessité d'une action nationale et internationale en faveur du progrès social universel⁹.

Les principaux passages de ces documents sont reproduits à l'annexe II. Ils énoncent les principes, les sujets à traiter et les moyens de gouvernance qui sont au cœur des travaux de l'OIT.

On peut y relever cinq principes fondamentaux:

- Une paix durable ne peut être obtenue que si elle se fonde sur la justice sociale, dans la liberté, la dignité, la sécurité économique et l'égalité des chances.
- Le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.
- La liberté syndicale devrait exister tant pour les ouvriers que pour les employeurs, ainsi que la liberté d'expression, et le droit à la négociation collective.

⁸ Appelée ci-après «Commission du Travail».

⁹ Voir E. Lec: «La déclaration de Philadelphie: rétrospective et prospective», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1994), vol. 133.

- Ces principes s'appliquent pleinement à tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe.
- La pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous et la lutte contre la pauvreté doit faire l'objet d'actions sur le plan national et international.

Ces principes moraux et politiques guident les activités de l'OIT et représentent le cadre cognitif de ses travaux – la grille de lecture permettant à l'OIT de décrypter le monde. Nous avons examiné ci-dessus le premier de ces principes, à savoir que la paix doit se fonder sur la justice sociale. Ce principe établit la raison primordiale d'exister de l'Organisation. Les activités de l'Organisation sont guidées fondamentalement par le deuxième principe. Il souligne la dignité du travail et la reconnaissance de sa valeur, contrairement à la notion de Marx selon laquelle, dans le capitalisme, le travail devient une marchandise. La vision de l'OIT est que le travail, quelle que soit la forme qu'il revêt, s'il est réglementé et organisé de façon appropriée, peut être source de bien-être personnel et d'intégration sociale. Bien sûr, le travail est acheté et vendu, mais les mécanismes du marché sont subordonnés à des objectifs plus nobles. La Constitution initiale de 1919 affirme que «le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce». A l'époque de la Déclaration de Philadelphie, la même idée s'exprime avec plus de force: «Le travail n'est pas une marchandise».

Les principes restants sont des engagements – en faveur de la démocratie, de l'égalité, et de la réduction de la pauvreté. La liberté d'association et d'expression est au cœur du modèle de démocratie participative, fondé sur le libre débat entre des acteurs indépendants. L'égalité apparaît également comme un principe universel dans la Déclaration de Philadelphie: les principes de l'OIT sont «pleinement applicables à tous les peuples du monde», même si les gouvernements favorables au colonialisme ont empêché l'adoption de cet engagement par l'OIT ou la Société des Nations presque jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale (voir le chapitre 2). Ce principe fondamental a sous-tendu les activités de l'OIT sur la décolonisation, ainsi que sa contribution à la lutte pour l'égalité entre hommes et femmes. En dernier lieu, la lutte contre la pauvreté au niveau national et international est affirmée comme un impératif aux termes des intérêts et des obligations morales de tous.

Evidemment, ces cinq principes sont régulièrement bafoués. Le travail est largement traité comme une marchandise, la pauvreté subsiste parallèlement à la prospérité, et nombreuses sont les infractions à l'égalité et à la liberté syndicale; la paix et la justice sociale, quant à elles, demeurent des objectifs lointains dans de nombreuses parties du monde. La mise en œuvre de ces principes guide encore l'action de l'OIT.

Afin de faire avancer les objectifs implicitement contenus dans ces principes, il est nécessaire d'agir dans de nombreux domaines. La Constitution met l'accent sur sept domaines politiques essentiels:

- La promotion du plein emploi et l'élévation des niveaux de vie grâce à des occupations permettant aux travailleurs d'utiliser leurs capacités et de contribuer au bien-être commun – assortis de l'égalité entre hommes et femmes pour atteindre cet objectif, et de facilités pour la formation et la migration.
- Le versement d'un salaire à tous ceux qui ont un emploi, leur assurant des conditions d'existence convenables et calculé de façon à garantir à tous une participation équitable aux fruits du progrès.
- La réglementation des heures de travail, y compris la fixation d'une durée maximale de la journée et de la semaine de travail, et du repos hebdomadaire.
- La protection des enfants, des adolescents et des femmes, y compris l'abolition du travail des enfants, des restrictions sur le travail des adolescents, des dispositions pour la protection de l'enfance et de la maternité.
- La protection des intérêts socio-économiques des travailleurs employés dans un pays qui n'est pas le leur.
- La protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail.
- L'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets.

Bien évidemment, cette liste des domaines d'action n'est pas exhaustive, mais elle identifie des priorités. Les deux premiers éléments portent sur la question du travail en tant que source de revenus et de réalisation de soi – d'où l'objectif du plein emploi satisfaisant, avec des salaires et des revenus convenables; les objectifs trois, quatre et cinq visent à empêcher l'exploitation – notamment en limitant la durée du travail, et en prenant des mesures pour protéger les personnes susceptibles d'être les plus vulnérables; et les deux derniers objectifs portent sur la protection des travailleurs contre un environnement de travail dangereux ou inadapté, et sur la sécurité des revenus face aux accidents de la vie.

La Constitution précise également quatre moyens de gouvernance:

- Le tripartisme: les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions démocratiques sur les mesures socio-économiques, et collaborent à l'amélioration de l'organisation de la production.

- L'adoption de conventions et de recommandations internationales présentées aux autorités nationales en vue de leur ratification ou d'autres actions.
- Un système d'inspection pour veiller à l'application des lois et des règlements concernés.
- La collaboration avec les organisations internationales afin d'assurer que l'ensemble des politiques économiques et financières contribue au progrès social et au bien-être.

Les deux premiers moyens de gouvernance feront l'objet d'une discussion plus détaillée dans différentes sections ci-dessous. Le troisième semble simple, du moins dans son principe. Quant au dernier, il s'agit d'une affirmation importante et complexe. Elle part de l'idée de l'interdépendance des objectifs économiques et sociaux, et donc qu'une organisation internationale dont l'objectif est social devrait être en mesure d'exercer une influence sur l'élaboration des politiques économiques internationales. L'OIT a rencontré de nombreux obstacles pour mettre en pratique cette exigence, notamment depuis la création des institutions de Bretton Woods après la seconde guerre mondiale, mais cette question revient régulièrement sur le tapis, comme nous le verrons aux chapitres 5 et 6.

Voilà donc les éléments essentiels des activités de l'OIT, qui font l'objet de ce livre. La plupart de ces idées n'ont pas été inventées par l'OIT, mais elles ont été construites sur des fondations antérieures. Pourtant ce sont «les idées de l'OIT», dans le sens où l'OIT s'en est emparé, les a développées, et les a mises en pratique. Bien que ces idées datent de la période allant de 1919 à 1944, elles restent en grande partie valables de nos jours. Bien sûr les priorités ont évolué, et il y a eu d'importantes discontinuités. La promotion des droits de l'homme a occupé le devant de la scène après la seconde guerre mondiale. La décolonisation exigeait de nouvelles formes d'action.

Au fil du temps, une série d'activités et de programmes fut mise en place pour développer ces idées. Dans les années 70, le Programme mondial de l'emploi mit la création d'emplois et les besoins essentiels au cœur de la stratégie de développement. Le travail sur la sécurité sociale s'est étendu à d'autres contingences. D'autres sources de discrimination que la race, la croyance et le sexe sont maintenant reconnues. La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 a abouti à de nouvelles formes d'action.

Au vu de la diversité de ces missions, il a toujours été difficile d'établir une approche intégrée cohérente. De nos jours, l'objectif général s'articule autour du «travail décent», un concept qui fait la synthèse entre droits au travail, emploi et protection sociale pour aboutir à une vision globale, à mettre en œuvre au moyen

du dialogue social, et qui insiste beaucoup sur le fait que les activités dans ces différents domaines se renforcent mutuellement. L'objectif du travail décent est inscrit dans la Déclaration de l'OIT la plus récente, sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 6.

Certaines des idées que l'OIT a cherché à mettre en pratique ont été développées par les directeurs généraux de l'époque, ou par des personnalités éminentes du personnel. D'autres ont été élaborées par des mandants de l'OIT, au sein de groupes de représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs. Beaucoup sont le résultat d'une interaction entre le secrétariat et les Membres. Certaines de ces idées ont fait clairement l'objet d'un large consensus. D'autres ont été contestées et source de conflits – la gestion des migrations économiques internationales en est un bon exemple¹⁰. Souvent, l'Organisation n'était qu'un des intervenants dans un débat plus vaste. Sa position a été souvent affaiblie par des divergences de vues au sein de l'Organisation, notamment entre travailleurs et employeurs – sur la flexibilité du marché du travail, par exemple, ou le rôle de la réduction du temps de travail dans la création d'emplois.

Un principe important sous-tend l'ensemble de cette œuvre: l'action internationale est indispensable pour faire avancer ces questions. La raison d'être d'une organisation internationale est sa capacité à atteindre des objectifs qui ne peuvent l'être par les Etats-nations s'ils agissent chacun de leur côté. Périodiquement se pose à nouveau la question de savoir s'il est nécessaire d'agir au-delà du niveau national. Par exemple, lors du recul de l'économie internationale durant la Grande Dépression des années 30, ou à la fin de la guerre froide, où l'on parlait de «la fin de l'histoire». Mais la nécessité d'une action internationale en faveur de la justice sociale a toujours été réaffirmée.

Le tripartisme

L'OIT a deux caractéristiques essentielles, dérivant des moyens de gouvernance mentionnés ci-dessus, qui la rendent différente des autres organisations intergouvernementales. La première est le tripartisme – la participation des représentants des organisations des travailleurs et des employeurs à ses travaux et à sa gouvernance. La seconde, méconnue même de beaucoup de juristes internationaux,

¹⁰ Point discuté dans le document de W. R. Böhring: *A brief account of the ILO and policies on international migration*, document préparé pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse: www.ilocentury.org, et ci-dessous au chapitre 2.

Encadré 1. Brève description de l'Organisation internationale du Travail aujourd'hui

L'OIT est une agence spécialisée du système des Nations Unies, et le principal centre de compétences en matière de politique sociale et de politique de l'emploi du système international.

L'Organisation dans son ensemble, par son essence et ses intentions, est une assemblée mondiale des représentants du monde du travail. Elle est tripartite, et les représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs décident de son programme, et adoptent ses instruments aux côtés des représentants des gouvernements. Pratiquement tous les pays sont Membres de l'OIT.

Trois organes supervisent et effectuent le travail: la Conférence internationale du Travail, qui réunit annuellement l'ensemble de ses Membres; le Conseil d'administration, élu par la Conférence; et le Bureau, dirigé par le Directeur général, élu par le Conseil d'administration.

Le Bureau international du Travail, qui est le secrétariat de l'Organisation, emploie actuellement environ 1700 personnes, et gère un budget annuel ordinaire d'environ 320 millions de dollars des Etats-Unis, budget qui fluctue autour d'un niveau réel à peu près constant depuis ces vingt-cinq dernières années. Il se compose des départements «techniques» de l'Organisation, chargés de la recherche et de fournir leur expertise sur les principales questions dont traite l'Organisation; et des services qui appuient l'ensemble des travaux de l'OIT, y compris l'administration et la gestion, les relations avec les Membres et les partenaires extérieurs, et le contrôle des normes. Il existe quelques institutions spécialisées liées au Bureau, comme le Centre de formation de Turin et l'Institut international d'études sociales, ainsi que quelques institutions régionales. Un peu plus de la moitié du personnel travaille à Genève, le reste se répartissant dans plus de 50 bureaux de pays ou de bureaux régionaux; leur travail consiste, dans une large mesure, à répondre aux demandes des Membres dans les régions concernées.

Les travaux de l'OIT se traduisent par des instruments formels adoptés par l'Organisation – les conventions, recommandations, résolutions, déclarations et recueils de directives pratiques; par des publications d'auteurs, qui vont des manuels de formation à des recherches empiriques approfondies; et des activités au niveau national ou mondial en relation avec les politiques. Ces dernières comprennent la sensibilisation, l'assistance technique et les services consultatifs pour les Etats Membres, ainsi que les programmes et projets de coopération technique dans plus de 140 pays, financés par des donateurs extérieurs, qui vont de l'élimination du travail des enfants au développement des entreprises, de la microfinance aux politiques de lutte contre l'exclusion sociale. La coopération technique représente un budget supplémentaire d'environ 50 pour cent du budget ordinaire, et 50 pour cent d'employés en plus.

Le travail de l'OIT s'articule actuellement autour de l'objectif du travail décent pour tous les hommes et toutes les femmes, qui fera l'objet d'une discussion au chapitre 6, et se structure en quatre secteurs portant sur les droits au travail, l'emploi, la protection sociale, et le dialogue social.

Quelques dates importantes (pour la liste complète, voir l'annexe I): **1919**, Création de l'OIT par la Conférence de la paix de Paris; **1944**, Déclaration de Philadelphie; **1946**, L'OIT devient une agence spécialisée des Nations Unies; **1969**, L'OIT reçoit le prix Nobel de la paix; **1998**, Déclaration sur les principes et droits fondamentaux au travail.

provient de la méthode particulière d'adoption, de ratification et de contrôle des *normes internationales du travail*. Cette section traite de la première caractéristique¹¹, la section suivante traite de la seconde.

L'OIT est la seule institution internationale intergouvernementale dans laquelle les gouvernements n'ont pas l'exclusivité du droit de vote pour la définition des normes et des politiques. Les employeurs et les travailleurs ont les mêmes droits que les gouvernements dans le processus de décision. Ce concept, appelé «tripartisme», se fonde sur l'article 3 de la Constitution de l'OIT, qui prévoit avec une grande simplicité que: «La conférence générale [...] sera composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres». La Conférence générale, qui se réunit une fois par an, rassemble la totalité des Membres pour l'adoption des instruments de l'OIT et de son programme. La gouvernance au quotidien relève du Conseil d'administration, qui regroupe un nombre de Membres plus limité, mais qui est également tripartite (avec actuellement 14 représentants des travailleurs, 14 représentants des employeurs, et 28 Membres gouvernementaux), et presque toutes les réunions organisées par l'OIT possèdent une structure tripartite¹². Le Bureau (secrétariat de l'OIT) comporte même des unités qui veillent aux intérêts des employeurs et des travailleurs, et dont le personnel est formé de représentants de ces deux groupes.

Ce modèle de gouvernance impose des limites au concept du droit exclusif des Etats à prendre les décisions dans les organisations intergouvernementales, et reconnaît que les travailleurs et les employeurs ont des intérêts au niveau mondial, transcendant les frontières nationales. L'adoption d'une approche tripartite en 1919 impliquait également une reconnaissance du fait que les conditions de travail et les politiques sociales étaient des sujets qui se prêtaient à une action inter-Etats dès le début de la nouvelle ère des organisations internationales; et que les acteurs directement concernés devaient avoir une responsabilité conjointe dans la prise de décision et l'application de ces dernières. Et, plus important encore, cette approche

¹¹ Cette section s'inspire dans une large mesure des contributions de Claude Akpokavie et Jean-Jacques Oechslin dans le cadre du projet Le centenaire de l'OIT. Voir J.-J. Oechslin: *Tripartisme, dialogue social et démocratie. Perspectives du monde des employeurs* (2008); et C. Akpokavie: *Tripartism, social dialogue and democracy* (2008), disponible à l'adresse: <http://www.ilocentury.org>.

¹² Les seuls éléments permanents de la structure de l'OIT qui ne sont pas tripartites sont la Commission des finances de la Conférence internationale du Travail, composée exclusivement de représentants des gouvernements; et la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, composée d'experts indépendants.

tripartite élevait au niveau international un moyen de résoudre les conflits par la négociation plutôt que par la confrontation.

Certains pays avaient commencé à créer dès la fin du dix-neuvième siècle des structures tripartites au niveau national pour traiter des questions sociales, mais la première guerre mondiale avait rendu cette approche beaucoup plus urgente. Dans ce nouveau type de conflit, le succès des armes dépendait directement de la capacité des nations à répondre aux exigences croissantes imposées à leurs économies et à fabriquer des armes de plus en plus sophistiquées, ce qui exigeait de l'industrie des efforts concertés. Industriels et travailleurs devaient être impliqués dans les politiques et coopérer pour soutenir l'effort national. En France, Albert Thomas, un socialiste qui devint ensuite le premier directeur du BIT, était ministre de l'armement en 1916, ce qui lui permit de contribuer à la création d'une alliance entre syndicats et patronat en faveur de la défense nationale, forgeant de ce fait un respect mutuel entre les deux parties. En Allemagne, des réunions entre syndicats et patronat avaient abouti à un accord en novembre 1918 mettant fin aux grèves révolutionnaires qui avaient éclaté en solidarité avec la révolution bolchevique en Russie. L'accord prévoyait la généralisation de la journée de huit heures, des systèmes de conciliation, l'organisation paritaire de bureaux de placement et d'autres progrès. Ces alliances nées de la guerre – qui se reproduiront durant la seconde guerre mondiale – risquaient de disparaître avec la paix, et c'est une des raisons pour lesquelles elles furent prises en compte dans les négociations de paix.

Nous avons déjà cité le commentaire de Phelan, selon lequel la décision d'accorder aux représentants non gouvernementaux le droit de participer aux conférences internationales était une suggestion totalement radicale. Lors de la préparation à la guerre dans les pays alliés, des promesses avaient été faites aux syndicats pour s'assurer de leur contribution à l'effort de guerre. Syndicats et patronat avaient été invités à siéger dans des organes gouvernementaux en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et ailleurs. De plus, il avait été demandé aux syndicats de renoncer aux avantages acquis en raison de l'effort de guerre, avec la promesse que ces droits seraient rétablis après le conflit. Par exemple, pour obtenir la production nécessaire de munitions, les mesures de sauvegarde instaurées sous la pression des syndicats comme l'interdiction de remplacer les ouvriers qualifiés par des femmes, avaient été abandonnées, ou réduites en Grande-Bretagne¹³. Ni les syndicats ni le patronat ne participaient directement aux négociations de Paris, mais le mouvement syndical international s'intéressait de très près à la Conférence de la paix. Il

¹³ E. Phelan: «British preparations», in J. T. Shotwell (dir. de publication): *L'OIT: ses origines, son fonctionnement, son action* (Genève, 1934), vol. I.

avait même fait des propositions durant la guerre sur le résultat de la conférence, ce qui avait eu une certaine influence sur la composition de deux des délégations. Le gouvernement des Etats-Unis avait nommé dans sa délégation Samuel Gompers, président de la fédération américaine du travail, que les Etats-Unis réussirent à imposer au poste de président de la Commission du travail de la Conférence de la paix. Un employeur, A. N. Hurley, président de l'American Shipping Board, faisait également partie de la délégation américaine¹⁴. Léon Jouhaux, secrétaire général de la Confédération générale du travail (CGT), faisait partie de la délégation française à titre de suppléant, et joua un rôle important dans la préparation de la création de l'OIT, et dans les premières décennies de l'Organisation (il reçut ensuite le prix Nobel de la paix pour son travail).

L'avant-projet des propositions de la Conférence de la paix relatives au travail avait été préparé par le gouvernement britannique, et servit de base aux discussions de la Commission du travail; parmi ces propositions figurait l'instauration d'une organisation internationale chargée de la législation du travail qui donnerait le droit de vote aux représentants des travailleurs et des employeurs. Une proposition similaire avait été faite par la Conférence des syndicats des alliés à Leeds en juin 1916. La véritable originalité de cette proposition était de transposer les structures tripartites existant au niveau national à la nouvelle organisation internationale¹⁵. Le principe de la représentation tripartite ne fut pas sérieusement contesté, mais il y eut une bataille rangée à propos de la répartition des votes et de la représentation, les travailleurs demandant à avoir le même nombre de voix que les gouvernements. C'est la formule 2:1:1 qui fut finalement adoptée, comme nous l'avons vu plus haut, chaque pays étant représenté par deux délégués gouvernementaux, plus un délégué représentant les employeurs, et un autre les travailleurs. Cependant, la formule 1:1:1 a survécu dans les commissions de la Conférence générale, accordant ainsi aux représentants non gouvernementaux un rôle décisif à un stade crucial des négociations sur de nouvelles normes ou d'autres décisions importantes.

Pour résumer, comme l'a dit le cinquième Directeur général David Morse, dans le discours qu'il prononça lors de la remise du prix Nobel de la paix à l'OIT en 1969:

[La première guerre mondiale] a eu pour résultat que les syndicats et les organisations d'employeurs ont acquis dans leurs pays une position qu'ils n'auraient pas eue autrement, et elle a encouragé la croissance de groupes d'intérêt indépendants là

¹⁴ Toutefois, Hurley n'a participé qu'à la première session de la Commission du travail.

¹⁵ Akpokavie, *op. cit.*, p. 14.

où, sans cela, ils n'auraient jamais pu voir le jour. Elle a également fait concevoir au monde la solution des conflits sociaux d'une manière nouvelle, fondée sur le dialogue entre les deux partenaires sociaux, et entre eux et l'Etat. En un mot, l'OIT a offert au monde une autre issue que l'agitation sociale; elle lui a fourni les procédures et les techniques de pourparlers et de négociations, afin de remplacer les conflits violents, en lui donnant le moyen de parvenir à des conditions de travail plus humaines et plus dignes¹⁶.

Il y eut certes des difficultés en cours de route, mais le principe du tripartisme a globalement survécu sans être vraiment remis en question, en dépit des tentatives pour l'affaiblir, notamment de la part de l'Union soviétique. Alors que la seconde guerre mondiale touchait à sa fin, la valeur du tripartisme fut réaffirmée dans la Déclaration de Philadelphie:

La lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun¹⁷.

Le tripartisme dans la pratique

Le tripartisme repose sur la notion d'une société qui s'articule autour de la collaboration entre les intérêts structurés plutôt qu'autour des acteurs individuels. Il est néanmoins fondé sur le principe fondamental de la liberté de choix et la liberté syndicale, ce qui a souvent mis l'OIT en conflit avec ses Membres. De nombreux pays ont tenté d'organiser les travailleurs et les employeurs de façon institutionnalisée au niveau national, afin de restreindre leur liberté de choisir les organisations auxquelles ils souhaitent appartenir, et les orientations politiques de ces organisations. La vision qu'a l'OIT du tripartisme repose sur une véritable indépendance de ses mandants travailleurs et employeurs vis-à-vis des autres groupes et de leur gouvernement. C'est pour cette raison que l'OIT s'est débattue avec les implications du communisme et du fascisme, et le contrôle centralisé que ces deux systèmes exercèrent sur les mouvements de travailleurs et d'employeurs de leurs pays,

¹⁶ D. A. Morse: *L'OIT et l'infrastructure sociale de la paix*, discours prononcé à l'occasion de la remise du prix Nobel de la paix à l'OIT, Oslo, 11 décembre 1969.

¹⁷ La Déclaration figure dans son intégralité à l'annexe II.

tout au long des soixante-quinze premières années de son histoire – et l'Organisation poursuit ce [son] combat dans un certain nombre d'Etats qui ne sont pas prêts à accepter la liberté syndicale au sens de l'OIT.

Les implications du tripartisme à l'OIT sont multiples. Pour être concis, la participation aux délibérations de l'OIT de délégués représentant directement les intérêts des travailleurs et des employeurs apporte un lien avec la réalité économique qui ne peut pas exister dans les organisations où seuls les gouvernements ont droit à la parole. Les partenaires sociaux n'hésitent pas à remettre en cause les idées reçues des politiques et l'avis des ministres, pour ajouter le point de vue des entreprises et les droits des travailleurs aux priorités des gouvernements. Puisque les groupes des employeurs et des travailleurs réunis ont le même nombre de voix que les gouvernements, et que ces deux groupes ont chacun une plus grande cohésion interne que le groupe des gouvernements, employeurs et travailleurs peuvent souvent, s'ils arrivent à se mettre d'accord, fixer l'ordre du jour des discussions, sur le contenu des normes internationales du travail par exemple. Et ils ont un point de vue international qui va au-delà des intérêts des nations individuelles, ce qui est souvent difficile pour les représentants des gouvernements. En réalité, du fait qu'ils sont choisis par leurs groupes, les délégués des travailleurs et des employeurs à l'OIT restent souvent beaucoup plus longtemps en poste que les délégués des gouvernements, ce qui leur permet d'accumuler des connaissances et du pouvoir, et leur donne un grand avantage sur les délégations gouvernementales, dont la composition varie souvent, même si cette longévité peut également refléter un processus de sélection restreint.

Le rôle joué par les représentants des travailleurs est très différent de celui des employeurs. Pour les travailleurs, l'OIT est un instrument majeur qui permet de faire avancer leurs objectifs, et ils sont beaucoup plus actifs que les employeurs dans le choix des priorités. En revanche, les employeurs freinent souvent les initiatives des travailleurs, du Bureau et du Directeur général, afin de ralentir des actions qu'ils estiment précipitées, ou qui iraient d'après eux à l'encontre des intérêts des entreprises. Albert Thomas a utilisé cette métaphore du frein dans un discours à l'adresse des employeurs allemands en 1928, et un livre récent sur l'histoire de l'Organisation internationale des employeurs, qui regroupe au niveau international les organisations d'employeurs, explique que cette métaphore «n'est pas forcément désobligeante car une locomotive sans freins a peu de chances d'arriver à destination»¹⁸. Les tensions entre les employeurs et le Bureau ont été fréquentes. Les employeurs ont vivement attaqué Albert Thomas à la fin des années 20 et au

¹⁸ J.-J. Oechslin: *L'Organisation internationale des employeurs: trois quarts de siècle au service de l'entreprise (1920-1998)* (Genève, OIE, 2001).

début des années 30¹⁹, par exemple, et on pourrait citer des exemples plus récents. Cependant, les représentants des employeurs à l'OIT appartiennent fréquemment aux courants progressistes au sein du patronat, et il est souvent possible de trouver avec eux un terrain d'entente. Finalement, l'OIT est un outil précieux pour les travailleurs et les employeurs, qui leur offre une tribune et de l'influence. Un auteur a décrit avec justesse l'importance du tripartisme, au sujet de la survie remarquable de l'OIT à la seconde guerre mondiale, en disant que le tripartisme est à la fois une camisole de force et une bouée de sauvetage²⁰.

Tous ceux qui ont participé aux travaux de l'OIT ont estimé que la promotion et la protection du tripartisme ont des avantages qui dépassent largement le cadre de l'OIT. Il existe une relation étroite entre les droits des travailleurs et des employeurs et les libertés civiles en général, ce qui impose des obligations aux gouvernements. Comme l'explique le Comité de la liberté syndicale (dont il est question au chapitre 2):

les droits conférés aux organisations de travailleurs et d'employeurs se fondent sur le respect des libertés civiles, qui ont été énoncées notamment dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, [...] l'absence des libertés civiles enlève toute signification au concept des droits syndicaux²¹.

Ce comité a également dit qu'«un mouvement syndical libre ne peut se développer que dans un régime garantissant les droits fondamentaux»²². Dans ce sens, le tripartisme ne favorise pas seulement la démocratie dans le monde du travail, mais aussi la démocratie politique et civile au niveau national. C'est ainsi que le tripartisme est une forme de démocratie participative.

Le tripartisme a pourtant des faiblesses. Certes, il rend l'OIT beaucoup plus représentative de la société civile que les autres organisations intergouvernementales, toutefois les organisations d'employeurs et de travailleurs représentent nécessairement l'économie formelle plutôt que l'énorme secteur de l'économie informelle, en constante augmentation notamment dans les pays en

¹⁹ B. W. Schaper: *Albert Thomas: Trente ans de réformisme social* (Paris-Assen, Presses Universitaires de France-van Gorcum, 1959), chapitre 10.

²⁰ G. Van Goethem: «Phelan's War. The International Labour Organization in limbo, 1941-48», document présenté à la conférence «The ILO: Past and Present» (Bruxelles, 5-6 octobre 2007), organisée par l'International Institute of Social History, Amsterdam, l'Université de Gand, etc.

²¹ BIT: *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration de l'OIT*, 5^e édition (révisée) (Genève, 2006), paragraphe 31.

²² *Ibid.*, paragraphe 37.

développement. De plus, comme le nombre d'adhérents aux syndicats diminuent dans la plupart des pays industrialisés, leur représentativité est souvent remise en question même dans le secteur formel. Par ailleurs, la puissance des structures tripartites de l'OIT a empêché l'Organisation de connaître la même évolution que d'autres organisations intergouvernementales, qui accordent plus de place à la «société civile» en général, qui présente un échantillon plus large des opinions sur les responsabilités sociales et les priorités.

Cette question fait régulièrement l'objet d'un débat, et il y a des arguments pour et contre. Le groupe des employeurs et celui des travailleurs sont très préoccupés par l'éventuelle participation à l'OIT d'ONG n'appartenant pas au monde du travail, et allèguent que ces ONG n'ont pour la plupart ni légitimité démocratique ni représentativité. Le groupe des employeurs et celui des travailleurs sont très sensibles à toute suggestion visant à accorder aux ONG un rôle formel dans le processus de décision de l'OIT. Les syndicats en particulier ont de puissants arguments pour montrer qu'ils sont plus représentatifs que presque toutes les ONG. Pourtant, même s'ils épousent la plupart des causes défendues par ces organisations non gouvernementales, ils sont moins aptes que ces dernières à représenter directement les intérêts des enfants qui travaillent, des peuples indigènes et tribaux, et des travailleurs des secteurs non syndiqués de l'économie, ou lorsqu'il n'existe pas de liberté d'association. Le groupe des employeurs de l'OIT rencontre les mêmes problèmes vis-à-vis des petites entreprises et des entreprises familiales qui fournissent la majorité des emplois dans la plupart des pays.

Par ailleurs, la mondialisation a modifié le modèle initial sur lequel se fonde le tripartisme: la représentation au niveau international des intérêts économiques nationaux. Ce modèle, datant du début du vingtième siècle, correspondait au monde de l'époque, en cours d'industrialisation, et montre quelques lacunes aujourd'hui. Les syndicats sont à la recherche – et n'ont pas encore trouvé – de modèles mondiaux satisfaisants leur permettant d'avoir des adhérents dans plusieurs pays. Les organisations d'employeurs nationales ne peuvent pas représenter de façon adéquate les énormes multinationales; et ni exercer sur elles de pressions efficaces pour qu'elles se conforment aux normes internationales du travail²³. Même le concept de souveraineté nationale évolue avec des institutions comme l'Union européenne, qui affaiblissent le contrôle gouvernemental direct sur les politiques que les gouvernements sont tenus de mettre en œuvre sur le lieu de travail.

²³ En fait, l'Organisation internationale des employeurs a été créée de toutes pièces pour représenter ses Membres à l'OIT, contrairement au mouvement syndical qui a ajouté la représentation à l'OIT à sa vocation internationale déjà existante.

Même s'il existe maintenant des organisations syndicales et patronales dans presque tous les pays (dans ceux où elles n'existaient pas, l'OIT a souvent aidé à les développer), ces organismes ont parfois du mal à coexister avec d'autres institutions au pouvoir au niveau national. La plupart des pays d'Europe occidentale et des Amériques soutiennent fermement la liberté d'association pour les travailleurs et les employeurs, au sens où l'entend l'OIT mais, ailleurs, certains pays sont réticents à l'idée que les travailleurs en particulier soient en mesure de s'organiser comme ils le souhaitent – notamment parce que des syndicats indépendants peuvent être perçus comme une menace par des gouvernements en difficulté ou non démocratiques.

Le tripartisme s'est avéré une institution solide ces quatre-vingt-dix dernières années. Pour l'OIT et ses mandants, le défi consiste à adapter le modèle tripartite à un monde globalisé où de nouveaux acteurs échappent aux cadres nationaux et où les formes de représentation et de participation se diversifient. Certaines adaptations ont vu le jour, comme la coopération avec les ONG intervenant dans la lutte contre le travail des enfants, et le dialogue avec les parlementaires et d'autres acteurs importants. Mais le principal défi reste encore à relever.

Le système des normes internationales du travail

Les normes adoptées par l'Organisation et le système de contrôle de leur application sont d'autres éléments importants qui font de l'OIT une organisation internationale différente des autres, et ce système est souvent décrit comme la pierre angulaire de l'Organisation²⁴. Ces normes contiennent des actions à entreprendre, ou des principes à respecter, par les gouvernements ou d'autres intervenants, dans les principaux domaines de compétence de l'OIT.

Conventions et recommandations

L'avant-projet initial présenté par la délégation britannique à la Commission du travail de la Conférence de la paix contenait déjà les éléments essentiels du système normatif. Il était généralement admis que l'OIT devrait dès sa création poursuivre les activités normatives relatives aux questions sociales et au droit du travail qui

²⁴ On peut trouver un aperçu des innombrables publications sur le système de normes de l'OIT à l'annexe III.

avaient été entreprises avant la première guerre mondiale par les Etats européens et l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, dont nous avons parlé auparavant. Le système a bien sûr évolué au fil du temps, mais les principes essentiels demeurent.

L'avant-projet britannique prévoyait uniquement l'adoption de conventions, qui deviendraient contraignantes une fois ratifiées, conformément au droit international reconnu et aux efforts antérieurs de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs²⁵. Les Etats-Unis s'y opposèrent, soutenant que les instruments adoptés par la Conférence devaient être de simples recommandations: si elles n'étaient pas transcrites dans la législation nationale, aucune obligation ne pouvait être imposée aux Etats dans ce sens.

Les négociations à la Commission du travail aboutirent finalement à un accord sur l'adoption de conventions et de recommandations, qui seraient proposées aux autorités nationales compétentes pour application (et, dans le cas d'une convention, pour ratification). La ratification étant optionnelle, l'application des instruments est loin d'être assurée, mais l'accord conclu exige de chaque Etat qu'il examine tout nouvel instrument.

Comme les autres traités internationaux, ces normes font l'objet d'une négociation dans une enceinte multinationale. Dans le cas de l'OIT, cette enceinte est bien sûr tripartite, et la participation active des travailleurs et des employeurs est essentielle pour l'adoption de ces normes.

Les 188 conventions et 199 recommandations adoptées depuis 1919²⁶ couvrent la quasi-totalité des aspects du droit du travail et des relations professionnelles, certaines de façon très détaillée, et elles sont très largement traduites dans les lois ou suivies au niveau national. Il existe des normes de l'OIT sur les droits au travail, de multiples aspects des conditions de travail, la sécurité et la santé, la sécurité sociale, l'administration et l'inspection du travail, l'emploi et la formation, les salaires, les migrations, et sur des catégories professionnelles particulières comme les gens de mer, les travailleurs de l'agriculture, les populations autochtones ou les migrants. L'ensemble forme un corpus complet de droit international.

Jusqu'en 2008, on totalise 7500 ratifications de conventions de l'OIT. Le succès des conventions est très variable, et nombre d'entre elles sont tombées en désuétude, sont dépassées ou doivent être remplacées. Mais 14 conventions ont fait

²⁵ Voir de façon générale J. Shorwell (dir. de publication): *L'OIT: ses origines, son fonctionnement, son action* (Genève, 1934), vol. I.

²⁶ Certaines sont maintenant obsolètes, d'autres sont dépassées, si bien que le nombre de normes opérationnelles est inférieur; 30 conventions ont été retirées depuis le début 2009, et seules 76 sont considérées comme complètement actuelles.

l'objet de plus de 100 ratifications parmi les 182 Etats Membres (y compris les huit conventions fondamentales qui portent sur les droits fondamentaux au travail); et 28 autres ont été ratifiées par plus de 50 pays. Ces dernières années, de nombreux efforts ont été consacrés à la ratification des conventions fondamentales, mais les ratifications d'autres conventions se poursuivent, à un rythme plus lent.

Le contrôle des normes

La ratification n'aurait que peu de valeur, s'il n'y avait pas de suivi, et l'OIT possède dans ce sens un certain nombre de mécanismes qui ne se retrouvent dans aucune autre organisation internationale.

Les gouvernements sont obligés de faire un rapport devant une commission d'experts sur les conventions qu'ils ont ratifiées (environ 3000 rapports sont attendus chaque année). Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont le droit de recevoir copie de ces rapports et la pratique a évolué pour leur permettre d'apporter leurs propres commentaires sur ces rapports. Il s'agit du seul système international dans lequel des organisations non gouvernementales ont un rôle statutaire dans le contrôle des obligations internationales. Grâce à ce système, il est très difficile pour un gouvernement (mais pas impossible) de fournir de fausses informations, ou des informations fragmentaires à l'OIT, comme cela peut se faire dans d'autres organisations.

Une disposition remarquable de la Constitution de l'OIT (l'article 19) autorise le Conseil d'administration à exiger de tous les Etats Membres des rapports sur leurs pratiques concernant des conventions *non ratifiées* ou des recommandations. Cela permet de faire pression sur les Etats qui ne cherchent pas à appliquer des objectifs largement acceptés, notamment les droits de l'homme fondamentaux dans le monde du travail. Cette procédure a été utilisée à plusieurs reprises pour renforcer la promotion et le contrôle des normes.

Le *mécanisme de plaintes* auprès de l'OIT est également unique. Une plainte peut être déposée au motif qu'un Etat ne respecte pas une convention qu'il a ratifiée par:

- un autre Etat qui a ratifié cette convention;
- les délégués à la Conférence internationale du Travail (ces deux cas figurant dans l'article 26 de la Constitution); ou
- les organisations d'employeurs et de travailleurs, qui peuvent faire une «réclamation» en vertu de l'article 24 de la Constitution, une forme de plainte qui n'existe qu'à l'OIT.

En 1951, l'OIT s'est dotée d'un mécanisme de plaintes supplémentaire totalement original, qui autorise les organisations d'employeurs ou de travailleurs à présenter des plaintes alléguant des violations des principes fondamentaux de la liberté syndicale inscrits dans la Constitution, *même si les conventions pertinentes n'ont pas été ratifiées par l'Etat Membre en cause*. Le comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, qui examine ces plaintes, s'est donc transformé en un mécanisme de plaintes complet.

Le système de rapports à rendre et l'examen de ces rapports porte à la fois sur le respect des instruments dans la législation, et leur application pratique – même s'il est difficile d'obtenir des informations sur cette dernière. Certains pays estiment être injustement la cible des critiques acerbes des organes de contrôle de l'OIT, arguant du fait que ce sont des valeurs «occidentales» qui sont appliquées, ou qu'il devrait exister plus de souplesse et de compréhension pour les obstacles à une conformité stricte aux instruments. Par exemple, durant la guerre froide, il existait des divergences très marquées sur la signification de la liberté syndicale et le recours approprié au travail forcé, qui n'ont d'ailleurs pas entièrement disparu. Le système de contrôle a été amendé à plusieurs reprises pour tenir compte de ces critiques, mais il n'a jamais fait pour autant l'objet de changements fondamentaux. De plus, la charge imposée aux Etats d'établir des rapports, et la charge administrative imposée au secrétariat sont devenues de plus en plus lourdes, et ont dû être réduites à plusieurs reprises.

Le suivi des divers mécanismes de plainte comporte un certain nombre de procédures, et notamment, dans les cas extrêmes, une commission d'enquête afin de mener des investigations approfondies sur les allégations (des exemples de ces commissions d'enquête figurent au chapitre 2).

Les autres instruments

Les conventions et les recommandations ne sont pas les seuls instruments de l'OIT. L'Organisation a également adopté un petit nombre de déclarations, sur des questions particulièrement importantes. La première, la *Déclaration de Philadelphie* de 1944, examinée plus haut, fut incorporée par la suite dans la Constitution. Il y a eu des déclarations sur l'apartheid (1964, révisée à plusieurs reprises), sur l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses (1975), sur les entreprises multinationales et la politique sociale (1977, révisée en 2000 et en 2006) et sur les principes et droits fondamentaux au travail (1998). En 2008, la Conférence a adopté une *déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, consolidant l'Agenda du travail décent en tant que cadre intégré pour les activités de l'OIT. Les références des sites Internet de ces textes figurent à l'annexe II.

Les recueils de directives pratiques font depuis longtemps partie de la tradition de l'OIT²⁷, notamment sur les questions de sécurité et de santé au travail. Ce ne sont pas des textes contraignants, mais ils servent plutôt de guide pratique pour les autorités et les agences publiques, les entreprises et les syndicats. L'influence exercée par ces recueils sur la législation nationale et la pratique est variable, mais elle peut être considérable, même s'il n'existe pas formellement de mécanisme de suivi. La Conférence internationale du Travail a également adopté de nombreuses résolutions, dont certaines ont ensuite servi de base à l'élaboration de politiques.

L'impact des normes de l'OIT

On peut trouver quelques exemples bien connus, mais l'évaluation systématique de l'impact des normes de l'OIT et de leur contrôle s'avère difficile à concevoir. Ces difficultés proviennent par exemple du fait qu'il est possible de décider si un pays respecte les conventions qu'il a ratifiées, mais qu'il est souvent impossible de déterminer s'il les respecte à cause des normes, à cause du contrôle exercé par l'OIT ou pour d'autres raisons²⁸.

Il est clair que la ratification n'est pas un indicateur suffisant de l'impact des normes. Néanmoins la ratification se traduit au moins par la conformité de la législation aux conventions, ce qui permet à l'OIT d'exercer un contrôle; et, avec le temps, cela crée un mouvement vers la conformité dans la pratique. Dans certains pays, les conventions internationales ratifiées font partie intégrante de la législation nationale; dans d'autres pays, elles sont contraignantes dans le droit international, mais pas dans la législation nationale. De plus en plus souvent, les tribunaux nationaux citent les conventions de l'OIT pour interpréter la législation nationale²⁹. La majorité des codes du travail dans le monde sont à peu près conformes aux normes de l'OIT, au moins dans l'esprit, si ce n'est dans le détail.

²⁷ Voir également le chapitre 3. Il est possible de trouver les textes des recueils de directives pratiques sur le site de l'OIT à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cops/french/index.htm>.

²⁸ Toutefois, les rapports de la Commission d'experts sur les progrès des législations nationales fournissent indirectement des preuves. Voir I. Boivin et A. Odero: «La commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et les progrès des législations nationales», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 2006), vol. 145, n° 3, qui examine 208 cas de progrès au cours de la période 2001-2005.

²⁹ Le Centre de formation de l'OIT à Turin a établi une base de données sur ces citations, accessible à l'adresse: http://training.itcilo.org/ils/CD_Use_Int_Law_web/default.htm.

Il reste encore à concevoir des indicateurs de succès valables³⁰, mais des faisceaux d'indices montrent que l'impact est significatif et positif, même si le respect total des conventions est rare³¹. Les principaux écarts *délibérés* par rapport aux normes sont imputables à des facteurs économiques, comme la croyance que les normes réduisent la flexibilité du marché du travail, ou le souhait d'attirer les investissements – par exemple vers des zones franches d'exportation, où les normes sont inférieures –, et ces facteurs créent souvent une résistance à la réglementation. Mais, en fait, la plupart des cas où les normes ratifiées ne sont pas respectées sont imputables à un manque de capacité à les mettre en œuvre en raison du faible niveau de développement économique et institutionnel, ou d'un manque de respect de l'Etat de droit. Voilà qui explique pourquoi de nombreux pays sollicitent l'assistance technique de l'OIT précisément pour recevoir une aide dans l'application des normes.

Le rôle joué par les normes du travail dans le développement demeure controversé pour certains. Les théories économiques orthodoxes prétendent que l'augmentation de la réglementation risque de se faire au détriment des performances de l'économie, mais cette notion est beaucoup trop simpliste lorsqu'il s'agit de la protection des travailleurs. Même si certains, par exemple à la Banque mondiale, découragent l'adoption des normes au motif qu'elles entravent le développement économique³², de plus en plus d'éléments tendent à démontrer que le développement n'est pas durable s'il ignore les droits des travailleurs – et c'est l'un des moteurs de l'approche du travail décent³³. Il est évident que, pour avoir un impact positif, les normes observées par un pays doivent correspondre au niveau de développement de ce pays; mais refuser complètement ces normes est encore pire. Des recherches menées conjointement par le BIT et la Banque asiatique de développement en 2001 ont clairement abouti à la conclusion que, si les normes étaient ignorées, le coût négatif pour le développement était mesurable, même si

³⁰ Voir entre autres, E. A. Landy: *The effectiveness of international supervision: Thirty years of I.L.O. experience* (Londres, Stevens and Sons, 1966). Il existe aussi une série d'articles dans la *Revue internationale du Travail* sur l'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique dans plusieurs Etats Membres – cette série a été interrompue en dépit de son intérêt évident. Elle commence avec la Suisse en 1958 et s'arrête à l'Australie en 1987.

³¹ Voir, par exemple, la description d'un projet mené par le Département des normes internationales du travail sur la dynamique économique des normes internationales du travail, dans le document GB.300/LILS/10, du Conseil d'administration, 300^e session, Genève, novembre 2007.

³² Les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale établissent un classement des pays en fonction de la facilité à faire des affaires reposant, en partie, sur un index des conditions d'emploi qui classe les pays en fonction de la facilité à embaucher et à licencier les travailleurs, et le laxisme des normes du travail. Voir par exemple le classement dans le rapport de 2008 à l'adresse: <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>.

³³ Voir la *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 2003), vol. 142, n° 2.

les employeurs pouvaient temporairement engranger des bénéfiques en abaissant les conditions de travail et les salaires³⁴.

Ce débat a également eu lieu au sein de l'OIT, au sujet du degré de respect des normes de l'OIT à appliquer en fournissant l'assistance technique. A ce jour, l'approche la plus réussie sur cette question a été de mettre l'accent, dans la coopération pour le développement, sur un petit nombre de normes relatives aux droits fondamentaux au travail (voir les chapitres 2 et 6). L'obtention de conditions tarifaires plus favorables dans le commerce international³⁵ et de prêts des banques multilatérales³⁶ est de plus en plus souvent subordonnée au respect des normes relatives aux droits fondamentaux au travail. Dernièrement, plus de la moitié des dépenses totales du BIT au titre de la coopération technique était directement liée à l'application des normes fondamentales. D'autres normes fournissent ensuite un cadre de référence pour permettre aux pays de promouvoir des objectifs sociaux, en fonction de leurs objectifs nationaux et de leur niveau de développement. Ces questions seront examinées plus en détail dans les chapitres suivants.

Remarques finales

Même si le système normatif de l'OIT peut sembler similaire aux autres systèmes normatifs internationaux, il comporte des caractéristiques uniques qui distinguent fortement l'OIT des autres organisations internationales, et lui donnent un rôle distinctif.

Cependant, le système conçu en 1919 fait l'objet de critiques, même au sein de l'Organisation, où les employeurs et certains gouvernements rechignent de plus en plus à accepter de nouvelles normes. La nécessité d'un certain degré de réglementation n'est pas contestée; mais l'idée d'un cadre réglementaire systématique portant sur tous les aspects du travail suscite des résistances considérables. Il y a là bien sûr matière au dialogue social, qui peut s'avérer très complexe parfois au sein de l'OIT. On trouve habituellement un terrain d'entente, mais c'est parfois au prix d'instruments affaiblis.

³⁴ Banque asiatique de développement: Atelier technique régional sur les normes du travail (Manille, Philippines, septembre 2002). Voir, entre autres, l'exposé de l'OIT à l'adresse: http://www.adb.org/Documents/Events/2002/Core_Labor_Standards/agenda.asp.

³⁵ Le système généralisé de préférences des Etats-Unis et de l'Union européenne est subordonné au respect de certaines normes de l'OIT.

³⁶ Voir par exemple les normes de performances adoptées en 2006 par la Société financière internationale; les normes environnementales et sociales adoptées en 2008 par la Banque européenne de reconstruction et de développement.

On reproche aussi au système normatif de l'OIT de ne pas avoir suffisamment de pouvoirs pour obliger un gouvernement à appliquer ne serait-ce que les principes fondamentaux, s'il ne réussit pas à se conformer aux normes ou refuse de le faire. Il est certain que l'OIT ne peut pas prendre de sanctions ni obliger un gouvernement à appliquer les normes³⁷, mais on peut faire le même reproche à d'autres organisations internationales. Le fait est que les Etats ne vont pas renoncer à leur souveraineté au point d'accepter qu'on les oblige à appliquer des décisions internationales, sauf dans des cas extrêmement limités. Pour cette raison, il est difficile d'améliorer un système qui repose sur l'acceptation volontaire des obligations, la pression des pairs pour se conformer aux obligations et, le cas échéant, l'assistance aux pays pour les aider à se mettre en conformité.

L'OIT dans un monde en mutation

Pour l'essentiel, l'OIT a gardé le même modèle institutionnel et les mêmes objectifs depuis sa fondation en 1919. Pourtant, l'environnement politique et socio-économique d'aujourd'hui est très différent de celui de l'époque. D'énormes progrès ont été accomplis globalement au niveau des salaires et des revenus moyens, de l'espérance de vie, de l'éducation, de la santé et d'autres mesures sociales essentielles au bien-être. Le monde d'aujourd'hui est aussi très différent en termes de technologie, de productivité, de structure de l'économie, de composition de la production, de modalités de travail et d'organisation de la production, tant au niveau national qu'au niveau mondial. L'environnement politique a connu de grands bouleversements, et beaucoup de sociétés ont changé du tout au tout, avec la disparition des modes de vie traditionnels, l'apparition de nouvelles classes sociales et l'accès au pouvoir de nouveaux groupes. Pratiquement tous les pays ont adopté des lois pour protéger leurs travailleurs et réguler le marché du travail. Avec le temps, ces bouleversements ont nécessairement eu un impact sur les méthodes, la portée et l'efficacité de l'Organisation, même si les missions essentielles de l'OIT relatives aux politiques sociales et de l'emploi dans le monde restent tout aussi pertinentes aujourd'hui que lors de sa création. La raison d'être de l'Organisation demeure,

³⁷ Même si la Constitution (article 33) donne une autorité sans limites à la Conférence pour prendre «la mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations», dans la pratique, ce fait est subordonné à de multiples considérations politiques. Cet article n'a été utilisé que pour le cas du travail forcé au Myanmar (voir le chapitre 2).

mais son action a été dans une large mesure conditionnée par les changements économiques et les circonstances sociales.

L'OIT exerce une certaine influence sur les changements socio-économiques, et la nature et la portée de cette influence seront examinées dans les chapitres suivants. Il est malgré tout évident que les tendances mondiales trouvent essentiellement leur moteur dans des forces extérieures à l'Organisation. Certaines d'entre elles ont eu un impact particulièrement fort sur l'OIT. Voici quelques-unes des plus importantes de ces forces:

- L'opinion dominante sur l'équilibre souhaitable entre le marché et l'Etat a subi des modifications, qui coïncident souvent avec des changements dans l'importance accordée aux considérations économiques et sociales dans le discours politique, et les avis politiques sur la nécessité ou non d'une régulation par l'Etat.
- D'autres facteurs sont liés à la conjoncture économique mondiale: l'état de prospérité ou non de l'économie mondiale, le degré de mondialisation, le rythme des changements technologiques et les modifications qui en découlent au niveau de l'Organisation et des institutions.
- Troisièmement, la réceptivité ou non de l'environnement politique dominant à l'idée de droits individuels ou collectifs universels et – les deux sont liés – la démocratie ou l'autoritarisme du pouvoir.
- Quatrièmement, et c'est particulièrement important pour l'OIT, les changements dans les modalités de travail et dans l'organisation des travailleurs et des entreprises et leur représentation au niveau tant national qu'international.
- Cinquièmement, un grand nombre de facteurs relatifs aux changements sociaux essentiels comme la recherche de l'égalité des femmes, la montée des classes moyennes, et le processus mondial d'urbanisation.

Les paragraphes suivants examinent, de façon très sélective, l'impact de certains de ces facteurs sur l'OIT au cours de son existence, à titre d'introduction aux prochains chapitres, où nous examinerons les travaux de l'Organisation.

Une main-d'œuvre en mutation

Depuis la création de l'OIT, d'importants changements démographiques se sont produits. La population mondiale est passée de 1,8 milliard en 1919 à 6,7 milliards en 2008. L'amélioration des conditions de vie, des soins de santé et les progrès technologiques dans l'industrie et l'agriculture ont entraîné une réduction de la mortalité et un allongement de l'espérance de vie. La fertilité a baissé plus

lentement, et de façon inégale. Les changements démographiques se sont également accompagnés – c'en était à la fois la cause et la conséquence – d'une augmentation de la participation des femmes au marché du travail. Ces tendances ont été différentes selon les régions, si bien qu'une partie du monde – le Japon par exemple – était confrontée à un problème de vieillissement et de réduction de la population active, alors qu'une autre – une grande partie de l'Afrique subsaharienne – était confrontée à une explosion de nouveaux arrivants sur le marché du travail. La préoccupation majeure des décideurs politiques de nombreux pays en développement est de créer un très grand nombre d'emplois pour les jeunes, et d'emplois de qualité car leurs attentes sont plus élevées, avec en parallèle des problèmes de formation, de mobilité et de développement des entreprises. Le travail des enfants, considéré par bien des familles pauvres comme une solution pour pallier des revenus trop faibles, est maintenant reconnu comme un grave problème de société.

Il y a eu également des mouvements de population, à l'intérieur des pays avec l'accélération de l'urbanisation, et au niveau international. La plus grande migration volontaire de l'histoire s'est produite entre 1900 et 1914, lorsque plus de 13 millions de personnes ont quitté l'Europe pour aller s'établir aux États-Unis. Après la seconde guerre mondiale se sont également produits des mouvements de population de grande ampleur. L'énorme fossé existant entre les pays en matière de revenus et de possibilités continue de susciter une importante pression migratoire, légale et illégale, au sein d'une même région ou d'une région à l'autre. Toutefois, il est devenu de plus en plus difficile de faire la part entre les migrations des pays pauvres vers les pays riches et le flux constant de réfugiés déracinés ou fuyant la famine, les persécutions politiques ou ethniques, les guerres et les conflits civils.

Les effets sur l'agenda de l'OIT ont été aussi divers que les changements. L'OIT a échoué dans ses efforts pour devenir après la seconde guerre mondiale la principale agence internationale en charge des migrations internationales (voir le chapitre 2), mais les migrants et les migrations restent un centre d'intérêt majeur de l'OIT, probablement d'autant plus que la mondialisation a modifié le fonctionnement des marchés du travail mondiaux. Les conséquences des modifications de la structure de la population sur le marché du travail et de l'emploi représentaient un élément important à prendre en compte pour les stratégies de développement élaborées par le Programme mondial de l'emploi. Et au début des années 90 a commencé un effort considérable pour réduire le travail des enfants, qui a donné des résultats encourageants (voir le chapitre 2).

*L'environnement économique
et politique jusqu'en 1950*

Les changements économiques et politiques n'ont pas été moins considérables. En ce qui concerne l'équilibre entre le marché et l'Etat, la fondation même de l'OIT montre qu'en 1919 l'opinion dans les Etats fondateurs penchait du côté de l'Etat. L'inquiétude quant aux possibilités de préserver la paix sociale dans les économies ravagées par la guerre, dans l'ombre de la révolution bolchevique, était un facteur déterminant pour expliquer ce choix. Dans les années 20, de nombreux pays étaient dirigés par des gouvernements socio-démocrates ou des coalitions, favorables à une régulation plus efficace. L'élan initial s'est poursuivi quand il est apparu que la coopération internationale était importante pour s'attaquer aux déséquilibres économiques et monétaires et à l'instabilité de l'économie mondiale.

La première guerre mondiale n'a pas seulement transformé l'ordre politique international. Elle a également ébranlé les fondements de l'économie internationale. Les entrepreneurs et les gouvernements croyaient au début qu'après l'interruption momentanée de la guerre l'économie mondiale retrouverait rapidement sa prospérité d'avant 1914. Mais les adaptations se sont avérées plus difficiles que prévu. La reprise économique était inégale, le chômage restait élevé, et la croissance s'accompagnait d'une augmentation rapide des inégalités de revenus. Ce n'est que dans la seconde partie des années 20 que le commerce mondial a surmonté l'interruption de la guerre et les crises de l'après-guerre, et qu'il a de nouveau atteint son niveau de 1913. Mais ce retour à la mondialisation a vite tourné court avec le krach de 1929, qui a déclenché la Grande Dépression.

Dans les années 20, en dépit de l'instabilité politique et économique, le climat restait favorable aux activités d'une organisation internationale chargée de promouvoir le progrès économique et social. L'OIT fut en mesure de mettre en place toute une série de normes internationales, d'établir un système de statistiques et de développer ses capacités de recherche sur l'assurance sociale, la sécurité et la santé au travail, et d'autres aspects de la qualité du travail (voir les chapitres 3 et 4). Toutefois, la situation se modifia au début des années 30 avec l'extension rapide de la crise économique, l'effondrement du commerce mondial et du système financier international, et la ruée vers le protectionnisme. De 1929 à 1935, le volume du commerce mondial diminua de deux tiers. L'incapacité des partis politiques traditionnels à trouver une réponse au chômage massif engendré par la dépression a plongé les démocraties dans une crise structurelle. Dans les Etats qui avaient succédé aux anciens empires européens, ainsi que dans la plupart des pays méditerranéens et d'Amérique latine, la démocratie parlementaire était faible, et des coups d'Etat militaires installèrent des dictatures. Tous ces régimes étaient

autoritaires, et hostiles aux institutions politiques libérales. A la recherche de solutions, grande était la tentation de rechercher des alternatives dans des modèles politiques plus radicaux. Certains se sont donc tournés vers le communisme, d'autres vers le fascisme.

Les conséquences pour l'OIT ont été multiples. Il y avait une incompatibilité évidente entre les régimes fascistes et le modèle de tripartisme de l'OIT, dans la mesure où les délégués des travailleurs et des employeurs n'étaient pas indépendants du gouvernement. Le groupe des travailleurs a tenté, sans succès, de remettre en question l'accréditation des délégués des syndicats fascistes italiens dans les années 20, et la question s'est également posée pour les délégués des travailleurs venant des autres nations fascistes. Lorsque l'Union soviétique a rejoint l'OIT en 1934, l'accréditation de leurs délégués des travailleurs et des employeurs a été contestée pour les mêmes raisons. Mais les pays européens dirigés par des régimes nazis ou fascistes ont quitté l'OIT à partir de 1935, suivis dans la pratique de l'URSS en 1939.

Aux Etats-Unis, qui avaient rejoint l'OIT en 1934, la crise avait permis l'élection de Franklin Roosevelt, et l'instauration du New Deal. Ce dernier reflétait l'ascension des idées keynésiennes chez les économistes, et se fondait sur le postulat que le marché devait être encadré par la planification publique et la gestion de l'économie. Ces idées rejoignaient la vision de l'OIT, et donnaient à l'Organisation un large espace pour s'occuper des questions de politique économique internationale et d'emploi (voir le chapitre 5). Toutefois, l'intérêt d'une réglementation internationale était très contesté, et l'OIT dut modifier ses priorités, se détournant des normes pour élaborer des politiques nationales et régionales, sur les assurances sociales en Amérique latine par exemple (voir le chapitre 4). En dehors de l'Europe, de grandes parties du monde étaient encore sous domination coloniale, et cette situation conduisit l'OIT à tenter d'étendre les normes du travail à ces régions (voir le chapitre 2), même si ce n'est qu'après la guerre que cette approche est devenue véritablement universelle.

La seconde guerre mondiale a causé la perte de la Société des Nations, et l'OIT aurait pu subir le même sort. Comme le montrent les premiers paragraphes de ce chapitre, le soutien des Etats-Unis joua un rôle essentiel dans la survie de l'Organisation, mais l'appui des organisations d'employeurs et de travailleurs par le biais de sa structure tripartite donna également à l'OIT un avantage crucial sur la Société des Nations. Les activités de l'OIT et de ses mandants furent bien évidemment réduites durant la guerre, mais les réflexions sur le rôle que pourrait jouer l'Organisation dans la reconstruction de l'après-guerre aboutirent à l'adoption de la Déclaration de Philadelphie, dont il est question à plusieurs reprises dans ce livre, et dont le texte figure à l'annexe II.

Après la guerre, l'une des principales difficultés rencontrées par l'OIT pour faire sa place en tant qu'agence spécialisée des Nations Unies est venue de l'hostilité de l'Union soviétique, qui avait d'autres plans pour traiter des politiques sociales et des questions du travail (voir le chapitre 2). Mais ce n'était pas la seule difficulté. Dans le nouvel ordre international étaient apparues de nouvelles institutions qui occupaient une grande partie de l'espace revendiqué par l'OIT entre les deux guerres (voir les chapitres 5 et 6). Au bout du compte, l'OIT, malgré un mandat très large, n'avait dans la pratique que très peu de marge de manœuvre politique. Pourtant, l'OIT sut trouver un nouveau créneau. A la suite de la guerre, la priorité allait aux droits de l'homme inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, et l'OIT en a profité pour faire avancer les droits fondamentaux au travail, avec l'adoption d'une série de conventions (voir le chapitre 2).

Les trente glorieuses et ses conséquences

Dans les années 50 et 60, l'opinion publique était généralement favorable aux valeurs de l'OIT. C'était «les trente glorieuses» caractérisées par une forte croissance de l'économie mondiale, et le plein emploi dans les pays industrialisés. Beaucoup de pays en développement ont également connu une croissance plus élevée durant cette période. Au niveau de l'idéologie politique, l'Europe occidentale consolidait l'Etat-providence, qui comportait dans bien des cas une composante importante de partenariat social. Les syndicats étaient puissants, les marchés du travail de plus en plus réglementés, et la qualité du travail s'améliorait (voir le chapitre 3). Le fait que ce progrès social coïncidait avec une croissance rapide et le plein emploi laissait peu de place aux tenants du «laisser faire». Cette époque se caractérisait également par la stabilité relative de la gouvernance de l'économie mondiale. L'hégémonie incontestée des Etats-Unis, le système de Bretton Woods de taux de change fixes (ancrés sur la parité fixe du dollar des Etats-Unis par rapport à l'or), et les mouvements de capitaux fermés fonctionnaient relativement bien tout en permettant les ajustements nécessaires, évitant à l'économie mondiale de grandes crises.

Trois évolutions majeures eurent une incidence sur la capacité de l'OIT à tirer parti de cet environnement favorable: tout d'abord la guerre froide; ensuite la décolonisation; enfin l'évolution structurelle de l'industrie et de l'emploi.

La confrontation entre les deux superpuissances dans les décennies qui ont suivi la guerre s'accompagnait de la concurrence entre les deux modèles d'organisation économique et sociale; après le retour de l'Union soviétique à l'OIT en 1954, le débat idéologique limitait clairement la capacité d'action de l'OIT.

Comme dans les années 30, les employeurs des pays occidentaux protestèrent sans succès contre les représentants des employeurs appartenant aux délégations nationales des pays socialistes. Au-delà de cette question de représentation se posait la question des positions politiques et des conseils que l'OIT pouvait donner. Le modèle d'économie sociale de marché prédominait encore à l'OIT, mais ses travaux avaient souvent du mal à trouver leur place entre les idées les plus extrémistes de l'Est et de l'Ouest; le climat politique réduisait la capacité de l'Organisation à jouer un rôle mondial et, dans les organes directeurs de l'OIT, une grande énergie était perdue à adopter et à défendre des positions politiques. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'OIT a joué un rôle relativement modeste dans le développement de la dimension sociale du processus d'intégration européenne. C'est également l'une des raisons qui a conduit les Etats-Unis à se retirer temporairement de l'Organisation dans les années 70 (l'autre raison étant la question palestinienne – voir le chapitre 2).

Le processus de décolonisation permit une réorientation plus positive. Avec l'apparition d'un tiers monde composé d'Etats postcoloniaux, l'OIT dut adopter une vision plus mondiale, plus universelle, et le débat changea de registre. Les nouveaux Etats partageaient un certain nombre d'intérêts, ils avaient notamment besoin de sortir du sous-développement, cherchaient à organiser une solidarité non alignée, et exigeaient de l'aide étrangère. Mais dans certains des pays qui venaient d'acquiescer leur indépendance, une forme de répression chassa l'autre. Les régimes autoritaires se multiplièrent pendant la décolonisation et la guerre froide.

Certains des nouveaux Membres de l'OIT posèrent des problèmes au niveau de la liberté syndicale et du travail forcé en raison, notamment, de cette multiplication des régimes populistes et autoritaires. En revanche, la décolonisation renforça la vision universaliste et mit fin à l'ambiguïté de la période coloniale avec son système de normes à deux vitesses. La plupart du monde en développement de l'époque avait adopté des modèles de développement socialistes ou socio-démocrates, et les notions de régulation du marché du travail et du rôle important de l'Etat dans le développement leur étaient donc familières. Du point de vue intellectuel cependant, l'OIT dut créer de nouvelles connaissances sur les problèmes socio-économiques et les questions de l'emploi des pays en développement, dont la nature était manifestement différente, et sur le genre de politiques et d'assistance technique susceptibles de fonctionner dans ce contexte.

Cette situation eut des implications pour l'OIT au niveau tant du fond que des politiques. Les nouveaux pays en développement représentés dans les organes directeurs de l'OIT firent pression pour que l'OIT réoriente ses travaux en vue de répondre à leurs préoccupations. Il en a résulté l'expansion des programmes de coopération technique et la réorientation des recherches vers les questions de

développement. Politiquement, l'action la plus visible fut la lutte contre l'apartheid, dont il est question au chapitre 2, qui illustre le cadre postcolonial d'une grande partie des travaux de l'OIT.

Comme on le verra au chapitre 5, l'OIT s'engagea alors avec succès dans l'agenda du développement avec le Programme mondial de l'emploi. Les travaux du Programme mondial de l'emploi mirent en lumière, entre autres éléments, la question délicate, presque existentielle, du secteur informel, toujours aussi épineuse à l'heure actuelle. Quelle réponse peut apporter l'OIT pour remédier au mieux au fait que, dans les pays à faible revenu, ses normes et les institutions essentielles du marché du travail ne touchent qu'une minorité de la population active? Contrairement à ce qu'on pensait initialement, ce problème ne va pas disparaître avec le développement; il peut au contraire s'intensifier dans certains pays avec l'accélération de la mondialisation. La solution à cette question dépendra d'une meilleure compréhension des causes et des conséquences du caractère informel de l'emploi, mais aussi de la vision qui prévaudra à l'OIT sur l'équilibre approprié entre le rôle des marchés et celui de l'Etat.

Entre-temps, des mutations radicales dans la structure de l'industrie et de l'emploi modifiaient la nature du travail et sa répartition spatiale. Le modèle industriel qui caractérisait le monde des débuts de l'OIT a changé dans les décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale. L'emploi dans le secteur des mines et le secteur manufacturier a commencé à décliner dans les pays décrits jusqu'à présent comme industrialisés, d'abord avec l'introduction de technologies réduisant les besoins en main-d'œuvre, et ensuite avec la restructuration de la production dans l'économie mondiale. Les industries traditionnelles n'ont pas disparu, mais elles ont été transférées des anciens pays industrialisés vers les nouveaux. Le textile, l'habillement et les chaussures se sont déplacés de façon massive. Dans la seconde moitié du vingtième siècle, le fer, l'acier et les chantiers navals ont pratiquement disparu des premiers pays industrialisés, pour réapparaître au Brésil, en Corée, en Pologne et en Roumanie, puis en Chine et en Inde. Entre-temps, dans les pays à haut revenu, et de plus en plus dans les pays les plus pauvres s'est rapidement développé l'emploi dans les services à la place des emplois industriels, avec des conséquences sur l'organisation des travailleurs et des entreprises.

Le monde de 1920 était essentiellement agricole, à l'exception des quelques pays les plus industrialisés, et cette situation aussi a complètement changé. Il n'y a plus que deux régions du globe où la majorité de la population est encore rurale: l'Afrique subsaharienne et certaines zones du sud et de l'est de l'Asie, avec notamment les énormes populations rurales de la Chine et de l'Inde. La main-d'œuvre agricole, dont les femmes formaient une partie importante, s'est

progressivement réduite avec la mécanisation de l'agriculture et l'introduction de cultures améliorées, et ce processus s'est accéléré dans les décennies de l'après-guerre. Les villes se sont remplies au fur et à mesure que la campagne se vidait. Dans la seconde moitié du vingtième siècle, le monde s'est urbanisé comme jamais auparavant. Les villes de plusieurs millions d'habitants se sont multipliées. Les agglomérations les plus gigantesques – et de loin – se situent dans le tiers monde (comme Mexico City et Bombay).

Pour l'OIT, l'importance de ces changements est évidente. Ils ont modifié l'ampleur et la répartition géographique de ce qu'on peut encore appeler la classe ouvrière, et ont changé son mode d'organisation. Au début de l'OIT, la classe ouvrière donnait un plus grand sentiment de puissance et de cohésion que de nos jours, elle voulait améliorer ses conditions de vie et de travail grâce à des actions collectives. La classe ouvrière n'a pas disparu, bien sûr, mais sa vie et ses intérêts ont changé. La croissance du secteur tertiaire et l'augmentation de la proportion de travailleurs qualifiés et de cols blancs ont affaibli les syndicats traditionnels. Il est certain que des syndicats forts ont pu se développer dans le secteur industriel de certains pays à revenu intermédiaire, comme le Brésil ou la République de Corée, mais, dans de nombreux pays à faible revenu, les organisations formelles ne regroupent qu'une petite minorité de travailleurs. Au-delà de la question d'organisation et de représentativité, ces changements ont eu des répercussions sur la qualité et la sécurité des emplois, les qualifications requises pour les exercer, leur distribution entre les différents groupes de travailleurs, la façon dont les droits sont respectés, les revenus, la productivité, en bref, tous les domaines de compétence de l'OIT.

Les années 70 ont marqué la fin des «trente glorieuses» et de leur stabilité relative. Le premier choc pétrolier de 1973 a provoqué une montée de l'inflation, des turbulences économiques et des tensions sociales dans le monde entier. Le choc pétrolier en lui-même était symbolique de la revendication plus large du tiers monde d'un nouvel ordre économique mondial réparant enfin les injustices économiques de siècles de pillage colonial et d'exploitation. Les espoirs naïfs que l'émancipation politique permettrait rapidement un décollage de l'économie ont été rapidement déçus. Pourtant les attentes populaires restaient importantes, et les modestes gains obtenus grâce aux efforts de développement alimentèrent l'agitation sociale. Dans les pays industrialisés, le premier choc pétrolier imposa de grandes tensions à l'Etat-providence et à la promesse du plein emploi. L'inflation induite par l'augmentation des coûts était un problème majeur, et les syndicats durent recourir à leur capacité de négociation pour protéger le revenu réel de leurs membres. Les politiques de revenu fondées sur le dialogue social ne permirent pas de trouver une solution et l'agitation sociale augmenta.

Les années 70 virent aussi la fin du système de parités fixes de Bretton Woods basé sur le dollar, et le début d'une période d'instabilité accrue des taux de change. C'est là que prend sa source la crise de la dette qui allait frapper les pays en développement au début des années 80, car l'accroissement des difficultés de balance des paiements et la disponibilité de pétrodollars recyclés conduisirent à l'endettement étranger de beaucoup de pays en développement. Parallèlement, cette période se caractérise par la différenciation rapide d'une minorité de pays à forte croissance, situés surtout en Extrême-Orient, du reste du monde en développement; ces pays se détachèrent des autres grâce à une industrialisation induite par les exportations. Cette tendance s'est poursuivie plus récemment avec le décollage de la Chine et de l'Inde. L'apparition de «pays nouvellement industrialisés» était également importante du point de vue idéologique, car les économistes néolibéraux ont décrit sélectivement cette expérience comme une puissante démonstration des avantages de la libéralisation du commerce pour le développement. Cela a beaucoup contribué au triomphe de l'économie néoclassique.

Une économie de marché mondiale

Dans les années 80, les théories néolibérales ont commencé à dominer la scène économique internationale. Comme on le verra au chapitre 5, cette situation a sérieusement réduit la marge de manœuvre de l'OIT, qui s'est retrouvée marginalisée sur les grandes questions économiques et sociales de la décennie, comme la privatisation, la dérégulation des marchés du travail, le repli de l'Etat-providence dans les pays industrialisés, et l'ajustement structurel dans le monde en développement. Le modèle tripartite de l'OIT était contesté et les syndicats en particulier étaient confrontés à un climat économique et politique défavorable.

Dans les années 80, les bouleversements économiques et sociaux eurent des répercussions sur l'ordre politique mondial. La croissance des économies de marché au cours de cette période fut inégale – en Amérique latine, ce fut la «décennie perdue» – mais l'expansion du commerce international et la montée des tigres de l'Asie mirent en lumière le retard économique et technologique du bloc soviétique. La montée de la dissidence au cours de cette décennie culmina avec la chute des régimes socialistes de l'Europe de l'Est et la désintégration de l'Union soviétique. Les mandats de l'OIT de ces pays participèrent bien évidemment à ce processus, et l'OIT joua un rôle significatif, notamment en Pologne (voir le chapitre 2). Les changements politiques en Europe de l'Est créèrent naturellement de nouvelles demandes auprès de l'OIT, notamment pour

renforcer les organisations indépendantes de travailleurs et d'employeurs dans les pays concernés.

Mais l'impact économique fut tout aussi important que l'impact politique. Car les années 80 jetèrent les bases d'une nouvelle vague de mondialisation. L'importante libéralisation de l'économie dans les pays industrialisés et dans beaucoup de pays en développement avait réduit les obstacles à la croissance du commerce, de l'investissement, et des flux financiers. A la fin de la décennie, l'effondrement du bloc soviétique accéléra la domination de l'économie mondiale de marché. Cette tendance, accompagnée de l'instauration de réformes économiques en Chine, et dans une moindre mesure en Inde, ouvrit la voie à la mondialisation rapide des années 90 et suivantes.

Au début des années 90, l'hégémonie néolibérale des années 80 se poursuivit. L'action se concentrait sur les anciens pays communistes, où des programmes de libéralisation économique de type «big bang» furent mis en place avec des coûts sociaux élevés. Même si cette situation avait des implications considérables pour les objectifs de l'OIT et pour ses mandants, l'Organisation n'eut que peu d'influence sur ces événements. Mais, au milieu des années 90, des signes positifs commencèrent à apparaître. Comme on le verra au chapitre 6, les coûts sociaux excessifs des politiques néolibérales déclenchaient de plus en plus de réactions, qui trouvèrent leur expression politique dans les efforts pour promouvoir une clause sociale dans le commerce international, et dans une série de sommets mondiaux de l'ONU, pour réaffirmer l'importance des questions sociales. Parallèlement, la mondialisation financière avait commencé à s'étendre, entraînant un accroissement de la fréquence et de l'intensité des crises financières. Les coûts sociaux dévastateurs de ces crises démontrèrent la nécessité d'une réponse sociale à la mondialisation, à laquelle l'OIT tenta de contribuer.

Dans les années 2000, la mondialisation galopante a continué de s'étendre et de s'approfondir. L'économie mondiale est maintenant beaucoup plus complexe qu'elle ne l'était ne serait-ce qu'il y a dix ou vingt ans. Un nouveau système de production mondial s'est rapidement développé, créant des relations économiques entre de multiples pays à différents niveaux, entre gouvernements, multinationales, entreprises locales et travailleurs. La portée des transactions transfrontalières s'est démultipliée, et inclut maintenant la délocalisation des nombreuses activités de service. La mondialisation financière a grandi de façon exponentielle, alors que les multinationales augmentaient fortement leur emprise mondiale et leur pouvoir sur l'économie réelle. Cette évolution a affaibli la capacité des gouvernements à contrôler et à réguler les économies nationales alors que les instruments de gouvernance mondiale restaient embryonnaires. Les organisations de la société civile actives dans les domaines du social et de l'emploi ont

également proliféré. L'accès au savoir et les flux d'informations et de communication sont quasiment instantanés. L'intelligence et la rapidité des réponses que l'OIT sera en mesure d'apporter aux défis posés par cette nouvelle économie mondiale complexe seront déterminantes pour l'efficacité et la pertinence de l'Organisation à l'avenir (voir le chapitre 6).

Un climat social fluctuant

Cette évolution s'inscrit dans un processus plus large de mutations socio-économiques, qui a eu de multiples répercussions sur les travaux de l'OIT. Les modifications de la structure de l'industrie ont notamment provoqué dans les pays industrialisés un changement assez fondamental dans la conception de la relation de travail. L'OIT se référait à ses débuts au modèle du travailleur de sexe masculin, employé dans l'industrie de façon régulière, salarié à plein temps – même si cela n'a jamais été le type d'emploi le plus fréquent –, en partie parce que c'était le groupe le plus facile à organiser; le concept du travail et de l'emploi s'est élargi depuis, pour refléter une amélioration de la compréhension de ces concepts, et aussi les changements intervenus sur le marché du travail qui s'est orienté vers des statuts plus fragmentés et plus différenciés (voir le chapitre 3). Il y a eu également des mouvements en faveur de l'égalité entre hommes et femmes dans l'emploi, ou au moins la reconnaissance de cet objectif, ce qui a eu une incidence sur la conception des politiques de l'OIT – par exemple sur le travail des femmes la nuit (voir les chapitres 2 et 3). L'approfondissement du travail de l'OIT sur l'emploi dans les pays en développement, où l'emploi «standard» est très loin d'être la norme dans la pratique, est évidemment une des causes de la modification de l'approche de l'OIT.

Ces changements dans la structure du travail et de la production se reflètent dans l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion, et il est clair que les progrès ont été inégaux. En dépit de la croissance économique, le nombre de pauvres en termes absolus ne baisse que fort peu, en réalité il augmente en dehors de la Chine et de l'Inde – un processus exacerbé sans aucun doute par la crise économique mondiale qui s'installe pendant la rédaction de ce livre. Il se produit un phénomène de polarisation et le fossé entre les plus hauts revenus et les plus bas s'élargit au niveau national et international; en même temps le caractère informel de l'emploi et la persistance de l'emploi précaire et fragmenté renforcent les modes d'exclusion. Surmonter ces failles est une préoccupation politique essentielle dans une bonne partie du monde, ce qui montre que les activités de l'OIT en faveur de l'emploi et du travail décent ont leur place et sont nécessaires (voir le chapitre 5).

Ces éléments font partie d'un changement social plus vaste, qui comprend aussi l'émergence de la société de consommation et l'importance grandissante des classes moyennes. Ces nouvelles classes moyennes ont plus d'intérêts communs avec leurs équivalents dans les autres pays qu'avec les autres couches sociales de leur propre pays. De nouveaux mouvements – religieux, politiques, ou représentant des intérêts particuliers – se développent, parallèlement à la remise en question des institutions politiques, économiques et sociales. La situation est fluctuante et très diverse au niveau mondial, ce qui empêche le recours à des solutions universelles trop simplistes. L'OIT a répondu avec plus ou moins de souplesse à ces évolutions dans ses différents domaines d'activités. C'est ce que nous allons voir maintenant.

Les droits de l'homme et les droits au travail¹

2

Introduction

Le 18 juin 1998, la Conférence internationale du Travail était sur le point d'adopter la première déclaration explicite et globale contenant un engagement en faveur des droits de l'homme depuis la Déclaration de Philadelphie de 1944. Il avait fallu des jours de discussion enfiévrée pour en arriver là. La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail bénéficie maintenant d'un soutien universel, mais, à l'époque, elle était très controversée. La salle dans laquelle se réunissait la commission était bondée, et ce qu'on a appelé la plus grande assemblée d'ambassadeurs chargés des questions commerciales jamais réunie à Genève était venue discuter des questions du travail – ils craignaient que l'adoption d'un engagement de l'OIT en faveur des droits de l'homme ne soit utilisée pour remettre en question la capacité des pays en développement à utiliser de la main-d'œuvre à bon marché pour préserver leurs marchés à l'exportation. En fait, les représentants du commerce furent totalement pris de court en perdant un vote en commission, parce qu'employeurs et travailleurs avaient joint leurs forces pour faire échouer la proposition qu'ils défendaient.

En plénière, le Président de la Conférence était sur le point d'abaisser son marteau pour sanctionner l'adoption unanime de la nouvelle déclaration lorsque le ministre égyptien du Travail se leva soudainement pour demander un vote. Le dirigeant du groupe des travailleurs, Bill Brett, vint immédiatement à la tribune

¹ L'auteur principal de ce chapitre est Lee Swepton.

pour demander un vote par appel nominal – se rendant compte seulement ensuite que la salle était loin d'être pleine, ce qui mettait l'adoption en danger en raison des règles de la Conférence relatives au quorum. Le Bureau saisit l'occasion d'une panne bien opportune du système de vote électronique pour faire le tour des cafétérias et des toilettes du Palais des Nations afin de faire revenir dans la salle des assemblées les délégués fatigués à la fin d'une conférence difficile. Lorsque le vote prit fin, il n'y avait aucune voix contre la déclaration, mais un grand nombre d'absentions – et le nouvel engagement de l'OIT en faveur des droits fondamentaux était adopté avec une marge de seulement 9 voix au-dessus du quorum nécessaire.

Pourquoi les mandants de l'OIT étaient-ils divisés à l'heure d'adopter un engagement explicite en faveur des droits de l'homme? Et pourquoi l'opposition à la déclaration venait-elle surtout des bancs des gouvernements? L'histoire est longue et complexe. Depuis ses origines, l'OIT a joué un rôle essentiel pour ancrer le concept des droits humains économiques et sociaux dans le discours international du vingtième siècle.

Il est nécessaire de dire quelques mots sur le terme «droits de l'homme». Pour l'homme de la rue, cette expression fait référence aux droits et aux libertés fondamentales auxquels tout être humain a droit, comme ceux qui sont inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou ceux de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. La Déclaration de 1998 comprend quatre catégories de principes et de droits: la liberté d'association et le droit à la négociation collective, le travail forcé, le travail des enfants et la discrimination au travail. Au cours de la discussion, certains souhaitaient étendre cette liste à des sujets comme la sécurité et la santé au travail; mais il a finalement été décidé de ne retenir que ces quatre principes, qui sont des droits «d'habilitation», qui permettront d'atteindre les autres droits avec le temps. Au sens large, les termes «droits de l'homme» regroupent toutes les notions que l'on retrouve sous l'appellation de «travail décent» à l'OIT. Il est maintenant fermement établi dans le droit international relatif aux droits de l'homme que toute personne a droit à une vie active décente, comprenant de nombreux aspects qui sont traités dans les chapitres suivants. Les articles 6 à 10 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptés en 1966, fournissent un argument de poids pour estimer que la plupart des activités normatives de l'OIT relèvent des droits de l'homme, car ces articles reformulent de façon synthétique les normes de l'OIT existant à l'époque. En fait, ils font référence à une série de sujets liés au travail, comprenant des droits relatifs à la qualité de vie et à la qualité du travail – comme la sécurité et la santé au travail, les salaires, les repos et la protection de la famille. Le pacte qualifie ces sujets de droits.

L'engagement des organisations internationales en faveur du mouvement international des droits de l'homme est essentiellement un phénomène postérieur à la seconde guerre mondiale. Le Pacte de la Société des Nations ne contenait pas l'engagement en faveur des droits de l'homme qui figure dans la Charte des Nations Unies. Et le mot «droit» dans le Traité de Versailles fait référence presque exclusivement aux droits territoriaux des Etats et à leur souveraineté, la seule exception étant une référence au droit des travailleurs et des employeurs à s'organiser dans le chapitre du traité qui crée l'OIT. Ce n'est certainement pas parce que cette notion de droits n'existait pas, car la Déclaration française des droits de l'homme de 1789, la Déclaration d'indépendance et la Constitution des Etats-Unis de 1776 existaient déjà. Les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations avaient âprement discuté de l'inclusion de références à d'autres catégories de droits, notamment les droits des femmes et des minorités, mais ils décidèrent que le risque politique était trop grand².

La situation évolua avec la seconde guerre mondiale, en réaction aux horreurs des camps de concentration et aux brutalités commises contre civils et soldats. Dans son discours sur les «quatre libertés» devant le Congrès américain en 1941, le Président Franklin Roosevelt souhaitait l'instauration d'un monde qui reconnaîtrait et protégerait les droits de l'homme. La Charte des Nations Unies de 1945 suivit l'exemple de la Déclaration de Philadelphie de l'OIT de 1944 en reprenant le mot «droits», et la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 reste encore de nos jours l'expression internationale la plus large et la plus fondamentale des droits de l'homme. Pourtant, pendant près d'une cinquantaine d'années après l'instauration des Nations Unies, il y eut des débats – en raison de la guerre froide – sur le classement et l'interprétation des droits de l'homme, sur la base d'une distinction inspirée par la politique entre différentes catégories de droits. A la suite de quoi les Nations Unies adoptèrent deux pactes en 1966: le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'OIT prit une part active à la rédaction de ces pactes – les deux comportant des dispositions étroitement liées aux normes de l'OIT. Cependant, ils ont été traités de façon fort diverse par les différents Etats Membres jusqu'au milieu des années 90, les Etats «occidentaux» soutenant que seuls les droits civils et politiques étaient vraiment importants, alors

² Pour une étude récente, voir D. Bromley: *Human rights and the League of Nations; How ideas about human rights came to be included in the Charter and work of the League of Nations*, document préparé pour la réunion annuelle de la Western Political Science Association, San Diego, Californie, 20 mars 2008. Voir également: R. Normand et S. Zaidi: *Human rights at the UN. The political history of universal justice* (Indiana University Press, 2007), Séries Projet de l'histoire intellectuelle des Nations Unies, à: <http://www.unhistory.org>.

que les Etats communistes et leurs alliés soulignaient l'importance fondamentale des droits économiques, sociaux et culturels. Ce débat s'est poursuivi dans une certaine mesure même après la fin de la guerre froide, alors qu'il n'existait plus de raisons idéologiques pour ranger les droits en deux catégories séparées. L'OIT, à l'inverse du reste de la «communauté des droits de l'homme», n'a jamais fait cette distinction.

Cela provient peut-être du fait que, même si les instruments relatifs au travail adoptés avant la naissance de l'OIT et ceux qui furent adoptés par l'OIT après 1919 avaient pour effet de protéger des droits des travailleurs, ces droits n'étaient presque jamais formulés en tant que tels dans les termes adoptés par l'ONU après la seconde guerre mondiale. Les instruments de l'OIT parlaient plutôt des obligations des gouvernements qui devaient garantir certains résultats ou certains processus. Le fait que ces textes avaient pour effet d'améliorer la protection des droits de l'homme était rarement mentionné dans les instruments eux-mêmes, y compris dans les conventions fondamentales de l'OIT relatives aux droits de l'homme.

L'OIT n'établit aucune distinction entre les différentes normes de protection des travailleurs dans la plupart des cas, même si l'Organisation veille à ce que son action n'aille pas à l'encontre des notions de droits élémentaires. Toutes les normes de l'OIT sont fixées et contrôlées par les mêmes organes tripartites, selon les mêmes méthodes, et avec le même souci du détail. Il y a bien quelques différences dans les structures qui ont été créées au niveau interne pour traiter de ces questions de «droits» – comme la Déclaration de 1998 et le Comité de la liberté syndicale (voir le chapitre 1) – et dans la fréquence des rapports à rendre sur certains sujets, mais la sécurité sociale et les normes de sécurité et de santé sont traitées à l'OIT par le même système de contrôle que les normes sur le travail forcé ou la discrimination.

Huit des conventions des Nations Unies reprennent la Déclaration universelle des droits de l'homme, et la plupart évoquent entre autres éléments les droits sur le lieu de travail. Certaines se basent directement sur des normes de l'OIT antérieures, comme notamment les parties correspondantes des deux pactes internationaux de 1966, et d'autres font référence à certaines normes de l'OIT ou à des notions inscrites dans ces normes. Les Nations Unies ont systématiquement accepté les droits des travailleurs reconnus dans les normes internationales du travail, sans chercher à les modifier, et ont élargi leur champ d'application à un contexte plus large sur la base des dispositions antérieures de l'OIT. Il n'y a pas de préséance juridique entre les conventions de l'OIT et celles des Nations Unies, même si l'OIT, qui fait partie du système des Nations Unies, doit rester cohérente avec les normes des Nations Unies. Dans la pratique, l'OIT a souvent ouvert la

voie en fixant une norme de base – et les normes de l'OIT ont d'ordinaire un champ d'application plus réduit mais sont considérablement plus détaillées que les principes généraux établis par les Nations Unies. A titre d'exemple, le principe général selon lequel les enfants ne doivent pas faire l'objet d'une exploitation économique, énoncé à l'article 32 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989, a fait l'objet de plus d'une douzaine de conventions détaillées de l'OIT. De plus, les secrétariats des Nations Unies et de l'OIT ont toujours activement participé aux activités normatives de l'autre organisation à chaque fois que les questions traitées relevaient de la compétence des deux organisations – par exemple lorsque les Nations Unies ont adopté des normes sur les travailleurs migrants, les droits des personnes handicapées, et les peuples autochtones. En dernier lieu, les systèmes de contrôle des deux organisations restent en contact étroit, assurant la cohérence des jugements. C'est ainsi que les normes de l'OIT protégeant les droits des employeurs et des travailleurs sont fermement inscrites dans les textes relatifs aux droits de l'homme adoptés par le système international.

Les droits de l'homme et l'histoire de l'OIT

Jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, l'histoire des droits de l'homme à l'OIT se résumait à son activité normative et à la promotion de ces droits. Au cours des quinze premières années de l'après-guerre, l'OIT adopta ou modernisa presque toutes ses normes relatives aux droits fondamentaux, et jeta également les bases des activités normatives de l'ONU relatives aux droits de l'homme, tout en entamant un travail pratique sur le terrain au moyen de la coopération technique; ces trente dernières années, l'OIT a mis en place un partenariat plus approfondi entre action juridique et action pratique.

La Société des Nations

Les activités normatives de l'OIT ont connu une première phase qui a duré de la fondation de l'Organisation à la seconde guerre mondiale; durant cette période, l'Organisation avait deux orientations principales. La première était de poursuivre le travail de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, qui avait été fondée au début du vingtième siècle (voir le chapitre 1), et de fixer des normes sur l'âge minimum, la durée du travail et d'autres questions, à l'adresse des

Etats Membres. Cette approche utilitaire de la protection des travailleurs se fondait sur la section I de la partie XIII du Traité de Versailles, devenue la Constitution initiale de l'OIT – citée au chapitre 1 – et sur l'article 427 de la section II de cette partie du traité (devenu l'article 41 de la Constitution de l'OIT), qui établissait la liste des «Principes généraux» relatifs au travail qui se trouvent à l'annexe de ce livre (ces principes généraux ont ensuite été remplacés par la Déclaration de Philadelphie adoptée en 1944).

A l'exception du droit d'association, les principes généraux et le mandat de l'OIT étaient rédigés comme des questions de protection sociale et non des droits – même s'ils incluaient des sujets comme l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, et le travail des enfants, qui sont depuis considérés comme des droits de l'homme fondamentaux.

Des droits inférieurs pour les travailleurs indigènes des colonies

A l'époque de sa fondation, l'OIT était dominée par les Etats industrialisés d'Europe, et par conséquent l'Organisation élaborait des normes essentiellement destinées aux travailleurs de l'industrie et aux travailleurs européens. Par exemple, l'article 41 de la Constitution initiale faisait référence aux politiques à «adopter par les communautés industrielles», et reconnaissait qu'on ne pouvait pas demander à certaines parties du monde d'adopter immédiatement ces normes élevées. Les premières normes adoptées par l'OIT sur la durée du travail, le travail des femmes la nuit, l'âge minimum et la protection des jeunes, la sécurité et la santé, et d'autres questions techniques, étaient destinées aux populations des Etats indépendants, et n'étaient pas censées couvrir les peuples des colonies et des autres territoires dépendants.

Cependant, le Traité de Versailles établissait également la base juridique permettant de traiter différemment les colonies – les «territoires non métropolitains» – et d'appliquer des normes inférieures aux travailleurs qui y vivaient. Se fondant sur «les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle» (citation de l'article 41), l'article 35 de la Constitution prévoyait que les Etats pouvaient décider du degré d'application des conventions qu'ils ratifiaient dans les territoires situés en dehors de la métropole, et modifier ces conventions – facilité qui leur était refusée lorsque les conventions ratifiées s'appliquaient au territoire métropolitain de ces Etats. L'article 35 réglait l'application des conventions internationales aux «colonies, ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement

eux-mêmes» en fonction des «conditions locales»³. De plus, certaines des premières normes de l'OIT prévoyaient des normes inférieures pour des pays comme la Chine, l'Inde, le Japon, la Perse et le Siam, car on estimait qu'on ne pouvait pas leur demander d'appliquer les normes plus strictes applicables aux pays qui devaient ensuite être appelés les «pays développés».

De 1930 à 1939, la Conférence s'engagea plus avant dans la différenciation entre les droits des travailleurs des pays développés et ceux des régions «sous-développées», avec l'adoption de ce qu'on a appelé le «Code du travail indigène», qui consistait en une série d'instruments sur le travail forcé et les conditions de travail des «travailleurs indigènes», expression qui, à l'époque, faisait référence aux travailleurs des territoires coloniaux. Ces conventions et recommandations furent les premières tentatives pour régler les conditions d'exploitation du travail des populations des colonies européennes en Afrique et en Asie. Le premier de ces instruments fut la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, qui imposait des limites aux formes de travail forcé admissibles quel que soit l'Etat. Il s'agit, en réalité, de la plus ancienne de l'ensemble considéré par la suite comme les conventions fondamentales de l'OIT relatives aux droits de l'homme. Même si la convention n° 29 acceptait la poursuite du travail forcé sur les territoires dépendants où ce type de travail existait encore, elle déclarait également que le travail forcé et obligatoire était inacceptable de façon générale, limitait son usage au secteur public, déclarait son utilisation par le secteur privé illégitime, et jetait les bases de son élimination progressive. Ce sujet est étudié plus en détail ci-dessous.

Dans les colonies, la période de l'entre-deux-guerres se caractérisait par l'imposition de formes d'emploi européen dans des colonies où l'expérience du travail salarié était très faible; le résultat fut l'imposition systématique du travail forcé par les autorités coloniales pour compenser le manque de main-d'œuvre. En adoptant une série de conventions et de recommandations établissant ce droit colonial, l'OIT admettait le fait que les pouvoirs coloniaux n'accepteraient pas que les travailleurs de leurs colonies bénéficient des mêmes droits que les travailleurs des pays indépendants. Comme l'a déclaré Maul, «Toutes les philosophies coloniales établissaient le principe d'une distinction entre les secteurs économiques européens et indigènes, et le travail européen et celui des indigènes, et comblait le manque de main-d'œuvre du secteur économique européen en ayant recours à la coercition. C'était comme si la stagnation sociale et politique avait été programmée, avec l'exploitation temporaire et souvent sans scrupule de

³ Voir L. Rodriguez-Piñero: *The ILO and indigenous peoples: A historical anomaly*, document présenté à l'atelier du projet Le centenaire de l'OIT, Genève, 27-28 août 2007.

la main-d'œuvre des communautés indigènes»⁴. Malgré tout, le Code du travail indigène établissait une série de droits – même s'ils étaient inférieurs à ceux des autres travailleurs – qui imposaient pour la première fois des restrictions aux abus pratiqués dans les colonies, et initiait une transition vers la reconnaissance complète des droits de ces travailleurs⁵. Quinze ans après l'adoption de la convention n° 29 en 1930, les mesures transitoires qu'elle comportait avaient permis d'engager un changement radical en faveur d'une protection identique, et le système d'après-guerre commença à installer les conditions permettant de mettre fin au système colonial et de lancer le processus de décolonisation. En changeant de position pendant la seconde guerre mondiale, en arrêtant d'accepter les régimes coloniaux et de leur fournir une base juridique, et en proclamant l'égalité des droits pour tous dans la Déclaration de Philadelphie, l'OIT marquait une rupture définitive avec son passé colonial et aidait le monde postcolonial à émerger après 1945.

La seconde guerre mondiale et la Déclaration de Philadelphie

Les discussions durant la seconde guerre mondiale, après l'effondrement de la Société des Nations et au moment où les Alliés réfléchissaient à la nouvelle architecture internationale, eurent une grande influence sur l'OIT. Ce fut la première organisation internationale à adopter une vision mondiale des droits de l'homme, et à considérer qu'il était légitime de traiter de ce sujet au niveau international. La Conférence internationale du Travail réunie à Philadelphie en 1944, qui se penchait sur l'avenir de l'Organisation, marqua un tournant dans les idées défendues par l'OIT et pour le paradigme international des droits de l'homme et du développement social. Le secrétariat de l'OIT avait déjà exprimé ses doutes quant au soutien explicite de l'Organisation aux régimes coloniaux, et l'expropriation de la main-d'œuvre au profit des puissances coloniales que cela impliquait. Les normes inférieures contenues dans le Code du travail indigène ne pouvaient plus subsister dans un monde qui se tournait vers la décolonisation et la reconnaissance de l'égalité des droits pour tous.

⁴ Pour trouver des descriptions de la situation du travail forcé dans les colonies, dans l'entre-deux-guerres, voir BIT: *Politique sociale dans les territoires dépendants* (Montréal, 1944), pp. 20-38. Pour l'Afrique, voir F. Cooper: *Decolonization and African society. The labour question in British and French Africa* (Cambridge University Press, 1996), pp. 25-107. Plus spécialement pour l'Afrique occidentale française, voir B. Fall: «Le travail forcé en Afrique occidentale française, 1900-1946» (Paris, 1993).

⁵ L. Rodriguez-Piñero, *Indigenous people, post-colonialism and international law. The ILO regime (1919-1989)*, 2005; D. R. Maul: «The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present», in *Labor History*, 48, n° 4 (nov. 2007), pp. 477-500.

De plus, au cours de la première partie de la guerre, les mandats de l'OIT et les puissances alliées avaient façonné l'architecture de la gouvernance internationale de l'après-guerre. Alors que la guerre touchait à sa fin, les solutions semblaient être l'instauration d'organisations internationales capables de promouvoir un développement parallèle dans le monde entier, et d'alléger l'exploitation qui était l'une des causes du conflit. L'article 5 de la Charte de l'Atlantique négociée par Churchill et Roosevelt en août 1941⁶, qui «désire réaliser entre toutes les Nations la collaboration la plus complète, dans le domaine de l'économie, afin de garantir à toutes l'amélioration de la condition ouvrière, le progrès économique et la sécurité sociale», était en particulier considéré comme un principe directeur pour élaborer la nouvelle OIT, qui prit forme lors de la Conférence internationale de Philadelphie trois ans plus tard.

Le programme de réformes coloniales énoncé à Philadelphie établissait pour la première fois un lien entre le développement économique et social et le principe des droits de l'homme élémentaires. Dans ce programme, l'OIT posait les fondations de l'ordre pour la paix à venir, et présentait pour la première fois dans un document international le concept des droits sociaux universels des personnes. Ce concept servit ensuite de base pour exiger des Etats Membres qu'ils s'engagent à subordonner leurs politiques économiques à un objectif social – ce qui est l'une des principales caractéristiques de la contribution de l'OIT au débat sur le développement depuis lors. Le lien indissociable entre les droits et le développement était particulièrement explicite dans les passages de la Déclaration de Philadelphie qui affirment que l'élimination de la discrimination et du travail forcé est une condition préalable à un développement «authentique». Le premier exemple de cette approche fut l'adoption du principe de la liberté d'association, qui soulignait le fait que les mesures en faveur du développement ne réussiraient que si les personnes concernées avaient la possibilité d'y participer pleinement et de créer des structures locales «issues de la base» pour représenter leurs intérêts.

L'adoption de la Déclaration de Philadelphie en 1944, et son incorporation dans la Constitution de l'OIT en 1946, lança la deuxième phase de l'activité normative. Nous comprenons aujourd'hui que les instruments adoptés dans la décennie qui suivit la seconde guerre mondiale établirent les fondations intellectuelles d'une grande partie de l'activité normative ultérieure relative aux droits de l'homme tant à l'ONU que dans divers instruments régionaux, ainsi qu'à l'OIT. Ces normes ont exercé une influence majeure en fixant une limite inférieure aux politiques du travail et aux droits de l'homme plus généralement dans le monde postcolonial qui émergeait.

⁶ A. C. Brinkley et D. Facey-Crowther (dir. de publication): *The Atlantic Charter* (New York, St. Martin's Press, 1994).

Les grands thèmes des travaux de l'OIT relatifs aux droits de l'homme

Après la guerre, il apparut rapidement que l'OIT adoptait des instruments relatifs aux droits de l'homme, même si de nombreuses années devaient s'écouler avant que l'Organisation ne dispose d'un cadre de droits de l'homme reconnu. Les grands thèmes des travaux actuels de l'OIT relatifs aux droits de l'homme sont les quatre sujets inscrits dans la Déclaration de 1998 – la liberté d'association, et l'élimination du travail forcé, de la discrimination et du travail des enfants. D'un point de vue général, cet aspect du travail de l'OIT relatif aux droits de l'homme tend à supprimer les obstacles à l'accès au travail, en essayant d'éliminer la discrimination en fonction du sexe, de l'appartenance ethnique, ou pour d'autres raisons; et à servir de base à l'instauration de conditions de travail décentes. Comme l'Organisation l'avait fait auparavant avec le Code du travail indigène – et plus tard avec les normes relatives aux femmes, aux enfants, et aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants –, il fallait pour cela fixer des conditions minimales pour le travail des personnes les plus exploitées en raison de leur exclusion des leviers du pouvoir économique, voire de l'économie monétaire. Et, bien sûr, les normes de l'OIT sur la liberté d'association et la négociation collective visent à assurer que les travailleurs et les employeurs participent à l'élaboration des conditions dans lesquelles le travail est effectué.

La liberté d'association et le droit à la négociation collective

Il a déjà été mentionné que le Traité de Versailles et la Constitution initiale de l'OIT reconnaissaient «le principe du droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois», parmi ses principes fondateurs. L'organisation de la protection des intérêts économiques était déjà bien établie à l'époque de la création de l'OIT en 1919⁷. Depuis 1750 environ, les travailleurs avaient commencé à s'associer en Europe. Les gouvernements et les employeurs réagirent très vite, et des lois et réglementations furent adoptées pour restreindre ce genre d'activités. En Grande-Bretagne, par exemple, les Combination Acts de 1799 restèrent en vigueur pendant vingt-cinq ans, réglementant et même interdisant entre autres les organisations de travailleurs.

⁷ Pour avoir un bon aperçu, voir H. Dunning: «Les origines de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical» in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1998), vol. 137, n° 2, pp. 165 et suivantes. Une grande partie des informations sur l'origine de la convention n° 87 provient de cet article.

Avec le temps, la reconnaissance du droit de «se coaliser» gagna du terrain. Au milieu du dix-neuvième siècle, les organisations de travailleurs s'étaient développées dans toute l'Europe occidentale; elles regroupaient en particulier les travailleurs des métiers qualifiés; il fallut attendre encore un quart de siècle pour que les travailleurs non qualifiés commencent à participer au mouvement syndical. Cette situation était due, entre autres, aux restrictions à la formation de syndicats existant dans de nombreux pays, ou à leur interdiction dans l'agriculture et dans d'autres métiers, et, même encore maintenant, il est souvent explicitement interdit aux ouvriers agricoles de s'organiser. Les syndicats internationaux furent fondés dans la seconde partie du dix-neuvième siècle, aboutissant à la création des secrétariats professionnels internationaux.

En 1913, les secrétariats syndicaux laïcs nationaux fondèrent la Fédération internationale des syndicats. Les membres du mouvement syndical international réussirent à garder le contact en dépit des lignes de front entre 1914 et 1918, et les dirigeants syndicaux des deux côtés du conflit virent rapidement le parti qu'ils pouvaient tirer d'une situation où les gouvernements devaient faire appel aux travailleurs pour soutenir l'effort de guerre, dans cette nouvelle forme de guerre industrielle. Malgré les restrictions dues à la guerre, les travailleurs furent en mesure de tenir des conférences nationales et internationales dans lesquelles ils ont pu exprimer leurs plans pour l'accord qui suivrait la guerre. En juillet 1916, la Conférence des syndicats de Leeds, en Angleterre, adopta une longue liste de revendications incluant la liberté d'association, la limitation de la durée du travail, l'âge minimum de 14 ans pour le travail, l'abolition du travail de nuit des femmes, une sécurité sociale complète, et des inspections dans les usines, et appela à la création d'un bureau international du travail. Dans les années qui suivirent immédiatement la guerre, toutes ces revendications furent reprises par l'OIT, ou étaient sur le point d'être satisfaites.

Même s'il existait des désaccords entre syndicats au sujet de la nouvelle Organisation, la majorité d'entre eux acceptèrent de faire de l'OIT un instrument utile pour la protection de leurs droits, mais ils regrettaient que le Traité de paix fût loin de reprendre les objectifs que les syndicats s'étaient eux-mêmes fixés. Concernant la liberté syndicale, par exemple, alors que le Traité ne reconnaissait que les associations «en vue de tous objets non contraires aux lois» (une formulation qui pouvait donner aux gouvernements la possibilité de déclarer illégal le droit de grève), les travailleurs auraient voulu voir supprimer toutes les lois contre le droit d'association⁸.

La nouvelle Organisation ne réussit pas immédiatement à adopter des normes pour donner corps à ce droit. A sa troisième session en 1921, une série de rapports

⁸ A. Alcock: *History of the International Labour Organization* (London et Basingstoke, Macmillan, 1971).

furent proposés à la Conférence sur le travail dans l'agriculture, et l'un d'entre eux traitait de la liberté syndicale pour les travailleurs de ce secteur. En dépit des objections – particulièrement du gouvernement français – à voir ce sujet traité au niveau international, la Conférence adopta le moment venu la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921. Son article 1 prévoyait:

Tout Membre [...] ratifiant la présente convention s'engage à assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie [...]

Le point faible évident de ce nouvel instrument était que l'OIT n'avait pas encore défini la substance du droit à la liberté d'association. Une tentative dans ce sens échoua à la Conférence de 1927, lorsqu'un désaccord grave éclata sur la question de savoir si les employeurs et les travailleurs devaient avoir également le droit de ne pas se coaliser. Un autre point de désaccord portait sur la signification de l'expression «en vue de tous objets non contraires aux lois», car les travailleurs en particulier ne voulaient pas que les conventions précisent en détail ce que les syndicats étaient autorisés à faire, de peur que cela ne soit interprété comme interdisant toute action en dehors de ces droits. Au bout du compte, la commission demanda que ce point ne soit plus inscrit à l'ordre du jour des conférences à venir, et le sujet fut mis de côté jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale.

En 1944, la Déclaration de Philadelphie réaffirmait que:

[...] la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun⁹.

Cette déclaration omettait toute référence à l'expression «en vue de tous objets non contraires aux lois». La voie était enfin libre pour une nouvelle convention de l'OIT sur le droit d'association.

Cependant, en janvier 1947, la Fédération syndicale mondiale, qui s'alliait de plus en plus aux pays «socialistes», adressa une lettre au Secrétaire général des Nations Unies, pour demander que le Conseil économique et social (ECOSOC) examine les droits des syndicats. Peu après, la Fédération américaine du travail

⁹ Déclaration de Philadelphie, *op. cit.*, section 1*d*).

riposta avec une recommandation aux Nations Unies pour que le problème des droits des syndicats soit renvoyé à l'OIT. Comme l'indique Harold Dunning,

Les représentants des pays socialistes, conduits par l'Union soviétique, appuyèrent sans réserve la Fédération syndicale mondiale, et le principe d'une intervention directe de l'ECOSOC [...] Il apparut clairement qu'aux yeux de certaines délégations on ne pouvait pas compter sur l'OIT pour traiter les travailleurs avec équité, en raison essentiellement de la présence des représentants des employeurs. Les porte-parole des «pays non socialistes», en revanche, témoignèrent de leur entière confiance en l'OIT, fondant leur argumentation sur les résultats obtenus par elle depuis 1919, et invoquant les articles pertinents de la Charte des Nations Unies et de l'accord ONU/OIT¹⁰.

La question fut renvoyée à l'OIT. Au cours de la première discussion, en 1947, les employeurs demandèrent à nouveau l'insertion, après l'expression «le droit de s'affilier», des mots «ou de ne pas s'affilier». Cet amendement fut toutefois rejeté, et le point fut remis à l'ordre du jour de la Conférence de 1948. Les délégués gouvernementaux de deux Etats de l'Europe de l'Est proposèrent de supprimer le mot «employeurs» du texte, afin que la convention ne traite que des droits des travailleurs. La majorité des membres employeurs refusèrent, appuyés par les membres des syndicats ainsi que par la plupart des membres gouvernementaux – et la proposition de suppression fut rejetée. Peut-être à titre de réciprocité, les employeurs ne tentèrent pas de réintroduire l'amendement de 1947 visant à ajouter «ou de ne pas s'associer» et la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, fut adoptée à une large majorité en 1948. La même année fut adoptée par l'ONU la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui comprenait la phrase suivante: «Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts». Ce texte provenait de façon évidente de la convention n° 87, même s'il n'incluait pas le droit d'association des employeurs, en raison de l'influence plus grande des Etats d'Europe de l'Est à l'ONU par rapport à l'OIT. En 1948, la Conférence a inscrit à l'ordre du jour de sa session suivante un point intitulé «le droit d'organisation et de négociation collective», qui aboutit en 1949 à la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, complétant la convention n° 87.

Il faut souligner l'importance de l'inclusion des droits des employeurs dans ces conventions. Un nombre limité mais important de cas ont été présentés devant

¹⁰ Dunning, *op. cit.*, p. 160.

les organes de contrôle de l'OIT qui les a défendus avec vigueur¹¹. L'OIT a fait très attention à ce que les références des Nations Unies relatives aux «droits fondamentaux des travailleurs», par exemple dans la déclaration finale du Sommet social de Copenhague en 1995, soient élargies pour inclure les employeurs. Par exemple, la Déclaration de 1998 a opté pour l'expression «principes et droits au travail», afin de reconnaître les droits des employeurs au même titre que ceux des travailleurs.

Outre l'adoption de ces normes, en 1951 le Conseil d'administration a instauré la Commission d'investigation et de conciliation et le Comité de la liberté syndicale pour examiner les plaintes relatives à la violation de ces principes – même par les Etats qui n'ont pas ratifié les conventions pertinentes. Ces organes sont destinés à compléter les procédures normales de contrôle pour les conventions nos 97 et 98, notamment dans le cas des Etats qui n'ont pas ratifié ces conventions.

Les conventions nos 87 et 98 représentent le droit international fondamental sur ce sujet. Au fil des années, l'OIT a adopté un certain nombre d'autres instruments relatifs à la liberté syndicale et à la négociation collective, mais ce ne sont que des versions plus détaillées des principes fondamentaux inscrits dans la Constitution et les conventions nos 87 et 98. En 1998, la liberté d'association et la négociation collective ont été citées en premier dans la liste des droits fondamentaux de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Pour donner la mesure de l'importance de la convention n° 87 dans le droit international, les deux pactes relatifs aux droits de l'homme adoptés par l'ONU en 1966 ne contiennent qu'une seule référence directe à une autre convention internationale: les deux prévoient qu'aucune disposition du pacte ne permet aux Etats parties à la convention de l'OIT n° 87 de porter atteinte aux garanties prévues dans ladite convention.

Les organes de contrôle de l'OIT – notamment la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations et le Comité de la liberté syndicale – ont précisé au fil des années les droits fondamentaux inscrits dans les conventions et dans la Constitution¹², faisant du droit d'association le droit humain qui a fait l'objet de l'examen le plus approfondi dans la sphère internationale.

¹¹ Voir par exemple: BIT: Observation de la Commission d'experts relative à l'application de la convention n° 87 par la République bolivarienne du Venezuela, in *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations*, rapport III (partie IA), Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008.

¹² Voir notamment BIT: *Liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006.

Ces instruments précisent le droit général de s'associer, qui est reconnu dans pratiquement tous les Etats. Il dit simplement que les employeurs et les travailleurs sans distinction d'aucune sorte ont le droit de constituer des organisations pour défendre leurs intérêts, et que ces organisations ainsi formées ont le droit de fonctionner en toute indépendance dans ce sens.

Ce droit est profondément ancré dans la démocratie politique, qui ne peut fonctionner pleinement que si la liberté d'association est reconnue. La protection du droit à la liberté d'association a donc été essentielle pour l'OIT et ses Etats Membres depuis des années. Bien sûr, il est toujours difficile d'attribuer trop de mérite à un seul instrument, mais la résolution d'un certain nombre de crises nationales a eu pour résultat d'accroître dans le droit et la pratique l'impact du droit des travailleurs et des employeurs à constituer des organisations et de renforcer la démocratie, même s'il a parfois fallu des années avant de trouver une solution à ces crises¹³. Les principales violations des conventions proviennent de la peur des gouvernements – surtout mais pas uniquement des gouvernements totalitaires – de voir les syndicats indépendants et parfois les associations d'employeurs devenir une menace pour le pouvoir du gouvernement. Et effectivement, dans des situations de crise ou de changement politique, les syndicats (et parfois les organisations d'employeurs) sont souvent les seules organisations non gouvernementales indépendantes.

Les dirigeants syndicaux sont souvent en première ligne dans les changements politiques en faveur d'une plus grande démocratie et, bien souvent, ils sont assassinés, emprisonnés ou forcés à l'exil pour leurs croyances et leurs actions. Plusieurs commissions d'enquête ont examiné ce genre de situation sur la base de plaintes en vertu de l'article 26 de la Constitution, ou des commissions d'investigation et de conciliation lorsque les gouvernements ont accepté cette procédure. Tous ces cas ont été déposés pour répondre aux tentatives des gouvernements de restreindre la liberté d'action des syndicats. Et ils ont tous abouti à une amélioration tangible de la liberté des syndicats à participer à la gouvernance économique – et parfois à une plus grande liberté politique aussi. Le cas le plus connu concerne la Pologne (voir encadré 2).

La réussite de l'intervention de l'OIT en Pologne n'est pas unique. Après le coup d'Etat au Chili en septembre 1973 pour renverser le Président Salvador Allende, le gouvernement de Pinochet était accusé de violations graves des droits de l'homme de façon générale, et des droits des syndicats en particulier, et une commission d'enquête fut mise en place de 1974 à 1975. L'OIT fut la seule organisation internationale autorisée à enquêter dans le pays sur une plainte relative

¹³ Pour plus de détails, voir G. von Potobsky: «Liberté syndicale: l'impact de la convention n° 87 et l'action de l'OIT», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1988), vol. 137, n° 2, pp. 215-241.

Encadré 2. La Pologne, Solidarnosc et l'OIT

En recevant en 1978 une plainte relative à une violation du droit à la liberté syndicale en Pologne, le Comité de la liberté syndicale proposa une mission de contacts directs, qui fut menée en mai 1980 par Nicolas Valticos, sous-Directeur général du BIT et directeur du Département des normes. Cette visite facilita l'adoption des accords de Gdansk en août de la même année, qui reconnaissaient les principes des conventions n^{os} 87 et 98. Lorsque le syndicat Solidarnosc rencontra des difficultés pour son enregistrement, Valticos retourna en Pologne en octobre 1980 et, le mois suivant, Solidarnosc était reconnu. Cette étape fut suivie en mai 1981 de l'intervention personnelle du Directeur général Francis Blanchard, qui demanda instamment au gouvernement d'achever la rédaction de la nouvelle loi sur les questions syndicales et facilita la reconnaissance du syndicat Solidarnosc rural. Le gouvernement, rendu nerveux par la force grandissante de Solidarnosc et par d'autres défis au régime communiste, adopta des mesures de répression en décembre 1981, proclamant la loi martiale, et la suspension des activités syndicales, et jeta rapidement en prison Lech Walesa, le dirigeant de Solidarnosc. Valticos se rendit une nouvelle fois en Pologne en mai 1982, et une plainte en vertu de l'article 26 fut déposée par les délégués des travailleurs à la Conférence de juin 1982. Après plusieurs tentatives de médiation, une commission d'enquête a été mise en place en mars 1983. Le gouvernement avait annoncé qu'il suspendait sa coopération avec l'OIT et refusa de fournir les documents ou d'autoriser la commission à venir sur place. Lorsque les résultats de l'enquête furent présentés en mai 1984, le gouvernement de Pologne déposa son préavis de retrait de l'OIT – mais il changea ensuite d'avis et resta Membre. Les discussions au sein de la Commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale se poursuivirent et, en 1987, le Directeur général retourna en Pologne. Les résultats de la Commission d'enquête servirent de base aux discussions d'une table ronde sur la démocratisation de la Pologne à la fin des années 80. Finalement, c'est en 1990 que les organes de contrôle de l'OIT purent constater la réintégration des travailleurs grévistes, la levée des condamnations pour grève, et l'instauration du pluralisme syndical dans tous les secteurs. Le Premier ministre du nouveau gouvernement démocratique de Pologne, Tadeusz Mazowiecki, fit une allocution devant la 77^e session de la Conférence en juin 1990, dix ans après le discours de Lech Walesa en tant que délégué des travailleurs, qui avait attiré les foules à la salle de conférences du Palais des Nations. La pression exercée par l'OIT et sa médiation furent essentielles pour obtenir ces changements, les premiers à intervenir dans un pays communiste.

aux droits de l'homme. Une fois l'enquête terminée, la situation fut suivie par le Comité de la liberté syndicale pendant un certain temps, et les pires restrictions à la liberté d'association furent levées en 1979, alors que la démocratie ne fut restaurée que bien longtemps après.

L'Afrique du Sud quitta l'OIT en 1966, en réponse aux pressions internationales contre l'apartheid (voir aussi la rubrique «L'égalité» ci-dessous). Bien plus tard, une plainte relative à des violations graves des droits syndicaux fut présentée par le Congrès des syndicats sud-africains en 1988, et fut renvoyée au Conseil

économique et social de l'ONU, étant donné que c'était la procédure qui pouvait s'appliquer aux Etats qui n'étaient pas Membres de l'OIT. Le gouvernement accepta en 1991 la mise en place d'une commission d'investigation et de conciliation de l'OIT, qui se rendit en Afrique du Sud pour mener une enquête et procéder à des auditions en vertu d'un mandat qui avait été élargi à l'examen des changements naissants dans le système politique, qui apparaissaient déjà clairement à l'époque. Le rapport de la commission en mai 1992 contenait un examen détaillé de la situation des syndicats et des relations collectives de travail, ainsi que la situation des travailleurs et des territoires exclus de la loi sur les relations de travail (Labour Relations Act) sous l'apartheid. En avril 1994 eut lieu la première élection multiraciale du pays, et l'Afrique du Sud rejoignit l'OIT le mois suivant. L'OIT lança un programme de coopération technique et de formation, basé dans une large mesure sur les conclusions de l'enquête de la Commission d'investigation et de conciliation. En 1995, le gouvernement adopta une nouvelle loi sur les relations de travail, ratifia en 1996 les conventions n^{os} 87 et 98, et appliqua la plupart des recommandations de l'OIT.

La Colombie est un cas différent. Pendant des années, le pays a connu des «actes de violence visant les dirigeants syndicaux et les syndicalistes (assassinats, séquestrations, tentatives d'assassinat, disparitions) et commis en toute impunité». Il y avait également des allégations de:

recours à divers types de contrats (contrats de coopératives de travail associé, contrats de prestations de services, contrats civils ou commerciaux) pour accomplir les tâches courantes de l'entité, et que ces contrats empêchent les travailleurs de constituer des syndicats ou de s'y affilier [...] des allégations selon lesquelles certaines entités publiques sont restructurées puis supprimées et recrées afin d'éliminer les syndicats [...] des allégations de refus arbitraire d'inscrire de nouvelles organisations syndicales, ou de nouveaux statuts, ou le bureau exécutif d'une organisation syndicale; l'acceptation de recours de l'employeur contre l'inscription de nouveaux syndicats; et l'interdiction du droit de grève dans certains services qui ne sont pas des services essentiels¹⁴.

Le gouvernement avait beau prétendre avoir pris des mesures significatives pour lutter contre ces problèmes, devant les pressions insistantes de l'OIT et des

¹⁴ Il s'agit d'une série d'allégations, toutes bien documentées, énumérées dans «OIT: Observations de la Commission d'experts relative à l'application de la convention n^o 87», in *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie IA), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

syndicats internationaux, ces problèmes furent à nouveau soulevés pratiquement à chaque session du Conseil d'administration, de la Commission d'experts et de la Conférence pendant des années. Finalement, un accord tripartite sur la liberté d'association et la démocratie fut signé par les représentants du gouvernement, les employeurs et les syndicats de Colombie à Genève le 1^{er} juin 2006, durant la conférence.

[Cet accord] avait notamment pour objectif déclaré de promouvoir le travail décent, de renforcer la défense des droits fondamentaux des travailleurs, de leurs dirigeants syndicaux et de leurs organisations, en ce qui concerne en particulier le respect de la vie, la liberté syndicale, la liberté d'association et d'expression, la négociation collective ainsi que la libre entreprise pour les employeurs. Pour faciliter la mise en œuvre de cet accord, le Bureau a établi une représentation permanente en Colombie, et un programme de coopération technique est mis en œuvre¹⁵.

D'autres mesures se poursuivent – ce texte a été écrit en 2008 – pour mettre en œuvre et renforcer cet accord. Il est vrai que la violence contre les syndicats persiste dans ce pays, mais elle a beaucoup diminué, et cet accord montre le potentiel existant pour que gouvernements, employeurs et travailleurs trouvent des moyens de coopérer grâce à l'OIT, en réaction à l'attention suivie de l'OIT pour ces situations.

L'égalité

La Constitution initiale de l'OIT ne contenait aucune déclaration générale sur l'égalité de traitement, mais elle contenait une phrase au sujet de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes et appelait les Etats à «assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays». Il s'agissait donc d'atteindre l'égalité de traitement sur une base résolument pragmatique, afin d'instaurer l'harmonie sociale et la paix. Aucune des conventions adoptées avant la seconde guerre mondiale ne contenait non plus de déclaration générale en faveur de l'égalité en dehors de l'égalité entre hommes et femmes; en réalité, comme mentionné plus haut, la Conférence avait adopté une série de normes autorisant un traitement *inégal* des travailleurs dans les colonies. Elle avait adopté une série d'instruments apportant une protection spéciale pour

¹⁵ BIT: Conseil d'administration, 301^e session, Genève mars 2008, GB.301/17/2 paragraphe 1.

les femmes, les enfants et les migrants, qui firent ensuite partie de l'approche de l'Organisation sur l'égalité de traitement, mais qui ne semblaient pas se situer dans un état d'esprit d'égalité.

Un changement radical se produisit après la redéfinition du mandat de l'OIT dans la Déclaration de Philadelphie, qui incluait une nouvelle phrase: «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales»¹⁶. Le préambule de la Constitution amendée faisait dorénavant référence à l'affirmation du principe «à travail égal, salaire égal»¹⁷.

L'OIT commença rapidement à adopter des normes sur l'égalité, à commencer par la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, examinée plus en détail ci-dessous. En 1958, l'OIT adopta la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), qui sert de base à l'action de l'OIT dans ce domaine depuis lors. Ces deux instruments précédaient l'adoption par d'autres organisations internationales de normes plus générales sur l'égalité, qui ont en général reproduit les normes de l'OIT. La convention n° 111, instrument subtil et flexible, demande aux pays qui la ratifient de s'engager «à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière» (article 2). Elle couvre «toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession» (article 1(1)a)) et autorise les pays à étendre les raisons couvertes après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs. La convention a eu un impact significatif – et pas seulement en servant de base pour les activités normatives d'autres institutions du système international, mais plus directement car les dispositions de la convention se retrouvent dans les constitutions et les codes du travail de pratiquement tous les Etats Membres. Même si l'égalité dans les faits demeure un rêve dans de nombreux pays, la base juridique pour y arriver est en place partout.

¹⁶ BIT: Déclaration de Philadelphie, II(a) Annexe de la Constitution de l'OIT, 1946.

¹⁷ La version française de ce membre de phrase avait une portée plus restrictive que la version anglaise, qui faisait également autorité «the principle of equal remuneration for work of equal value» (le principe d'une rémunération égale pour un travail de même valeur), une norme différente et plus élevée. Il s'agit d'un écart par rapport à la version française de l'article 437 du Traité de Versailles, qui était beaucoup plus proche de l'anglais – et de la convention n° 100, ultérieure, qui contient «le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale».

L'OIT et l'apartheid¹⁸

L'OIT a adopté une action concertée et de plus en plus efficace contre l'apartheid durant de nombreuses années, dans le premier grand test de ses politiques en faveur de l'égalité. Tout a démarré avec l'élection de 1948 en Afrique du Sud, et la victoire du parti national; ce dernier lança une ère de renforcement de la discrimination dans la législation d'Afrique du Sud; l'OIT se joignit au reste de la communauté internationale et s'intéressa à l'apartheid – tout d'abord au moyen des conclusions des organes de supervision de l'OIT et au cours de plusieurs réunions. Les organisations internationales durcirent leur position après le massacre de travailleurs protestant contre la législation sur le passeport intérieur, à Sharpsville en 1960, et la déclaration de l'état d'urgence par le gouvernement. La Conférence internationale du Travail adopta une première résolution condamnant la politique raciale du gouvernement d'Afrique du Sud en 1961, l'enjoignant également à se retirer de l'OIT. Sur ce sujet, les organes tripartites de l'OIT et le Bureau étaient incités à une action plus directe que, par exemple, l'ONU, en raison de l'alliance naissante entre les nouveaux Etats africains post-coloniaux et le groupe des travailleurs. Un programme de l'OIT pour l'élimination de l'apartheid dans les questions relatives au travail et la Déclaration concernant la politique d'apartheid de la République d'Afrique du Sud furent adoptés à l'unanimité à la Conférence de 1964 mais, en mars de cette année-là, le gouvernement avait déposé un préavis indiquant son intention de se retirer de l'OIT, retrait effectif deux ans plus tard.

A partir de là, l'action s'intensifia. La déclaration demandait au Directeur général de présenter chaque année un rapport spécial sur son application à la Conférence, et le rapport fut présenté devant un comité spécial jusqu'en 1994. Ces rapports¹⁹ illustrent l'évolution de la pression internationale contre l'apartheid sur plus d'un quart de siècle, passant des premières recommandations au gouvernement à une deuxième phase de mobilisation de l'opinion, puis à une troisième phase recommandant le désinvestissement, le boycott et l'isolement de l'Afrique du Sud de l'apartheid – avec en parallèle un soutien matériel et politique accru aux mouvements de libération nationale et aux syndicats luttant contre l'apartheid. Les rapports furent étendus à la Namibie, qui avait aussi son propre régime d'apartheid, et commencèrent à s'intéresser à des sujets comme le travail des organisa-

¹⁸ Cette brève description d'une réaction longue et complexe à l'apartheid se fonde sur BIT: *Rapport spécial du Directeur général concernant l'action contre l'apartheid en Afrique du Sud*, Conférence internationale du Travail, Genève, 81^e session, 1994; ce sujet est traité plus en détail dans N. Rubin: *From pressure principle to measured militancy – The ILO in the campaign against apartheid*, document préparé pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse: www.ilocentury.org.

¹⁹ *Ibid.*

tions d'employeurs et de travailleurs pour lutter contre l'apartheid et à la situation spécifique des femmes. Les conséquences des violations des droits de l'homme fondamentaux par le régime d'apartheid y étaient analysées – égalité, liberté d'association et élimination du travail forcé – mais aussi les dommages qui en résultaient pour les travailleurs et pour l'économie. L'OIT commença à apporter une assistance aux groupes d'opposition avec des financements, des formations et la reconnaissance politique. De même, les travaux de la Commission d'investigation et de conciliation (que le gouvernement avait finalement acceptée en 1991 – voir ci-dessus) furent suivis de recommandations détaillées qui furent mises en œuvre par l'Afrique du Sud après la fin de l'apartheid. Et, en 1990, Nelson Mandela, qui venait d'être libéré, s'adressa à la Conférence pour sa première visite à l'étranger, et remercia l'OIT pour son soutien et l'action pratique qu'elle avait engagée contre l'apartheid. La Déclaration de l'OIT concernant l'apartheid était révisée et actualisée plusieurs fois au fil des années, jusqu'en 1994 où elle a été annulée, après l'adoption d'un plan d'action pour répondre aux besoins socio-économiques de l'Afrique du Sud de l'après-apartheid. C'est une Afrique du Sud libre qui redevint Membre de l'OIT en 1994.

Quelles sont les leçons à tirer de cette campagne? Tout d'abord, elle a montré l'efficacité de la capacité de mobilisation de l'OIT pour défendre et promouvoir les droits de l'homme qui sont son essence même, notamment face à des violations aussi massives, avec le soutien de tous ses Membres. Elle peut le faire d'autant mieux, comme dans ce cas, en participant à un effort international plus vaste, et en tant que Membre du système de l'ONU. Dans ce cas d'espèce, l'Organisation a démontré sa volonté d'explorer les mesures pratiques et efficaces pouvant exercer une pression réelle sur l'Afrique du Sud. Deuxièmement, le travail de l'OIT au cours de ces trente ans a montré les conséquences désastreuses de l'apartheid sur l'économie et sur les individus, avec ses violations massives des droits – mettant en lumière comment la pression continue peut s'adapter avec le temps pour proposer un soutien et des orientations à mesure que le pays s'engage sur la voie du renouveau. Depuis lors, un des éléments essentiels de l'action de l'OIT a été de garantir les droits parce que le développement durable ne se fait qu'à cette condition, et cette approche a permis d'élaborer les réponses de l'Organisation aux violations des droits au Chili, en Pologne, au Myanmar et dans d'autres pays. En conclusion, cette expérience démontre une fois de plus que la démocratie au travail est au cœur de la démocratie politique et des libertés – et qu'il ne peut y avoir de paix durable ni de développement économique sans justice sociale et sans le soutien des travailleurs et des employeurs.

Les territoires arabes occupés

L'action de l'OIT contre l'apartheid a servi partiellement de modèle dans les tentatives de l'Organisation pour protéger les travailleurs des territoires arabes occupés au titre de l'égalité de traitement, mais ses efforts ont été nettement moins productifs. Une résolution de la Conférence en 1974 condamnant Israël pour le traitement réservé aux travailleurs des territoires arabes occupés a eu pour conséquence le dépôt par les Etats-Unis d'un préavis de retrait en 1975, préavis qui mentionnait la condamnation d'Israël sans enquête comme l'un des deux motifs du retrait (le second étant l'attitude trop laxiste envers l'Union soviétique et ses alliés concernant le respect des normes du travail). Avant que ce retrait devint effectif en 1977, le Directeur général avait envoyé la première d'une longue série de missions en Israël et dans les territoires occupés, missions qui se poursuivent encore en 2008, lors de la rédaction de ce livre. Lorsque les Etats-Unis redevinrent Membres en 1980, le rapport annuel du Directeur général sur la situation des travailleurs dans les territoires arabes occupés était devenu un fait établi. Chaque rapport se fonde sur une mission sur le terrain en Israël et dans les territoires occupés et, au début de ce processus, ce rapport était discuté par la Conférence en séance spéciale; plus tard, ces discussions furent intégrées à la discussion générale du rapport du Directeur général à la Conférence. Les Etats arabes et leurs alliés proposèrent de temps en temps une procédure similaire à celle qui avait été adoptée pour l'apartheid, demandant la mise en place d'une commission spéciale de la Conférence pour discuter de ces rapports. Mais, devant la division des Membres – et la résistance des Etats-Unis en particulier –, cela ne s'est jamais produit, et le temps consacré à cette question, et l'attention qu'elle reçoit de la Conférence, ne cesse de diminuer.

Les rapports sont toujours à la fois concrets et détaillés, et soulignent avec objectivité les coûts économiques de l'occupation et des violations graves des droits de l'homme tout en faisant des recommandations pour améliorer la situation. L'OIT a été la seule organisation du système des Nations Unies à être régulièrement autorisée par les autorités israéliennes à examiner les conditions dans les territoires. Sur la base de ces rapports, et des discussions au Conseil d'administration sur la situation, ont été élaborés des programmes spéciaux d'assistance dans les périodes où les tensions s'étaient suffisamment apaisées pour que ces programmes semblent avoir leur utilité. Malheureusement, la stabilité et les réformes espérées ne se sont jamais produites, et les programmes d'action n'ont eu que peu d'effets – contrairement à la campagne contre l'apartheid. Cela démontre à l'évidence que l'OIT a beau faire tous ses efforts pour examiner une situation particulière et recommander des actions, aucune amélioration ne peut voir le jour tant que les Membres eux-mêmes n'exercent pas de pression concertée en faveur

du changement. Il est possible que la ténacité de l'OIT porte ses fruits une fois la situation stabilisée, comme dans le cas de l'apartheid, et que le renouveau se fonde sur son action.

Discrimination entre hommes et femmes²⁰

Au début de son existence, l'attitude de l'OIT vis-à-vis de la situation des femmes dans le monde du travail était ambivalente, mais elle a progressivement évolué vers l'intégration des questions relatives à l'égalité entre hommes et femmes dans toutes les activités de l'Organisation. L'Organisation nouvellement créée a certes adopté des idées progressistes comme le salaire égal pour un travail de valeur égale, mais ses premières normes en la matière étaient très protectrices et reflétaient la mentalité de l'époque qui assignait aux femmes un rôle secondaire dans l'économie – conférant une légitimité internationale à la camisole de force imposée aux femmes dans le domaine de l'économie, qui a mis des décennies avant d'être dénouée. L'une des deux normes adoptées en Europe avant la naissance de l'OIT imposait des restrictions au travail des femmes la nuit²¹, et les groupes qui défendaient les intérêts des femmes estimèrent que cette convention excluait les femmes d'importants secteurs du marché du travail. Ces groupes ne souhaitaient pas voir l'OIT nouvellement créée poursuivre dans ce sens, mais leurs vœux ne furent pas pris en compte.

Cependant, le Traité de Versailles affirmait «le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale»²², et la première Constitution de 1919 de l'OIT déclarait dans son préambule que l'un des objectifs de l'Organisation devait être «la protection des enfants, des adolescents et des femmes». La Constitution prévoyait aussi que, «quand des questions intéressant spécialement des femmes doivent venir en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques (des délégations nationales) devra être une femme». La plupart des nations ont ignoré cette obligation, en dépit de quelques améliorations tout à fait mineures apportées récemment.

La Conférence semble avoir été atteinte de double personnalité dans ses premières années, lors de l'adoption de normes relatives aux femmes au travail. La convention (n° 3) sur la protection de la maternité, 1919, et la convention (n° 4)

²⁰ Cette partie se base sur le document préparé par Lin Lim Lean pour le projet Le centenaire de l'OIT, août 2007. Un autre document important a servi de base: M. Gaudier: *La question des femmes à l'OIT et son évolution, 1919-1994 – 75 ans de progrès vers l'égalité* (Genève, BIT, Institut international d'études sociales, 1996).

²¹ Convention internationale sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie, Berne, 26 septembre 1906.

²² Traité de Versailles, article 427.

sur le travail de nuit (femmes), 1919, étaient les premières incursions dans ce domaine, qui furent suivies d'instruments sur le travail de nuit, les travaux souterrains, et d'autres questions qui tendaient à classer les femmes dans les groupes à protéger plutôt que les groupes à favoriser. Ces normes protectrices provoquèrent un débat acharné. Beaucoup d'organisations de femmes craignaient qu'elles n'affaiblissent encore plus la position déjà défavorable des femmes sur le marché du travail. D'autres étaient conscientes du fait que les femmes avaient besoin d'une protection spéciale, mais préféraient que cette dernière se limite aux questions spécifiques de la grossesse et de la maternité. C'est à cet avis que s'est rangée l'OIT, au moins sur le principe²³. Certaines de ces questions feront l'objet d'une discussion plus détaillée au chapitre 3.

Lorsque la Conférence, dans ses premières années, adopta des instruments favorisant un meilleur accès des femmes à l'économie, ceux-ci ont revêtu la forme de recommandations, ce qui leur ôtait une grande partie de leur force. La Constitution prévoyait spécifiquement que: «Chaque Etat devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.» La recommandation (n° 20) sur l'inspection du travail, 1923, prévoyait donc que «l'inspection devrait comprendre des femmes aussi bien que des hommes, ... les inspectrices devraient, en règle générale, avoir les mêmes pouvoirs et fonctions et exercer la même autorité que les inspecteurs, ... et elles devraient avoir les mêmes droits d'être promues aux postes supérieurs». La recommandation (n° 30) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, affirmait le principe «du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale». Et l'un des derniers instruments adoptés avant la seconde guerre mondiale, la recommandation (n° 57) sur la formation professionnelle, 1939, prévoyait que «les travailleurs des deux sexes devraient avoir un droit égal d'accès à toutes les institutions d'enseignement technique et professionnel». Mais aucune de ces dispositions n'était inscrite dans des conventions à cette époque, et même le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale dut attendre 1951 pour figurer dans une convention.

A l'époque de la Grande Dépression des années 30, l'OIT commença à se préoccuper de l'égalité des femmes et la discrimination au travail sur la base du sexe, comme le montrent les publications qui critiquaient la législation restreignant l'emploi des femmes afin de lutter contre le chômage des hommes – en dépit des

²³ Lorsqu'en 1949 l'OIT a révisé les instruments de 1919 relatifs au travail de nuit des femmes en élaborant la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), elle a maintenu l'interdiction du travail de nuit pour les femmes. Ce n'est qu'en 1990 que la Conférence a finalement adopté une position plus équilibrée avec la convention (n° 171) sur le travail de nuit et la recommandation qui l'accompagne, avec un protocole à la convention n° 89, autorisant ainsi un traitement plus équitable.

réticences de la Conférence à adopter des normes dans ce sens. Albert Thomas créa une section chargée de la question des femmes, et nomma une femme (Marguerite Thibert, spécialiste du mouvement des femmes françaises) à sa tête. L'intérêt grandissant pour la promotion de l'égalité des femmes ne reflétait pas seulement l'activisme de plus en plus important des organisations féministes, mais aussi les changements dans la participation des femmes au marché du travail. La position de l'OIT connut un tournant à la Conférence régionale américaine de La Havane en 1939, qui permit de préparer l'émergence après la guerre d'une nouvelle attitude sur le droit des femmes à la représentation; le droit des femmes mariées à travailler; les statistiques sur le travail des femmes; le travail à domicile; et d'autres questions²⁴.

Le nombre croissant de femmes entrant sur le marché du travail pendant la seconde guerre mondiale et après conduisit l'OIT à reformuler la «question des femmes» et d'autres sujets, en tant que droit humain avec la revendication de l'égalité. L'approche de l'OIT vis-à-vis de la question des femmes fut dorénavant guidée par l'appel de la Déclaration de Philadelphie selon laquelle «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales». Pour la première fois, une organisation internationale proclamait le droit général à l'égalité, et jetait les bases d'une période remarquable de l'affirmation de ce droit qui s'ensuivit. En même temps, le contexte extérieur se caractérisait par la restructuration de l'emploi dans la période de transition de la guerre à la paix. Le nombre des femmes actives augmentait, elles formaient des syndicats et des associations professionnelles et se syndiquaient. L'objectif était donc modifié: assurer à tous, hommes et femmes, une part équitable des fruits du progrès, en termes de salaires et de revenus, de durée du travail et de conditions de travail; la protection de l'enfance et de la maternité; et garantir des chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

Cela préparait le terrain pour la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, adoptée en 1951. Comme dit plus haut, cette convention consacrait le principe inscrit dans la Constitution du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale, et allait bien au-delà de la disposition «un salaire égal pour un travail égal» de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée trois ans auparavant. La convention n° 111 de 1958 élargissait le champ d'application en incluant le sexe dans les motifs de discrimination interdits, et les conventions n°s 100 et 111 furent les premiers instruments internationaux susceptibles d'être

²⁴ Voir la liste complète dans M. Gaudier, *op. cit.*

ratifiés dont l'objectif spécifique était de promouvoir l'égalité et l'élimination de la discrimination. Elles font partie des conventions internationales du travail les plus ratifiées, et ont influencé la rédaction des conventions ultérieures de l'ONU dans ce domaine, y compris la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. De plus, elles indiquent clairement que l'égalité des chances et de traitement ne signifie pas seulement bénéficier d'un traitement égal, mais aussi avoir dans la pratique une égalité des chances, des résultats et de la dignité, et que ce concept inclut des actions positives pour remédier aux conséquences de la discrimination passée.

Cette période a également connu la prise de conscience croissante que la participation entière des femmes est essentielle au développement. Même si au niveau national les attitudes sont encore en retard, le Bureau a commencé à effectuer des missions et à faire des études sur la participation des femmes dans la population active en Afrique, en Asie, et en Amérique latine, et il y eut un accroissement notable des activités encourageant les femmes à travailler, comme les services de garde des enfants, et l'égalité d'accès à la formation.

Dans les années 60, le principe continua à s'étendre, car on avait pris conscience que l'égalité au travail n'était possible qu'en obtenant plus d'égalité et de pouvoir dans tous les aspects de la vie. La convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, soulignait le « libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale ». La convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, mettait l'accent sur le partage entre les hommes et les femmes des responsabilités familiales, rendant ainsi caduque la recommandation n° 123 de 1965, qui attribuait les responsabilités vis-à-vis de la maison et de la famille uniquement aux femmes. En 1985, la Conférence adopta une résolution sur l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans l'emploi, qui lançait un appel aux Etats pour qu'ils prennent des mesures au niveau national afin de réexaminer toute la législation de protection, en soulignant qu'il fallait plutôt renforcer la protection de la maternité et non pas la réviser. Et, en 1990, la Conférence adopta un instrument sur le travail de nuit qui était neutre vis-à-vis des deux sexes, la convention n° 171 accompagnée d'un protocole autorisant les pays à transformer l'ancienne convention n° 89 sur ce sujet pour qu'elle soit neutre vis-à-vis des sexes. La Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail reconnaissait les conventions n°s 100 et 111 comme des instruments fondamentaux, et les rapports globaux établis dans le cadre du

suivi de la déclaration furent une source inestimable d'informations sur les progrès réalisés en matière d'égalité, avec une certaine insistance sur l'égalité entre hommes et femmes²⁵.

Dans les années 70, l'attention croissante portée à la pauvreté et aux besoins essentiels conduisit à mettre davantage l'accent sur la question des femmes et du développement, et l'un des objectifs de la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement (1971-1980) était l'intégration des femmes dans le développement. Partant du principe que la contribution des femmes au développement avait été sous-évaluée, la politique fut modifiée pour utiliser les ressources du développement afin d'améliorer la condition des femmes et de mettre en lumière leur contribution. Le titre de l'unité responsable de cette question à l'OIT – le Bureau de la Conseillère spéciale pour les questions concernant les travailleuses – était révélateur de l'accent mis sur cette question (maintenant, son titre est le Bureau de l'égalité entre hommes et femmes). Mais la prise de conscience du fait que ces programmes ne s'attaquaient pas à la structure sociale d'inégalité existante dans les relations entre les hommes et les femmes mena à l'adoption d'une approche sur l'égalité des sexes et le développement dans les années 80.

Les années 80 et 90 furent caractérisées par des conférences internationales très médiatisées sur la question des femmes, la décennie des Nations Unies pour la promotion des femmes, et la création de ministères chargés de la question des femmes par les gouvernements nationaux. Les programmes de l'OIT commencèrent à s'intéresser à l'analyse et à la programmation de la situation des hommes et des femmes, ainsi qu'aux relations entre hommes et femmes, et à la restructuration des institutions sociales. Cependant, le travail sur l'égalité des chances n'était pas le travail le plus médiatisé de l'Organisation au cours de cette période, en dépit des efforts d'un certain nombre de membres du personnel dévoués à cette cause.

L'intégration des principes d'égalité a d'abord été appelée «l'énergie de transformation» destinée à atteindre l'égalité des chances à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en 1995. En 1999, le nouveau Directeur général de l'OIT, M. Juan Somavia, annonça une politique concernant l'égalité entre hommes et femmes et l'intégration d'une démarche soucieuse d'équité, qui donna lieu à un plan d'action consistant à introduire la perspective de l'égalité entre hommes et femmes dans la conception et la mise en œuvre de

²⁵ BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 91^e session, 2003; BIT: *L'égalité au travail: relever les défis*, rapport global, Conférence internationale du Travail, Genève, 96^e session, 2007.

tous les programmes et projets. Le plan d'action réussit à introduire des audits participatifs, le premier exercice de ce type mené dans le système des Nations Unies; et ce plan a souligné l'importance des statistiques du marché du travail désagrégées en fonction des sexes. L'accent fut mis sur des groupes de travailleuses spécifiques, comme les travailleuses domestiques, les travailleuses à domicile, les travailleuses migrantes et les victimes de trafic, les filles, attirant l'attention sur la vulnérabilité liée à de multiples formes de discrimination.

La question de l'égalité hommes-femmes est certes bien mieux comprise maintenant, mais la véritable égalité entre hommes et femmes sur le lieu de travail et dans la société reste un objectif lointain, même pour les pays qui s'y sont attelés très sérieusement. L'essentiel des activités de l'OIT dans ce domaine est venu du Bureau et, à de rares exceptions près²⁶, ne venait pas des Membres. Le rapport global de 2006 en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT de 1998²⁷ conclut qu'en dépit des progrès, en particulier des progrès considérables du niveau d'instruction des femmes, les femmes continuent de gagner moins que les hommes partout dans le monde, et que la répartition inégale des responsabilités familiales continue de les désavantager pour obtenir un emploi à plein temps, et un emploi formel. Il existe également nombre de nouvelles formes de discrimination, par exemple vis-à-vis du nombre croissant des travailleuses migrantes. On craint de plus en plus que le progrès n'ait atteint un pallier. L'énergie des mouvements féministes mondiaux semble faiblir, les initiatives visant à intégrer la perspective de l'égalité entre hommes et femmes dans toutes les actions n'ont pas donné le résultat espéré, et les financements des donateurs et des gouvernements au profit de l'égalité des chances entre hommes et femmes stagnent ou se réduisent dans certains cas, alors que de nombreux pays ne seront pas en mesure d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU relatifs à l'égalité entre hommes et femmes.

²⁶ Une exception notable étant la campagne pour l'égalité dirigée par l'Internationale des services publics. Voir Confédération syndicale internationale (CIS): *Rapport sur l'écart salarial entre hommes et femmes* (Bruxelles, 2008). Un résumé est accessible à l'adresse: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/GAP_FR.pdf.

²⁷ BIT: *L'égalité au travail*, op. cit.

*Le travail forcé et obligatoire*²⁸

Le travail forcé fut le premier des droits de l'homme à être traité au niveau international. En 1815, le Congrès de Vienne manifesta son souhait, au nom des principes d'humanité et de moralité universelle, de mettre un terme à un fléau qui avait si longtemps désolé l'Afrique, dégradé l'Europe et les Amériques et affligé l'humanité²⁹. La Grande-Bretagne joua un rôle de leader dans cet effort international. Dans la foulée du Congrès de Vienne, des lois nationales furent adoptées et des traités bilatéraux conclus portant engagement d'interdire la traite des esclaves et de la frapper de sanctions pénales, et des instruments multilatéraux furent signés sous les auspices du concert des grandes puissances aux fins d'interdire cette pratique et de coordonner les efforts pour la réprimer.

Au lendemain de la première guerre mondiale, l'esclavage et les pratiques analogues firent donc partie des premières questions traitées par la Société des Nations. Sous son impulsion, presque tous les Etats adoptèrent des législations visant à prévenir l'esclavage sur leur territoire et l'importation d'esclaves. La Convention relative à l'esclavage conclue par la Société des Nations le 25 septembre 1926³⁰ définissait l'esclavage pour la première fois comme étant «l'état ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux»³¹, et demandait aux Etats parties d'empêcher et de supprimer le commerce des esclaves; de poursuivre la suppression complète de l'esclavage sous toutes ses formes d'une manière progressive et aussitôt que possible et de prendre les mesures nécessaires pour que les infractions aux lois et aux règle-

²⁸ Voir l'historique du travail forcé et de l'esclavage in: BIT: *Travail forcé au Myanmar (Birmanie)*, rapport de la Commission d'enquête nommée au titre de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Genève, 1998, paragraphes 199 et suivants. Une grande partie de l'historique est tirée de ce rapport. Les références détaillées aux traités et aux autres documents se trouvent également dans ce rapport.

²⁹ Acte final du Congrès de Vienne reproduit in G. de Martens: *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, 1814-1815, tome II, p. 433. L'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, réunies à Vérone en 1822, réitérèrent leur engagement à chercher les moyens les plus efficaces pour prévenir un trafic que déjà les lois de la presque totalité des pays civilisés ont déclaré illicite et coupable; et pour punir rigoureusement ceux qui le poursuivent en contravention manifeste de ces lois. Voir également G. de Martens: *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, 1822-1823, tome VI.1, pp. 136-137.

³⁰ Reproduite in *Recueil de Traités de la Société des Nations*, Genève, 1927, vol. LX, n° 1414, pp. 253-270. La convention fut amendée en 1953 (reproduite in *Recueil de Traités de la Société des Nations*, Genève, 1953, vol. CLXXXII, n° 2422, pp. 51-72).

³¹ Article 1(1).

ments soient punies de peines sévères³². C'est dans ce contexte que la convention n° 29 sur le travail forcé de l'OIT fut adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1930.

Daniel Maul identifie trois phases distinctes dans l'action de l'OIT relative au travail forcé: 1) l'entre-deux-guerres, où le travail forcé était traité essentiellement comme un phénomène colonial; 2) l'époque après 1945, au cours de laquelle le nouveau discours international sur les droits de l'homme, la tendance au «colonialisme social» dans les colonies européennes et, par-dessus tout, le conflit Est-Ouest ont restructuré les discussions au sein de l'OIT sur le travail forcé; et 3) les années 60 et au-delà, durant lesquelles, principalement à la suite de la décolonisation en Afrique et en Asie, le débat portait surtout sur l'équilibre approprié entre les exigences de développement des nouveaux pays et le recours justifié à la coercition. Maintenant que presque tous les systèmes de travail forcé autorisés par les gouvernements pour le développement ont pris fin, on peut identifier une quatrième phase – caractérisée par la discussion sur le problème épineux du travail dans les prisons privatisées, et les aspects relatifs au travail forcé du problème de plus en plus important du trafic des êtres humains.

La convention n° 29 de l'OIT demande aux Etats de supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes, tout en définissant certaines exceptions acceptables, comme le service militaire obligatoire, le travail en prison, sous certaines conditions, et certaines obligations civiques mineures³³. Son article 25 prévoit que «le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales» et que les sanctions imposées doivent être «réellement efficaces» et «strictement appliquées».

Comparée aux normes d'aujourd'hui, la convention n° 29 est un instrument relatif aux droits de l'homme plutôt bizarre, dont la plupart des dispositions ne sont plus considérées comme applicables. Les articles 3 à 24 autorisaient la poursuite du travail forcé dans les colonies européennes pour une période transitoire en attendant son abolition définitive, et visaient à imposer des limites à la façon dont ces puissances exploitaient «les populations indigènes» d'Afrique et d'Asie.

³² Articles 2 et 6. Trente ans plus tard était adoptée la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions analogues à l'esclavage à l'initiative du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies le 7 septembre 1956, qui comportait des questions également couvertes par des normes de l'OIT. Alors que la convention des Nations Unies ne fait pas l'objet de rapports et de contrôle, les normes de l'OIT le font.

³³ Pour une explication complète des exigences de la convention, y compris de la situation très complexe de ces exceptions, voir en particulier, BIT: *Eradiquer le travail forcé*, étude d'ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie IB), 2007.

Cependant, la Commission d'experts a noté dans son étude d'ensemble de 2007 «qu'il est important de s'assurer qu'aucun malentendu ne découle des articles 3 à 24 de la convention n° 29, contenant des dispositions qui étaient applicables pendant la période transitoire. La commission souligne que cette période transitoire est terminée depuis longtemps et que, par conséquent, ces dispositions ne sont plus applicables»³⁴.

Les pratiques couvertes par la convention n° 29 sont loin d'être abolies dans les faits, même si les attitudes colonialistes auxquelles elle était censée remédier à l'époque ont pratiquement disparu³⁵. Les organes de contrôle de l'OIT ont remarqué plus récemment que ces violations fondamentales des droits de l'homme continuaient d'exister et se manifestaient par de l'esclavage dans des contrées reculées de pays qui les avaient bannies dans leur législation – mais où l'autorité n'arrive pas à faire appliquer la loi. La Commission d'experts a noté dans son étude d'ensemble de 2007 que:

à l'époque de l'adoption de la convention n° 29, les situations d'esclavage et les pratiques analogues étaient beaucoup plus répandues dans le monde qu'elles ne le sont aujourd'hui. Il y a eu à cet égard des améliorations, dans de nombreux pays, par rapport à ces formes graves et flagrantes de travail forcé. Toutefois, certaines de ces pratiques existent malheureusement encore dans un certain nombre de pays, sous diverses formes, y compris la servitude pour dettes³⁶.

Le travail forcé est florissant là où les gouvernements n'ont pas réussi à imposer les forces de l'ordre, et lorsque les systèmes traditionnels comme la servitude pour dettes n'ont pas encore été la cible d'actions nationales efficaces. Certaines des pires formes d'abus en matière de travail des enfants étaient traitées par la convention n° 29 jusqu'à ce que la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, n'entre en vigueur dans un nombre croissant de pays.

Le travail forcé et obligatoire continue aussi de prendre de nouvelles formes, alors même que les anciennes persistent dans certains endroits. Le rapport global sur l'abolition du travail forcé de 2005 a établi une estimation de l'importance et de la répartition des différentes formes de travail forcé dans le monde d'aujourd'hui:

³⁴ *Ibid.*, paragraphe 196.

³⁵ A de rares exceptions près. Par exemple, on peut argumenter que le recours massif au travail forcé du gouvernement du Myanmar, sur lequel s'est beaucoup penchée l'OIT au début des années 2000, est un colonialisme interne sur la base de la même prise de pouvoir absolu que les puissances coloniales soixante-dix ans plus tôt.

³⁶ BIT: *Eradiquer le travail forcé*, *op. cit.*, paragraphe 195.

Encadré 3. Le Myanmar: une situation spéciale

Les violations flagrantes de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, par le Myanmar ont fait l'objet de critiques de la part de l'OIT pendant trente ans. C'est le seul cas pour lequel toutes les procédures d'examen et de redressement des violations des conventions de l'OIT ont été utilisées. Les progrès ont été lents, mais ce cas montre que le contrôle international ne peut à lui seul faire en sorte que les pays éliminent les violations.

Le Myanmar a ratifié la convention n° 29 en 1955. Il n'a pas fallu attendre longtemps avant de recevoir des allégations de travail forcé, et la Commission d'experts a commencé à soulever des questions de plus en plus urgentes, auxquelles le gouvernement ne répondait pas. En novembre 1994, une commission s'est réunie pour examiner une protestation déposée contre le Myanmar par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL). Comme le gouvernement ne réagissait toujours pas, une «plainte» en vertu de l'article 26 de la Constitution fut déposée par un groupe de représentants des travailleurs à la Conférence de juin 1996, et une commission d'enquête fut constituée. En dépit du refus du gouvernement de coopérer avec la commission, des auditions approfondies furent menées, la commission visita des camps de réfugiés au Myanmar et d'autres sites de la région. Elle a conclu* que la convention faisait l'objet de violations dans la législation nationale et de violations largement répandues et systématiques dans la pratique. Les violations établies étaient abominables, impliquant la réquisition de villages entiers par les militaires, la prostitution forcée, une pratique appelée «portage» qui oblige les villageois à transporter les stocks militaires sans compensation et sous la contrainte, et même l'obligation pour les villageois de marcher sur les champs de mines pour les dégager pour les militaires. Le gouvernement ne réagissant pas, le Conseil d'administration adopta une mesure sans précédent en mars 2000, en ayant recours à l'article 33 de la Constitution, qui prévoit que, si un Membre ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations de la Commission d'enquête (ou de la Cour internationale de justice), «le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations». A partir de là, la pression continue – combinée au renforcement des critiques au sujet du refus du gouvernement de respecter les libertés politiques – a commencé à produire une réponse lente et intermittente. La Conférence de l'OIT a appelé tous les Etats Membres, les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les autres organisations internationales à réexaminer leurs relations avec le Myanmar, pour s'assurer qu'ils ne soutenaient pas le travail forcé dans ce pays. La participation du Myanmar aux activités de l'Organisation fut interdite, sauf si ces activités contribuaient directement à l'arrêt du travail forcé. La Commission de l'application des normes de la Conférence tient maintenant une réunion spéciale à chacune de ses sessions sur la situation au Myanmar, et à chaque session du Conseil d'administration sont tenues des discussions auxquelles le gouvernement n'a jamais manqué de participer.

Le gouvernement a répondu avec lenteur, y compris en acceptant un chargé de liaison de l'OIT qui travaille dans le pays à l'élimination du travail forcé – le seul représentant international des droits de l'homme ayant régulièrement accès au pays. Sous la pression de ses voisins, lui demandant de faire des progrès et de supprimer cette situation qui entache la réputation de la région, le gouvernement militaire a accepté des missions répétées de dirigeants de l'OIT, qui ont même été jusqu'à une rare visite

en 2008 au chef d'Etat qui vit en reclus. Toutes ces actions n'ont pas encore persuadé (à la date où est écrit ce livre) le Myanmar de mettre fin au travail forcé, mais elles ont abouti à la seule coopération régulière que le gouvernement entretient avec une organisation internationale au sujet des droits de l'homme. Les interventions de l'OIT ont permis à plusieurs reprises de libérer des personnes emprisonnées pour avoir protesté contre le travail forcé, et à la publication d'ordres l'interdisant. Ces succès sont certes limités, mais ils représentent une avancée qui n'aurait pas pu être obtenue sans l'action de l'OIT.

* Voir BIT: *Rapport de la Commission d'enquête, 1998*. Disponible sur le site Internet de l'OIT: <http://www.ilo.org>. Ce rapport est un des meilleurs exemples d'enquête sur les droits de l'homme et mérite d'être lu.

Cette année, pour la première fois, une estimation du nombre de travailleurs forcés est présentée: ils seraient 12,3 millions au moins, dont 9,8 millions exploités par des agents privés et plus de 2,4 millions dans le prolongement d'activités de traite des êtres humains. Les 2,5 millions de travailleurs restants sont astreints à un travail par l'Etat ou par des groupes rebelles³⁷.

L'une des questions les plus ardues soulevées ces derniers temps au sujet de la convention n° 29 est de définir les limites acceptables au travail imposé dans les prisons, notamment dans les prisons privatisées, ou dans les prisons dans lesquelles des entreprises privées ont établi des programmes. D'autres questions portent sur l'augmentation spectaculaire de la traite des êtres humains en vue de leur exploitation par le travail – que ce soit une exploitation sexuelle ou pour d'autres formes de travail imposé; et sur les conditions de travail des travailleurs domestiques, qui sont presque toujours hors de la vue des autorités, et qui font l'objet d'abus de la part de leurs employeurs avec une fréquence déprimante³⁸.

La convention n° 29 a été complétée par la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, adoptée en 1957 pour prendre en compte les pratiques qui étaient apparues au cours de la seconde guerre mondiale et dans les goulags soviétiques. Cet instrument interdit le travail forcé en tant que sanction pour des crimes politiques, pour avoir participé à des grèves, en tant que moyen de discrimination raciale

³⁷ BIT: *Introduction du Directeur général à la Conférence internationale du Travail: consolider les progrès et aller de l'avant*, rapport I(A), Conférence internationale du Travail, Genève, 93^e session, 2005.

³⁸ Les tendances du travail forcé moderne sont explorées de façon approfondie dans les rapports globaux élaborés en vertu de la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail. Voir: *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 93^e session, Genève, 2005.

ou autre, ou en tant que mesure de discipline du travail. Il s'applique essentiellement dans des situations qui vont au-delà du mandat immédiat de l'OIT relatifs aux droits de l'homme – comme l'exercice de la liberté de parole – mais qui sont punies par l'imposition de travail forcé, ce qui relève de la compétence de l'OIT.

Les conventions n^{os} 29 et 105 sont les normes les plus largement ratifiées, avec respectivement 170 et 166 ratifications, au milieu de l'année 2008. Pendant beaucoup trop longtemps, ni l'OIT ni aucune autre organisation internationale n'a mis en place de programmes sur le terrain pour lutter contre l'esclavage et le travail forcé, peut-être parce qu'elles supposaient que ces pratiques étaient progressivement en train de disparaître. Mais, après l'adoption de la Déclaration sur les principes et les droits fondamentaux au travail en 1998, un programme d'action spécial contre le travail forcé a été créé par le secrétariat de la déclaration. Ce programme a révélé qu'il était nécessaire de faire beaucoup de recherche et d'assistance pratique sur ce sujet, au vu du nombre inattendu de personnes victimes du travail forcé dans un certain nombre de pays³⁹. Il en a résulté une action pratique, avec l'aide de l'OIT, pour mettre ces pratiques en lumière et avancer vers leur abolition.

Le travail des enfants

La Constitution initiale prévoyait que «la suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique» devaient figurer parmi les préoccupations essentielles de l'OIT et, à la première session de la Conférence en 1919, fut adoptée la convention (n^o 5) sur l'âge minimum (industrie). C'était le premier d'une longue série d'instruments relatifs à l'âge minimum et aux conditions encadrant le travail des jeunes, comprenant la durée du travail, le travail de nuit, et les examens médicaux. Les conventions sur l'âge minimum adoptées entre 1919 et 1921 étaient les tout premiers instruments internationaux relatifs aux droits des enfants, et des droits de l'homme en général. Jusque dans les années 80, la préoccupation de l'OIT pour cette question s'exprima uniquement par son activité normative, qui évolua au fil du temps⁴⁰.

³⁹ Voir le site Internet relatif au Programme d'action spécial: <http://www.ilo.org/sapfl/lang-fr/index.htm>.

⁴⁰ Pour un examen détaillé de cette évolution, voir en particulier M. Dahlén: *The ILO and child labour*, document préparé pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ilocentury.org>; A. Fyfe. *Le mouvement mondial contre le travail des enfants: progrès et orientations futures* (Genève, BIT, 2007).

Au niveau national, les premières législations sur le travail portaient sur la réglementation du travail des enfants, étant donné qu'il était plus facile d'aboutir à un consensus sur la protection des enfants que sur celle des travailleurs adultes. Traditionnellement, la plupart des enfants travaillaient dans l'agriculture et dans les métiers, mais la révolution industrielle avait bouleversé cette situation. L'emploi massif des enfants dans les usines des villes avait rendu cette sinistre exploitation trop visible pour le public. En raison des changements idéologiques, politiques, économiques et sociaux, apportés dans les sociétés occidentales par les révolutions américaines et françaises, et ensuite par la révolution industrielle, les enfants recevaient plus d'attention qu'auparavant.

Cette préoccupation pour les enfants et pour l'enfance s'est traduite dans le droit pour la première fois avec les lois relatives au travail des enfants au dix-neuvième siècle dans les nations industrielles les plus avancées. La Grande-Bretagne était un pays précurseur dans ce domaine, et introduisit les «Factory Acts» (législation industrielle) dès 1802. La France et la Prusse suivirent rapidement cet exemple. La plupart des pays européens et d'Amérique du Nord adoptèrent des législations plus ou moins similaires dans les dernières décennies du dix-neuvième siècle. La législation industrielle prévoyait un âge minimum qui s'adaptait en fonction de l'âge où les enfants quittaient l'école et aux conditions de production dans les différents secteurs économiques; elle établissait également une durée maximale du travail – mais seulement pour le travail dans l'industrie. Ces lois comportaient des exceptions nombreuses et généreuses.

Le mouvement syndical appuyait les demandes de réglementation internationale du travail des enfants, qui figuraient au programme de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, qui avait été mis de côté à la veille de la première guerre mondiale. Par exemple, le manifeste de Berne, adopté par la Conférence internationale des syndicats à Berne en 1919, demandait une réglementation du travail des enfants, sous la forme d'un âge minimum, d'une limitation de la durée du travail, et l'éducation obligatoire pour tous. Mais il ne s'agissait pas uniquement de protéger les enfants. La première préoccupation des syndicats après la première guerre mondiale était de donner de l'emploi aux centaines de milliers de soldats démobilisés qui étaient rentrés chez eux pour se retrouver au chômage. Les femmes et les enfants avaient réussi à remplacer les hommes au travail pendant la guerre – et même si bien réussi que la production avait augmenté – mais, après la guerre, les hommes étaient des concurrents dont on ne voulait pas sur un marché de l'emploi restreint⁴¹.

⁴¹ M. Dahlén, *op. cit.*

De plus, les employeurs des pays industrialisés en étaient arrivés à la conclusion que le travail des enfants était inacceptable, en partie parce qu'il desservait la production sur le long terme. Un consensus apparut progressivement sur le fait que le développement durable de l'industrie et la stabilité de l'Etat-nation exigeaient de meilleures conditions de travail, y compris la réduction du travail des enfants, même si, malheureusement, beaucoup ne partageaient pas encore ces convictions. Par conséquent, il y avait une convergence d'intérêts entre le mouvement syndical, les mouvements féministes, les employeurs et les gouvernements sur la question de la protection des enfants. Cette situation fit que toutes les propositions d'ordre du jour pour la Conférence de la paix, qu'elles émanent des délégations des gouvernements britannique, français, ou américain, comportaient un point consacré à la réglementation du travail des enfants⁴². D'après les chiffres figurant dans la proposition américaine, vingt-trois pays d'Europe avaient déjà adopté une législation relative à l'âge minimum en 1918, et treize d'entre eux avaient choisi l'âge minimum de 13 ou 14 ans pour avoir un emploi⁴³. Durant la Conférence de la paix, la Commission du travail proposa que l'emploi des enfants – âge d'admission au travail, travail de nuit et travaux insalubres – figure en point 3 de l'ordre du jour de la première session de la Conférence internationale du Travail à Washington en 1919.

Cette Conférence de 1919 adopta deux conventions sur le travail des enfants: la convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie); et la convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie). L'OIT adopta ensuite trois autres conventions à la suite les unes des autres, fixant l'âge minimum dans le travail maritime, dans l'agriculture, et pour les soutiers et chauffeurs (travaillant sur des moteurs à vapeur). Dans toutes les conventions, l'âge minimum était le même – 14 ans – à l'exception du travail de nuit, et du travail de soutier ou chauffeur, pour lesquels l'âge minimum était fixé à 18 ans. Cet âge était fixé en fonction de la législation existante relative aux usines et aux systèmes scolaires dans les Etats Membres industrialisés. Tout le monde souhaitait qu'il n'y ait pas d'interruption entre l'âge où les enfants quittaient l'école et l'âge minimum pour trouver un emploi. «L'oisiveté des enfants» était considérée comme une menace non seulement

⁴² J. T. Shotwell: *L'OIT: ses origines, son fonctionnement, son action* (Genève, 1934), deux volumes. Voir par exemple: «Note du Ministre français du travail au Premier ministre et au Ministre des Affaires étrangères, 20 janvier, 1919», vol. II, doc. 28; «Recommendations relative to legislation in regard to international labor, submitted by James T. Shotwell to the American Delegation at the Peace Conference, January 21, 1919», vol. II, doc. 29; et «Projet de convention pour la création d'une organisation permanente en vue de la réglementation internationale des conditions de travail, soumis par les délégués de l'Empire britannique, annexe 1 au procès-verbal n° 2, p. 11, 1919», vol. II.

⁴³ *Ibid.*

pour l'enfance, mais aussi pour la société. L'effet de l'âge minimum de 14 ans pour l'agriculture était sérieusement amoindri par le fait que tous les travaux agricoles en dehors des heures de classe et un certain nombre de travaux durant les heures de classe étaient autorisés dans ces premières normes⁴⁴. Avec l'adoption de la convention (n° 33) sur l'âge minimum (travaux non industriels) en 1932, qui complétait le premier cycle de normes, tous les emplois devaient dorénavant être couverts par les mêmes dispositions en matière d'âge minimum, afin d'éviter que les enfants ne passent d'un secteur réglementé vers un autre secteur moins réglementé. La convention n° 33 préfigurait les normes suivantes, en ajoutant des exceptions pour les travaux nocifs, et en prenant en considération les conséquences de ces travaux sur la santé, la moralité, le développement et l'instruction de l'enfant. Cette convention introduisait également une plus grande différenciation entre les niveaux d'âges; par exemple, les travaux légers étaient autorisés, à condition de ne pas porter préjudice à l'assiduité à l'école ou à la capacité des enfants à bénéficier de l'instruction qui y est donnée (article 3(1)*b*). Il était cependant laissé aux autorités nationales – après consultation des organisations patronales et ouvrières – le soin de décider du genre de travaux pouvant être considérés comme légers ou dangereux (article 3(3)), ce qui élargissait la participation tripartite.

Ces instruments comportaient tous des exceptions, dont beaucoup se répètent d'une façon ou d'une autre dans l'histoire des normes de l'OIT. Les entreprises familiales étaient exclues dans la plupart des cas, étant donné que, comme l'avait dit un des délégués de la Conférence, «le sentiment familial» empêcherait automatiquement l'enfant d'être exploité⁴⁵. Le Bureau avait mis en garde contre le «danger considérable d'abus», même si les parents étaient les employeurs. Le fait que le travail des enfants contribuait de façon substantielle aux revenus de la famille et que leur retrait du marché du travail pourrait provoquer des difficultés financières n'avait pas fait l'objet d'objections de la part du Bureau à l'époque.

De plus, plusieurs des conventions d'avant la guerre prévoyaient des dispositions séparées comportant des exigences moindres pour la Chine, l'Inde et le Japon, qui variaient en fonction de l'instrument. Au cours des discussions sur la convention n° 33, par exemple, les travailleurs demandèrent que les enfants indiens bénéficient de la même protection que les autres enfants, mais les employeurs et certains gouvernements argumentèrent en faveur d'un «principe de progressivité». Le gouvernement colonial indien attribuait l'absence de législation sur

⁴⁴ Convention n° 10, article 1.

⁴⁵ BIT: *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, 1^{re} session, Washington, 1919.

la scolarité obligatoire et sur la protection des enfants en Inde aux «conditions imparfaites» de l'Inde, et au fait que le peuple indien était «arriéré». Les conditions imparfaites étant par exemple le climat tropical, les us et coutumes, les possibilités de l'économie, la tradition industrielle, l'absence de scolarité obligatoire, la faiblesse des lois, l'absence d'assurance sociale et un manque d'éducation des parents⁴⁶. Ces mêmes arguments furent répétés lors de la révision de ces conventions en 1936 et 1937, et il fut dit que le développement de l'industrie indienne ne devait pas être «étouffé ni entravé» par des réglementations développées dans des situations complètement différentes par des pays qui étaient les concurrents de l'Inde⁴⁷. L'argument selon lequel certains pays sont insuffisamment développés pour éliminer le travail des enfants a perduré jusqu'au vingt et unième siècle, et a peu changé – même si une partie de sa terminologie a évolué.

Dans les premières années de l'OIT, on attribuait les plus grands maux au monde industriel. En 1919, la majorité de la population européenne vivait encore dans les zones rurales et, pour beaucoup de gens, il ne semblait ni réaliste ni désirable d'abolir le travail des enfants dans l'agriculture. Comme le disait le gouvernement français dans sa réponse au questionnaire du Bureau sur l'âge minimum dans l'agriculture: «le travail agricole n'a rien de comparable avec celui de l'industrie; le premier est plutôt un sport sain proportionnel à la force de l'enfant»⁴⁸.

Dès que tous les domaines d'activités furent couverts par la réglementation sur l'âge minimum, un certain nombre de révisions furent apportées à ces différentes conventions. Cette révision semble avoir été entreprise essentiellement en raison de la dépression. Une fois de plus, il fallait lutter contre un chômage massif, et beaucoup pensaient que moins d'enfants devaient prendre le travail des adultes. Une série d'instruments fut donc adoptée avec un âge minimum plus élevé (15 ans), des dispositions plus strictes en matière de contrôle, et moins d'exceptions – entre autres au sujet des entreprises familiales. Un certain nombre de pays les ratifièrent, mais la vague de ratification des conventions relatives au travail des enfants n'interviendra que plus tard. Les motivations qui sous-tendaient l'adoption de certains instruments, considérés ultérieurement comme des instruments de promotion des droits de l'homme fondamentaux, n'étaient donc pas forcément aussi élevées qu'on pourrait le croire à première vue.

⁴⁶ BIT: *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, 16^e session, Genève, 1932.

⁴⁷ Discours du conseiller des employeurs de l'Inde in BIT: *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, 23^e session, Genève, 1937.

⁴⁸ BIT: *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, 3^e session, Genève, 1921.

Quand l'OIT reprit ses activités après la seconde guerre mondiale, la vision qu'on avait des enfants et des jeunes avait commencé à changer. Les enfants avaient terriblement souffert durant la guerre, et en grande partie en raison de l'augmentation considérable de l'emploi des jeunes. En 1945, l'OIT adopta une résolution relative à la protection des enfants et des jeunes, qui attirait l'attention sur un certain nombre de problèmes connexes relatifs à l'éducation, l'emploi, la protection et l'aide sociale pour les enfants et les jeunes. Cette résolution identifiait trois domaines d'action pour l'OIT: 1) l'objectif à long terme d'un âge minimum de 16 ans; 2) la continuité entre l'âge de sortie de l'école et l'âge minimum d'emploi; et 3) la normalisation de l'âge minimum dans tous les secteurs économiques⁴⁹.

Le rapport sur les enfants et les jeunes travailleurs présenté à la Conférence de 1945⁵⁰ insistait beaucoup sur la nécessité de garantir un revenu minimum aux familles. L'introduction disait que l'aide matérielle aux familles était un élément essentiel de tout programme social d'aide à l'enfance. C'était la première fois que le lien entre l'abolition du travail des enfants et le besoin d'entretenir les enfants était reconnu, et un programme complet de sécurité sociale et d'allocations familiales était proposé. Cette approche rejoignait l'évolution des nations industrielles européennes, qui avaient déjà introduit les allocations familiales dans leurs politiques nationales pour lutter contre la diminution de leur population.

L'année 1973 vit, avec l'adoption de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, l'abandon de l'approche sectorielle dans l'activité normative relative au travail des enfants au profit d'un instrument global couvrant tous les enfants ayant un emploi ou un travail. Dahlén attribue l'adoption de cette convention aux raisons suivantes: elle «fait partie des stratégies pour réduire ou atténuer le chômage et 'l'agitation sociale' dans une période de crise économique et politique» – c'était déjà le cas pour certaines des conventions les plus anciennes sur l'âge minimum⁵¹. Toutefois, cela s'accordait avec la stratégie plus large du Bureau de moderniser et de consolider les conventions qui ne s'appliquaient qu'à certains secteurs de l'économie. La convention n° 138 parlait pour la première fois de l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, contrairement aux instruments antérieurs qui ne portaient que sur l'emploi. Tout comme les précédentes, la convention n° 138 contenait des exceptions, mais elles étaient limitées de façon à ce que les enfants ne puissent pas effectuer des travaux dangereux,

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ BIT: *Protection des enfants et des jeunes travailleurs*, rapport III, Conférence internationale du Travail, 27^e session, Paris, 1945.

⁵¹ M. Dahlén, *op. cit.*

même dans le cadre des exceptions autorisées. Il s'agit cependant d'un instrument très technique, qui a recueilli peu de ratifications pendant plus de vingt-cinq ans, parce que de nombreux pays le considéraient comme trop détaillé, et parce qu'ils n'étaient pas prêts à s'engager à lutter contre le travail des enfants de façon systématique. Lorsque la campagne en faveur de la ratification des instruments relatifs aux droits de l'homme fut lancée en 1995, la convention n° 138 en faisait partie, mais peu de gouvernements ont répondu par des ratifications au départ. Mais une nouvelle ère était en train de poindre.

La situation commença à se modifier dans les années 90. Le Sommet social de 1995 avait inclus le travail des enfants dans les droits de l'homme relevant de la compétence de l'OIT, et la Conférence adopta en 1996 une résolution soulignant l'existence d'un nouveau consensus en faveur d'une action contre le travail des enfants⁵². L'année suivante, le Conseil d'administration plaçait la question des pires formes de travail des enfants à l'ordre du jour de la Conférence. Et, en 1998, l'élimination de toutes les formes de travail des enfants était incluse dans les droits de l'homme fondamentaux repris dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. L'adoption de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants en 1999 représenta un nouveau départ pour l'OIT. Tout en maintenant l'idée essentielle que l'abolition du travail des enfants était l'objectif principal, la convention ciblait certaines formes de travail des enfants considérées comme particulièrement répréhensibles. Elle s'écartait donc de l'acceptation traditionnelle par l'OIT de la progressivité nécessaire à l'élimination du travail des enfants, et adoptait l'approche selon laquelle certaines manifestations de ce problème étaient si abominables qu'on ne pouvait accepter aucun délai ni aucune excuse. Cette convention est devenue la convention la plus rapidement ratifiée de l'histoire de l'OIT – et elle a entraîné dans son sillage la ratification de la convention n° 138⁵³. Au milieu de l'année 2008, la convention n° 138 avait recueilli 149 ratifications, et la convention n° 182, 167.

⁵² BIT: *Résolution concernant l'élimination du travail des enfants*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996.

⁵³ Les Etats-Unis, le pays développé qui a ratifié le moins de conventions de l'OIT, a été l'un des premiers à ratifier la convention n° 182.

*La création du Programme international
pour l'abolition du travail des enfants (IPEC)
et les débuts de l'action pratique*

Jusque bien après la seconde guerre mondiale, l'action de l'OIT pour lutter contre le travail des enfants se résumait essentiellement à son activité normative, pratiquement sans travail sur le terrain. L'OIT avait certes mené quelques missions techniques (en Inde) au début des années 80, et avait organisé des ateliers tripartites en Asie et en Afrique. En 1989, avec le soutien du gouvernement des Pays-Bas, l'OIT lança son premier projet d'assistance technique consacré au travail des enfants – le projet appelé «Smoky mountain» sur une décharge de Manille. Ce projet ne fut pas totalement une réussite, mais le Bureau en tira des leçons qui eurent une influence sur son approche ultérieure. En particulier, le Bureau comprit que l'amélioration des conditions de travail des enfants ne contribuait pas à l'élimination du travail des enfants.

Cette situation changea radicalement en 1992, lorsque le gouvernement de l'Allemagne alloua 50 millions de DM à l'OIT sur une période de cinq ans pour lancer le premier programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), devenu maintenant, et de loin, le programme de coopération technique le plus vaste et le plus réussi. Il reçoit des financements d'un nombre croissant de pays, et ses actions s'étendent à 90 pays cibles. Reprenant l'idée fondamentale inscrite dans la convention n° 182 selon laquelle les programmes visant à l'élimination du travail des enfants devraient se faire «dans un délai déterminé» – ce qui veut dire qu'ils doivent avoir des objectifs définis à atteindre dans des délais fixés –, l'IPEC a joint ses efforts à ceux d'autres organisations internationales qui luttent contre le travail des enfants pour avoir un impact important. Ces efforts sont orientés en général vers des objectifs compatibles, mais il y a eu des cas où l'objectif de l'OIT de supprimer le travail des enfants n'a pas été complètement soutenu par d'autres institutions, en particulier l'UNICEF, dont l'objectif majeur est d'améliorer le bien-être des enfants. Ce qui l'a parfois conduit à plaider pour le droit des enfants à travailler – un des rares exemples où droits de l'homme et objectifs humanitaires sont en désaccord.

Le site Internet de l'IPEC et la Commission d'experts citent un certain nombre de pays qui ont adopté des mesures concrètes et efficaces pour éliminer le travail des enfants. Le rapport global de 2006 sur le travail des enfants⁵⁴ en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT de 1998 constatait une diminution

⁵⁴ BIT: *La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

remarquable de 11 pour cent du travail des enfants dans le monde sur la période 2000-2004 – le nombre d'enfants au travail étant passé, au niveau mondial, de 245 millions à 218 millions –, c'est encore beaucoup trop, mais ces chiffres montrent que l'on progresse. Et cela démontre une fois de plus que les normes doivent souvent s'accompagner d'une action pratique reposant sur un large consensus.

La protection et la promotion de catégories particulières de travailleurs

Dès ses premières années, l'OIT a adopté des mesures pour certaines catégories de travailleurs. Outre la situation des enfants, certains groupes comme les handicapés ont reçu beaucoup d'attention, de même que certaines catégories professionnelles comprenant, entre autres, les gens de mer. Parmi ces groupes spécifiques figurent également les travailleurs migrants et les peuples indigènes et tribaux, pour lesquels l'OIT a fait un travail de pionnier.

Les travailleurs migrants

L'histoire de l'OIT et des travailleurs migrants⁵⁵ est une histoire d'opportunités ratées et de priorités divergentes pour les mandants de l'Organisation. L'OIT a quand même été en mesure d'adopter des normes internationales de base sur ce sujet, mais ses tentatives périodiques pour exercer une influence réelle sur les politiques internationales en la matière sont tombées dans l'oreille d'un sourd.

A la Conférence de paix de Paris de 1919, les syndicats des principaux pays industrialisés prièrent instamment l'OIT qui venait d'être créée de travailler en priorité sur les travailleurs migrants. Cependant, les gouvernements des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne étaient opposés à voir traiter les questions de migration dans le contexte de l'OIT⁵⁶, car ni l'un ni l'autre ne souhaitaient d'«ingérence extérieure» dans leur gestion des travailleurs migrants. Le gouvernement français et les syndicats, quant à eux, soutenaient que l'égalité des salaires et des conditions de travail entre les travailleurs nationaux et les étrangers était un principe essentiel⁵⁷. La France, qui manquait de main-d'œuvre, avait conclu avec l'Italie peu de

⁵⁵ Ce sujet fait l'objet d'un examen détaillé dans W. R. Böning: *A brief account of the ILO and policies on international migration*, document préparé pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse: <http://www.ilocentury.org>.

⁵⁶ Voir: Shorwell, *op. cit.*, 1934, vol. II, doc. 16 de septembre 1918 concernant les Etats-Unis, doc. 37 de février 1919 et doc. 17 de novembre 1918 concernant la Grande-Bretagne.

⁵⁷ *Ibid.*, vol. II, doc. 3, pp. 19-22, 25, 28.

temps avant la première guerre mondiale le premier accord international sur les migrations et, après la guerre, la France craignait de pâtir d'un «déficit démographique» face à l'Allemagne, et de manquer de main-d'œuvre pour la reconstruction de ses départements dévastés par la guerre et de son économie. La France et l'Italie avaient donc présenté des propositions à la Commission du travail prévoyant, entre autres, l'adoption de «conventions relatives à l'égalité des salaires et des conditions de travail [...] entre travailleurs nationaux et étrangers» et l'examen de la «liberté de migration des travailleurs en fonction de leur propre désir de se rendre à l'étranger et la réglementation des migrations collectives». Mais les propositions britanniques, sur lesquelles se basaient les discussions, ne contenaient que l'idée beaucoup plus restreinte de «défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger» dans le projet de préambule de la Constitution de l'OIT. Le texte britannique fut adopté pratiquement sans discussion. Böhning souligne que:

les négociations répètent le même schéma encore et toujours: les pays d'immigration détiennent la clé du résultat au niveau international; les délégations les plus fortes parmi ces pays [...] arrivent à préserver leurs intérêts plus facilement que les délégations plus faibles [...] Comme les pays d'émigration font la courbette devant les pays dans lesquels ils veulent faire accepter leur surplus de population, ils sont dans la position la plus faible, comme le démontrent les vaines tentatives de l'Italie pour avoir une influence sur la Charte du travail.

Pour autant, en dépit du manque de détail dans le mandat, c'était la première fois dans l'histoire qu'une organisation mondiale était chargée d'agir dans un domaine considéré comme une partie essentielle de la souveraineté des Etats.

Malgré la faiblesse de la rédaction de la Constitution, l'Organisation a adopté avec le temps bon nombre de conventions et de recommandations sur les travailleurs migrants ou les concernant. (Certaines normes portent également sur les migrants internes – c'est-à-dire les travailleurs qui se déplacent dans leur propre pays – mais ce chapitre ne porte que sur les migrants internationaux à la recherche de travail.) L'objectif de l'Organisation, lors de l'adoption de ces instruments, était double: réguler les conditions dans lesquelles ces processus de migration se produisent; et prévoir une protection spécifique pour une catégorie de travailleurs très vulnérables. Les activités normatives de l'OIT sur cette question se sont donc limitées à ces deux domaines.

Tout d'abord, l'Organisation s'est efforcée d'instaurer le droit à l'égalité de traitement entre ressortissants et non-ressortissants dans le domaine de la sécurité sociale, et de mettre en place un système international destiné à préserver les droits acquis et les droits des travailleurs qui se déplacent d'un pays à l'autre. La première Conférence de 1919 adopta une convention sur le chômage (n° 2) qui prévoyait

que les Etats Membres «devront, dans les conditions arrêtées d'un commun accord entre les Membres intéressés, prendre des arrangements permettant à des travailleurs ressortissant à l'un de ces Membres et travaillant sur le territoire d'un autre de recevoir des indemnités [du système d'assurance contre le chômage établi] égales à celles touchées par les travailleurs ressortissant à ce deuxième Membre» (article 3). L'Organisation a poursuivi sur sa lancée en adoptant quatre conventions et deux recommandations dans ce sens, destinées à limiter progressivement la portée de certaines clauses restrictives fondées sur les méthodes de financement de la sécurité sociale⁵⁸.

Deuxièmement, la Conférence tenta de trouver des solutions globales aux problèmes rencontrés par les migrants et de réglementer les conditions de leur migration; elle a adopté un certain nombre d'instruments dans ce sens – dont quelques-uns ne contiennent que quelques dispositions relatives aux travailleurs migrants⁵⁹. Ces derniers ont été consolidés en 1949 par l'adoption de la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée) et la recommandation n° 86 qui l'accompagne. En 1975, la Conférence a complété les instruments de 1949 en adoptant la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants qui, entre autres, étend la couverture aux migrants sans papiers.

Pour revenir aux premiers travaux de l'OIT sur le sujet, une commission internationale sur l'émigration fut mise en place au sein de l'Organisation qui venait de naître, sur proposition des gouvernements français et italiens, appuyée par une section technique spécifique consacrée aux travailleurs migrants au sein du Bureau; cette commission était chargée «d'examiner et de faire un rapport sur les mesures à adopter pour réguler la migration des travailleurs qui quittent leur Etat et pour protéger les intérêts des salariés résidant à l'étranger». Lorsqu'au début de l'année 1923 le Conseil d'administration examina la proposition de la commission visant à inscrire la question de l'égalité de traitement à l'ordre du jour de la Conférence, apparurent les lignes de fracture entre pays d'émigration et pays d'immigration, ainsi que des relents racistes parmi les puissances coloniales – et ce ne serait pas la dernière fois. Malgré tout, la Conférence de 1925 adopta une convention et une recommandation sur l'égalité de traitement entre ressortissants et travailleurs étrangers en matière de réparation des accidents du travail. La

⁵⁸ La convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925, et la recommandation n° 25 qui l'accompagne; la convention (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935; la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962; et la convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, avec la recommandation n° 167 qui l'accompagne, 1983.

⁵⁹ Pour une liste plus exhaustive, voir Böhning, *op. cit.*

convention n° 19 est l'une des conventions internationales sur les migrants les plus ratifiées, avec 121 ratifications à la mi-2008. C'était une première car elle associait la réciprocité internationale à sa ratification: «Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à accorder aux ressortissants de tout autre Membre ayant ratifié ladite convention [...] le même traitement qu'il assure à ses propres ressortissants» (article 1(1)).

Au milieu des années 20 régnait un optimisme relatif chez les Européens et les Américains, et l'OIT commença à afficher ses ambitions, même dans le domaine des migrations. La Société des Nations transféra ses opérations relatives aux réfugiés au Bureau en 1925, sans faire beaucoup d'histoire. Le congrès mondial des migrations, convoqué par la Fédération internationale des syndicats et l'Internationale ouvrière socialiste à Londres en juin 1926, cherchait à renforcer les compétences du Bureau dans ce domaine – en suggérant également la création d'un organisme séparé chargé des migrations internationales «si l'OIT s'avérait incapable de progresser». Malheureusement, cette confiance en l'avenir fut rapidement sapée par les sempiternelles remises en question des compétences de l'OIT en matière de migrations et par les mouvements fascistes, à partir du moment où Mussolini mit fin à l'émigration italienne. La Société des Nations, revenant sur la cession de compétence qu'elle avait accordée à l'OIT auparavant, prévoyait de tenir une conférence internationale sur le traitement des étrangers à la fin de 1929, envisageant la possibilité d'y rédiger une convention internationale.

Au cours de l'été 1929, la Conférence souligna que les migrations internationales étaient d'une actualité brûlante en adoptant deux résolutions à ce propos, présentées respectivement par le gouvernement chinois et sa délégation de travailleurs. La seconde résolution demandait au «Conseil d'administration d'envisager la possibilité de mettre à l'ordre du jour d'une session très prochaine de la Conférence la question de l'égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et les travailleurs étrangers de couleur employés sur le territoire d'Etats Membres ou sur leurs possessions et colonies». Cette tentative n'a pas été plus loin, ce qui montre bien les attitudes racistes de certains pays réticents à accepter des migrants sans restrictions.

Le krach de Wall Street changea alors la donne politique et économique. Les migrations économiques internationales prirent fin. Malgré tout, quelques années plus tard, la Conférence réussit à adopter en 1939 la convention (n° 66) sur les travailleurs migrants, moins de trois mois avant le début de la seconde guerre mondiale. Elle n'est jamais entrée en vigueur en raison de l'absence de ratifications, mais elle a servi de base aux normes adoptées après la guerre. Cette convention reflétait les préoccupations d'un certain nombre de pays d'Amérique latine devant les restrictions à l'émigration imposées par plusieurs gouvernements d'Europe centrale et orientale – et bien sûr par les gouvernements fascistes de l'Allemagne

et de l'Italie; et ces pays d'Amérique latine voulaient mobiliser l'OIT pour que l'émigration de colons vers l'Amérique latine reprenne.

Le déclenchement de la seconde guerre mondiale laissa un grand nombre de réfugiés dans toute l'Europe. La Déclaration de Philadelphie de 1944 attira de nouveau l'attention sur les migrations avec une disposition selon laquelle l'Organisation devrait:

secondar la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser: a) la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie; [...] c) pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant des garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre et de colons.

La convention (n° 97) sur les travailleurs migrants, adoptée en 1949, était une des premières manifestations des opinions socio-démocrates de l'Europe sur la façon dont les sociétés devraient traiter les travailleurs migrants. Son article 6 interdit les «discriminations de nationalité, de race, de religion et de sexe» pour les travailleurs étrangers résidant légalement sur leur territoire et pour la plupart des situations. La recommandation n° 86 qui l'accompagne prévoit au paragraphe 4(1) que:

les Membres devraient avoir pour politique de développer et d'utiliser toutes les possibilités de mise au travail et de faciliter à cette fin la distribution internationale de la main-d'œuvre et, en particulier, son mouvement des pays excédentaires vers les pays déficitaires.

A l'annexe de la recommandation figure un accord type sur les migrations temporaires et permanentes de travailleurs, y compris les réfugiés et personnes déplacées, accord type qui a inspiré de nombreux pays aux deux extrémités de la chaîne des migrations. Cependant, cette convention n'a pas été largement ratifiée, surtout par les pays d'immigration, tout comme d'autres instruments internationaux sur ce sujet⁶⁰.

La plupart des économies d'Europe occidentale vécurent une période de croissance soutenue durant les années 50. La Suisse, dont l'économie n'avait subi aucun dommage de guerre, avait déjà commencé à importer des travailleurs étrangers. Sous la pression des syndicats, le principe du salaire égal pour un travail égal

⁶⁰ En mai 2008, la convention n° 97 avait recueilli 47 ratifications, et la convention suivante, n° 147, en avait 23. La Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles a reçu 37 ratifications.

était accepté et généralement appliqué dans la pratique. Le principe de «rotation» était également appliqué – les étrangers venaient sans leurs familles, travaillaient pour ensuite retourner définitivement dans leur pays, avec de nouvelles compétences et des économies en devises fortes, et ce modèle s'appliquait également dans plusieurs autres pays européens à l'époque. La plupart des flux d'émigration européens vers les destinations traditionnelles d'immigration s'étaient tariés au début des années 70, et de nouveaux immigrants, provenant d'Asie, d'Amérique latine, d'Haïti, du Liban ou d'ailleurs, commencèrent à frapper à la porte de l'Amérique du Nord et de l'Australie. Les Etats-Unis et le Canada furent poussés à la fois par les forces économiques et par le principe de l'égalité à modifier leurs politiques d'accueil discriminatoire en 1965 et 1967 respectivement, et l'Australie abandonna en 1975 son critère de sélection basé sur la race. De plus, la fin de nombreux régimes coloniaux après la seconde guerre mondiale transforma certains mouvements de populations autrefois intra-coloniaux en migrations internationales. On assistera à un phénomène similaire avec l'effondrement de l'Union soviétique au début des années 90.

Après avoir été élu Directeur général de l'OIT en juin 1948, David Morse demanda au Bureau d'élaborer un programme de coopération technique ambitieux portant sur la planification de la main-d'œuvre, la formation professionnelle, et les migrations internationales. Il manquait un organisme central pour organiser les mouvements, et des financements pour payer les transports et la formation, entre autres. Morse convoqua une conférence préliminaire sur les migrations en avril et mai 1950. Cette conférence préliminaire adopta une conclusion générale soulignant «le rôle éminent qui revient à l'Organisation internationale du Travail en la matière» et recommandant la rédaction, après consultation avec les gouvernements concernés, de propositions appropriées qui seraient présentées à une réunion ultérieure.

Mais il n'en fut rien. Déjà au cours de l'été 1951, il devint clair qu'il y avait des hésitations, particulièrement de la part des gouvernements de l'Australie, du Canada, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Certains gouvernements ne voulaient tout simplement pas accorder des pouvoirs à une organisation internationale qui pourrait rogner leurs prérogatives d'accepter et de refuser l'entrée à des étrangers – et pour certains Etats, qui allaient ensuite abandonner cette condition, comme l'Australie, cette position était influencée par la peur que le contrôle international des migrations élimine les barrières raciales⁶¹. La guerre froide était un élément plus décisif, avec la crainte d'infiltrations communistes, qui avait poussé

⁶¹ Alcock, *op. cit.*, p. 231.

en août 1951 la Chambre des représentants des Etats-Unis à assortir les dispositions financières destinées à faire sortir les réfugiés et les migrants de l'Europe d'une clause selon laquelle:

aucune partie des fonds ainsi affectés [...] ne peut être mise à la disposition d'aucune organisation internationale comptant parmi ses membres un pays communiste, dominé par les communistes ou contrôlé par les communistes, ni à aucune institution subsidiaire d'une telle organisation ni à aucune institution créée par une telle organisation ou émanant d'elle⁶².

A l'époque, l'Union soviétique n'était pas Membre de l'OIT (elle a rejoint l'Organisation en 1954), mais des pays comme la Tchécoslovaquie et la Pologne l'étaient, et on craignait que ces pays ne placent des agitateurs parmi les personnes déplacées ou les chômeurs candidats à l'émigration, qui ne seraient pas repérés par le Bureau ou par son administration des migrations.

Lorsque le Bureau réunit la Conférence de Naples sur les migrations, en octobre 1951, le projet n'avait plus de soutien, et les plans de l'OIT tombèrent à l'eau. Le gouvernement des Etats-Unis convoqua une réunion à Bruxelles un mois après la Conférence de Naples. Presque tous les pays qui étaient représentés à Naples assistèrent à cette réunion de Bruxelles, plus quelques autres. Et les Etats-Unis présentèrent une grande partie du projet de l'OIT sous un autre nom. La Conférence de Bruxelles créa une organisation internationale d'abord appelée Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), devenu plus tard l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). A ce jour, tous ses directeurs furent des citoyens américains.

Pendant quelque temps, le Bureau continua à fournir des services de conseil aux pays d'Europe et d'Amérique latine, à rédiger des articles⁶³ sur les migrations, et publier des articles dans la *Revue internationale du Travail*⁶⁴. Mais, rapidement, les activités du Bureau relatives aux migrations s'étiolèrent, en

⁶² Il s'agit du texte de la commission des deux chambres du Congrès d'octobre 1951, cité sans commentaire dans une note à un article de la Conférence de Naples, in *Revue internationale du travail* (Genève, BIT, 1952), vol. LXV, n° 2, p. 178.

⁶³ A propos des services de conseil et des publications, voir BIT: *Revue des activités dans le domaine des migrations*, Conseil d'administration, 122^e session, Genève, mai-juin 1953, pp. 111 et suivantes. *Migrations*, un résumé technique des nouveautés, est paru tous les deux mois durant l'année 1952, et est devenu un supplément mensuel de *Industrie et Travail* en 1953.

⁶⁴ La publication d'articles et de rapports s'est poursuivie jusqu'au milieu des années 60; il y eut ensuite une pause. Après l'adoption de plusieurs résolutions par la Conférence au début des années 70, la *Revue internationale du Travail* publia de nouveau des articles sur la question des migrations internationales dans différentes parties du monde.

dehors du contrôle de la convention de base n° 97 sur les travailleurs migrants, et l'élaboration de quelques nouvelles normes. On retrouve parmi ces dernières la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, qui mit les ressortissants et les étrangers sur le même pied d'égalité vis-à-vis de la sécurité sociale. Le problème spécifique des travailleurs qui changent plusieurs fois de pays et pourraient n'être éligibles à aucune prestation fut pris en compte en 1982 dans la convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale. Ni la convention n° 118, ni la convention n° 157 n'ont recueilli beaucoup de ratifications, mais elles ont toutes deux exercé une certaine influence sur les pratiques des pays, notamment en Europe.

Vers la fin de la période coloniale et jusque dans les années 80, les migrations Sud-Sud ont fortement augmenté. Ce type de migration est également devenu prépondérant en Amérique latine et dans les Caraïbes, pourtant décolonisées depuis longtemps, s'effectuant parfois dans des conditions tout à fait abusives. Dans l'un des pires cas, les migrants de la République dominicaine devaient payer la somme de 10 dollars des Etats-Unis pour avoir le privilège de travailler en Haïti, somme qui allait directement dans les caisses privées du Président à vie d'Haïti, François Duvalier («Baby Doc»). Ces faits incitèrent plusieurs délégués à déposer une plainte à la Conférence de 1981, qui mit en place une commission d'enquête⁶⁵ et fit cesser, entre autres, ce paiement des pauvres aux riches. L'énorme augmentation du prix du pétrole d'octobre 1973 et des années 1979-1980 permit aux pays exportateurs de pétrole de lancer de grands projets d'infrastructure, et de nombreux ménages purent ainsi accéder à des niveaux de revenus jamais atteints auparavant. Ces deux éléments entraînèrent des flux de travailleurs de plus en plus nombreux et diversifiés vers les pays arabes de la région du Golfe, avec de petits contingents d'ingénieurs, de techniciens, de dirigeants et de négociants des pays industriels avancés. Lorsque le prix réel du pétrole baissa de façon importante durant la seconde moitié des années 80, l'afflux de travailleurs du bâtiment vers les pays arabes se ralentit, mais la demande de personnel domestique en provenance de Sri Lanka, des Philippines et d'ailleurs se poursuivit.

En 1975, l'OIT reprit son activité normative avec la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires). La Conférence de 1975 élaborait une nouvelle convention complexe, comportant deux parties qui pouvaient être ratifiées séparément. L'objectif de la partie I était de supprimer les

⁶⁵ «BIT: Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner l'observation par la République dominicaine et Haïti de certaines conventions internationales du travail», in *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LXVI, séries B, 1983.

migrations et l'emploi illégaux, alors que la partie II visait non seulement l'égalité devant la loi, mais aussi l'égalité de traitement dans la pratique. La recommandation n° 151 qui l'accompagnait traitait dans le détail des questions d'égalité et de politique sociale, y compris du regroupement des familles.

Cependant, certains des pays en développement source d'émigration n'étaient pas satisfaits du texte sur l'interdiction des migrations clandestines et de l'emploi illégal, dans la partie I de la convention n° 143. Sous l'impulsion du Mexique et du Maroc⁶⁶, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale des Nations Unies adoptèrent plusieurs résolutions à la fin des années 70 qui aboutirent à la création en octobre 1980 d'un groupe de travail de l'Assemblée générale au mandat non limité dans le temps, chargé de la rédaction d'une convention sur les travailleurs migrants – auquel le Bureau participa en dépit de ses craintes que ce groupe n'empiète sur les compétences de l'OIT. Lorsque le premier projet du Maroc et du Mexique fut présenté, de nombreux Européens et d'autres représentants furent choqués car il semblait aller trop loin dans la direction opposée et ouvrir grand les portes aux migrations et à l'emploi illégaux. Un groupe de pays de taille petite et moyenne, d'émigration et d'immigration de la rive nord de la Méditerranée et de la Scandinavie, dont les gouvernements étaient aux mains des partis socio-démocrates au début des années 80, demandèrent au Bureau une assistance technique pour préparer une contre-proposition – étant entendu que le projet de texte contiendrait des dispositions des pactes des Nations Unies et des normes de l'OIT sans aller au-delà. Au bout du compte, l'Assemblée générale adopta la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles en 1990. La Convention de l'ONU est plus globale et détaillée que les normes existantes de l'OIT, et d'une certaine façon les modernise et les actualise, mais elle offre dans l'ensemble le même niveau de protection sauf dans le domaine de la sécurité sociale. La convention prévoit que le Bureau doit être consulté par le comité qui surveille la mise en œuvre de cet instrument.

Le nombre d'étrangers économiquement actifs dans les pays d'immigration n'a fait que croître. Par exemple, l'Europe occidentale hébergeait en 1975 environ 7 millions d'étrangers économiquement actifs, plus 6,5 millions de personnes dépendantes; en 1995, l'Europe occidentale comptait environ 9 millions d'étrangers économiquement actifs, plus 13 millions de personnes dépendantes; et, à la fin de l'année 2007, ils étaient probablement plus de 11 millions d'étrangers économiquement actifs avec 14 millions de personnes dépendantes. Le Bureau a

⁶⁶ Les ministres du travail et les représentants non gouvernementaux de ces deux pays avaient voté en faveur de la convention n° 143 en 1975. A New York, les délégués des ministres des Affaires étrangères adoptèrent un autre point de vue.

calculé que le nombre de pays d'importante immigration était passé de 39 à 53 de 1970 à 1990, et le nombre de pays de forte émigration était passé de 29 à 46 pour cette période; le nombre de pays ayant à la fois une importante immigration et une forte émigration était passé de 4 à 15⁶⁷. La complexité croissante des migrations économiques internationales se voit par exemple au fait que beaucoup plus de femmes que par le passé migrent indépendamment des hommes, c'est-à-dire qu'elles ne migrent pas au titre de personnes dépendantes. Un autre phénomène est l'augmentation apparente du nombre d'étrangers économiquement actifs sans les autorisations requises – y compris ceux qui franchissent les frontières de façon clandestine, et ceux qui sont victimes de la traite des êtres humains, qui subissent parfois des conditions de travail forcé.

Malgré tout, ce phénomène ne fait toujours pas l'objet d'une régulation internationale cohérente. Les gouvernements des pays d'immigration, en particulier, continuent de batailler pour trouver les réponses appropriées, et la fin du siècle dernier et le début de ce siècle-ci ont été témoins d'une série d'initiatives sur la question des migrations internationales. En 1999 par exemple, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a créé un mandat de rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (résolution 1999/44). En juin 2001, le Japon a parrainé la mise en place d'une Commission mondiale indépendante sur la sécurité humaine⁶⁸. Le même mois, le Département fédéral de justice et police de la Suisse a lancé l'Initiative de Berne, visant à mieux gérer les migrations au niveau régional et mondial en renforçant la coopération entre les Etats⁶⁹. En décembre 2003, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, réunit une Commission globale sur les migrations internationales⁷⁰. En décembre 2003 également, l'Assemblée générale décida de consacrer un dialogue de haut niveau à la question des migrations internationales et du développement en 2006 au cours de sa 61^e session⁷¹. Le Bureau a participé à certaines de ces discussions, travaillé en étroite collaboration avec les partenaires régionaux⁷² et, comme nous le verrons, a également pris des initiatives.

⁶⁷ W. R. Böhring et N. Oishi: «Is international economic migration spreading?», in *International Migration Review* (New York, Centre for Migration Studies), vol. XXIX, n° 3 (Fall), pp. 794-799. Tous les chiffres excluent l'Union soviétique et la Yougoslavie, ainsi que tous les Etats qui en sont issus.

⁶⁸ Pour son rapport 2003, voir l'adresse: http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_french.pdf.

⁶⁹ Voir: http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/internationales/multilaterales/international_agenda.html.

⁷⁰ Pour son rapport 2005, voir <http://www.gcim.org/fr/>.

⁷¹ Pour le rapport du Secrétaire général au dialogue de haut niveau, voir: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/353/55/PDF/N0635355.pdf?OpenElement>.

⁷² BIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, p. 105.

En 1999, l'OIT fit effectuer par la Commission d'experts une étude d'ensemble sur les conventions n^{os} 97 et 143 et les recommandations qui les accompagnent. Dans leur rapport, les experts conclurent que les normes de l'Organisation, dont quelques dispositions sont dépassées et présentent quelques lacunes, «demeurent toujours valables»⁷³. Deux options étaient proposées: maintenir les instruments existants et combler les lacunes à l'aide de protocoles; ou les réviser de différentes manières. Au lieu de cela, il fut décidé de tenir une discussion large sur le sujet des travailleurs migrants de façon générale, et le point fut mis à l'ordre du jour de la Conférence de 2004.

Peu de temps avant que n'intervienne cette discussion générale sur les migrations, et au milieu d'une levée de boucliers de différentes parties du monde, un autre organe indépendant intervint dans ce débat – la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, créée par l'Organisation en 2002. Dans son rapport de février 2004 figurait un examen des questions de migration économique internationale, et un appel au lancement d'un processus préparatoire pour:

tracer l'esquisse d'un cadre institutionnel plus général pour les mouvements internationaux de personnes, cadre qui consisterait en un système transparent et uniforme, fondé sur des règles, et non sur des décisions individuelles. L'objectif ultime serait de créer un cadre multilatéral pour l'élaboration des lois sur l'immigration et des pratiques consulaires, cadre qui serait négocié par les gouvernements et qui régirait les mouvements internationaux de personnes. Ce cadre serait similaire aux cadres multilatéraux existants ou en cours de création qui portent sur les mouvements internationaux relatifs aux biens, aux services, aux technologies, à l'investissement et à l'information⁷⁴.

Le rapport présenté pour discussion générale à la Conférence de 2004⁷⁵ faisait référence aux avis de la Commission mondiale sur la question des migrations. Il mentionnait le besoin d'un «régime international fondé sur la règle de droit, qui impose des paramètres communs à tous, des responsabilités claires et des méca-

⁷³ BIT: *Travailleurs migrants*, étude d'ensemble des rapports sur la convention (n^o 97) sur les travailleurs migrants (révisée), et la recommandation n^o 86 (révisée), 1949, et sur la convention (n^o 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) et la recommandation n^o 151, 1975, rapport III (1B), Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, p. 246.

⁷⁴ BIT: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Genève, 2004, p. 110.

⁷⁵ BIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., p. 129.

nismes de notification et de contrôle»⁷⁶, sans plus de précisions. Ses propositions les plus détaillées portaient sur les activités normatives, et le rapport évoquait de nouveau la question de la révision des instruments existants ou de l'élaboration de nouveaux instruments⁷⁷. A la Conférence de 2004, le groupe des employeurs ne voulait pas voir les gouvernements ratifier les conventions n^{os} 97 et 143, ni l'OIT en faire la promotion, encore moins les réviser ou élaborer de nouvelles normes; les employeurs souhaitaient que les conventions soient remplacées par un cadre multilatéral non contraignant tenant compte des besoins des marchés nationaux du travail. Le principal résultat des discussions de la Conférence fut un plan d'action comprenant l'élaboration d'un cadre multilatéral non contraignant relatif à une approche de migrations de main-d'œuvre fondée sur des droits, qui tienne compte des besoins du marché du travail et propose des lignes directrices et des principes pour des politiques fondées sur des pratiques optimales et les normes internationales. Une réunion d'experts fut tenue en 2005 pour donner corps aux principes et aux lignes directrices non contraignants. Les experts rédigèrent un Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre: principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits; et le Conseil d'administration décida en mars 2006 que ce «cadre» serait publié et diffusé. Au moment où ce livre est rédigé, la proposition n'a pas été plus loin.

Cette histoire complexe montre que l'OIT a tenté depuis sa création d'imposer des règles sensées et humaines pour les migrations internationales. L'OIT a adopté de bonnes normes – parfois un peu trop compliquées – mais l'approche préconisée par l'Organisation a suscité des réticences de la part des gouvernements, notamment de ceux des pays d'immigration, qui n'acceptent pas de restrictions à leurs actions. Dans les moments cruciaux, les mandants se sont détournés de l'OIT pour appuyer d'autres initiatives; la création de l'OIM et l'intérêt des Nations Unies pour cette question en sont deux bons exemples. Mais une analyse fine de la situation montre que les solutions proposées ne sont pas si différentes de celles que l'OIT préconisait. Et il n'existe toujours pas de cadre généralement accepté au niveau international pour gérer les migrations de main-d'œuvre. Cela reste un échec patent du système international, et il en découle beaucoup de souffrances et d'exploitation, et des besoins urgents qui doivent être pris plus au sérieux par la communauté mondiale.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 138.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 108.

Les peuples indigènes et tribaux⁷⁸

Toute la discussion contemporaine au sujet des droits des peuples indigènes et tribaux dans le droit international se fonde sur les travaux de l'OIT sur cette question. L'OIT a adopté les deux seules conventions internationales relatives aux peuples indigènes et tribaux – au sens moderne du mot «indigène», en comparaison du sens donné à ce mot avant la seconde guerre mondiale lorsqu'il s'appliquait aux travailleurs originaires des pays colonisés: la convention n° 107 de 1957 et la convention n° 169 de 1989. Ces normes reflètent deux paradigmes conflictuels dans l'approche adoptée vis-à-vis des politiques indigènes du siècle dernier: la première est fondée sur le principe d'assimilation; alors que la convention n° 169 adopte une approche fondée sur les droits de l'homme pour les politiques relatives aux peuples indigènes en partant de la perspective du multiculturalisme.

L'intérêt de l'OIT pour les droits des peuples indigènes et tribaux est loin d'être évident à première vue. Comme le déclare Virginia Leary «l'adoption par l'OIT de conventions sur les peuples indigènes et tribaux [...] conventions qui ne se limitent pas aux questions de travail, pourrait être interprétée comme une anomalie»⁷⁹. Pratiquement toutes les réserves qui ont été formulées sur le rôle de l'OIT dans ce domaine – et pas seulement par des observateurs extérieurs, mais à certains moments cruciaux par des mandants de l'OIT aussi – négligent le fait que de nombreux peuples indigènes et tribaux représentent le prototype de l'économie informelle dont l'OIT se préoccupe depuis quelques années. Ces instruments ont donné des orientations sur les mesures à prendre pour permettre aux groupes qui se situent soit en dehors des sociétés et des économies nationales, soit en marge de celles-ci de survivre face à d'autres modèles socio-économiques. En outre, les deux conventions abordent le fait que, lorsque ces groupes arrivent sur le marché du travail, ils sont presque toujours relégués au bas de l'échelle, et particulièrement vulnérables aux abus qui sont étroitement liés à leur situation sociale, ce qui relève de la compétence de l'OIT. Ces peuples se trouvent dans presque toutes les parties du monde – et représentent 350 millions de personnes au total.

L'intérêt initial de l'OIT pour les peuples indigènes et tribaux se manifestait dans ses travaux dans le contexte colonial d'avant la seconde guerre mondiale. Rodríguez-Piñero note que la notion de «main-d'œuvre indigène» était une

⁷⁸ Cette section s'inspire des écrits et des expériences de son auteur, ainsi que l'excellente étude de L. Rodríguez-Piñero: *Indigenous peoples, post-colonialism and international law. The ILO regime (1919-89)* (Oxford, Oxford University Press, 2006). Il convient de noter qu'il existe des divergences de vues entre l'auteur de cette section et M. Rodríguez-Piñero sur des détails importants relatifs aux motivations de l'implication de l'OIT, mais pas sur les faits.

⁷⁹ V. Leary: *La utilización del Convenio No. 169 de la OIT para proteger los derechos de los pueblos indígenas* (San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999).

traduction, dans le domaine d'activités de l'OIT, de la notion de «tutelle de civilisation» et faisait largement référence au devoir de protection des «travailleurs indigènes» vivant dans une «civilisation inférieure dans l'échelle des civilisations» à la fois dans les anciens territoires coloniaux et dans les Etats postcoloniaux⁸⁰. Après la seconde guerre mondiale, la doctrine de la tutelle internationale a évolué pour couvrir les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

Les Amériques ont emprunté un autre chemin pour arriver à ce sujet, qui correspond plus aux préoccupations actuelles. La première Conférence régionale américaine du travail, qui s'inscrivait dans une tentative visant à déplacer le centre de gravité de l'OIT, tournée uniquement sur l'Europe, afin de rendre l'Organisation plus universelle, fut tenue en 1936. Lorsque le Bureau demanda aux Etats d'Amérique quelles étaient les questions prioritaires pour la région, ces derniers mentionnèrent les conditions de vie et de travail des «populations indigènes» – terme qui, dans leur cas, ne se référait pas aux populations des territoires dépendants, mais aux populations indigènes dans leurs propres pays. Pendant deux décennies, les «conditions de vie et de travail des populations indigènes» furent inscrites à l'ordre du jour des conférences régionales américaines qui se tenaient périodiquement, et conduisant aux premières missions internationales d'experts et aux premiers rapports publiés par une organisation internationale au sujet des peuples indigènes. Cette période était fortement imprégnée d'«indigénisme», une communauté transnationale d'universitaires et de décideurs politiques à la recherche d'une solution «scientifique» à ce qu'on nommait «le problème des Indiens». L'OIT a fait siens les principes essentiels de ce mouvement, y compris l'objectif de l'intégration socioculturelle, le recours à l'anthropologie culturelle et l'accent mis sur l'intervention en vue du développement, et les a transcrits en droit international.

Deux évolutions importantes apparurent au début des années 50. La première fut le passage d'une politique régionale à une politique internationale, comme le reflète la publication en 1953 du livre *Populations aborigènes*⁸¹ et la création d'une commission d'experts de l'OIT pour le travail des aborigènes, qui dura peu de temps. La seconde évolution fut le passage de l'étude théorique à l'action spécifique, avec le lancement en 1952 du Programme des Indiens des Andes, le premier de l'histoire.

Le Programme des Indiens des Andes était un projet ambitieux de développement macroéconomique dirigé par l'OIT, auquel participaient plusieurs autres

⁸⁰ L. Rodríguez-Piñero, document présenté à l'atelier Le centenaire de l'OIT, *op. cit.*

⁸¹ BIT: *Populations aborigènes: conditions de vie de travail des populations autochtones des pays indépendants*, Genève, 1953.

organismes du nouveau système des Nations Unies. Il dura presque deux décennies et couvrait 6 pays, son objectif explicite étant de promouvoir l'intégration des populations indigènes dans la région des Andes. En dépit des imperfections de la première génération des projets internationaux de développement, ce programme eut deux conséquences importantes pour les travaux futurs de l'OIT sur les questions indigènes. Il démontra de façon indéniable aux autres Etats dotés de populations indigènes et tribales les avantages – en termes de «développement» – d'une plus grande implication de l'OIT sur ces questions. Et ce programme consolida le rôle de leader de l'OIT sur cette question vis-à-vis d'autres organisations et agences internationales, y compris les Nations Unies.

Une des recommandations de la deuxième session de la Commission d'experts pour le travail des aborigènes de 1954 était l'adoption d'une «recommandation globale» formulant des «normes générales pour les politiques sociales» concernant les groupes aborigènes. Au moment où le Programme des Indiens des Andes était à son apogée, la Conférence adopta la convention (n° 107) relative aux populations aborigènes et tribales, la recommandation n° 104 qui l'accompagne en 1957. Il s'agissait des premières normes internationales traitant des droits des populations aborigènes et tribales dans les pays indépendants, et sa portée s'étendait bien au-delà des Amériques. Le reste du système des Nations Unies avait participé aux délibérations, et était censé participer au contrôle de la convention, même si ce ne fut pas le cas dans la pratique. La convention était conçue comme un manuel d'anthropologie appliquée destiné à aider les Etats à élaborer leurs politiques de développement vis-à-vis des groupes aborigènes. Dans le cadre de l'objectif général de l'intégration – une notion qui comprenait le développement, le changement culturel et la construction de la nation –, la convention et la recommandation qui l'accompagne contiennent des orientations pratiques sur une large gamme de sujets, comme la réforme agraire, l'éducation, la santé, la formation professionnelle et la micro-industrie. Certains de ces sujets allaient au-delà des domaines d'action habituels de l'OIT. La convention n° 107 fut finalement ratifiée par 27 pays seulement, dont 14 en Amérique latine, mais aussi une sélection intéressante de pays comme l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh (à la séparation d'avec le Pakistan), l'Iraq, l'Egypte et le Malawi.

L'application de la convention n° 107 n'a pas fait l'objet d'un contrôle sérieux pendant plus d'une décennie. La fin du Programme des Indiens des Andes en 1972 représenta dans la pratique la fin de la politique indigène de l'Organisation, le démantèlement des structures internes responsables de cette question, et les instruments de 1957 relatifs aux populations aborigènes et tribales semblaient appartenir au passé. De plus, la perspective intégrationniste de la convention n° 107 allait à l'encontre des nouvelles évolutions.

L'émergence du mouvement indigène international au milieu des années 70 et les premières activités dans ce domaine du Centre des droits de l'homme des Nations Unies réveillèrent soudain la politique indigène de l'OIT de sa léthargie. La convention n° 107 fut redécouverte, car c'était le seul instrument international relatif aux populations aborigènes et tribales, et commença à être la cible des groupes indigènes nouvellement créés et des activistes, en tant que symbole des politiques d'assimilation qu'ils souhaitaient abolir. Le Bureau commença à réviser la convention, et prit activement part aux discussions naissantes au niveau international.

Rodríguez-Piñero, qui est pratiquement le seul à avoir fait des recherches sur cette période de l'engagement de l'OIT, a écrit que le Bureau réagissait surtout à l'intérêt soudain des Nations Unies à cette question, qu'il percevait comme une menace sur sa primauté, et que les travaux ultérieurs de l'OIT étaient destinés à prévenir une action de l'ONU sur cette question. D'après les souvenirs de l'auteur de ce chapitre (qui était en tant que jeune fonctionnaire le seul membre du personnel à travailler sur ce sujet du début des années 70 au milieu des années 80), le nouvel intérêt de l'OIT sur cette question était parallèle à celui de l'ONU pour réagir aux changements intervenus au niveau international et aux critiques de la convention n° 107. Il fut reconnu que le point de vue adopté par la convention était erroné, et avait même été destructeur pour les aspirations des mouvements indigènes naissants. Il existait aussi une préoccupation au sujet des obstacles politiques qui pourraient s'opposer à l'adoption de nouvelles normes à l'ONU, alors que le processus tripartite de l'OIT pouvait être en mesure de les éviter – ce qui était prémonitoire. Francis Blanchard, Directeur général de l'époque, avait activement participé au Programme des Indiens des Andes, et permis aux travaux d'avancer. Cela étant, il est possible que la rivalité entre les organisations ait joué un rôle dans cette affaire.

En réaction aux critiques sévères des mouvements indigènes naissants et d'autres observateurs au sujet de l'orientation intégrationniste et colonialiste de la convention n° 107, ainsi qu'aux pressions de Jef Rens, ex-Directeur général adjoint responsable d'une grande partie des travaux de l'OIT sur ce sujet durant les années 50 et 60, sur le Directeur général Blanchard, le Bureau proposa au Conseil d'administration une réunion d'experts pour envisager la révision de la convention. La réunion haute en couleur de 1986 permit pour la première fois aux communautés indigènes émergeant au niveau international de découvrir l'OIT, étant donné que les délégations tripartites habituelles avaient été complétées avec des syndicalistes, des employeurs et des Membres gouvernementaux indigènes, ainsi qu'un échantillon des organisations non gouvernementales concernées. La réunion d'experts conclut que la convention devait faire l'objet d'une révision pour supprimer sa connotation intégrationniste – même si les positions divergeaient sur

la portée de la révision. Le Conseil d'administration décida de mettre ce point à l'ordre du jour des Conférences de 1988 et 1989, et après une discussion résolument inhabituelle à la Conférence, dont les bancs étaient remplis de délégués qui n'avaient jamais mis les pieds à l'OIT auparavant, la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux fut adoptée.

Il convient de faire deux remarques essentielles sur le vocabulaire de la convention n° 169. Au sujet de son champ d'application, la position de l'OIT a été de dépasser la notion de «nations premières» qui prévalait aux Amériques – et ensuite aux Nations Unies – et de se concentrer sur la situation sociale des populations concernées, plutôt que sur leur seule origine. Les conventions n°s 107 et 169 s'appliquent donc aux peuples indigènes et tribaux – ou ceux qui peuvent être considérés comme des populations tribales, qu'ils soient ou non indigènes au sens anthropologique du terme. Dans le reste du système international, le terme «indigène» s'utilise maintenant pour faire référence aux peuples couverts par la convention n° 169. Cependant, le rejet de l'Inde – dont la population tribale s'élève à 80 millions de personnes – de la notion selon laquelle un groupe de population dans un pays précède les autres permit à de nombreux pays de prétendre que les normes ne contenant que le terme «indigène» ne leur étaient pas applicables. Au niveau politique, l'importance de ce débat vient du fait que les discussions aux Nations Unies, qui avaient commencé au milieu des années 70, provenaient d'initiatives venant de la base et de groupes qui se considéraient comme les «nations premières», leur revendication étant fondée sur le fait qu'ils occupaient en premier les territoires, et ne portait pas sur l'aspect social comme à l'OIT. Par exemple, les normes de l'OIT s'appliquent à des groupes comme les «garifuna» en Amérique centrale, qui sont des descendants d'esclaves fugitifs qui vivent de façon similaire aux Amérindiens, mais dont il est évident qu'ils ne sont pas indigènes.

La deuxième remarque porte sur le terme «peuples» dans la convention n° 169 – qui remplace le terme «populations» de la convention n° 107. L'adoption de ce terme a marqué les discussions dans les enceintes internationales depuis le milieu des années 80. Il est important en droit parce que les deux pactes internationaux des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme prévoient que «tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes». L'utilisation du mot «peuples» peut donc avoir des conséquences importantes. L'OIT fut la première organisation à pouvoir adopter le mot «peuples» – même si la convention dispose que l'emploi de ce terme n'implique pas pour autant qu'il soit employé dans le sens qu'il a dans le droit international.

La convention n° 169 rejetait la notion d'assimilation pour les politiques nationales, et la remplaçait par le respect, la consultation, la participation, et la reconnaissance du droit continu de ces peuples à exister. A la fin de l'année 2008,

seuls 20 pays avaient ratifié la convention, mais son influence sur les politiques nationales et internationales a dépassé toutes les attentes que ce faible nombre semble impliquer. Les politiques de développement adoptées par la Banque mondiale, les Banques asiatique et américaine de développement, le PNUD et par un certain nombre de gouvernements se sont indéniablement basées sur cette convention pour définir leurs actions. Des pays comme le Danemark, les Pays-Bas et l'Espagne l'ont ratifiée pour leur servir de guide dans leurs politiques de développement international. La convention a eu des conséquences significatives pour les pays qui l'ont ratifiée, et elle a servi de modèle aux actions d'un certain nombre d'autres pays.

En dernier lieu, l'action de l'OIT en matière de droits fondamentaux au travail a également subi cette influence. Ce n'est pas un hasard si les peuples indigènes et tribaux souffrent sur leur lieu de travail de plus d'abus que les autres groupes ethniques identifiables. Le Danemark et ensuite l'Union européenne ainsi que d'autres ont financé un projet de l'OIT visant à promouvoir la convention n° 169, dans le cadre duquel des études ont été faites et une assistance technique a été proposée aux communautés et aux pays⁸². Des enquêtes effectuées dans le cadre du programme d'action spécial sur le travail forcé ont mis à jour des problèmes concernant ces peuples en particulier. Et les rapports globaux en vertu de la déclaration ainsi que la Commission d'experts ont fréquemment fait des remarques sur la discrimination à leur encontre.

L'OIT n'agissait pas dans le vide au début de la révision de la convention n° 107. En 1981, Les Nations Unies venaient de terminer une étude sur les peuples indigènes, et avaient instauré la même année le Groupe de travail sur les populations autochtones, un organe de la Sous-Commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités de la Commission des droits de l'homme. Les efforts du groupe de travail pour élaborer une norme ont finalement été couronnés de succès avec la Déclaration sur les droits des peuples autochtones de 2007 – mais il semble improbable que les Nations Unies rédigent une convention à ce sujet. En outre, après l'acceptation des propositions de la Conférence mondiale des droits de l'homme de 1993, le Forum permanent sur les questions autochtones fut créé en l'an 2000; il s'agit d'un organe du Conseil économique et social, composé paritairement de membres des peuples autochtones et des gouvernements; le nouveau Conseil des droits de l'homme a établi un «mécanisme» sur les droits des peuples autochtones. Le titre de ces organes reflète la gêne continue vis-à-vis du terme «peuples». L'OIT et l'ONU ont créé

⁸² Voir «peuples indigènes» dans la section Normes internationales du travail du site de l'OIT.

ensemble en 1989 ce qui est devenu le groupe d'appui interorganisations sur les questions des peuples autochtones, un organe assurant la coordination au niveau des secrétariats dont l'influence a été considérable sur les discussions au sein du système des Nations Unies.

Remarques finales

L'intérêt de l'OIT pour les droits de l'homme a été étendu et varié. Sa réticence à utiliser le concept de «droits» dans ses instruments a progressivement évolué, et le travail est un aspect de plus en plus important du droit international relatif aux droits de l'homme et des actions internationales sur ce sujet. La communauté internationale du développement et l'OIT ont peu à peu accepté que droits et développement sont inextricablement liés. Malgré tout, les travaux de l'OIT dans le domaine des droits de l'homme restent méconnus de trop d'avocats du droit international.

Les travaux de l'OIT n'ont pas toujours été couronnés de succès. Mais son action en faveur des droits de l'homme présente une constante: c'est l'Organisation qui a défini le cadre des discussions sur presque tous les aspects des droits de l'homme dont elle s'est occupée. Les analyses avec lesquelles l'OIT a contribué à cette discussion sont probablement l'une des plus grandes réussites de l'Organisation jusqu'à récemment.

Cependant, l'OIT a également démontré qu'en suivant en continu les situations difficiles, grâce à un travail de contrôle, elle était en mesure de fournir une assistance pratique, une fois débloquée la situation nationale. La nature tripartite de l'OIT lui a permis d'aller sur des terrains où les organisations purement intergouvernementales avaient peur de s'aventurer. Son action en faveur de la liberté syndicale, contre l'apartheid, au Myanmar, au profit des travailleurs migrants et des peuples indigènes et tribaux, entre autres, en est la preuve. En revanche, le caractère tripartite de l'OIT peut l'empêcher d'aller aussi loin qu'elle le souhaiterait, comme lorsque les syndicats dominés par des hommes ont contribué à une législation «protectrice» à l'égard des femmes pour les empêcher d'entrer en concurrence avec les hommes.

Un autre aspect de l'influence des instruments fondamentaux de l'OIT vient du fait qu'ils sont de plus en plus utilisés comme référence pour les accords commerciaux bilatéraux, pour les dispositions du «système de préférences généralisé» des Etats-Unis et de l'Union européenne, et pour les conditions de prêt et d'assistance de la part d'un nombre important d'institutions financières internationales.

Ni l'OIT ni aucune organisation du système international ne peut obliger les pays à changer tant qu'ils ne sont pas prêts – le désir de «muscler» les organisations internationales est voué à l'échec. Mais, quand les pays en viennent à demander de l'aide sur le chapitre des principes démocratiques et des droits de l'homme, c'est souvent l'OIT qui, grâce à sa persévérance, est en mesure d'intervenir et d'apporter son concours.

En dernier lieu, pour répondre à la question posée au début de ce chapitre, la réticence des Etats à adopter la Déclaration des principes et droits fondamentaux au travail en 1998 n'était pas une réticence à proclamer les droits de l'homme. Au contraire, cette réticence reflétait la crainte de voir l'amélioration du respect des droits de l'homme ralentir le développement économique, en augmentant les coûts de production et en imposant des restrictions à la liberté d'action nationale (voir la discussion relative à la «clause sociale» au chapitre 6). Cela a représenté un défi permanent depuis la création de l'OIT et a eu une influence sur le refus d'accorder aux organisations internationales, et en particulier à l'OIT, un véritable pouvoir de réglementation pour gérer les migrations de main-d'œuvre. C'est la cause principale du long attentisme de l'Organisation avant qu'elle n'agisse efficacement contre le travail des enfants et des restrictions qui perdurent sur le droit d'organisation et de négociation collective. Mais l'échec de la tentative visant à empêcher l'adoption de la Déclaration n'est qu'une étape de plus dans le long combat de l'OIT pour prouver qu'il n'y a pas de contradiction entre droits des travailleurs et progrès économique, et que les progrès économiques et sociaux sont interdépendants.

Il y a ici des hommes aptes au travail qui travaillent depuis l'aube jusque tard dans la nuit, dans des chambres froides glacées avec 1 cm d'eau par terre, des hommes qui pendant six à sept mois par an ne voient jamais la lumière du soleil entre le dimanche après-midi et le dimanche matin suivant – et qui n'arrivent pas à gagner trois cents dollars par an. Il y a ici des enfants de douze ans à peine, qui ne sont guère plus grands que les établis – dont les parents ont menti pour leur obtenir une place².

Améliorer la qualité de vie au travail

L'impulsion à l'origine de la création de l'OIT venait en grande partie de la nécessité urgente d'améliorer les conditions de travail épouvantables imposées à de très nombreux travailleurs dans les premières décennies de la révolution industrielle. Une longue durée de travail dans un environnement malsain, l'utilisation sans protection de matériel et d'équipements dangereux, l'étendue du travail des enfants, et des salaires qui obligeaient les travailleurs et leurs familles à vivre dans les conditions les plus sordides choquaient les intellectuels progressistes et mobilisèrent l'action politique durant tout le dix-neuvième siècle.

Le Préambule de la Constitution de l'OIT lançait un appel pressant en faveur de l'amélioration des conditions de travail:

¹ L'auteur principal de ce chapitre est Gerry Rodgers. Jaci Eisenberg l'a assisté dans les recherches.

² Extrait de *La Jungle* d'Upton Sinclair, 1906. Ce roman sur l'industrie de transformation de la viande aux Etats-Unis au début du vingtième siècle a été l'un des nombreux ouvrages qui ont frappé l'opinion publique.

par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes [...]³

Et le Préambule contenait deux arguments politiques sur les raisons d'agir dans ce domaine: le premier était que, faute d'amélioration des conditions de travail, le risque de «mécontentement (est tel) que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger»; le deuxième était que «la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays».

Dès le départ, l'objectif de l'OIT fut donc d'améliorer les conditions de vie au travail. Cela impliquait de rendre le travail plus désirable en lui-même – en termes d'environnement de travail et d'organisation, de protection contre les maladies ou les accidents de travail, de contenu et de dignité au travail. Un deuxième aspect portait sur l'équilibre entre la vie professionnelle et les autres aspects de la vie, en particulier la participation au travail, la durée et l'organisation du temps de travail. Le troisième volet concernait la productivité et la rémunération du travail. Et le quatrième la sécurité au travail, particulièrement la vulnérabilité au chômage et à la perte de revenus.

Ces différents aspects, pris ensemble, représentent «la qualité du travail» – l'objet de ce chapitre (la sécurité de revenu sera traitée au chapitre 4). Il s'agit d'enjeux majeurs pour toutes les sociétés. Ils déterminent la répartition du temps et des efforts entre la vie professionnelle, la famille et les autres activités, et les ressources dont les individus et les familles peuvent disposer pour d'autres fins. Au-delà de ces notions utilitaires, la qualité du travail représente aussi la valeur du travail en tant que tel – dans quelle mesure il est possible de réaliser ses objectifs personnels par le travail, d'utiliser et de développer ses capacités professionnelles, obtenir une identité sociale, ou au contraire de vivre sous la contrainte et dans la misère, soumis aux risques, au stress et aux corvées.

En même temps, ces questions font partie des problèmes les plus complexes du monde du travail. Elles portent à la fois sur l'organisation de la production et les objectifs essentiels de la production. Elles revêtent des formes très différentes en fonction du niveau de revenus, du secteur d'activités – agricole ou industriel –,

³ Le texte complet figure à l'annexe II.

de la situation professionnelle – salarié ou travailleur indépendant – et des différentes catégories de population. La sécurité au travail est souvent une question éminemment technique pour déterminer le niveau acceptable d'exposition aux produits chimiques ou aux radiations: mais c'est aussi une question de culture du travail et d'habitudes. L'organisation du temps de travail peut être un moyen de protéger contre l'exploitation, ou d'établir un équilibre entre production et consommation. La créativité et la réalisation de soi sont comprises différemment d'une société à l'autre.

Par-dessus tout, l'amélioration de la qualité du travail va à l'encontre des considérations économiques. «Il est évident qu'il faut améliorer la rémunération et les conditions de travail», commentait le rapport du BIT de 1972 sur le programme sur les conditions de travail; «Mais il faut aussi voir que les augmentations de salaires et les améliorations des conditions de travail sont coûteuses du point de vue de l'accroissement potentiel de la production [...] ou de l'emploi»⁴. Dans le modèle économique de croissance et de développement dominant, les augmentations de salaires sont la résultante de l'augmentation de la production et de la productivité et, par extension, le même argument s'applique à l'ensemble des normes sur le lieu de travail, que ce soit la durée du travail, les questions de sécurité et de santé, et les autres conditions de travail. La politique sociale ne peut donc pas trop devancer les fondamentaux économiques. Et, selon cette perspective, aucune entreprise, ni aucun pays, ne peut appliquer des normes plus élevées en matière de conditions de travail ou de salaires dans une économie de marché concurrentielle.

Mais il existe un certain nombre d'arguments inverses. Tout d'abord, comme l'a dit David Morse, «le progrès social et l'augmentation du taux d'emploi qui en dépend ne découlent pas automatiquement du progrès économique»⁵. Autrement dit, les gains de production et de productivité n'entraînent pas nécessairement une amélioration de la quantité et de la qualité du travail, si bien qu'il est nécessaire d'agir pour promouvoir ces objectifs. Deuxièmement, l'objectif social est en soi tout aussi valable que l'objectif économique, et ne peut pas lui être subordonné. Troisièmement, il est possible d'accepter la nécessité du progrès économique, au moins pour certains aspects du progrès social, mais la profession de foi de l'OIT est qu'«un régime de travail réellement humain» est à la fois possible et souhaitable dans tous les environnements économiques et sociaux. Il existe de multiples façons d'atteindre cet objectif: par la réglementation et la législation pour garantir

⁴ BIT: *Etude en profondeur du programme des conditions générales de travail*, Conseil d'administration, Genève, novembre 1972, GB.188/FA/8/9.

⁵ D. Morse: «Unemployment in developing countries», in *Political Science Quarterly*, vol. 85, n° 1 (mars, 1970), p. 1.

que des normes minimales soient suivies par tous; en rendant plus productif le travail de meilleure qualité, et en éliminant de ce fait l'équilibre à trouver, si besoin était, entre l'amélioration des conditions de travail et la compétitivité; par la promotion de modes de production et de gestion qui ont pour objectif explicite l'amélioration des conditions de travail; en faisant appel à la solidarité sociale et aux principes éthiques. Les moyens d'atteindre ce but peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction des situations, mais l'amélioration de la qualité du travail est un objectif commun. Il s'agit d'une idée fondamentale de l'OIT.

Ce qui ne veut pas dire que l'OIT soit à l'origine de cette idée. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, l'OIT est née des idées qui circulaient depuis un certain temps sur les moyens d'obtenir le progrès social. Mais, en 1919, l'OIT était un instrument beaucoup plus puissant que ceux qui existaient auparavant pour faire avancer ces idées. L'amélioration de la qualité du travail était un des objectifs prioritaires de la nouvelle Organisation. Parmi les neuf principes énoncés dans sa Constitution pour guider son action (voir la liste à l'annexe II), deux portaient directement sur la durée du travail, un sur les salaires, un sur le travail des enfants, alors que le cinquième concernait le contrôle des politiques dans ce domaine.

Un environnement politique en mutation

Le siècle dernier a connu d'importantes évolutions au niveau des conceptions de la qualité du travail et des politiques pour les mettre en œuvre qui ont conditionné les travaux de l'OIT et les résultats de ces derniers.

L'entre-deux-guerres

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, la période juste après la première guerre mondiale était favorable à une avancée au niveau international sur les questions du travail et les politiques sociales internationales. Il existait deux axes de réflexion sur la qualité du travail. En premier lieu, il s'agissait d'améliorer le travail lui-même – notamment, dès la création de l'OIT, en éliminant les risques et les dangers, et en étendant différentes protections. Deuxièmement, il fallait améliorer l'équilibre entre le travail et les autres objectifs sociaux, en limitant la durée du travail et en fixant des règles pour protéger certaines catégories de l'obligation de travailler ou d'effectuer certains travaux. L'OIT mena des recherches dans ce sens dans les années 20, et élaborait une série de conventions et de recommandations. L'essentiel

de son agenda reflétait les revendications des travailleurs, et la volonté des gouvernements de répondre à ces demandes. En dépit de leurs nombreuses réserves, et de leur insistance sur le fait que l'OIT devait être «modeste, méthodique et circonspecte»⁶, les employeurs participèrent également de façon constructive aux travaux de l'OIT. M. Olivetti, délégué employeur de l'Italie, et vice-président des employeurs au Conseil d'administration, écrivit qu'il était:

certain que les décisions de la Conférence, les études et les recherches du Bureau, et les discussions posées du Conseil d'administration ont permis de regarder d'un œil neuf les questions sociales, d'indiquer les moyens de résoudre les problèmes, et de donner la priorité aux nouvelles méthodes et aux nouvelles idées⁷.

Jusqu'au début de la Grande Dépression, la préoccupation essentielle fut d'augmenter la productivité tout en améliorant les conditions de travail. C'était l'époque des méthodes de gestion tayloristes⁸ avec la croissance de la production de masse, la division du travail qui rétrécissait les emplois et les intensifiait, tendance qui était à l'œuvre pendant toute la révolution industrielle. Mais en même temps, nombre de personnes étaient favorables à l'émergence d'un cadre réglementaire et à l'amélioration des conditions de travail. Dans les années 20, après la récession de 1919-1921, cette tendance s'accompagna d'une récupération des salaires réels dans beaucoup de pays industrialisés⁹, et d'un soutien significatif à une politique de salaires élevés, notamment aux Etats-Unis. Des industriels comme Henry Ford croyaient que les salaires élevés étaient bons pour les affaires¹⁰.

⁶ Ces mots de Robert Pinot, une grande figure des employeurs à l'OIT dans les premières années, sont cités dans le livre de J.-J. Oechslin: *L'Organisation internationale des employeurs: trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (1920-1998) (Genève, OIE, 2001).

⁷ BIT: *L'Organisation internationale du Travail 1919-1929* (Genève, 1930), p. 21. Pierre Waline, autre figure éminente des employeurs pendant près d'un demi-siècle à l'OIT, reprend à son compte cette citation dans son livre: *Un patron au Bureau international du Travail* (Paris, Editions France-Empire, 1976). Olivetti était proche du régime fasciste à l'époque, avant de rompre avec Mussolini et de mourir en exil (Oechslin, *op. cit.*, p. 45).

⁸ Les «principes de la direction scientifique des entreprises» de Frederick Taylor, parus dans leur édition complète en 1911, eurent de l'influence en légitimant une division extrême du travail en vue d'une plus grande productivité.

⁹ D'après Broadberry et Ritschl, en Allemagne comme en Grande-Bretagne, l'augmentation des salaires fut plus rapide que la croissance de la productivité. S. N. Broadberry et A. Ritschl, «Real wages, productivity, and unemployment in Britain and Germany during the 1920s», dans S. Eddie et J. Komlos (dir. de publication): *Selected cliometric studies on German economic history* (Steiner, 1997). Des études par pays dans P. Scholliers et V. Zamagni (dir. de publication): *Labour's reward. Real wages and economic change in 19th- and 20th-century Europe* (Aldershot, Edward Elgar, 1995) montrent une évolution inégale sur cette période d'un pays à l'autre, mais la tendance prédominante était la hausse.

¹⁰ Henry Ford a développé sa théorie en 1922 dans son livre: *Ma vie et mon œuvre* (Paris, Payot).

Il est assez difficile d'évaluer objectivement l'impact des travaux de l'OIT sur cette période. La ratification des premières normes, qui portaient en majorité sur certains aspects de la qualité du travail, fut nettement plus lente qu'on ne l'espérait au départ, car les gouvernements hésitaient à souscrire des obligations internationales, ou rencontraient des résistances au niveau national. Les objections du gouvernement français à l'extension des travaux de l'OIT aux conditions de travail dans l'agriculture¹¹, par exemple, et les réticences du gouvernement britannique à ratifier la convention relative au plomb dans la peinture (voir ci-dessous) ou la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, reflètent bien cette réaction politique. Albert Thomas était déçu de la lenteur de la ratification de la convention n° 1¹². Il n'en demeurait pas moins évident que l'OIT faisait figure de leader pour ceux qui s'efforçaient d'inscrire des objectifs sociaux dans le système économique, au moins en Europe. En 1929, environ 70 pour cent des pays européens avaient ratifié au moins 11 des 28 conventions adoptées à l'époque. Cependant, ce n'était le cas que pour 2 des 16 pays (Cuba et l'Inde) non européens qui étaient Membres de l'OIT depuis l'origine.

Voici une anecdote qui illustre bien la difficulté de faire la promotion des travaux de l'OIT et l'imagination du personnel du Bureau pour arriver à leurs fins: elle est racontée par Edward Phelan – qui fut ensuite Directeur général du BIT – dans ses mémoires. Une des sessions de la Conférence internationale du Travail portait sur l'anthrax et l'intoxication par le plomb, qui étaient une préoccupation grave pour certaines catégories de travailleurs, mais qui n'intéressait nullement la presse internationale. Phelan se rendit alors dans quelques restaurants et bars de Genève, et les persuada de mettre des panneaux annonçant: «cocktails d'anthrax et de plomb». Les journalistes envoyèrent rapidement des rapports sur ces nouveaux cocktails en vente à Genève, suivis bien sûr d'articles sur ce qui se passait à la Conférence¹³.

Dans les années 30, le chômage de masse a modifié le climat. Comme Auer l'a indiqué¹⁴, l'intérêt politique pour la qualité du travail s'émousse rapidement

¹¹ A. Alcock: *History of the International Labour Organisation* (Londres et Basingstoke, Macmillan, 1971), pp. 53-56.

¹² Dans sa préface à *Dix ans d'Organisation internationale du Travail, 1919-1929* (Genève, BIT, 1931), Albert Thomas se plaint des complications et des obstacles à la ratification, tout en insistant sur les progrès considérables réalisés.

¹³ E. Phelan: «The birth of the ILO: The personal memories of Edward Phelan», dans *Edward Phelan and the ILO: the life and views of an international social actor*, BIT, projet Le centenaire de l'OIT, à paraître. Phelan ne dit pas de quelle année il s'agissait, mais c'était probablement 1925, lors de l'adoption d'une convention sur la réparation des maladies professionnelles, y compris l'anthrax et l'intoxication par le plomb.

¹⁴ P. Auer: «Travail et emploi: Un plaidoyer pour l'interdisciplinarité», dans *L'Emploi: Dissonances et défis* (Paris, L'Harmattan, 1994). Auer comparait les années 80 avec les années 70.

avec l'augmentation du chômage. Le rythme des ratifications des normes de l'OIT, qui avait augmenté à la fin des années 20 (en partie en raison des pressions considérables du Bureau), baissa dans la première moitié des années 30¹⁵, et tandis que quelques nouvelles normes sur la protection des travailleurs étaient adoptées, l'attention publique se tournait sur d'autres sujets. La durée du travail, dont nous allons parler un peu plus tard, restait à l'ordre du jour – en vérité, ce point recevait plus d'attention que jamais, car il fut à l'ordre du jour de chacune des Conférences internationales du Travail dans les années 30¹⁶. Mais la question portait maintenant sur le partage du travail, c'est-à-dire la réduction de la durée du travail pour préserver l'emploi, plutôt que pour améliorer les conditions de travail. En général la pression sur les conditions de travail au cours de cette période est allée dans le sens d'une limitation de celles-ci. Albert Thomas le reconnut en 1932:

La crise, l'esprit de crise, la pensée que maintenant, il faudrait peut-être limiter les réformes sociales, restreindre les mesures de protection aux possibilités économiques, un certain nombre de patrons nous ont donné cette suggestion; certes, il n'est pas dans notre esprit de les méconnaître [...] ¹⁷

Les décennies qui suivirent la seconde guerre mondiale

La reconstruction était la priorité initiale des gouvernements après la seconde guerre mondiale, accompagnée de la mise en place d'une série de droits de l'homme fondamentaux et d'institutions sociales. Les conditions de travail s'améliorèrent parallèlement aux progrès vers le plein emploi dans les économies de marché des pays industrialisés, et faisaient partie intégrante du cadre politique et social dans les pays socialistes d'Europe centrale et orientale. L'OIT, occupée à la promotion des droits au travail, au développement de la coopération technique et gênée par les difficultés liées à la guerre froide, contribua à ce processus par ses recherches et son activité normative sur les salaires et la sécurité et la santé au travail, mais elle n'était pas un acteur de premier plan. L'OIT s'intéressait principalement à

¹⁵ Dans la plupart des pays européens, le rythme des ratifications a baissé de 1930 à 1934, avant de reprendre lentement après 1935. Les nouvelles ratifications sont passées de 299 entre 1919 et 1929 à 107 de 1930 à 1934. Cependant, ces chiffres ne sont pas vraiment comparables, car d'un côté la seconde période est plus courte, mais d'un autre côté il y avait plus de conventions à ratifier.

¹⁶ G. A. Johnston: *The International Labour Organisation* (Londres, Europa, 1970), p. 165.

¹⁷ Albert Thomas à la 16^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, 1932), extrait de A. Thomas: *Politique sociale internationale* (Genève, BIT, 1948), p. 92.

l'impact sur les conditions de travail des questions comme le changement technologique, évoqué dans les rapports du Directeur général aux Conférences de 1957 et de 1972. Cependant, d'importantes initiatives virent le jour au cours de cette période. Par exemple, en 1955, un groupe d'experts dirigé par le célèbre économiste suédois Bertil Ohlin prépara un rapport sur la compatibilité entre les conditions de travail et la croissance du commerce dans le contexte de l'intégration européenne¹⁸. L'argumentation du rapport était qu'il n'était pas particulièrement nécessaire d'harmoniser les politiques sociales ni les conditions sociales entre pays européens, mais qu'il était important par contre de s'occuper des conditions anormalement mauvaises (en matière de salaires, de durée du travail et d'autres éléments des conditions de travail) dans le processus d'intégration. Cependant le rapport Ohlin eut peu d'impact, semble-t-il, sur la conception du Traité de Rome, le traité fondateur de la Communauté économique européenne¹⁹, et la Charte sociale européenne n'apparut que bien plus tard.

Au début des années 70, le Conseil d'administration entreprit un examen approfondi des activités de l'Organisation relatives aux conditions de travail. Les conclusions furent les suivantes:

Les activités concernant les pays industrialisés ont souffert de ce que l'on n'a pas su, comme il l'aurait fallu, apprécier la signification des tendances qui se faisaient jour, considérer les problèmes particuliers dans leur cadre plus large et agir rapidement pour répondre aux besoins les plus urgents [...] Les nouvelles tendances des systèmes de rémunération et des autres conditions de travail n'ont reçu qu'une attention superficielle et le problème, plus large, de l'humanisation du travail n'en a reçu pour ainsi dire aucune.

Dans les pays en développement, la situation était encore pire:

Les normes concernant la durée du travail, les congés, les services sociaux et le salaire minimum n'ont guère de signification²⁰.

Le rapport concluait que les activités de l'OIT étaient fragmentaires, manquaient de coordination, et n'atteignaient qu'une fraction de la population active.

¹⁸ BIT: *Les aspects sociaux de la coopération économique européenne. Rapport d'un groupe d'experts* (Genève, 1956). Ohlin, en plus d'être le co-auteur du théorème Heckscher-Ohlin de l'avantage comparatif dans le commerce international, était délégué du gouvernement de la Suède à l'OIT.

¹⁹ J. Murray: *Transnational labour regulation: The ILO and EC compared* (La Haye, Kluwer Law International, 2001), pp. 77-82.

²⁰ BIT, Conseil d'administration, 1972, *op. cit.*, paragraphes 109-112.

Cet examen, et les suivants, aboutirent au rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail de 1975, intitulé «Pour un travail plus humain», qui souhaitait un travail qui respecte la vie du travailleur et sa santé; lui laissait du temps libre pour le repos et les loisirs; et lui permettait de servir la société et de se réaliser (le texte d'origine utilise le masculin). A la suite de cette Conférence, et encouragé par l'intérêt et le soutien des Scandinaves, un nouveau programme fut lancé, pour remédier aux problèmes du milieu de travail, le Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail (PIACT)²¹. Le PIACT avait été imaginé par Jean de Givry, un fonctionnaire français depuis longtemps au service de l'Organisation, responsable des activités du BIT sur les relations de travail et les institutions sociales depuis les années 50. Ce programme réunissait les activités sur les conditions de travail et celles relatives à la sécurité et la santé au travail – mais pas les salaires, transférés à un autre service. Le PIACT stimula la recherche et la coopération technique dans ces domaines, attira l'attention sur ces questions et permit de créer des institutions pour les traiter dans un certain nombre de pays.

Mais, tout comme le Programme mondial de l'emploi, dont il est question au chapitre 5, cet embryon de programme fut confronté à une situation internationale défavorable. Les chocs pétroliers et leurs conséquences, avec la montée du chômage, eurent pour effet de reléguer, comme dans les années 30, la qualité du travail à l'arrière-plan des priorités pratiquement dès le lancement du programme. Avec le changement de modèle économique dans les années 80, la réglementation du marché du travail qui fixait des normes élevées en matière de sécurité de l'emploi, de conditions de travail ou de salaires fut attaquée, tout particulièrement dans le monde anglo-saxon. Une évaluation interne du programme en 1984²² soulignait une fois de plus l'importance de ces questions, tout en constatant que l'impact du PIACT était assez limité. Le manque de ressources pour la coopération technique joua un rôle important et, même s'il est possible d'identifier de nombreuses contributions spécifiques – la création d'instituts nationaux, le renforcement de l'inspection des usines, la formation des dirigeants et des décideurs politiques, la diffusion de l'information –, il n'est pas facile de déterminer si tous ces éléments ont vraiment fait une différence qualitative. Un programme ultérieur sur les améliorations du travail dans les petites entreprises au sein du PIACT essaya de surmonter les arbitrages entre conditions de travail et emploi

²¹ J. de Givry: «L'OIT et la qualité de la vie de travail; un nouveau programme international: le PIACT», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1978), vol. 117, n° 3, mai-juin.

²² BIT: *Evaluation du Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail (PIACT)*, Rapport VII, Conférence internationale du Travail, 70^e session, Genève, 1984.

en considérant l'amélioration des conditions de travail comme un facteur de productivité. Ce programme novateur réussit un certain nombre de projets locaux, mais il était assez peu financé, et dépendait de l'énergie d'un petit nombre de fonctionnaires.

Qualité du travail et développement

Le PIACT représentait un changement significatif en direction des pays en développement, dans le cadre des efforts de l'OIT pour améliorer la qualité du travail. Les premières années de l'OIT, l'applicabilité des conventions et des recommandations sur les conditions de travail dans des pays comme l'Inde, la Chine ou le Japon faisait l'objet de controverses, car on supposait généralement que ces objectifs étaient hors d'atteinte²³. Les premières conventions incluaient des clauses fixant des normes inférieures pour certains pays; la convention (n° 1) sur la durée du travail, dont la limite générale était fixée à 48 heures, offrait une norme de 57 heures pour le Japon, de 60 pour l'Inde et laissait de côté, pour examen ultérieur, la situation de la Chine, de la Perse et du Siam. Malgré tout, d'après Georges Barnes, l'un des principaux rédacteurs de la Constitution de l'OIT à la commission du travail de la Conférence de la paix, les premières années de l'OIT avaient permis de faire progresser la situation en Inde, en Chine, au Japon et même en Perse, au moins au niveau de la législation nationale, pour apporter quelque protection; il y avait également des preuves de l'intervention du gouvernement pour éviter les abus²⁴.

L'argument selon lequel les normes du travail sont nécessaires pour empêcher une concurrence déloyale était bien sûr valable pour ces territoires hors métropole, mais, dans les premiers temps de l'OIT, ces économies ne présentaient pas une grande menace pour l'industrie des pays métropolitains, alors que les mauvaises conditions de travail permettaient d'avoir des produits de base à bon marché. Malgré tout, certains se préoccupaient des effets négatifs que pourrait avoir l'expansion des capacités de production des pays à faible revenu sur les pays industrialisés; une étude sur le développement économique réalisée pour le BIT en 1945 fournit de nombreux arguments pour montrer que ces craintes étaient infondées²⁵. La pression extérieure pour relever les normes du travail dans les pays à faible revenu était donc faible.

²³ Cette question est traitée au chapitre 2, dans le contexte de la politique coloniale.

²⁴ G. Barnes: *History of the International Labour Office* (Londres, Williams and Norgate, 1926), pp. 63-70.

²⁵ E. Staley: *World economic development: Effects on advanced industrial countries* (Montréal, BIT, 1944).

Dans les premières étapes de la décolonisation, et de la planification du développement après la guerre, la question de la qualité du travail changea de forme. Un modèle dualiste de développement apparut, qui se fondait sur un processus de transfert de main-d'œuvre des secteurs traditionnels vers les secteurs modernes. La notion de secteur moderne reflétait à peu près le modèle de production dominant dans les pays industrialisés de l'époque – un emploi salarié régulier avec des conditions de travail décentes, soumis à un cadre de réglementation et d'organisation. Le développement était donc considéré comme un processus de transfert de main-d'œuvre d'un mauvais emploi vers un emploi de qualité, tout en passant d'une faible productivité à une productivité élevée.

La contribution de l'OIT à ce processus réside en partie dans le cadre législatif pour l'emploi moderne²⁶. Dans les nouveaux pays indépendants proliférèrent les codes du travail élaborés à partir de l'ensemble des normes internationales du travail, et l'OIT contribua beaucoup à leur rédaction. Toutefois, la croissance de l'emploi de qualité dans le secteur moderne dépendait du taux et de la structure de la croissance économique générale, qui à son tour était conditionnée par la croissance des biens d'équipement et la disponibilité des compétences nécessaires à une production industrielle avancée, plus que par des interventions spécifiques visant à améliorer la qualité de l'emploi.

Au début des années 70, ce modèle fut modifié par l'apparition et l'adoption immédiate de la notion de «secteur informel», qui avait été utilisée dans le rapport de 1972 de la mission relative à la stratégie pour l'emploi au Kenya. Comme nous le verrons au chapitre 5, la plupart des pays en développement avaient compris que la croissance du secteur moderne ne pouvait pas résoudre les problèmes d'emploi dans un délai raisonnable. En dehors du secteur moderne, un secteur informel hétérogène fournissait des possibilités de revenus à une grande partie de la main-d'œuvre. Mais les emplois du secteur informel étaient généralement de piètre qualité, impliquant souvent de longues heures de travail à faible productivité avec des revenus bas, et peu de considération pour la sécurité et la protection sociale. Les politiques traditionnelles de régulation et d'inspection étaient – et demeurent – inefficaces en raison de la nature inorganisée de ce secteur. De plus, une grande partie de ce secteur était composée de travailleurs indépendants; parallèlement, la dualité persistait en raison de la domination d'emplois relativement protégés, de haute qualité, dans certains secteurs de l'économie, notamment dans

²⁶ D. Maul: *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), 1940-1970* (Essen, Klartext, 2007). A paraître en anglais dans le cadre du projet Le centenaire de l'OIT sous le titre *Human rights, social policy and decolonization. The International Labour Organization (ILO) 1940-1970*.

le secteur public et dans de grandes entreprises de haute technologie, qui pour fonctionner avec efficacité nécessitaient une main-d'œuvre sûre et qualifiée, dans des conditions de travail décentes. Le problème de l'OIT était qu'on l'identifiait au secteur formel. Les délégués des travailleurs et des employeurs à l'OIT représentaient les intérêts de ce secteur, et demandaient un programme répondant aux intérêts de leurs membres. L'absence de représentation du secteur informel au sein de l'OIT fit obstacle à l'élaboration d'une politique efficace pour répondre aux problèmes de ce secteur. Pourtant le problème du secteur informel venait essentiellement de la qualité du travail. Et c'était effectivement dans l'emploi informel que les plus graves problèmes de qualité de l'emploi se posaient.

Evidemment, la situation n'était pas la même partout. Dans une grande partie de l'Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, le secteur moderne était réduit, et l'est encore aujourd'hui. Une littérature s'est développée autour de l'«aristocratie du travail» – ceux qui bénéficiaient de bonnes conditions d'emploi et de salaires décents étaient considérés comme une élite privilégiée et un obstacle à un développement égalitaire. L'action de l'OIT, selon des auteurs comme Robert Cox et Jeffrey Harrod, n'a fait que renforcer la capacité de ces élites à défendre leurs intérêts directs²⁷. Le modèle de l'aristocratie du travail était moins bien accepté en Amérique latine, où de nombreux pays avaient un secteur industriel moderne relativement grand et une législation sociale importante. De plus, la réussite de la phase de substitution des importations entre les années 50 et les années 80 avait apporté à la région une augmentation significative de l'emploi urbain salarié protégé, ce qui avait accru la proportion d'emplois de bonne qualité²⁸. La récession des années 80, la «décennie perdue», mit fin à ce modèle, parallèlement à l'évolution en l'Europe occidentale, et provoqua une détérioration profonde des performances du marché du travail.

A la même époque, en Asie de l'Est, un petit nombre de pays profitait du succès d'un modèle de croissance tourné vers l'exportation, qui créait des emplois et en augmentait la qualité. En République de Corée, par exemple, les salaires réels augmentèrent de 5 à 11 pour cent annuellement entre 1965 et 1991, la durée du travail passa de 51,6 heures en 1970 à 48,2 heures, et les accidents du travail furent réduits de plus de la moitié²⁹.

²⁷ Cet argument a été développé par Jeffrey Harrod dans *Power, production and the unprotected worker* (New York, Columbia University Press, 1987).

²⁸ Ce sujet est étudié en détail dans R. Jolly, L. Emmerij, D. Ghai et F. Lapeyre: *UN contributions to development thinking and practice* (Bloomington, Indiana University Press, 2004).

²⁹ Y. B. Park: «State regulation, the labour market and economic development: the Republic of Korea», dans Gerry Rodgers (dir. de publication): *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Genève, Institut international d'études sociales, 1994).

Il n'en demeure pas moins que la qualité de l'emploi était nettement moins prioritaire dans les politiques de développement que la quantité d'emplois, et l'OIT n'a pas réussi à changer l'ordre des priorités. Cette remarque est toujours d'actualité. L'incapacité d'un développement même rapide à créer suffisamment d'emplois pour absorber l'augmentation de la main-d'œuvre et répondre aux attentes de plus en plus fortes demeure l'un des principaux problèmes non résolus du développement, et c'est partout la priorité politique. «Il faut d'abord avoir les emplois, ensuite on s'occupera de leur qualité» est un leitmotiv dans les pays en développement, qui a freiné les efforts de promotion des emplois de meilleure qualité. Par exemple, alors qu'en Inde une commission nationale avait fait d'énormes efforts pour déterminer les politiques susceptibles d'améliorer la qualité des emplois dans le secteur non organisé, y compris au moyen d'un cadre élargi de réglementation, et avec une politique de promotion active portant sur les salaires, la durée du travail, la sécurité et d'autres questions, ces efforts furent fraîchement accueillis au niveau politique, contrairement à un programme de garantie de l'emploi qui recueillit un large soutien politique³⁰.

La régulation du marché du travail

Dans les années 80 et au début des années 90, les politiques visant à améliorer la qualité du travail furent confrontées à des pressions de plus en plus fortes en faveur d'une dérégulation du marché du travail, au niveau national et international. L'avis de la Banque mondiale était clairement énoncé dans le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1990: «Les politiques du marché du travail – salaires minimum, réglementation en faveur de la sécurité de l'emploi, et sécurité sociale – sont habituellement destinées à accroître la protection sociale et à réduire l'exploitation. Mais leur conséquence est d'augmenter le coût de la main-d'œuvre dans le secteur formel et de réduire la demande de main-d'œuvre ... d'augmenter l'offre de main-d'œuvre dans le secteur rural et les secteurs urbains informels, ce qui tend à faire baisser les revenus du travail là où se trouvent la plupart des pauvres»³¹. L'OCDE adopta une perspective similaire en 1994 dans son *Jobs Study*³².

³⁰ Le gouvernement de l'Inde, National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector (NCEUS): *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganised sector* (New Delhi, 2007). Le gouvernement n'a pas souhaité adopter de législation pour mettre en œuvre ce volet des propositions de la commission, contrairement aux mesures de sécurité sociale, où certains progrès ont été accomplis.

³¹ Banque mondiale: *World Development Report, 1990* (Washington, DC, 1990), p. 63.

³² OCDE: *The OECD Jobs Study: Facts, analysis, strategies* (Paris, 1994).

À la fin des années 80, on assista dans les pays industrialisés et dans les pays en développement à un processus d'assouplissement des marchés du travail, caractérisé par une augmentation de la proportion d'emplois précaires dans les pays dont la réglementation antérieure avait été assouplie, comme l'Espagne³³, et une tendance à l'informalisation dans les marchés du travail auparavant réglementés – cette tendance fut particulièrement bien démontrée en Amérique latine³⁴. Les femmes étaient surreprésentées dans les emplois à temps partiel, les emplois temporaires et le travail informel, et furent touchées de façon disproportionnée. L'effondrement des régimes socialistes d'Europe centrale et orientale à la fin des années 80 et au début des années 90 rendit nombre de travailleurs vulnérables à une perte rapide de la sécurité de l'emploi, aux baisses de salaires et à la détérioration des conditions de travail, et il fallut des années avant d'inverser la tendance, notamment dans les pays qui n'étaient pas encore admis dans l'Union européenne. Là encore, les femmes furent les plus touchées, en raison de leur forte participation au marché du travail, et de leur vulnérabilité au démantèlement des systèmes de reconnaissance et de protection sociale dont elles bénéficiaient auparavant.

Les mandants de l'OIT étaient divisés sur ces évolutions. La position de la plupart des employeurs et de quelques gouvernements était – et demeure – que la régulation des conditions de travail risque d'avoir des effets pervers sur la compétitivité, la croissance et la création d'emplois. Les travailleurs et la plupart des gouvernements s'opposaient, pour leur part, à la dérégulation. Ils étaient largement appuyés par le Bureau qui publia des critiques sur la flexibilité et la fragmentation du marché du travail, et entreprit des recherches pour tenter de souligner les avantages économiques d'une série d'institutions de protection du travail³⁵. Mais ces divergences de vues eurent évidemment des répercussions sur la réponse apportée par l'Organisation et les recherches du Bureau n'eurent que peu d'impact face à

³³ Sur ce processus en général, voir G. Rodgers et J. Rodgers (dir. de publication): *Les emplois précaires dans la régulation du marché du travail: la croissance du travail atypique en Europe de l'Ouest* (Genève, Institut international d'études sociales, 1989); sur le cas de l'Espagne en particulier, voir J. Banyuls et al.: «The transformation of the employment system in Spain: Towards a Mediterranean neoliberalism?», dans G. Bosch et al. (dir. de publication): *European employment models in flux – A comparison of institutional change in nine European countries* (New York, Palgrave Houndsmills, 2009).

³⁴ Pour l'Amérique latine, voir V. Tokman: *Una voz en el camino: Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2004), chapitre IV.

³⁵ Voir par exemple, G. Standing: *Unemployment and labour market flexibility: The United Kingdom* (Genève, BIT, 1986); W. Sengenberger et D. Campbell (dir. de publication): *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring* (Genève, Institut international d'études sociales, 1994); P. Auer (dir. de publication): *Changing labour markets in Europe: The role of institutions and policies* (Genève, BIT, 2001); et plus récemment, D. Kucera et J. Berg (dir. de publication): *In defence of labour institutions: Cultivating justice in the developing world* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008).

l'importance des forces économiques. Il fallut du temps pour élaborer des normes prenant en compte la nouvelle diversité des statuts. Des conventions furent adoptées, (n° 175) sur le travail à temps partiel en 1994, (n° 177) sur le travail à domicile en 1996, et (n° 181) sur les agences d'emploi privées en 1997, mais elles ne recueillirent pas beaucoup de ratifications, notamment les deux premières qui, en 2008, n'avaient obtenu que 11 et 5 ratifications respectivement. Les tentatives pour élaborer une convention sur les travailleurs contractuels échouèrent – même si elles aboutirent finalement à une recommandation, un instrument plus faible, sur la relation de travail en 2006. La situation des travailleurs domestiques est maintenant à l'ordre du jour des Conférences internationales du Travail de 2010 et 2011, donc la situation progresse, mais lentement.

Finalement, alors que ces dix dernières années le chômage s'est remis à baisser dans les pays industrialisés, au moins jusqu'en 2007, les conditions de travail ont suscité un regain d'intérêt – par exemple devant la résistance de plus en plus grande des travailleurs à l'intensification du travail³⁶ –, et on a assisté à un renversement des tentatives antérieures pour réduire la sécurité du travail, un regain d'intérêt pour une législation sur le salaire minimum, et de nouveaux efforts pour étendre diverses protections aux travailleurs à temps partiel ou atypiques. La Commission européenne a joué un rôle important dans ce processus, en publiant une série de communications et de propositions politiques sur les méthodes à suivre pour répondre à la fragmentation de plus en plus grande du marché du travail et en adoptant des directives sur le temps partiel, les contrats à durée déterminée et maintenant (probablement) le travail dans les agences d'intérim³⁷.

En ce qui concerne les travaux de l'OIT, l'objectif essentiel depuis 1999 a été d'intégrer les politiques d'amélioration de la qualité du travail dans le cadre plus large de l'Agenda du travail décent (dont nous parlerons plus en détail au chapitre 6), qui adopte une approche intégrée vis-à-vis des droits au travail, de la promotion de l'emploi et du dialogue social, ainsi que des différentes composantes de la protection sociale évoquée ici. Par exemple, dans le cadre de la contribution de l'OIT au «processus DRSP» – un programme dirigé par la Banque mondiale liant les stratégies nationales de réduction de la pauvreté à la réduction de la dette –, l'Organisation a essayé d'inclure certains éléments relatifs aux conditions de travail dans les approches intégrées de réduction de la pauvreté et

³⁶ F. Green: *Demanding work: The paradox of job quality in the affluent economy* (Princeton, Princeton University Press, 2005).

³⁷ Un exemple parmi d'autres: Le livre vert de l'Union européenne sur le droit du travail: *Moderner le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle* (COM/2007/0627), 24 octobre 2007. Voir aussi la communication de la Commission européenne: *Vers des principes communs de flexisécurité: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, adoptée le 27 juin 2007.

de développement national. L'OIT a apporté sa contribution sur les questions de salaires au Pakistan, au Libéria, au Pérou et en Indonésie, sur la sécurité et la santé au travail au Libéria, au Mali, et au Ghana, et sur l'amélioration de la législation du travail en Tanzanie et ailleurs³⁸.

Une des dernières évolutions dans ce domaine a été l'apparition d'une nouvelle perspective relative à l'économie informelle, avec un concept qui étend la notion de secteur informel au travail salarié précaire et mal réglementé, pour ou au sein d'entreprises formelles. Il existe une certaine convergence de vues chez les mandants de l'OIT sur les questions relatives au secteur informel, pour des raisons différentes. Les représentants de travailleurs considèrent généralement que le secteur informel mine leurs efforts pour améliorer les normes, et devrait devenir formel. Les employeurs décrivent l'économie informelle comme une concurrence déloyale pour les entreprises qui respectent le droit du travail et le code fiscal, et aboutissent aux mêmes conclusions que les travailleurs. Bien sûr, aucun de ces deux groupes ne représente complètement les avis de leurs adhérents, étant donné que de nombreuses entreprises formelles tirent profit des faibles coûts de production de l'économie informelle – alors que, dans de nombreux pays, l'économie informelle représente la seule source réaliste d'emplois, mais les travailleurs de l'économie informelle sont mal représentés dans les structures syndicales.

Malgré tout, cette convergence de vues officielle a permis au Bureau de présenter un document de stratégie sur le travail décent dans l'économie informelle à la Conférence internationale du Travail de 2002, contenant une série de suggestions sur les moyens d'améliorer la qualité du travail dans l'économie informelle, grâce à la concrétisation des droits et à l'extension de la sécurité sociale (voir les chapitres 2 et 4) et des méthodes locales à faible coût pour améliorer la sécurité et la santé (mais pas les autres conditions de travail). La stratégie peut se résumer à cette phrase: «il faut convaincre les propriétaires de petites et micro-entreprises que la qualité des emplois est une bonne chose pour les affaires ...»³⁹. Le document souligne que l'amélioration des compétences et l'instauration d'un climat propice au développement des entreprises permettent aussi d'améliorer la qualité du travail. Les employeurs ont plaidé en faveur d'un cadre réglementaire léger, donnant aux entreprises le plus de libertés possible, alors que les travailleurs voulaient encore progresser vers une application universelle des normes du travail qui ont été adoptées. Les discussions de la Conférence ont conclu qu'il fallait tenir

³⁸ Voir D. Ghai: *ILO participation in PRSPs: An independent evaluation* (Genève, BIT, 2005).

³⁹ BIT: *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002, p. 77.

systématiquement compte du secteur informel (en réalité le formaliser), et en renforcer la représentation, implicitement dans le cadre tripartite existant.

La persistance et la croissance de l'économie informelle en tant que secteur à bas coût, mal réglementé, avec des emplois de mauvaise qualité, semble indiquer que son existence est fondée sur de solides raisons économiques. Il n'y a donc pas forcément de corrélation positive entre qualité du travail et productivité. Les dernières réflexions montrent la nécessité d'une approche graduelle, permettant d'établir un socle minimal et un cadre de réglementation modeste⁴⁰. Mais, sans représentation appropriée des acteurs concernés – ce qui jusqu'à présent dépassait les capacités de la structure tripartite existante – et des investissements à grande échelle pour développer les capacités de l'économie, l'économie informelle restera probablement un large réservoir d'emplois de piètre qualité.

L'impact des travaux de l'OIT – quelques illustrations

Plutôt que de tenter de couvrir tous les aspects de la qualité du travail, nous examinerons dans le reste de ce chapitre trois aspects essentiels de façon plus détaillée: la durée du travail, la sécurité et la santé au travail, et le salaire minimum. L'OIT a commencé par la durée du travail, avec la convention n° 1, et ce sujet a toujours été au cœur des préoccupations des travailleurs et des employeurs, et souvent aussi une source considérable de conflits. La sécurité et la santé au travail est un sujet éminemment technique, qui revêt une grande importance pour la qualité du travail. Et le salaire minimum est un lien essentiel entre les normes de l'OIT d'une part, et le niveau de vie et la réduction de la pauvreté d'autre part.

Comme nous allons le voir, ces trois sujets illustrent différents types d'activités et d'influence de l'OIT. Concernant la durée du travail, l'OIT a contribué de façon substantielle aux débats politiques à différentes époques, et le monde a progressé vers la semaine de 40 heures qui avait été suggérée par l'OIT dès les années 30. Mais, ces dernières décennies, les cadres mondiaux semblent perdre de leur influence sur les politiques relatives au temps de travail devant des perspectives nationales très diverses. La sécurité et la santé au travail, en revanche, est un domaine dans lequel l'OIT a joué un rôle technique discret mais toujours utile, en proposant des cadres et des systèmes d'information largement utilisés par les spécialistes. Sur la question des salaires, l'OIT a joué un rôle important pendant

⁴⁰ Pour avoir une présentation de cette approche, voir V. Tokman (dir. de publication): *De la informalidad a la modernidad* (Santiago du Chili, BIT, 2001).

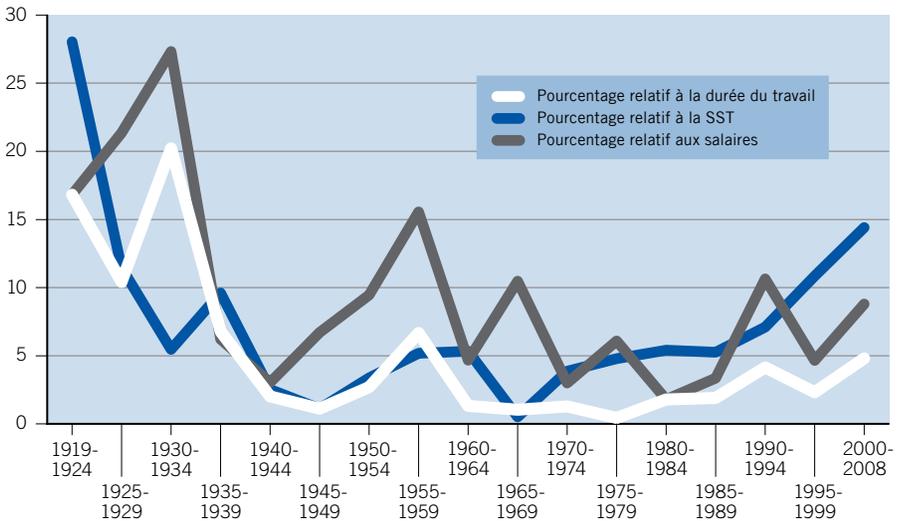
nombre d'années, mais ses efforts ont notablement diminué après les années 70, l'OIT n'étant maintenant que faiblement présente dans le débat politique à ce sujet; des efforts pour remédier à cette situation sont en cours depuis peu.

Les efforts de l'OIT pour améliorer la qualité du travail se répartissent en quatre grandes catégories. Il y a tout d'abord le processus de normalisation. Parmi les 76 conventions à jour, 31 portent sur un des aspects de la qualité du travail, au sens où nous l'entendons dans ce chapitre. Il y a plus de normes internationales du travail sur la qualité du travail que sur tout autre sujet, mais le bilan des ratifications est inégal. Seulement trois des 25 conventions adoptées depuis 1965 dans ce domaine (sans les conventions maritimes) ont recueilli plus de 40 ratifications (les conventions antérieures ont reçu plus de ratifications). Toutefois, même si le bilan des ratifications est mitigé, il s'agit néanmoins d'un effort considérable pour établir un cadre international de réglementation. L'influence sur les législations nationales ne se limite pas uniquement à la ratification, car très souvent les participants aux discussions de la Conférence internationale du Travail sont directement impliqués dans l'élaboration de leur législation nationale, souvent avec l'assistance technique du Bureau.

Deuxièmement, le Bureau a entrepris des recherches sur différents aspects des salaires et des conditions de travail, et a développé des systèmes d'information comme l'*Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*, dont nous parlons ci-dessous. L'intensité de ces efforts et les publications qui en découlent ont varié selon les époques. La fréquence des articles dans la *Revue internationale du Travail* est un indicateur intéressant sur les tentatives du BIT pour analyser ces trois questions en lien avec la qualité du travail. Il ne s'agit pas d'un indicateur parfait, car la revue a évolué avec le temps, et la publication dépend de la politique éditoriale; de plus, tous les types de travaux ne font pas de bons sujets d'articles pour la *Revue internationale du Travail*. Mais cet indicateur présente des séries sur une longue période avec une certaine continuité, porte sur tous les domaines couverts par le BIT, et donne des indications sur les tendances de l'intérêt et des efforts de recherche qui sont difficiles à trouver ailleurs.

La figure 1 montre le pourcentage d'articles relatifs aux trois aspects de la qualité du travail que nous explorons ici, sur l'ensemble des articles de la *Revue internationale du Travail*. On peut voir qu'ils représentaient une part importante des articles jusqu'au milieu des années 30. Après ce premier élan, le nombre d'articles sur la durée du travail a décliné, et n'a pas repris son niveau antérieur; les travaux sur la sécurité et la santé au travail furent également nombreux au début, avant de baisser jusqu'à un niveau assez bas dans les décennies qui suivirent la guerre, et de reprendre pour se maintenir à un niveau assez soutenu dans les années 70 à 90; ils ont de nouveau augmenté par la suite; la question des salaires

Figure 1. Articles de la *Revue internationale du Travail* sur les aspects de la qualité du travail, 1919-2008



Note: le chiffre pour la sécurité et la santé au travail de 1919 à 1924 était de 46 pour cent (il a été réduit sur le graphique pour des raisons d'échelle).

montre quant à elle une tendance erratique, et très peu de travaux furent publiés dans les années 70 et 80. La reprise récente du nombre d'articles publiés sur les salaires (et aussi sur la durée du travail et la sécurité et la santé au travail) semble refléter de nouvelles priorités dans le cadre de l'Agenda du travail décent.

Troisièmement, un effort considérable a été consacré à la diffusion des idées de l'OIT sur la qualité du travail, avec des activités de promotion et de sensibilisation, de coopération avec des réseaux de spécialistes, et une série de projets et de missions de coopération technique, notamment dans le cadre du PIACT. Tout cela implique la création de capacités pour élaborer et mettre en œuvre des politiques au niveau national, sous forme d'institutions spécialisées et de systèmes d'administration du travail, et la mise en place de systèmes d'inspections du travail. Les réseaux sont particulièrement importants dans le domaine de la sécurité et la santé au travail.

Quatrièmement, il existe tout un historique d'élaboration de codes de conduite, comme les codes de sécurité, et de promotion de ces codes par les entreprises. Cette activité comprend le soutien à l'élaboration de politiques nationales, ainsi que le fait d'attirer davantage l'attention sur les actions volontaires comme la responsabilité sociale des entreprises. Par exemple, la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale

(déclaration EMN) (1977, révisée en 2000 et en 2006) comporte une section importante où il est dit que les entreprises multinationales devraient, entre autres, accorder les meilleures conditions possibles, en matière de salaires, de conditions de travail, de normes de sécurité et de santé, dans le cadre des politiques du gouvernement. Les représentants des employeurs de l'OIT estiment que cette déclaration est un instrument important pour guider les politiques des entreprises.

*La durée du travail*⁴¹

Les tendances sur le long terme

Dans son célèbre article de 1930 sur les «perspectives économiques pour nos petits-enfants»⁴², Keynes imaginait les problèmes économiques résolus en 2030 après un siècle de croissance économique et le travail largement remplacé par les loisirs.

Ainsi pour la première fois depuis ses origines, l'homme se trouvera face à face avec son véritable, son éternel problème – quel usage faire de sa liberté, comment occuper les loisirs que la science et les intérêts composés lui auront assurés, comment vivre sagement et agréablement, vivre bien?

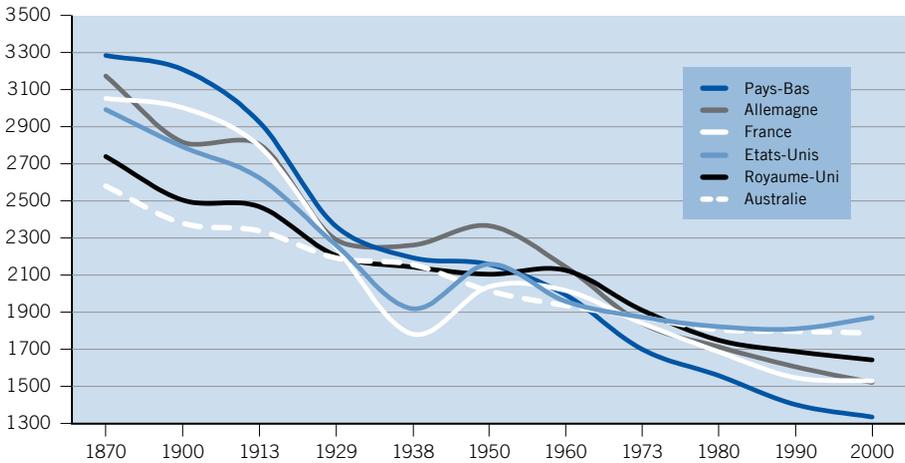
Il spéculait sur une durée du travail de 3 heures par jour et de 15 heures par semaine. Ce faisant, il reflétait l'attente générale des économistes que l'augmentation des revenus serait transformée à la fois en des niveaux de consommation plus élevés, et moins d'heures de travail.

Grosso modo, le bilan historique suggère que c'est bien dans cette direction que va l'évolution, au moins dans les pays industrialisés, mais le temps de travail est beaucoup moins sensible aux revenus qu'on ne le croit généralement. Même si nous ne sommes pas encore en 2030, la vision de Keynes est clairement inaccessible. Dans la société de consommation, l'apparition constante de nouveaux produits et de nouveaux besoins entretient la demande de revenus toujours plus élevés, et par conséquent d'une durée du travail longue. La figure 2 montre une réduction importante de la durée annuelle du travail du dix-neuvième siècle aux années 30 dans les pays industrialisés, un plateau ou un renversement de cette

⁴¹ Cette section doit beaucoup à deux documents préparés pour le projet Le centenaire de l'OIT en 2008: J. Murray: *ILO and working conditions, An historical analysis*; et D. McCann: *Contemporary working time law: evolving objectives, subjects and regulatory modes*, disponibles à l'adresse www.iloCentury.org; et aux recherches empiriques sur la durée du travail de Sangheon Lee et Deirdre McCann.

⁴² J. M. Keynes: *Essais de persuasion* (Paris, Editions Gallimard, 2^e édition), pp. 203-204.

Figure 2. Tendances à long terme de la durée annuelle du travail.
Sélection de pays, 1870-2000 (heures annuelles)



Sangheon Lee *et al.*, 2007, figure 3.1, tirée de M. Huberman et C. Minns: *Hours of work in old and new worlds: The long view, 1870-2000*, document 95 (Dublin, Institute for International Integration Studies, October 2005).

tendance durant la seconde guerre mondiale et les années qui suivirent, et une nouvelle reprise de la baisse jusqu'en l'an 2000 – mais le rythme de la baisse est faible si on le compare à l'augmentation substantielle des revenus réels notamment durant la période de l'après-guerre, et ce rythme est particulièrement faible dans les pays anglo-saxons.

Qui plus est, des études effectuées pour un projet de recherche récent du BIT suggèrent qu'environ 22 pour cent des travailleurs dans le monde travaillaient plus de 48 heures par semaine au début du vingt et unième siècle, plus de quatre-vingts ans après l'adoption de la norme de l'OIT (convention n° 1) qui limitait à 48 heures la durée hebdomadaire maximale, au moins pour les ouvriers de l'industrie⁴³.

Les normes relatives à la durée du travail et leur impact

Ce n'était pas un hasard si la première convention de l'OIT fixait à 48 heures la durée hebdomadaire du travail dans l'industrie. La limitation de la durée du travail, comme nous l'avons vu au chapitre 1, était l'une des principales revendications

⁴³ S. Lee, D. McCann et J. Messenger: *Working time around the world: Trends in working hours, law and policies in a global comparative perspective* (Abingdon, Routledge et BIT, 2007), p. 54.

du mouvement syndical international depuis de nombreuses années, et cette question était généralement considérée comme légitime, et susceptible de faire l'objet d'une législation internationale, pour décourager la concurrence au moyen d'une durée excessive du travail, mais aussi comme concession importante aux revendications des travailleurs qui contribuerait à contenir l'influence de la révolution bolchevique. D'ailleurs, la question de la durée du travail resta à l'ordre du jour de l'OIT durant toutes les années 20 et 30, avec une série de conventions portant sur certains aspects du temps de travail, comme les congés payés, et les catégories particulières de travailleurs, y compris les restrictions sur le travail des femmes la nuit. Une grande partie du travail d'analyse du Bureau était consacré à cette question – il n'y eut pas moins de 84 articles publiés dans la *Revue internationale du Travail* entre 1921 et 1940 sur certains aspects de la durée du travail⁴⁴. A la fin des années 30, un pays qui aurait ratifié toutes les conventions pertinentes de l'OIT se serait engagé à limiter la durée du travail à 40 heures hebdomadaires, avec repos hebdomadaire et congés payés.

Mais très peu de pays avaient ratifié toutes les conventions pertinentes à cette date; en réalité, nombre de pays industrialisés n'en avaient ratifié aucune. Et la nature du débat avait changé durant cette période. A partir des années 30, la question n'était plus d'interdire des horaires de travail excessifs pour empêcher une concurrence déloyale, mais plutôt de partager le travail pour maintenir le niveau d'emploi. Il s'agissait de l'objectif explicite de la convention (n° 47) de la semaine des quarante heures adoptée en 1935. Les employeurs ainsi que certains gouvernements influents s'opposèrent fortement à l'extension de la portée des instruments internationaux dans ce domaine; les Pays-Bas, l'Empire britannique, la Suisse, et le Canada figuraient parmi les opposants à la convention sur les quarante heures, qu'ils considéraient comme irréaliste d'un point de vue économique. G. A. Johnston, fonctionnaire du BIT de 1920 à 1957, fait le commentaire suivant à propos de la convention sur les quarante heures de travail: «même ses plus fervents partisans ne se faisaient aucune illusion sur le nombre de ratifications qu'elle pourrait recueillir». Il décrit l'histoire du traitement de cette question par l'OIT «comme la chronique mélancolique d'échecs répétés, ou bien comme une saga inspirée par le refus persistant d'accepter la défaite»⁴⁵.

C'est à l'OIT que se déroulait essentiellement ce débat international sur la durée du travail dans les années 30, même si l'impact de ces activités était surtout indirect. L'évolution politique et la pression sociale au niveau national avaient

⁴⁴ Par contre il n'y en eut que 54 dans les soixante-cinq années qui suivirent jusqu'en 2006.

⁴⁵ G. A. Johnston: *The International Labour Organisation: Its work for social and economic progress* (Londres, Europa, 1970), pp. 165-166.

sans aucun doute plus d'influence que l'action internationale. Par exemple, c'est le Front populaire qui introduisit les deux semaines de congés payés en France en 1936. Cependant, les acteurs nationaux, les travailleurs et les gouvernements se servirent de l'OIT comme d'une plate-forme et d'un moyen de renforcer leurs objectifs politiques nationaux. Entre autres exemples, l'OIT était une référence dans le débat sur la durée du travail en Allemagne dans les années 20⁴⁶. Les pressions du Bureau, et en particulier de son directeur, pour faire ratifier les conventions, montrent le lien entre débat international et national:

[...] j'ai utilisé même jusqu'aux dictatures d'Espagne et d'Italie pour arracher des ratifications à des gouvernements qui avaient besoin de manifester au dehors qu'ils n'étaient pas des gouvernements réactionnaires. En France, j'utilise le plus que je puis à l'heure actuelle les petits conflits entre radicaux et socialistes pour obtenir du Sénat les ratifications nécessaires⁴⁷.

Durant la guerre, la durée du travail s'allongea bien évidemment de nouveau, mais elle recommença à baisser dans les pays industrialisés après 1950. L'étude d'ensemble de l'OIT de 1967 sur cette question constata que des progrès considérables avaient été accomplis au niveau des normes nationales et internationales relatives à la durée du travail, et parallèlement au niveau de la pratique; l'étude d'ensemble de 1984 conclut que cette tendance s'était poursuivie. L'étude la plus récente (2005) plaide en faveur de la poursuite de l'activité normative, afin d'aligner les normes antérieures sur les nouvelles pratiques au travail⁴⁸.

Sangheon Lee *et al.* illustrent bien les difficultés rencontrées pour démontrer la contribution de l'OIT à cette tendance, car ils montrent qu'il n'existe pas de relation intrinsèque dans les pays entre la ratification des deux principales normes relatives à la durée du travail et l'incidence du travail excessif (défini comme une durée de travail dépassant 48 heures par semaine)⁴⁹. Les pays qui ont ratifié les conventions n^{os} 1 et 47 présentent autant de travail excessif que les pays qui n'ont pas ratifié. Mais, bien sûr, cela ne prouve rien, puisque certains pays où le travail

⁴⁶ Dans les années 20, il y eut plusieurs discussions au parlement et l'OIT était la référence pour les revendications des syndicats. Voir S. Kott: *Albert Thomas, l'Allemagne et l'OIT (1919-1933). Dénationaliser les politiques sociales*, projet de document, Genève, 2008.

⁴⁷ Albert Thomas, lettre à M. Donau, directeur du Bureau de Berlin le 9 décembre 1925, citée dans D. Guérin: *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: de l'internationalisme à l'Europe* (Institut européen de l'Université de Genève, 1996), p. 31.

⁴⁸ BIT: *Etude d'ensemble des rapports concernant la convention (n^o 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, et la convention (n^o 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930*, Rapport III (partie 1B), Conférence internationale du Travail, 93^e session, Genève, 2005.

⁴⁹ Lee *et al.*: *op. cit.*, p. 53.

excessif existe peuvent ratifier les conventions justement dans le cadre d'un effort pour s'atteler à ce problème, ce qui tendrait à créer un lien positif entre ratification et durée du travail – et c'est vrai pour la plupart des normes.

Dans la pratique, les législations nationales ont progressivement convergé vers l'aspiration de la semaine de quarante heures inscrite dans la convention n° 47, de 1935, et la recommandation (n° 116) sur la réduction de la durée du travail, de 1962. Lee *et al.* estiment que: «la réalité de 2005 confirme que la limite de quarante heures est maintenant la norme dominante» dans le monde, au sens où il s'agit de la norme à laquelle adhèrent le plus grand nombre de pays. Mais il existe de grandes variations nationales, et les normes internationales ne semblent pas être le point de référence principal. Par ailleurs, les mandants de l'OIT ont dans de nombreux pays joué un rôle important dans le débat national sur la politique de la durée du travail, et ils se sont manifestement appuyés sur les travaux du Bureau. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les instruments internationaux doivent être considérés comme l'un des éléments d'un processus politique et social plus vaste, dans lequel une grande partie de l'influence du Bureau provient de son travail avec les mandants et d'autres acteurs au niveau national ou local.

L'«approche de l'OIT»

Réduire le temps de travail n'est pas une «idée de l'OIT», mais il existe une approche de l'OIT sur ce sujet qui fait la différence. Tout d'abord, cette approche rassemble toute une série de problèmes et tente de les organiser dans un cadre commun: la durée de la journée de travail; la réglementation des heures supplémentaires; les jours de repos et les congés; la protection de la maternité; l'organisation du travail à temps partiel; le travail posté et le travail de nuit; et les relations entre vie professionnelle et vie familiale.

Deuxièmement, comme Murray l'a souligné⁵⁰, l'approche de l'OIT donne explicitement à l'Etat un rôle à jouer pour empêcher l'exploitation et permettre une reproduction sociale. Certaines décisions peuvent être laissées à la sphère privée, par le biais de la négociation collective par exemple, mais cela doit se faire dans les limites fixées par la loi, avec l'obligation pour tous les intervenants d'être informés de leurs droits et des prestations qui leur reviennent.

Troisièmement, pendant des années, l'approche de l'OIT dans ce domaine – comme dans bien d'autres – s'articulait autour de la figure de l'homme au travail, salarié à temps plein dans l'industrie. A l'origine, la limitation de

⁵⁰ J. Murray: *op. cit.*, p. 5.

la durée du travail était destinée à créer un espace que Murray décrit comme «les aspirations masculines», qui comprenaient «le jardinage, cultiver un jardin ouvrier et avoir un poulailler, faire du sport et participer à des jeux, et augmenter ses connaissances dans les bibliothèques, en suivant des conférences et des cours techniques»⁵¹. Ainsi, diverses catégories d'emplois que l'on décrirait maintenant comme atypiques étaient exclues. Étant donné que les femmes étaient plutôt concentrées dans ces catégories, les normes étaient imprégnées de préjugés sexistes. On est en train de corriger cette situation, mais ce travail n'est pas encore terminé pour l'ensemble des instruments de l'OIT.

Quatrièmement, l'OIT a toujours fait allusion à la dimension économique de la durée du travail, à deux niveaux: au niveau microéconomique, en établissant un lien entre la réduction ou la réorganisation du temps de travail et des améliorations de la productivité et de l'efficacité; et au niveau macroéconomique, en se fondant sur l'idée que la réduction du temps de travail était un des instruments permettant de créer des emplois. Toutefois, les recherches de l'OIT sur l'impact économique des politiques de réduction du temps de travail ont été fort limitées, et n'apportent que peu de preuves pour étayer les postulats économiques qui sont parfois énoncés. Par exemple, la réduction du temps de travail semble un instrument très peu performant pour créer des emplois – l'expérimentation la plus récente dans ce sens, les 35 heures en France, est généralement considérée comme n'ayant eu qu'un impact limité sur le niveau global d'emploi⁵² et, même si cette idée revient régulièrement à l'OIT, elle n'a eu que peu d'influence sur l'agenda de l'Organisation depuis les années 30⁵³.

Le lien au niveau microéconomique est une arme à double tranchant. L'influence grandissante des théories économiques néolibérales dans les années 80, et en particulier la pression en faveur de la flexibilité du marché du travail, expliquent partiellement le peu de progrès réalisés ces dernières années au niveau de la réglementation sur la durée du travail. Les positions de l'OCDE et de la Banque mondiale ont été exposées plus haut. Les études de la Banque mondiale *Doing Business* ont adopté la position que la réglementation du marché du travail – y compris la

⁵¹ Recommandation (n° 21) sur l'utilisation des loisirs, 1924, maintenant retirée.

⁵² Voir entre autres sources, Pierre Boisard, «Le temps de travail en France», document de travail 34, Centre d'études de l'emploi, Paris, 2004.

⁵³ L'une des raisons est que le groupe des travailleurs n'est pas unanime à ce sujet. Les syndicats de pays comme l'Allemagne, la France, le Brésil ont favorisé la réduction du temps de travail comme une source de créations d'emplois, mais les syndicats d'autres régions du monde ont donné la priorité à d'autres objectifs, dont l'augmentation du temps de loisir, le contrôle des heures supplémentaires, et la limitation des horaires excessifs de travail.

réglementation de la durée du travail – inhibe la croissance⁵⁴. Une perspective similaire sous-tend le long débat sur la directive de l'Union européenne sur le temps de travail, qui limite la durée hebdomadaire du travail à 48 heures, avec une disposition permettant de sortir du système (*opt-out*) autorisant les accords individuels entre employeurs et travailleurs pour dépasser cette durée. Le gouvernement du Royaume-Uni a réussi à maintenir cette clause, à la consternation de la plupart des autres membres de l'Union européenne⁵⁵.

La dimension de genre

Il est évident que les politiques relatives au temps de travail comportent un volet important qui touche à l'égalité des sexes, volet compris différemment selon les époques, puisque l'OIT est passée d'une approche «protectrice» à une approche intégrée de l'égalité de genre. Trois questions ont été abordées en particulier:

- le travail de nuit pour les femmes;
- la protection de la maternité;
- le travail à temps partiel.

L'OIT a adopté à sa première Conférence une convention (n° 4) interdisant aux femmes le travail de nuit dans l'industrie⁵⁶. Cette interdiction, considérée comme une mesure de protection à une période où l'égalité entre les hommes et les femmes était un objectif très lointain, répondait à une revendication importante. Mais toute protection implique inégalité (et selon les critères actuels, cette convention serait considérée par beaucoup comme un moyen de protéger les emplois des hommes). Cette convention, de plus en plus considérée comme une restriction aux droits des femmes, suscitait l'opposition des mouvements féministes, et elle a été dénoncée par un certain nombre de pays, pour être finalement remplacée en 1990 par une nouvelle convention qui – contrairement à la précédente – n'interdit pas le travail des femmes la nuit, mais exige que des alternatives soient proposées aux femmes enceintes et après l'accouchement. Il s'agit d'un cas intéressant non seulement en raison de l'évolution dans la façon d'envisager la question d'une époque à l'autre, mais aussi en raison de la pression exercée sur l'OIT pour qu'elle adapte ses normes aux changements de société. Dans ce cas, l'OIT a plutôt été à la

⁵⁴ Voir le chapitre 1.

⁵⁵ Sur ces questions, voir McCann, 2008, *op. cit.*

⁵⁶ Voir également la discussion à ce sujet au chapitre 2.

remorque des idées et des pratiques nationales et régionales (en Europe du moins) au lieu de les devancer.

Le cas du congé de maternité est similaire à celui du travail de nuit, au sens où on est passé d'une perspective directive à une perspective de soutien. Les protections inscrites dans la convention (n° 3) sur la protection de la maternité de 1919 n'ont guère été étendues, même si la dernière révision date de l'an 2000 – en partie en raison d'une forte opposition idéologique à l'extension de la protection, dirigée par le groupe des employeurs, qui a voté en bloc contre la nouvelle convention, et par quelques gouvernements. Mais les dispositions sont plus souples, et accordent plus d'attention aux indemnités et aux droits qui accompagnent le congé.

Le travail à temps partiel concerne en majorité les femmes, et est souvent peu réglementé. La plupart des législations nationales du travail comportent des seuils en fonction de la durée du travail, et le travail à temps partiel est un moyen d'éviter leur application. Il est aussi beaucoup moins facile d'organiser les travailleurs à temps partiel. Il y a toujours eu des résistances considérables à l'extension des droits aux travailleurs à temps partiel et – comme nous l'avons dit plus haut – la convention qui a finalement été adoptée en 1990 n'a pas été beaucoup ratifiée.

Murray⁵⁷ explique que la vision des travailleuses qui se dégage des premières conventions de l'OIT diffère de celle de l'homme au travail. La femme au travail n'était pas considérée comme une citoyenne en tant que telle, ni au travail ni dans la société dans son ensemble. Le temps qu'elle passait en dehors du travail appartenait à la sphère domestique, non réglementée. De plus, à la différence des hommes, les femmes n'avaient pas leur mot à dire pour l'adaptation de leur travail à leurs besoins en matière de soins aux personnes à charge, étant donné que les premières conventions reposaient sur des interdictions (du travail durant les six semaines après l'accouchement, du travail la nuit).

Cette approche a commencé à évoluer dans les années 70, apportant une réponse plutôt tardive à l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail, en reconnaissant l'invisibilité d'une grande partie du travail domestique et des soins aux personnes à charge, et en accordant plus d'attention à l'égalité entre les hommes et les femmes. La convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, déclarait qu'il était nécessaire de reconnaître et d'encourager les soins aux personnes à charge donnés par les hommes et les femmes, et d'intégrer les exigences de la famille à celles du travail rémunéré. Même

⁵⁷ J. Murray: *op. cit.*, p. 16.

si la convention ne fait qu'appeler à l'élaboration de politiques nationales au moyen de dispositions assez larges, c'est un instrument qui peut être utilisé – et qui l'a été par les mouvements féministes – pour promouvoir les objectifs de genre.

Comme le dit Murray, «à l'orée du nouveau siècle, une vision beaucoup plus sophistiquée de la 'question du travail', combinant travail et vie, est apparue. On reconnaissait de plus en plus que, pour les travailleurs (hommes et femmes) ayant des responsabilités familiales, le temps passé en dehors du travail n'était pas du temps passé comme le travailleur le souhaitait, comme le postulait l'OIT dans sa vision d'autrefois. Au contraire, les travailleurs devaient intercaler des périodes de travail et de non-travail pour différentes raisons, et des durées différentes»⁵⁸. Cependant, les efforts de l'OIT pour élaborer un cadre politique plus adapté se sont à ce jour limités à la recherche et aux activités de promotion⁵⁹.

Les défis

Les politiques relatives au temps de travail ne peuvent pas vraiment être analysées indépendamment de l'environnement socio-économique. Partout dans le monde, beaucoup de gens ne travaillent pas autant d'heures qu'ils le souhaiteraient; c'est particulièrement vrai pour beaucoup de femmes travaillant à temps partiel. Et ceux dont la durée du travail est très longue, surtout les travailleurs indépendants ou les travailleurs occasionnels de l'économie informelle, le font avec des niveaux de productivité ou de salaires très faibles afin de survivre. Pour eux, il est indispensable d'augmenter leur productivité ou leurs salaires pour pouvoir réduire leur durée de travail, ce que beaucoup souhaiteraient en principe. Le problème ne vient pas du fait que l'économie informelle échappe à la réglementation; il est plutôt dû au fait que la réduction de la durée du travail ne peut se faire que dans le cadre d'un ensemble de mesures plus vastes comportant des objectifs en matière de production et de revenus. En d'autres termes, les politiques relatives à la durée du travail ne peuvent pas se limiter à la seule réglementation – elles ne peuvent pas être dissociées des problèmes de sous-emploi et de productivité.

C'est différent de la vision économique simpliste qui prétend que la réglementation de la durée du travail n'est pas souhaitable car elle réduit la flexibilité et limite la création d'emplois. Bien au contraire, dans tous les pays, cette réglementation fournit une protection importante à de nombreux travailleurs, et il est très probable que la réduction de la protection des travailleurs qui ont un emploi régulier n'aurait aucun effet positif pour les travailleurs de l'économie

⁵⁸ Murray: *op. cit.*, pp. 17-18.

⁵⁹ Voir McCann: *op. cit.*

informelle. Ce point revient régulièrement dans les recherches du Bureau. Mais on peut en déduire qu'il faut encore réfléchir à un cadre politique relatif à la durée du travail de ceux qui sont exclus du champ d'application de la législation nationale en vigueur. Jusqu'à présent, l'OIT n'a pas eu grand-chose à proposer dans ce domaine. Il faudrait mieux comprendre le lien entre les aspects juridiques, sociaux, économiques et l'aspect développement de la durée du travail.

D'une façon générale, le cadre législatif de l'OIT relatif à la durée du travail semble fragmentaire et à certains égards dépassé, et il existe de solides arguments en faveur d'une approche intégrée plus cohérente. C'est du moins l'avis de la Commission d'experts dans l'étude d'ensemble de 2005. Il ne s'agit pas seulement de la durée du travail (des heures, du repos hebdomadaire, des congés payés, etc.) dans différents secteurs et pour certaines catégories de travailleurs, il s'agit également de l'organisation du temps de travail, notamment les moyens d'introduire de la souplesse à la fois pour les travailleurs et pour les entreprises. Mais le plus grand défi vient de la persistance de trop longues heures de travail, ou d'heures inappropriées, en dépit de l'existence d'une réglementation nationale et internationale complète. Dans de nombreux pays en développement, plus de 40 pour cent des travailleurs ont une durée de travail excessive⁶⁰.

La sécurité et la santé au travail

La protection de la vie et de la santé des hommes et des femmes au travail était une priorité naturelle au début du vingtième siècle. L'usage de produits chimiques dangereux était très répandu. L'interdiction de l'utilisation du phosphore blanc (jaune) dans la fabrication des allumettes fut l'une des premières causes emblématiques du droit international du travail en 1906, mais il y en eut bien d'autres. Il y avait des maladies mortelles comme l'anthrax et la silicose. Et les accidents sur les lieux de travail étaient fort répandus, il y eut notamment un incendie notoire à New York, en 1911, dans une usine textile, dans lequel 146 personnes périrent, et des pressions furent exercées sur le gouvernement pour qu'il impose une réglementation.

Il y a eu certainement au cours du siècle dernier une amélioration considérable de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail dans les pays industrialisés. Mais ce sujet présente deux éléments surprenants. Tout d'abord, le nombre de morts en lien avec le travail reste énorme dans le monde. Une estimation établie

⁶⁰ Lee et McCann: *op. cit.*; McCann: *op. cit.*

par le BIT en 2002 avance le chiffre de 2 millions de décès en lien avec le travail chaque année. De plus, le taux de mortalité pour la Chine et l'Inde dans cette estimation est, et c'est peu plausible, légèrement inférieur à celui des économies de marché des pays industrialisés, si bien que le nombre réel de morts est probablement bien supérieur⁶¹. Malheureusement, les catastrophes sont fréquentes, quelques-unes sont célèbres mondialement (comme la catastrophe d'Union Carbide, à Bhopal, en 1984, qui tua plusieurs milliers de personnes, ou l'incendie de l'usine de jouets Kader, en Thaïlande, en 1993, qui fit 188 morts et 500 blessés).

Ensuite, une grande marge d'incertitude entoure ces chiffres. Dans de nombreuses régions du monde, les informations existantes sont insuffisantes pour juger si l'on progresse vraiment ou pas. Etablir des statistiques dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail est très difficile en raison des problèmes de mesures et de définitions. Certaines maladies professionnelles mettent des années avant de se déclarer, et il peut être problématique d'établir formellement le lien avec le travail. Les statistiques sont incohérentes. Doit-on comptabiliser de la même façon un accident de la route sur le chemin du travail et un accident occasionné par une machine sur le lieu de travail? Dans les pays en développement, beaucoup d'accidents ne font pas l'objet de rapports. De nombreux pays industrialisés montrent une amélioration des statistiques à différentes époques pour les taux d'accident et pour certaines maladies⁶², mais il y a toujours de nouveaux procédés et de nouvelles situations qui apparaissent. Et, dans les pays en développement, l'évolution rapide de l'économie semble exacerber le problème au lieu de le réduire.

Le point de départ de l'action de l'OIT en 1919 était de fournir une base de connaissances utilisables pour l'élaboration de politiques. A la première Conférence internationale du Travail, il fut demandé au Bureau «de dresser la liste des principaux processus jugés nuisibles à la santé». Cela s'avéra difficile non seulement à cause des avis médicaux contradictoires, mais parce que les avis sur ce qui était dangereux variaient en fonction des implications économiques. Le travail de l'OIT pour régler le plomb blanc dans la peinture en est une bonne illustration. Une convention (n° 13) fut certes adoptée en 1921 pour interdire l'utilisation de plomb blanc dans certaines situations, à l'issue d'après discussions⁶³. Mais de puissants intérêts économiques étaient en jeu, notamment chez les producteurs de

⁶¹ BIT: *Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail: étude approfondie en vue de l'élaboration d'un plan d'action*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003, tableau 1, p. 9.

⁶² *Ibid.*

⁶³ J. Heitmann: «The ILO and the regulation of white lead in Britain during the interwar years: An examination of international and national campaigns in occupation health», in *Labour History Review*, vol. 69, n° 3, décembre 2004.

plomb de Grande-Bretagne qui menèrent un combat d'arrière-garde contre l'interdiction, en argumentant qu'une réglementation plus légère suffirait – en dépit des preuves solides de la mortalité des peintres par empoisonnement au plomb. Albert Thomas fut accusé d'alliance avec les producteurs français et belges d'un substitut à base de zinc. Quand des intérêts économiques sont en jeu, les mesures de précaution suscitent des résistances.

Le chef du service d'hygiène industrielle du BIT était Luigi Carozzi, un militant de Milan qui joua un rôle essentiel dans les réseaux européens favorables à une réforme médicale avant la guerre. Carozzi fut à la tête des activités du Bureau en la matière pendant toute la période de l'entre-deux-guerres⁶⁴. Pour l'OIT, la question stratégique consistait à faire reconnaître le domaine de la santé au travail en tant que tel, et que l'OIT devienne un acteur incontournable de l'action internationale dans ce domaine. Carozzi avait plusieurs objectifs: tout d'abord répondre à la demande initiale d'établir une base de données grâce à la recherche. Quelque 57 articles sur différents aspects de la sécurité et de la santé au travail furent publiés dans la *Revue internationale du Travail* jusqu'en 1926, et une série d'études sur les risques pour la santé et la prévention des accidents fut publiée de 1924 à 1940. Il n'était évidemment pas possible pour le BIT d'être le premier centre de recherches sur des sujets aussi variés et techniques. Son avantage comparatif était plutôt de centraliser les informations et les connaissances sur certains des risques les plus graves pour la santé au travail.

Ce qui a conduit, pour reprendre l'expression d'Albert Thomas, à:

une sorte d'encyclopédie où seraient analysées, du triple point de vue du travail à accomplir, du travailleur qui l'accomplit et des milieux où il l'accomplit, les multiples tâches du travail humain, les propriétés des matières manipulées, les opérations de manipulation et de transformation, les sources et les agents possibles d'intoxication et de maladie, les données statistiques sur leurs effets actuellement connus, les symptômes, le diagnostic, la thérapeutique, la prophylaxie, les législations protectrices dès maintenant existantes⁶⁵.

Il s'agissait de l'*Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*, une idée dont la valeur est avérée puisqu'elle en est à sa quatrième édition et est largement diffusée

⁶⁴ Nous devons la discussion sur les travaux de Carozzi et du BIT sur la silicose à T. Cayet, P.-A. Rosental et M. Thébaud-Sorger: *Histoire du service d'hygiène industrielle du BIT*, document rédigé pour le projet Le centenaire de l'OIT, disponible à l'adresse: www.ilocentury.org.

⁶⁵ BIT: *Hygiène du travail; encyclopédie d'hygiène, de pathologie et d'assistance sociale*. Préfacée dans sa première édition par Albert Thomas, Genève, 1930.

en trois langues. L'idée d'avoir une importante base de connaissances sur ce sujet est restée un élément essentiel de la stratégie de l'OIT. Elle fut renforcée en 1959 par la mise en place d'un centre permanent d'informations (CIS) qui existe encore, est aujourd'hui en ligne et comprend l'*Encyclopédie* et d'autres sources. Environ 140 institutions (les mandants de l'OIT ainsi que d'autres institutions indépendantes) en sont membres. Il s'agit d'une des nombreuses bases de données en ligne, mais si on cherche sur Google «information sur la sécurité et la santé au travail», elle apparaît sur la deuxième page, avec d'autres systèmes nationaux d'informations (mais pas si on cherche «information sur la prévention des accidents du travail»). Il est évidemment difficile de juger de la vraie valeur d'un système d'informations de ce type, étant donné qu'il existe fort peu d'informations indépendantes sur son utilisation. A plusieurs reprises est apparu un certain scepticisme dans des rapports internes⁶⁶. Cependant, le programme a manifestement une base d'utilisateurs, puisqu'il est régulièrement consulté par les spécialistes de ce domaine⁶⁷.

Le deuxième objectif de Carozzi était de se concentrer sur une cause stratégique. Il choisit la silicose. Il s'agissait d'une maladie mortelle, qui avait empiré avec la mécanisation des mines, mais qui n'était pas correctement reconnue, en partie en raison des intérêts économiques en jeu. La France, la Belgique et les Pays-Bas s'opposèrent à la reconnaissance de la maladie durant toute la décennie des années 30⁶⁸. Mais l'OIT avait des arguments solides pour montrer que la silicose était effectivement une maladie (avec toutes les infections pulmonaires et autres qu'elle induisait) et une maladie très liée au lieu de travail, et Carozzi les utilisa.

Il s'appuya dans ce dessein sur une troisième action: la mobilisation des réseaux internationaux, dont il était déjà membre. Cette stratégie porta ses fruits lors d'une importante conférence sur la silicose tenue à Johannesburg en 1930, un endroit où existait une concentration de mines. Il s'agissait de la première réunion de l'OIT en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord. En mobilisant l'opinion des experts, l'OIT avait jeté les bases pour que la reconnaissance générale de la silicose soit considérée comme un domaine d'action important. Il en résulta l'adoption de la convention n° 42, en 1934, sur les réparations pour les travailleurs

⁶⁶ Voir par exemple, BIT: *Rapport du Comité ad hoc sur le programme de sécurité et d'hygiène du travail*, Conseil d'administration, 188^e session, Genève, novembre 1972, GB.188/9/5, paragraphe 12. Voir également BIT: *Evaluation du PIACT*, *op. cit.*, qui disait qu'«Il devient [...] nécessaire pour le CIS d'obtenir en retour des renseignements sur la manière dont les informations qu'il diffuse sont utilisées», et qui considérait que l'information contenue était «moins utile pour les pays en développement». Le programme fut modifié en 1986 à la lumière de cette évaluation.

⁶⁷ Cependant, le personnel du CIS ne dispose pas d'informations détaillées sur son utilisation. Environ 2000 à 3000 demandes d'informations sont déposées par mois sur la base de données, mais il s'agit d'un seul des moyens mis à disposition pour accéder à l'information.

⁶⁸ Cayet *et al.*: *op. cit.*, p. 3.

atteints d'une maladie professionnelle, qui faisait référence de façon spécifique à la silicose, parmi d'autres maladies importantes.

Cet exemple est important car il montre comment un certain nombre d'actions et d'approches complémentaires se sont avérées efficaces pour avoir un impact. Les réseaux, la recherche, l'information, les normes, la promotion, tout a joué un rôle pour établir la crédibilité de l'action de l'Organisation.

La période qui suivit fut difficile à cause de la guerre. Après la guerre, l'OIT mit un certain temps pour reconstituer son expertise dans ce domaine, et la répartition des compétences avec l'OMS qui venait d'être créée était source de conflit. Au bout du compte, l'OIT abandonna le volet strictement médical de la santé au travail, pour lequel l'OMS avait démontré son avantage comparatif, et se tourna vers la prévention, en combinant la sécurité et la santé en un seul programme⁶⁹. Les efforts de recherche diminuèrent également. Dans les années 50 et 60, il y eut des publications du BIT sur des sujets aussi divers que les accidents électriques, et les problèmes et besoins particuliers des pays en développement, mais d'autres organisations, comme la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui venait d'être créée, disposaient de beaucoup plus de ressources pour la recherche.

Tout au long de cette période, le BIT concentra son travail sur l'élaboration de recueils de directives pratiques et de certaines normes spécifiques, et sur la coopération technique.

Un certain nombre de conventions portant sur des risques particuliers en matière de sécurité et de santé au travail furent adoptées à partir de 1960; la première, sur les radiations, est le fruit d'un long processus de recherche et de débats, comprenant également l'élaboration de codes types de règlement de sécurité. Dans un examen approfondi du travail accompli par le BIT dans le domaine de la sécurité et la santé au travail jusqu'en 1969, les deux grands experts de l'époque, Marcel Robert et Luigi Parmeggiani, montrèrent que les travaux du BIT sur les radiations avaient eu une influence considérable dans ce domaine, car il impliquait de la recherche, des réseaux, et de la promotion, dans un processus qui rappelait l'action de l'Organisation au sujet de la silicose trente ans plus tôt⁷⁰.

L'élaboration et la diffusion de codes et de recueils de directives pratiques types, qui avaient commencé dans les années 30 avec un code type de l'hygiène industrielle, s'avèrent des instruments importants de promotion des idées de l'OIT. Ces codes étaient souvent basés sur le résultat de discussions d'experts et

⁶⁹ Un comité mixte OMS-OIT de la santé au travail fut ultérieurement créé et continue de se réunir, et il existe des activités communes relativement modestes.

⁷⁰ M. Robert et L. Parmeggiani: «Cinquante années de collaboration internationale au service de la santé et de la sécurité des travailleurs» in *Revue internationale du Travail*, vol. 99, n° 1, 1969 (Genève, BIT).

Figure 3. Exemples de symboles de dangers adoptés par l'OIT



De gauche à droite, ils représentent les dangers de corrosion, d'explosion, d'incendie, d'agents oxydants et d'empoisonnement.

Source: Johnston, *op. cit.*, p. 346.

de discussions tripartites, et certains furent élaborés et promulgués par les comités sectoriels (de l'industrie) du BIT, comme ceux des métiers de la métallurgie ou du cuir et de la chaussure⁷¹. Le cas de l'étiquetage des substances dangereuses dans les années 50 eut une influence particulière, avec un impact visible, dans lequel le comité des industries chimiques joua un rôle significatif. Les symboles de dangers qui furent adoptés sont maintenant couramment utilisés, après avoir été repris dans les recommandations de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

Cette approche est encore pratiquée de nos jours. Entre 1972 et 2005, 41 de ces recueils ont été adoptés. On ne sait pas si tous ont eu un impact majeur, mais il y a de nombreuses preuves de leur utilisation dans diverses situations. On trouve fréquemment des références à ces codes sur le site des associations de producteurs et des associations professionnelles; ils sont utilisés par les mandants de l'OIT et pour la coopération technique [de l'OIT]; ils sont source d'inspiration pour la législation nationale; et ils sont utilisés dans des accords-cadres internationaux. Pour cette dernière utilisation, on peut prendre l'exemple (parmi bien d'autres) de l'accord-cadre type de la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB), utilisé dans les accords mondiaux avec un certain nombre de multinationales, qui cite le Recueil de directives pratiques de l'OIT sur la sécurité et la santé dans les travaux forestiers, et celui sur la sécurité dans l'utilisation des laines isolantes en fibres vitreuses synthétiques⁷².

La nature technique d'une grande partie de ces travaux n'exclut pas, il faut le souligner, la diversité d'approches. Par exemple, il existait deux visions très différentes de la promotion de la sécurité au travail: l'une plus «latine» d'origine,

⁷¹ E. Weisband: *ILO industrial committees and sectoral activities: An institutional history* (Genève, BIT, 1966), p. 125.

⁷² Voir <http://www.fitbb.org/index.cfm?n=191&l=5&on=189>.

fondée sur la réglementation et l'organisation administratives; l'autre plus «anglo-saxonne» fondée sur la responsabilité et l'assurance individuelles. Les codes de sécurité du BIT doivent tenir compte de ces perspectives différentes.

Au cours de cette période, les conseils techniques et l'assistance aux pays en développement, qui se sont développés dans les années 50 et 60, représentaient une autre activité importante, tout comme d'autres aspects du programme de coopération technique du Bureau. Une grande partie des efforts de l'époque portait sur la mise en place d'institutions nationales dotées de capacité technique pour faire de la recherche et superviser les politiques en matière de sécurité et de santé au travail, et connut un certain nombre de succès. Robert et Parmeggiani citent l'exemple de l'Inde, où un réseau de centres fut mis en place avec l'appui du BIT.

Dans l'ensemble, on peut raisonnablement dire que l'OIT a joué un rôle significatif dans l'élaboration des politiques de sécurité et de santé au travail dans les pays industrialisés, au moins jusque dans les années 60. Robert et Parmeggiani pointent un certain nombre de succès, parmi lesquels «les résultats obtenus dans la lutte contre l'infection charbonneuse, l'intoxication par le phosphore, l'anquilostomiase des mineurs, le saturnisme des typographes et des peintres»⁷³. Ils soulignent aussi le déclin de la silicose. Mais ils évoquent aussi ce qu'ils considèrent comme des échecs – l'augmentation des bronchites, des maladies de la peau et des allergies, entre autres – et lancent un appel à faire de nouveaux efforts.

Dans les années 70, la sécurité et la santé au travail furent incorporées au PIACT. Dans la pratique cependant, le service responsable de la SST continua sur sa lancée, en élaborant en particulier une convention-cadre (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs adoptée en 1981, qui continue de recevoir des ratifications de nos jours. La convention reprend l'essentiel de l'approche de l'OIT, c'est-à-dire la coopération tripartite, les procédures pour identifier et réglementer les situations dangereuses et nuisibles, les systèmes d'inspection appropriés et la recherche et le partage des informations entre toutes les parties concernées. Récemment, l'Algérie, l'Australie, la Chine, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée et la Fédération de Russie, ainsi que d'autres pays, ont ratifié la convention n° 155. On peut constater la poursuite d'un programme de recherche modeste mais significatif avec la publication d'un certain nombre d'articles dans la *Revue internationale du Travail*.

Le programme actuel, appelé SAFEWORK depuis 1999, continue dans la même veine. L'idée fondamentale est que les systèmes et les instruments internationaux de connaissances peuvent contribuer à l'amélioration de la sécurité et

⁷³ *Op. cit.*, p. 145.

de la santé au travail au niveau national. Ce domaine n'est pas vraiment controversé au sein de l'OIT. Employeurs et travailleurs reconnaissent son utilité, et forment ensemble un groupe de pression efficace au niveau tant national qu'international. Dans une enquête entreprise auprès des Etats Membres pour l'examen du programme de 2003, 75 pour cent des réponses indiquaient qu'ils «avaient eu recours aux conventions pertinentes relatives à la SST et à l'inspection du travail à titre d'orientation ou de modèle pour élaborer leur législation nationale»⁷⁴. Les questions de SST figurent dans divers codes de responsabilité sociale des entreprises, y compris la Déclaration sur les entreprises multinationales de l'OIT. Comme le dit Jukka Takala, ancien directeur du programme, «le progrès exige une main-d'œuvre en bonne santé qui travaille en sécurité; aucun pays ne peut atteindre un haut niveau de compétitivité et de productivité sans tenir compte de la sécurité, de la santé et du bien-être des travailleurs». Il dit que les politiques de l'Union européenne en la matière ont été influencées par l'OIT, et qu'on peut le voir dans les directives de l'UE et les résolutions du Parlement européen⁷⁵. Une nouvelle convention, n° 187, suit cette approche de cadre général.

Il est plus difficile de dire que l'OIT a réussi à faire de la sécurité au travail un élément prioritaire du développement. Son travail de coopération technique dans ce domaine n'a généralement pas reçu beaucoup de financements. Il est vrai que le programme a été renforcé à la fin des années 80, avec des engagements de soutien financier à long terme, particulièrement de la Finlande, afin de transférer les connaissances et de mettre en place des institutions en Asie et en Afrique. Malgré tout, l'étendue du programme reste limitée. Il ne s'agit pas de négliger l'impact d'une série de programmes et de projets locaux, qui font régulièrement l'objet de rapports dans les publications du BIT. Mais ils touchent des centaines, voire des milliers de travailleurs, plutôt que des millions.

Au-delà du financement, se pose la question de l'équilibre du programme, qui, par sa nature même, se concentre sur les institutions formelles et les cadres réglementaires. Comme l'examen de 2003 l'a montré, l'essentiel des problèmes de sécurité et de santé au travail dans les pays en développement sont le fait de petites entreprises informelles que ces approches ne peuvent atteindre. Des politiques plus souples et mieux adaptées sont nécessaires. Même si le programme SAFEWORK actuel se préoccupe du secteur informel – et là encore, il y a des exemples d'impact réussi au niveau local, par exemple parmi les travailleurs à domicile et les

⁷⁴ BIT: *Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail: étude approfondie en vue de l'élaboration d'un plan d'action*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 91^e session, 2003.

⁷⁵ Communication personnelle.

travailleurs sur des petits sites de construction dans plusieurs pays d'Asie orientale⁷⁶ –, il ne semble pas figurer en tête des priorités.

Un domaine de recherche semble avoir été relativement négligé, il s'agit du volet économique de la sécurité et de la santé. Les améliorations de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail devraient généralement augmenter la productivité. C'est particulièrement vrai pour les accidents, qui coûtent cher. Le Bureau ne semble pas avoir tiré parti de cet élément pour engager des recherches sur les avantages économiques d'une meilleure prévention des accidents. Une grande partie de ses travaux s'appuie sur le postulat que la valeur de l'amélioration de la sécurité et de la santé est évidente – alors qu'en réalité, s'il n'existe pas d'études économiques pour le démontrer, les politiques ne seront pas adoptées. La lenteur de la progression dans les pays en développement reflète manifestement le coût des améliorations en matière de sécurité et de santé, et prouver les avantages économiques qui en découlent devrait aider à les faire adopter.

Dans l'ensemble, il est possible de démontrer que les activités de l'OIT sur la sécurité et la santé au travail ont eu une influence dans ce domaine, et représentent une source importante de connaissances et d'appui aux actions nationales. On peut voir les liens avec les réseaux mondiaux de spécialistes dans les réunions régulières du Congrès mondial sur la sécurité et la santé au travail, co-organisé par le Bureau, qui réunissent plusieurs milliers de participants. Ce travail comporte des lacunes – notamment, comme nous l'avons vu plus haut, au sujet de l'analyse économique et des moyens d'améliorer la sécurité et la santé dans le secteur informel – mais ces travaux montrent bien comment une promotion constante des idées de l'OIT peut faire avancer l'agenda politique mondial.

Le salaire minimum

Les travaux de l'OIT sur les salaires peuvent se diviser en trois grandes périodes.

Tout d'abord, les débuts de l'Organisation furent une période d'intérêt pour la politique des salaires avec un large débat, qui commença par le salaire minimum dans les années 20, et se poursuivit avec le rôle de la politique des salaires dans la lutte contre la Grande Dépression. La convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, de 1928, est l'une des six conventions, en dehors des conventions sur les droits fondamentaux au travail, ayant reçu plus de 100 ratifications. Dans les années 20 et les années 30, le rapport du Directeur à la Conférence

⁷⁶ BIT: *Decent work in Asia: Reporting on results 2001-2005*, Rapport du Directeur général, Quatorzième réunion régionale asiennne, Busan, République de Corée, août-septembre 2006, encadré 5.5, p. 71.

internationale du Travail comportait régulièrement un examen de l'évolution des salaires, car il s'agissait d'un des aspects fondamentaux du monde du travail.

Ensuite, après la guerre, les progrès sur les salaires minima furent consolidés avec la prise en compte d'autres dimensions de la politique des salaires, comme la protection des salaires et l'égalité de rémunération. Parallèlement apparaissait un débat sur le rôle de la politique des salaires dans le développement économique, auquel l'OIT contribua dans les années 60 et au début des années 70.

La troisième période, depuis le milieu des années 70, vit le déclin de la capacité de l'OIT à apporter une réponse à la question des salaires. La figure 1 à la page 121, qui montre les articles de la *Revue internationale du Travail* relatifs aux salaires minima, illustre ce manque de travaux. Actuellement, un effort est en cours pour reconstruire la capacité dans ce domaine⁷⁷, mais l'OIT a été absente des débats sur la politique des salaires pendant une période où des changements brutaux au niveau des salaires réels eurent un impact important sur les travailleurs dans le monde.

Nous allons consacrer l'essentiel de cette section aux salaires minima, préoccupation principale de l'OIT dans ce domaine⁷⁸.

L'élaboration d'une politique des salaires dans les années 20 et les années 30

La Constitution de l'OIT prévoyait dans ses objectifs «le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable» ainsi que «le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale». Et le travail ne doit pas être considéré comme une marchandise – donc son prix ne peut être uniquement déterminé par l'offre et la demande.

Le point de départ le plus évident était de fixer un seuil minimum pour les salaires. A la création de l'OIT, seuls quelques pays appliquaient des salaires minimaux. En Grande-Bretagne, il existait des conseils d'industrie (Trade Boards) dans certaines branches (les industries de la sueur), dont l'objectif était d'empêcher l'exploitation, notamment des femmes et des travailleurs à domicile. L'Australie

⁷⁷ Parmi les publications récentes figurent F. Eyraud et C. Saget: *L'essentiel sur les salaires minimums dans le monde* (Paris, La Documentation française, 2005); et J. Velasco et A. Marinakis (dir. de publication) *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur* (Genève, BIT, 2006). Une base de données a également été mise en place sur le droit relatif aux salaires minimaux (www.ilo.org/travdatabase).

⁷⁸ Cette section résume en grande partie le document de Andrés Marinakis: *The role of the ILO in the development of minimum wages*, 2008, document élaboré pour le projet Le centenaire de l'OIT, disponible à l'adresse: www.ilocentury.org.

et la Nouvelle-Zélande fixaient des salaires minimaux par branche d'industrie en fonction des régions. Six Etats des Etats-Unis et quatre provinces du Canada avaient des législations sur les salaires minimaux. En France et en Norvège, il existait des catégories de travailleurs dans l'industrie textile auxquels s'appliquaient des salaires minimaux, particulièrement les travailleurs à domicile.

A sa première Conférence de l'OIT, le Bureau fut chargé d'explorer cette question. Une des interrogations essentielles était de savoir s'il pouvait y avoir un seul salaire minimum au niveau international. Dans une note interne adressée au Directeur, un fonctionnaire britannique de la section des statistiques (et son chef de 1929 à 1940), James Nixon, souligna que la détermination des salaires minimaux était une affaire très complexe, très différente des autres normes du travail.

Le second rapport sous lequel un salaire minimum diffère des autres niveaux minima est que le niveau de vie, traduit en une somme de monnaie ou de commodités, diffère à tel point d'un pays à l'autre qu'un standard international est presque, sinon totalement, impossible à fixer.

Il concluait que:

Chaque Etat doit par conséquent pouvoir déterminer son propre standard, et tout ce qu'une conférence internationale peut faire, c'est poser certains principes, d'après lesquels chaque Etat devrait procéder⁷⁹.

Nixon avait beaucoup de clairvoyance, mais il apparut rapidement que les informations existantes sur les différents systèmes nationaux étaient fragmentaires, et que la communauté internationale ne disposait pas des statistiques élémentaires nécessaires, ni sur les salaires ni sur les niveaux de vie. Avant de poursuivre l'examen de la question des salaires minimaux, il fallait avoir une base de connaissances plus étoffée.

Un programme de recherches fut donc lancé, qui comprenait des études par pays et la collecte de nouvelles données. Et les conclusions, contraires aux idées reçues de l'époque, furent que:

les éléments disponibles dans certains pays Membres de l'OIT montrèrent que la réglementation sur les salaires minimaux avait été favorable à la paix sociale, avait permis d'augmenter le niveau de production et de maintenir l'emploi à des niveaux

⁷⁹ Archives de l'OIT, dossier N 104/0/0 (texte en français), p. 5, § 2-3.

élevés. Sur les marchés de l'emploi très concurrentiels, là où les employeurs étaient particulièrement en mesure de réduire les salaires, la législation sur les salaires minimaux pouvait contrebalancer cette puissance pour venir en aide aux travailleurs désorganisés⁸⁰.

L'idée d'un salaire minimum commun au niveau international persistait encore au cours des discussions techniques des années 20, et soulevait beaucoup de préoccupations et de doutes. Pourtant, l'idée semble avoir été définitivement abandonnée avec la formulation de la proposition britannique d'inclure la question des salaires à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1927. Le mémorandum envoyé par Humbert Wolfe, du ministère britannique du Travail, au Directeur adjoint, M. Butler, indiquait clairement que:

nous n'avons pas l'intention de suggérer que les salaires pourraient être fixés par la convention elle-même, mais simplement que les différents Etats devraient examiner des méthodes de fixation des salaires. Ce qui signifie que la convention pourrait tout au plus proposer des méthodes supplémentaires de fixation des salaires pour couvrir certaines industries limitées, mais qu'*en aucun cas elle ne fixerait des niveaux de salaires chiffrés*⁸¹.

Humbert Wolfe joua un rôle particulièrement actif dans ce processus, en tant que délégué du gouvernement britannique, et fut élu président de la Commission sur les méthodes de fixation des salaires minima chargée de préparer le questionnaire à envoyer aux pays, son avis avait donc du poids.

La convention fut adoptée en 1928. Son objectif principal était: «l'élimination du versement de salaires indûment bas aux travailleurs et l'élimination de la concurrence déloyale entre employeurs au niveau des salaires»⁸². D'une façon générale, les pays dans lesquels la négociation collective était plus développée étaient sceptiques quant à la nécessité d'introduire des mécanismes de fixation des salaires minima, et cette position reste encore répandue de nos jours (par exemple, ni le Danemark, ni la Finlande, ni la Suède, où la négociation collective est un mécanisme fort, n'ont ratifié la convention). On pensait à l'époque que le développement de la négociation collective rendrait les salaires minima superflus. Et, en

⁸⁰ Citation de A. Endres et G. Fleming: *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950* (Londres, Cambridge University Press, 2002).

⁸¹ H. Wolfe: *Memorandum with regard to the Minimum Wage item, proposed by the British Government for insertion at the 1927 agenda*, Archives de l'OIT, dossier N 104/0/1, Genève, 1925.

⁸² BIT: Méthodes de fixation des salaires minima, projet de rapport et questionnaire, Conférence internationale du Travail, 10^e session, Genève, 1927.

dépit d'un débat considérable sur la façon de fixer le niveau des salaires minima, et sur la référence dans la Constitution de l'OIT à un salaire assurant un niveau de vie convenable, la convention resta muette sur les principes qui devaient guider la fixation des salaires minima, à l'exception d'une référence aux «salaires exceptionnellement bas». Cet aspect était transféré dans la recommandation, mais même la recommandation était très vague.

Malgré tout, la convention n° 26 et la recommandation n° 30 qui l'accompagne doivent être considérées comme un véritable progrès. Dans les années 20, fort peu de pays avaient un salaire minimum, et on ne savait presque rien des spécificités de son application dans chaque pays. Le BIT avait reçu un mandat concret de faire des recherches dans ce domaine, d'en diffuser les résultats au moyen de publications et de conférences, et de développer des définitions statistiques afin de pouvoir comparer ces informations. Dans les années qui suivirent, l'essentiel des activités du Bureau sur les salaires consista à remplir cette mission. A la fin des années 30, 22 pays avaient ratifié la convention n° 26.

Dans les années qui suivirent l'adoption de la convention toutefois, l'idée d'améliorer les conditions de travail en fixant un salaire minimum pour les métiers où le salaire était bas fut sérieusement mise à mal par la crise des années 30. L'économie mondiale était entrée dans un cercle vicieux de montée du chômage, réduction des salaires, baisse de la demande, et faiblesse des investissements. A propos des salaires, certains économistes préféraient laisser l'économie trouver un nouveau point d'équilibre à un niveau inférieur (sans prendre en compte le coût social), alors que d'autres estimaient qu'une augmentation des salaires pourrait aider à renverser la tendance en stimulant la demande (dans l'espoir que l'inflation resterait contenue, ce qui permettrait des augmentations du salaire réel).

L'OIT s'opposa à la première position. Dans son discours à la Conférence de 1931, Albert Thomas résuma ainsi le dilemme relatif aux salaires:

Nous sommes en présence de deux grandes tendances. Certains sont favorables aux revendications ouvrières et disent avec les Américains: «Les hauts salaires sont à la base de la prospérité industrielle». D'autres disent que pour atténuer la crise, il n'y a qu'un seul moyen: la réduction des salaires qui permettra une baisse du prix de revient, une consommation accrue [...]

Il exprima ses doutes au sujet de la stratégie de réduction des salaires:

Et d'autre part, j'ai les plus grands doutes sur l'idée que la réduction des salaires puisse être le remède. La thèse soutenue à ce sujet vaudrait tout au plus pour les industries exportatrices. Mais si on fait des réductions de salaires dans un pays

donné, on les fera dans le pays d'à côté. Bien plus, si on ne peut pas dire de façon certaine que les hauts salaires soient cause de la crise, je crois fort, par contre, que les réductions de salaires diminuent encore les possibilités de consommation⁸³.

Alors que l'OIT n'était certainement pas l'acteur le plus influent dans ce face-à-face entre néoclassiques et keynésiens, ses arguments s'avèrent justes finalement. Une politique de salaire minimum pouvait aider à stopper la spirale à la baisse des salaires, et une politique de salaires élevés pouvait effectivement aider à maintenir les niveaux de consommation. Les recherches du BIT essayèrent de fournir des fondements empiriques à ces politiques. La grande étude sur les salaires entreprise à la demande d'Henry Ford en est l'illustration; il s'agissait d'établir le niveau de salaires réels dans différents endroits où son entreprise prévoyait d'implanter sa production de voitures. L'intention de Ford était d'établir des niveaux de salaires communs et d'éviter de se faire accuser de dumping social. En réalité, cette étude fut rattrapée par la dépression, mais elle reflétait l'esprit de l'époque, selon lequel les salaires élevés devaient aller de pair avec des niveaux d'emploi et de production élevés⁸⁴. Cette approche s'est traduite, après l'élection de Roosevelt en 1932, par des propositions politiques des Etats-Unis, par exemple à la Conférence monétaire et économique mondiale de la Société des Nations en 1933⁸⁵.

Consolidation et expansion dans les décennies qui suivirent la seconde guerre mondiale

La place que l'OIT avait obtenue dans le domaine des salaires dans les années 20 et 30 s'est vue consolidée et étendue après la guerre. Des conventions sur la protection des salaires, les salaires minima dans l'agriculture (qui était exclue de la convention n° 26) et sur l'égalité de rémunération entre hommes et femmes furent adoptées et largement ratifiées ensuite.

La question essentielle, concernant les activités relatives aux salaires minima, était de répondre aux besoins des pays à faibles revenus, et d'établir un lien plus fort entre la politique des salaires et le développement économique. Les salaires minima étaient à l'ordre du jour pour ces pays. En Inde, un comité sur les salaires équitables avait été mis en place très vite après l'indépendance, et ses recommandations

⁸³ A. Thomas: *Politique sociale internationale* (Genève, BIT, 1948), p. 89.

⁸⁴ On peut trouver un récit très vivant de cet épisode dans V. de Grazia: *Irresistible empire: America's advance through twentieth century Europe* (Cambridge MA, Belknap Press, 2005), pp. 78-93.

⁸⁵ BIT: Rapport des représentants de l'Organisation internationale du Travail à la Conférence monétaire et économique, Conseil d'administration, 64^e session, Genève, octobre 1933, GB.64/13/914.

allaient tout à fait dans le sens de l'idée initiale de l'OIT du salaire assurant un niveau de vie convenable⁸⁶. En Amérique latine, de nombreux pays avaient adopté une législation sur les salaires minima – et, même pour les gouvernements populistes comme ceux de Peron en Argentine et de Vargas au Brésil, il s'agissait d'un point essentiel de leur politique.

Au début des années 60, le bilan de l'OIT en matière de diffusion de la notion de salaire minimum et de son application pouvait être considéré comme très positif. En 1969, la convention n° 26 avait été ratifiée par 76 pays et était la troisième convention la plus ratifiée⁸⁷. Cette convention, qui ne s'appliquait qu'aux industries de transformation et au commerce, fut complétée par la convention n° 99, relative aux méthodes de fixation des salaires minima dans l'agriculture en 1951. Malgré tout régnait le sentiment que l'application des salaires minima avait dépassé le cadre de ces conventions, en particulier pour les pays en développement.

En novembre 1965, le Conseil d'administration demanda au Directeur général d'envisager de convoquer une réunion d'experts sur «les méthodes de fixation des salaires minima et d'autres questions relatives à la politique des salaires, en mettant particulièrement l'accent sur les pays en développement», à l'ordre du jour de l'année 1967. Cette réunion avait pour mission d'examiner, tout d'abord, les problèmes rencontrés pour fixer les salaires minima et, deuxièmement, de quelle manière les conventions et les recommandations de l'OIT sur cette question devaient être révisées, si nécessaire.

La majorité des experts participant à la réunion devaient venir des pays en développement⁸⁸. Il s'agissait d'un changement majeur comparé au processus qui avait abouti à l'adoption de la convention n° 26, qui avait été dominé par les pays européens. Dudley Seers, du Royaume-Uni, fut désigné rapporteur pour le premier point de l'ordre du jour. Il était directeur de l'Institut des études sur le développement qui venait d'être créé à l'Université du Sussex, et c'était un théoricien éminent du développement. La perspective du développement imprègne l'ensemble du rapport.

Dès le début du rapport, la question des salaires minima était replacée dans un contexte plus large: «dans les pays en voie de développement, la législation sur le salaire minimum doit être considérée comme un élément d'un ensemble

⁸⁶ Gouvernement de l'Inde, ministère du Travail: *Committee on fair wages: Report* (Simla, 1949).

⁸⁷ Elle n'était surpassée que par la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, et par la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

⁸⁸ BIT: *Composition et ordre du jour des commissions et de diverses réunions*, Conseil d'administration, 170^e session, Genève, novembre 1967, GB.170/6/10.

de mesures faisant partie de la stratégie de la lutte contre la pauvreté, son objectif majeur»⁸⁹. Un élément crucial de la stratégie de développement consistait à modifier la structure existante de répartition des revenus. Le rapport mentionnait clairement que la fixation des salaires minima avait un impact limité sur l'amélioration de la répartition des revenus en soi et que, si les augmentations de salaires n'étaient pas absorbées par le profit ou par un accroissement de la productivité, elles entraîneraient une hausse des prix – au risque de voir la situation empirer. Cependant, le rapport expliquait également que: «Partout la fixation de salaires minimums peut constituer, en tout cas, l'instrument d'une politique effective pour atteindre un objectif: elle peut empêcher le paiement de salaires particulièrement bas à des groupes de travailleurs vulnérables et, ce faisant, elle peut aussi contribuer à une répartition des revenus quelque peu meilleure»⁹⁰. Parmi les critères permettant de déterminer le niveau du salaire minimum figuraient les besoins des travailleurs et de leurs familles⁹¹, la capacité de paiement des employeurs et, de façon significative, les exigences du développement économique.

En 1970, une nouvelle convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima fut adoptée, non sans difficultés. Les deux points de controverse portaient sur la façon de déterminer les besoins des travailleurs, et la manière de tenir compte de la capacité de paiement des employeurs. Au sein de la commission de la Conférence, le traitement de la capacité de paiement était un élément de discordance majeur entre les membres employeurs et travailleurs du groupe de travail. Les membres travailleurs expliquaient que, «contrairement aux procédures de fixation des salaires en général, il fallait, lors de la fixation du salaire minimum, tenir compte uniquement de considérations sociales, et non de considérations économiques», et qu'il était très difficile de vérifier en pratique l'existence de cette capacité de paiement⁹². Les membres employeurs de la commission soutenaient avec force que les considérations économiques devaient être prises en compte, arguant que, sinon, il pourrait en résulter de l'inflation et du chômage, ce qui affaiblirait le rôle de protection de cet instrument.

La convention ne fait aucune allusion à l'égalité entre hommes et femmes, en dehors d'une référence dans le préambule à la convention (n° 100) sur l'égalité

⁸⁹ BIT: *Rapport de la Réunion d'experts sur la fixation du salaire minimum et les problèmes connexes, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement*, Conseil d'administration, 170^e session, Genève, novembre 1967, GB.170/6/10.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ «Un salaire ne répond à la notion de salaire de subsistance que s'il couvre de manière appropriée les besoins de tous ceux qui en dépendent» (*Ibid.*).

⁹² BIT: *Rapport de la Commission du salaire minimum*, Conférence internationale du Travail, 53^e session, Genève, 1969.

de rémunération. Lors du débat sur la convention, le seul moment où la question de l'égalité entre les hommes et les femmes fut abordée fut l'examen d'une proposition d'amendement sur la prise en compte des besoins de la famille dans la méthode de fixation des salaires minima – sous-entendant que les besoins des soutiens de famille (essentiellement des hommes) étaient plus importants que les besoins relatifs aux deuxièmes salaires (essentiellement des femmes). L'amendement ne fut pas adopté.

La rédaction finale de la convention identifiait deux grands critères, qui n'étaient pas forcément cohérents, pour la fixation du niveau des salaires minima:

- a) «les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux;
- b) les facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, le niveau de productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi.»

A l'issue de ce processus, l'OIT disposait d'un nouvel instrument au champ d'application et au contenu plus étendus que la convention n° 26. Cette convention favorisait l'idée que le salaire minimum est un instrument parmi d'autres pour réduire la pauvreté dans le cadre d'une stratégie de développement. L'adoption de cette convention peut être considérée comme le point culminant de la longue histoire des salaires minima à l'OIT.

La convention n° 131 est un instrument important, largement ratifié par les pays en développement. Mais, dans la décennie suivante, les travaux sur les salaires minima furent confrontés à deux difficultés.

La première difficulté venait de la relation difficile avec les travaux de l'OIT sur le développement. Le lien entre politique des salaires minima et développement avait été souligné par le Conseil d'administration dans un rapport de 1972 sur les conditions de travail: «l'OIT ... doit s'attaquer bien plus que par le passé à la question de savoir quels effets les initiatives prises dans le domaine des rémunérations et des conditions de travail ont sur le potentiel de l'expansion économique, le développement de l'emploi et la répartition des revenus» (paragraphe 6). Le rapport se préoccupait du différentiel de revenus entre les zones rurales et les zones urbaines, et la possibilité que les salaires minima exacerbent les inégalités entre différentes catégories sociales⁹³.

⁹³ BIT: GB.188/FA/8/9, *op. cit.*

La principale contribution de l'OIT à l'agenda pour le développement de l'époque était le Programme mondial de l'emploi (voir le chapitre 5). Ce programme s'est rapidement développé dans les années 70, mais il ne se préoccupait guère des salaires. Les rapports relatifs à la stratégie générale de l'emploi d'un certain nombre de pays entre 1970 et 1975 se montraient peu élogieux envers les salaires minima. Le rapport sur la Colombie, par exemple, recommandait que «tant que le chômage et le sous-emploi n'auront pas été considérablement réduits, la réglementation en matière de salaires minima devrait être utilisée avec prudence [...] Il ne semble pas souhaitable d'aller au-delà du simple ajustement des salaires en fonction de l'augmentation du coût de la vie»⁹⁴. En réalité, les salaires minima n'étaient respectés que dans une partie de l'économie – le secteur formel, où les revenus étaient déjà relativement élevés. Le défi du développement consistait à augmenter les revenus ailleurs, et notamment dans le secteur informel, ce qui a été souligné dans le rapport de la mission au Kenya de 1972⁹⁵. Il était peu probable que les salaires minima contribuent vraiment à réduire la pauvreté, qui était l'objectif essentiel, parce qu'ils n'atteignaient pas la majorité des travailleurs. Au contraire, l'objectif était de mettre l'emploi au centre de la stratégie de développement, et la politique des salaires devait venir appuyer cet objectif.

A la Conférence mondiale de l'emploi de 1976, dont il est question plus en détail au chapitre 5, le thème principal était de savoir comment satisfaire les besoins essentiels des populations le plus rapidement possible. Aux fins de la discussion, «Les besoins essentiels sont définis comme étant le niveau de vie minimum qu'une collectivité devrait fixer pour ses membres les plus pauvres. Satisfaire les besoins fondamentaux signifie répondre aux exigences minimales d'une famille pour sa consommation personnelle: la nourriture, un logement, l'habillement; elle implique l'accès aux services de base, comme l'eau potable, l'assainissement, le transport, la santé et l'éducation»⁹⁶. La conférence adopta le principe de la stratégie des besoins fondamentaux, et préférait les méthodes de production faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse.

Il est remarquable de constater que le lien ne fut presque pas établi entre le développement de ces politiques visant à satisfaire les besoins fondamentaux et la discussion sur les besoins qui avait longtemps fait partie des préoccupations pour la fixation du salaire minimum. En réalité, ces deux agendas étaient menés en

⁹⁴ BIT: *Towards full employment. A programme for Colombia* (Genève, BIT, 1970).

⁹⁵ BIT: *Emploi, revenus et égalité; stratégie pour accroître l'emploi productif au Kenya* (Genève, BIT, 1972).

⁹⁶ BIT: *L'emploi, la croissance et les besoins essentiels: Problème mondial*, Rapport du Directeur général à la Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail (Genève, 1976).

parallèle. Ces questions faisaient l'objet de deux programmes différents du BIT, et avaient fort peu de liens entre eux. Le Programme mondial de l'emploi n'avait que peu de temps à consacrer à l'action normative, et élaborait un agenda plus large centré sur la croissance et la répartition. Il y avait quelques références aux salaires dans la déclaration de principes et le programme d'action adopté par la Conférence mondiale de l'emploi, mais les salaires minima n'y étaient pas mentionnés. L'opportunité de construire une approche globale plus cohérente n'a manifestement pas été saisie.

L'abdication

Le deuxième coup vint de l'émergence de l'agenda néolibéral dans les années 80, dont nous avons discuté plus haut au sujet d'autres aspects des conditions de travail, et dont nous discuterons à nouveau au chapitre 5. La réglementation des salaires était considérée comme contraire aux principes du marché et comme source d'inefficacité. Les recherches du BIT auraient pu contredire certaines des idées les plus extrêmes. Après tout, c'est au milieu des années 70 qu'avait commencé à se développer la littérature économique sur les salaires d'efficience, qui explorait les relations positives entre salaires et productivité, et fournissait des arguments économiques en faveur des salaires minima. Mais les travaux du Bureau sur les salaires furent transférés à un service qui s'occupait des relations professionnelles, et se réduisirent progressivement.

Le dernier grand effort de cette période se produisit en 1981, avec l'examen des pratiques et des problèmes liés à la fixation des salaires minima⁹⁷. Cette étude comparative des salaires minima et de leur évolution dans un grand nombre de pays fournit beaucoup d'informations utiles. Mais elle arriva à un moment peu propice. Dans la plupart des pays en développement, les années 80 étaient les années de l'ajustement structurel. Les politiques de stabilisation avaient pour but de réduire les déficits au moyen d'une baisse de la demande intérieure, ce qui impliquait une baisse des salaires réels pour rétablir la compétitivité. Pour expliquer cette politique, l'argument, qui faisait écho aux discussions des années 30, était que les règles et les institutions restreignant la flexibilité des salaires, comme le salaire minimum, devaient être éliminées.

En dépit des attaques portées au salaire minimum durant cette période, la pratique générale ne fut pas d'abandonner cet instrument, mais plutôt de réduire le niveau réel du salaire minimum au moyen d'ajustements inférieurs au niveau

⁹⁷ G. Starr: *Fixation des salaires minima: objet, méthodes et problèmes, une étude internationale* (Genève, BIT, 1981).

de l'inflation. Par exemple, les Etats-Unis n'ajustèrent pas la valeur nominale du salaire minimum durant les années Reagan. Il en fut de même en Argentine durant le «plan de convertibilité» (1992-2001), qui établit la parité du peso sur le dollar. La valeur nominale du salaire minimum resta constante pendant presque dix ans, dans le cadre d'une stratégie partant du principe que la flexibilité des salaires compenserait la surévaluation de la monnaie locale. Dans le cas de l'Argentine, bien sûr, le principal résultat fut de plonger l'économie dans une crise grave.

Un pays alla à l'encontre de cette tendance générale et décida de démanteler le système de fixation du salaire minimum dans les années 80: il s'agissait du Royaume-Uni, qui suivait la ligne radicale de libéralisation de l'économie de Margaret Thatcher. Le Royaume-Uni avait une longue pratique du salaire minimum, avec les Trade Boards (appelés plus tard Wage Councils) qui étaient des conseils d'industrie fixant les niveaux des salaires minima dans les différentes branches d'industrie. Afin de les abolir, le gouvernement britannique décida de dénoncer la convention n° 26, qui «dans sa rédaction actuelle manque de flexibilité et limite donc la marge de manœuvre du gouvernement dans un domaine public essentiel»⁹⁸. Ce fut un long processus, avec beaucoup d'échanges formels et informels, et notamment une discussion entre le Directeur général du BIT, Francis Blanchard, et M^{me} Thatcher, Premier ministre. Le gouvernement britannique estimait en particulier que le salaire minimum nuisait aux perspectives d'embauche des jeunes travailleurs. Cet avis était très discutable, et n'était partagé ni par les employeurs britanniques («Confederation of British Industry») ni par les travailleurs britanniques (Trade Union Congress). Le gouvernement Thatcher maintint malgré tout sa position et dénonça la convention, dénonçant par la suite la convention n° 99 (relative aux salaires minima dans l'agriculture). Le gouvernement estimait que les dispositions de la convention étaient inappropriées pour le Royaume-Uni et que le contrôle des salaires par la réglementation était «incompatible avec sa *volonté de dérégulation*»⁹⁹.

A la fin des années 90, le gouvernement travailliste réintroduisit un salaire minimum au Royaume-Uni. En juillet 1997, le gouvernement instaura une commission sur les bas salaires, afin d'analyser l'introduction d'un salaire minimum national et le niveau de ce dernier. Un an plus tard, cette commission rendit son rapport, recommandant le niveau auquel le salaire minimum national devait être introduit, et comment l'appliquer aux jeunes travailleurs (qui restaient une source

⁹⁸ *Financial Times* (Londres), 22 mars 1985.

⁹⁹ Lettre à l'OIT pour dénoncer les conventions n°s 99 et 101, août 1994, archives de l'OIT, Département des normes.

de préoccupation)¹⁰⁰. La réintroduction du salaire minimum dans le seul pays qui l'avait ouvertement rejeté au nom de la flexibilité montre à l'évidence la valeur considérable de cet instrument pour la protection des travailleurs. Après une longue période de dérégulation du marché du travail, le besoin se faisait sentir de réintroduire quelques seuils fondamentaux. Ce processus souligne également la nature politique des discussions sur le salaire minimum.

Il est frappant de constater dans cet exemple que, même après avoir réintroduit le salaire minimum, le gouvernement travailliste n'envisagea pas la possibilité de ratifier les conventions de l'OIT relatives au salaire minimum, montrant ainsi que sa perspective avait fondamentalement changé. Le rapport de la Commission sur les bas salaires ne mentionne pas la prise en compte des conventions de l'OIT, ce qui fut confirmé par un certain nombre de membres de la commission qui furent consultés personnellement¹⁰¹. Ce fait tendrait à montrer que les normes de l'OIT n'étaient pas considérées comme très pertinentes au Royaume-Uni vers la fin du vingtième siècle, ou bien ce fait pourrait refléter la perte d'importance des normes relatives aux salaires par rapport aux autres normes.

Conclusions

L'OIT joua un rôle significatif dans l'élaboration d'une politique cadre pour les salaires minima, et contribua à son extension jusque dans les années 70. Ensuite, la question des salaires fut marginalisée, en partie parce qu'elle n'était plus prioritaire au niveau interne, et en partie à cause du changement de la perspective économique dominante. L'OIT n'avait pas cessé son action en matière de salaires, mais elle devenait moins visible. Dans les nouveaux débats des années 90, sur la mondialisation et les principes et droits fondamentaux, les salaires ne revinrent pas à l'ordre du jour.

La situation semble commencer à évoluer. Au début du vingt et unième siècle, plus de 90 pour cent des pays ont une politique de salaire minimum, ce qui en fait l'une des politiques du travail les plus appliquées et plus de pays demandent au Bureau des informations et des conseils¹⁰². Il reste encore un travail considérable à faire pour mieux comprendre le rôle des politiques de salaires minima dans

¹⁰⁰ *The National Minimum Wage. First report of the Low Wage Commission* (Londres, HMSO, juin 1998).

¹⁰¹ Communication personnelle entre Andrés Marinakis (BIT) et John Cridland, William Brown et David Metcalf, membres de la Commission sur les bas salaires à l'époque.

¹⁰² Par exemple, rien qu'en Asie orientale, l'OIT a reçu récemment des demandes d'expertise dans ce domaine de la part de la Mongolie, du Viet Nam, du Cambodge, du Laos et de Hong-kong (Chine) (information du Bureau régional de l'OIT de Bangkok).

les objectifs de répartition des stratégies de développement économique, et dans la lutte contre la pauvreté. Ces dernières années, le BIT a fait des efforts pour reconstruire sa capacité sur les questions de salaires mais, pour le moment, elle est encore modeste¹⁰³. Avec le retournement de tendance, qui est maintenant plus favorable à la régulation de forces du marché, l'OIT a une occasion de recouvrer dans ce domaine son ancienne position de leader.

Les défis à venir

Nous avons montré ci-dessus les preuves de l'impact des travaux de l'OIT sur la qualité de l'emploi, et même quelques réussites. Il convient de faire quatre commentaires.

Tout d'abord, les normes et les recueils de directives pratiques ont été beaucoup utilisés. Un faisceau d'indices montre que les normes de l'OIT ont eu une influence significative sur les législations et les pratiques nationales. Comme nous avons pu le voir pour la durée du travail, il existe une convergence importante autour des idées fondamentales reprises dans les instruments internationaux de l'OIT. En d'autres termes, au moins au niveau du cadre législatif, un accord international se dessine de plus en plus sur la nature et le degré de protection dont devraient bénéficier les travailleurs.

Cependant, le risque évident d'une telle stratégie serait d'aboutir à des instruments trop parfaits, qui ne s'appliquent pas dans la pratique. Une grande partie des recueils et des cadres exigent une forte productivité et un environnement formel pour être pleinement appliqués. Ces instruments peuvent certes contribuer à la mise en place de cet environnement. Mais il faut de toute urgence améliorer la qualité du travail dans les situations où les normes formelles sont moins efficaces ou trop coûteuses, ce qui implique de comprendre les mécanismes et les incitations économiques sous-jacents et d'intervenir afin que l'amélioration des emplois devienne économiquement viable.

Deuxièmement, d'une façon générale, l'effort de recherche dans ce domaine a été inégal, à la fois au niveau des sujets traités et durant les différentes périodes, ce qui réduit manifestement l'impact des idées de l'OIT. Il est évident que, avec tant de sujets en concurrence pour obtenir des ressources au sein du Bureau, il est difficile de monter de grands programmes de recherche dans tous les domaines

¹⁰³ Cependant, une nouvelle publication sur le sujet vient d'être lancée. Voir BIT: *Rapport mondial sur les salaires*, 2008 (Genève, 2008).

qui viennent d'être examinés. Mais il serait possible de mieux utiliser les réseaux externes. Ces dernières années, la recherche sur les conditions et la durée du travail a connu un nouvel essor – qui devrait être poursuivi.

Troisièmement, l'OIT s'est toujours concentrée sur la protection, les risques, et la vulnérabilité. Mais il existe un autre ordre du jour attrayant à développer, sur les dimensions positives de la qualité du travail – la créativité, l'engagement, l'intégration sociale, la participation, l'accomplissement. Il s'agit de sujets qui s'insèrent parfaitement dans le concept plus large du travail décent, mais qui n'ont pas vraiment retenu l'attention jusqu'à présent dans les travaux de l'OIT. L'apparition d'une littérature économique sur le «bonheur» nous rappelle qu'il est nécessaire de prendre en compte une palette plus large d'objectifs de l'humanité.

Quatrièmement, la fragmentation des travaux du BIT en divers courants indépendants a été source de faiblesse par le passé. Il serait souhaitable de mieux intégrer qualité du travail et quantité de travail dans les travaux de l'Organisation. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 6.

La protection sociale pour tous?

L'OIT estime qu'aujourd'hui seulement 20 pour cent de la population mondiale bénéficie d'une protection sociale appropriée. Paradoxalement, ce sont ceux qui en ont le plus besoin qui ne sont pas couverts. En effet, le taux de couverture est élevé dans la plupart des pays industrialisés, alors qu'en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud seule une petite fraction de la population active a accès à la sécurité sociale formelle – dans de nombreux pays de ces régions, le taux de couverture est de 5 à 10 pour cent seulement². Cette situation est frappante et suscite inévitablement des questions quant à l'efficacité des politiques nationales et internationales relatives à la sécurité sociale.

L'OIT fait partie du petit nombre d'organisations internationales qui ont activement cherché à promouvoir la protection sociale pour tous les membres de la société depuis sa création en 1919. De nos jours, la protection sociale est

¹ L'auteur principal de ce chapitre est Jasmien Van Daele. Les informations essentielles contenues dans ce chapitre proviennent de trois articles: S. Kott: *De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1949). L'OIT comme acteur international*, document préparé pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse: www.ilocentury.org; E. Reynaud: «La sécurité sociale pour tous: état des lieux et défis au plan mondial», in *Semaine sociale lamy. No. 1272 (4 sept. 2006) (supplément)*; J. Seekings: *The ILO and social protection in the Global South, 1919-2005*, document préparé pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse: www.ilocentury.org. En remerciant Véronique Plata pour son assistance dans les recherches pour la préparation de ce chapitre.

² W. van Ginneken: *Extension de la sécurité sociale dans les pays en développement*, document de travail n° 13 (Genève, BIT, Service des politiques et du développement de la sécurité sociale, 2003), p. 7.

un concept beaucoup plus large qu'auparavant. Dans la terminologie actuelle de l'OIT, ce terme comprend la sécurité sociale, et aussi les conditions de travail, la sécurité au travail, les migrations et les politiques relatives au VIH/SIDA. Dans ce chapitre, nous allons nous concentrer sur la sécurité sociale (et l'assurance sociale des premières décennies) en tant que moyen de garantir la sécurité des revenus face aux divers accidents de la vie³. En créant un «bouclier social» face à l'insécurité économique et aux privations au moyen d'une redistribution des revenus, la sécurité sociale a été pour l'OIT, depuis le début, un élément essentiel sur la voie de la justice sociale.

Au fil des années, les objectifs et les méthodes de l'OIT pour garantir la sécurité des revenus se sont modifiés pour s'adapter aux transformations des sociétés industrialisées (ou en voie d'industrialisation) et des pays en développement. Nous allons examiner l'évolution du rôle et de l'influence de l'OIT sur le développement de la sécurité sociale d'un point de vue mondial. Tout au long de son histoire, l'OIT a été confrontée au problème de la «couverture globale», c'est-à-dire la couverture «pour tous», de la protection des revenus. Les différences entre les besoins et les capacités du monde industrialisé et développé et des pays moins développés ont suscité des questions et des problèmes spécifiques dans le domaine de la sécurité sociale. Comment l'OIT a-t-elle répondu à ces défis? Quel modèle de sécurité sociale a-t-elle favorisé (et pourquoi), et quelle en a été l'efficacité? Ce chapitre n'a pas la prétention de retracer la totalité de l'histoire. Il examine le rôle de l'OIT dans la promotion de la protection des revenus, depuis l'assurance sociale jusqu'à la sécurité sociale, en décrivant les questions essentielles qui reflètent les valeurs et les principes que l'OIT a toujours défendus et qui sont au centre du débat au cours des différentes étapes de son existence.

³ Pour les concepts de garantie des moyens d'existence, voir BIT: *Rapport sur le travail dans le monde, 2000: Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (Genève, BIT, 2000), pp. 6-9.

Le modèle d'assurance sociale de l'OIT dans l'entre-deux-guerres

En moins de cinquante ans, l'assurance sociale a conquis l'Europe et elle est en train de conquérir le monde⁴.
(BIT, 1931)

Le développement de la protection sociale est étroitement lié à l'histoire des sociétés industrielles et capitalistes, au moins dans ses premières décennies. L'Etat social moderne trouve son origine au dix-neuvième siècle, dans la «question sociale» (voir le chapitre 1) lorsque l'élite politique prit conscience de la nécessité d'une législation protégeant les travailleurs des pires maux sociaux de l'industrialisation. C'est ainsi qu'est né le concept de la fonction sociale de l'Etat: tout d'abord, l'incapacité à gagner sa vie est reconnue comme relevant de la responsabilité publique; et, deuxièmement, ce n'était plus (uniquement) aux travailleurs de choisir s'ils souhaitaient se protéger contre les risques sociaux les plus flagrants. L'Etat était dorénavant considéré comme responsable de fournir un minimum de protection sociale à sa population – même si ce système était encore très modeste au niveau des prestations et des catégories de travailleurs.

L'Allemagne, en particulier, joua un rôle de pionnier et de chef de file dans ce changement de mentalité vis-à-vis de la protection sociale. Alors que Bismarck était chancelier, des fonctionnaires d'Etat catholiques sociaux élaborèrent la première législation sur l'assurance sociale à grande échelle. En moins de sept ans, entre 1883 et 1889, un programme national d'assurance contre la maladie, la vieillesse, l'invalidité et les accidents du travail fut mis en place. Le gouvernement allemand voulait utiliser la législation sociale à des fins d'«impérialisme social». En garantissant une sécurité économique en cas de risque majeur et de perte de revenus, les autorités espéraient intégrer et attacher la classe ouvrière à l'Etat-nation allemand, unifié en 1871. En fin de compte, l'assurance sociale fut conçue pour garantir la stabilité politique d'une jeune nation.

La première législation nationale de l'Allemagne de Bismarck entraîna la création de politiques sociales dans d'autres pays européens, notamment dans l'ancien empire austro-hongrois, et plus tard également dans les pays scandinaves. Ce processus de diffusion passait par une adaptation complexe des modèles extérieurs aux circonstances locales et nationales, plutôt que par la reproduction à l'identique des programmes existants. Ce processus prit du temps. Avant la première guerre mondiale, assez peu d'Etats avaient des programmes d'assurance sociale; leur

⁴ BIT: *Dix ans d'Organisation internationale du Travail* (Londres, George Allen et Unwin, 1931), p. 147.

couverture était limitée et ne portait que sur certaines catégories de travailleurs (les mineurs et les cheminots par exemple), surtout les catégories qui étaient assez bien organisées⁵. Généralement, les travailleurs les plus faibles économiquement ne bénéficiaient pas de protection efficace.

La grande guerre accéléra le développement de l'assurance sociale, car elle entraîna une augmentation considérable des demandes de pensions, de soins de santé, de logement et de réadaptation. Hommes politiques, bureaucrates et contribuables furent confrontés à l'augmentation du niveau de dépenses publiques, qui nécessitait plus de contrôle et d'administration de la part du gouvernement. Au niveau international, l'OIT était l'une des innovations institutionnelles de l'après-guerre chargée de la promotion de la protection des revenus.

Dans les premières années de son existence, les résultats concrets de l'OIT dans le domaine de l'assurance sociale furent «hésitants et incertains», comme l'évalua Albert Thomas dans son rapport à la Conférence internationale du Travail de 1926⁶.

Alors que le Préambule de la Constitution de l'OIT de 1919 citait la «protection du travailleur contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail» et les «pensions de vieillesse et d'invalidité» comme des moyens d'établir la justice sociale, les neuf principes généraux qui devaient guider son action (voir le chapitre 1 et l'annexe II) ne mentionnaient pas la protection des revenus. Après discussion au sein de la commission du travail de la Conférence de la paix de Paris, l'organisation d'assurances volontaires fut supprimée du projet de principes généraux. Pour des raisons de pragmatisme politique et de viabilité, la commission adopta un «programme minimum» de principes, qui faisaient déjà l'unanimité, afin qu'il soit approuvé par l'assemblée plénière de la Conférence de la paix⁷. Le fait que l'Allemagne, le pays le plus avancé d'Europe en matière d'assurance sociale, était exclue des négociations de paix de 1919 explique également l'absence de cette question dans les principes généraux.

Dans le contexte des crises économiques et monétaires internationales qui suivirent immédiatement la guerre, l'OIT accorda la priorité à la réglementation

⁵ Pour un examen général de la situation de l'assurance sociale avant la première guerre mondiale, voir S. Kott, 2008, *op. cit.*, pp. 4-6.

⁶ BIT: Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 8^e session, Genève, 1926, p. 361.

⁷ Pour le débat au sein de la Commission de la législation internationale du travail, voir J. Van Daele: «Engineering social peace: Networks, ideas, and the founding of the International Labour Organization», in *International Review of Social History* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), vol. 50, n° 3, pp. 460-462.

de la durée du travail et à d'autres aspects des conditions de travail (voir le chapitre 3). La protection sociale fut prise en compte très tôt, mais pas d'une façon systématique, ni dans le cadre d'un programme de fond à long terme. De 1919 à 1924, trois problèmes partiels relatifs à l'assurance sociale furent traités dans différentes conventions et recommandations: l'extension de l'assurance sociale nationale aux travailleurs étrangers; son extension aux travailleurs agricoles (le gouvernement français s'y opposait farouchement au début); et les mesures relatives aux indemnités de chômage et de maternité. Ces instruments résultaient essentiellement des circonstances immédiates. La convention n° 2 sur le chômage et la recommandation n° 1 de 1919 (voir également le chapitre 5), adoptées après la guerre au moment de la démobilisation, en sont l'illustration. En général, ces premières mesures ne prévoyaient pas de méthodes précises, ni le montant de l'allocation ni la répartition des coûts; elles ne couvraient pas non plus tous les risques ni toutes les catégories de travailleurs. Il ne fait aucun doute que ce manque de précision avait des avantages, notamment pour les questions qui n'étaient pas encore vraiment mûres pour une codification internationale immédiatement après la guerre.

Au milieu des années 20, la politique de l'OIT en matière d'assurance sociale s'accéléra, reflétant l'intérêt croissant sur ce sujet d'une grande partie du monde. Durant la guerre, et immédiatement après, l'assurance sociale fut confrontée à des crises graves dans de nombreux pays. L'augmentation du coût de la vie, qui n'était pas toujours suivie par les augmentations de salaires, avait réduit l'efficacité des régimes d'assurance sociale existants. Sous la pression des mouvements sociaux de plus en plus puissants après la guerre, les gouvernements nationaux de plusieurs Etats Membres avaient entrepris des réformes majeures et des innovations législatives. Après un travail de recherche effectué par le Bureau, les grandes lignes d'un plan systématique d'assurance sociale furent esquissées par la Conférence internationale du Travail de 1925. Les normes élaborées dans l'entre-deux-guerres avaient une caractéristique commune: elles ne couvraient pas (encore) la totalité de la population, mais seulement des secteurs et des catégories de travailleurs spécifiques (industrie, agriculture, migrants, gens de mer). Elles couvraient chacune un risque spécifique.

Dans un premier temps, de 1925 à 1927, l'assurance-maladie fut considérée comme la priorité majeure – en dehors des accidents du travail. C'était la partie qui impliquait les plus grands coûts, et plaçait la charge la plus élevée sur les coûts de production. Durant la première décennie, l'OIT justifiait la nécessité d'une action internationale en matière de protection sociale par la concurrence économique. En 1925, les experts de l'OIT en matière d'assurance sociale écrivirent ceci dans un article de la *Revue internationale du Travail*:

De là, sur le champ de la concurrence mondiale, une inégalité que l'on pourrait qualifier d'immorale, entre les Etats qui ont voulu donner à leurs travailleurs la sécurité de l'assurance, et ceux qui, par parcimonie ou simplement par inertie, ne l'ont point fait. Et l'attitude de ces derniers risque finalement d'arrêter dans la voie du progrès ceux qui sont plus avancés dans l'ordre de la législation sociale⁸.

L'OIT prit du temps avant de donner une suite aux conventions n^{os} 24 et 25 de 1927 sur l'assurance-maladie (pour l'industrie et l'agriculture) avec des normes similaires sur d'autres risques sociaux. A la fin des années 20, l'OIT traversa une phase d'introspection pour réévaluer son rôle au vu de la lenteur décevante de ratification de ses conventions (voir aussi le chapitre 3).

Au cours des années 30, les travaux sur l'assurance sociale reprirent finalement, au moment où tous les Etats étaient confrontés aux conséquences de la Grande Dépression. Dans une deuxième étape, de 1932 à 1934, les normes de l'OIT portèrent sur la vieillesse, l'invalidité, le chômage, et l'assurance-décès (pour les veuves et les orphelins), à la fois dans l'industrie et dans l'agriculture. Cet enthousiasme renouvelé pour l'élargissement de l'assurance sociale au début des années 30 reflétait trois préoccupations. Tout d'abord, l'Etat et les élites étaient de plus en plus préoccupés par la croissance des dépenses sociales. Grosso modo, de 1920 à 1940, les dépenses d'assurance sociale firent plus que doubler en Europe occidentale⁹. Les systèmes contributifs (voir l'encadré 4) étaient donc considérés comme une bonne stratégie pour augmenter les recettes. Deuxièmement, les politiques sociales changèrent. En ce qui concerne l'Allemagne et le Danemark, les réformes sociales avaient été introduites par les partis de droite et accueillies avec ambivalence, voire l'opposition de la gauche. Mais, dans les années 20, les partis sociaux-démocrates firent de la protection sociale un élément essentiel de leurs programmes. La gauche devint le principal défenseur de l'idée que l'Etat avait un rôle à jouer dans les programmes sociaux. Troisièmement, et c'est le point le plus important, les régimes diversifiés d'assurance sociale faisaient partie de la réponse des gouvernements à la crise économique mondiale des années 30. La dépression économique renforça les revendications en matière d'aide au revenu durant les périodes de chômage de masse.

En favorisant le modèle d'assurance sociale contributive obligatoire dans la période de l'entre-deux-guerres, l'OIT n'innovait pas. L'Organisation n'avait pas «inventé» ce modèle, elle l'avait renforcé et en diffusait au niveau international

⁸ BIT: «L'OIT et l'assurance sociale», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1925), vol. 11, n^o 6, p. 806.

⁹ P. Flora et A. J. Heidenheimer: *Development of welfare states in Europe and America* (Nouveau-Brunswick, Transaction Books, 1981), p. 85.

Encadré 4. Assurance sociale et assistance sociale

Dans l'entre-deux-guerres, l'OIT favorisa un modèle particulier d'assurance sociale. Il s'agissait du régime d'assurance sociale contributive obligatoire.

Tout d'abord, au lieu du système volontaire qui caractérisait les premières formes d'assurance sociale avant la première guerre mondiale, l'OIT favorisa dès le début un système obligatoire. L'objectif était d'inclure le plus grand nombre possible de travailleurs. Les programmes d'assurance nationaux avaient aussi de plus en plus tendance à remplacer le volontariat par des régimes obligatoires.

Deuxièmement, les normes de l'OIT préconisaient un financement de l'assurance sociale par les cotisations des employeurs et des travailleurs, qui partageaient ainsi la responsabilité sociale et financière des risques liés à la perte des revenus normaux. Dans son régime contributif, l'OIT se concentrait donc essentiellement sur la responsabilité privée. Les normes des années 20 ne contenaient pas de référence spécifique aux autorités publiques; l'OIT laissait aux législations ou à la réglementation nationales le soin de décider d'une contribution financière du gouvernement. Cette situation changea au cours des années 30, lorsque la dépression déclencha plus d'interventions des gouvernements. Alors, l'OIT inscrivit une référence plus explicite au rôle des autorités publiques dans ses normes relatives à l'assurance sociale.

En dernier lieu, conformément aux normes de l'OIT, les régimes d'assurance sociale devaient – contrairement aux compagnies d'assurance privées – être gérés par des institutions des partenaires sociaux sous la supervision administrative des autorités publiques, dans un but non lucratif. Comme les premières normes ne contenaient pas d'autres conditions, l'OIT restait assez vague sur la gestion effective de l'assurance sociale.

Un groupe minoritaire à la Conférence internationale du Travail (et dans ses commissions) défendait un autre modèle de protection des revenus, l'assistance sociale. Il s'agissait d'un système de répartition sans cotisation. Les impôts normaux, locaux ou nationaux, étaient utilisés pour financer les différents régimes accordant des indemnités fixes pour surmonter les risques sociaux et pour garantir un revenu minimum de sécurité. L'assistance sociale reposait sur les droits de tous les citoyens, et non pas de ceux des travailleurs uniquement. Le droit aux prestations était lié à l'appartenance à la communauté responsable du financement et de la gestion des indemnités.

Les pays scandinaves, la Grande-Bretagne (avec ses colonies et ses dominions) et la Suisse étaient favorables, chacun pour des raisons différentes, à des régimes d'assistance sociale sans cotisations, au lieu de l'assurance sociale. Avant 1919, certains pays anglophones avaient déjà introduit des régimes non contributifs financés sur les fonds publics, en revenant à la longue tradition d'aide mutuelle ou de «friendly societies». Les pays scandinaves, qui n'étaient pas encore très industrialisés, estimaient que l'assurance sociale reposant sur les ouvriers n'était pas applicable à une population dispersée et essentiellement agricole. Les travailleurs agricoles étaient effectivement exclus des normes de l'assurance sociale élaborées par l'OIT et l'Allemagne. Et, en Suisse, les compagnies d'assurance privées s'opposaient à l'assurance sociale contributive obligatoire.

Au fil des années, les deux modèles, l'assurance sociale contributive et l'assistance sociale non contributive, furent combinés dans de nombreux pays.

les principes, qui avaient déjà été élaborés et consolidés dans les pratiques nationales. En réalité, le modèle favorisé par l'OIT dans les normes de l'entre-deux-guerres reflétait exactement la structure du régime allemand¹⁰. Ce n'était pas une coïncidence.

Tout d'abord, les liens étroits entre Genève et l'Allemagne permettaient un échange direct de connaissances et d'expertise. Les délégués allemands occupaient des mandats clefs dans les travaux de la Conférence internationale du Travail. Par exemple, le délégué du gouvernement de l'Allemagne, Andreas Grieser, était président de la commission de la Conférence chargée de préparer les projets de conventions sur l'assurance sociale dans les années 20 et au début des années 30¹¹. Grieser, chef de la division des assurances sociales au ministère allemand du Travail, joua également un rôle important dans la préparation des normes relatives à l'assurance sociale de l'OIT en tant que membre, à partir de 1925, du Comité de correspondance pour les assurances sociales. Ce comité de l'OIT fut établi en 1922, en tant que réservoir d'experts techniques, essentiellement des administrateurs de haut niveau et des professeurs d'université (comme William Beveridge, directeur de la London School of Economics et architecte du système de sécurité sociale britannique de l'après 1945)¹². Ces experts étaient recrutés, en raison de leurs compétences, pour conseiller les fonctionnaires du BIT sur les questions techniques et les problèmes relatifs à l'assurance sociale. En raison de leur expertise en tant que précurseurs dans l'assurance sociale, les spécialistes allemands étaient nombreux dans cette commission¹³.

L'expérience, le travail et les contacts des fonctionnaires permanents de la section de l'assurance sociale de l'OIT expliquent aussi pourquoi le modèle allemand d'assurance sociale dominait autant à l'OIT. Le Tchèque Oswald Stein, par exemple, avait rejoint la section en 1922, et en prit la tête en 1937. Ancien haut fonctionnaire à Prague et à Vienne, doté d'une culture universitaire respectée en Europe centrale et orientale, il avait réussi à développer des relations étroites avec les services et les fonctionnaires chargés de l'assurance sociale de l'ancien empire

¹⁰ Un détail remarquable illustre le lien étroit entre le modèle allemand et celui de l'OIT. En 1981, le Département de la sécurité sociale a publié une histoire de l'OIT et de l'assurance sociale, cent ans exactement après la première législation allemande sur l'assurance. G. Tamburi: *Organisation internationale du Travail et l'évolution des assurances sociales dans le monde* (Genève, BIT, 1981), p. 3.

¹¹ Andreas Grieser était président de la Commission de l'assurance sociale de la Conférence de l'OIT en 1925, 1927, 1929, et 1932.

¹² William Beveridge était membre de la Commission de l'OIT en 1925.

¹³ En 1930, 5 des 25 experts étaient allemands. Voir S. Kott: *Albert Thomas, l'Allemagne et l'OIT (1919-1933). Dénationaliser les politiques sociales?* Projet de document, Genève, 2008; S. Kott: «Une 'communauté épistémique' du social? Experts du BIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres», in *Génèses, sciences sociales et histoire* (2008), n° 71, pp. 26-47.

austro-hongrois et de l'Allemagne. Stein fut l'un des instigateurs de la création en 1927 de la Conférence internationale des unions nationales de sociétés de secours mutuel et de caisses d'assurance-maladie, une association internationale de praticiens et d'experts pour le développement de la législation sociale. En 1947, cette association devint l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS)¹⁴. Tous ces contacts et réseaux internationaux étaient d'importants moyens de transmission des informations et de l'expertise sur l'assurance sociale, selon le modèle allemand.

Deuxièmement, l'OIT favorisait le modèle allemand en raison de l'accent qu'il mettait sur les travailleurs et la solidarité entre travailleurs. En fait, le mouvement ouvrier réformiste allemand avait appuyé le système d'assurance contributive obligatoire et autogérée depuis la fin du dix-neuvième siècle. Défendu par les Allemands, ce type d'assurance avait été intégré, depuis le Congrès d'Amsterdam de 1904, au programme de la deuxième Internationale socialiste. Et la Fédération syndicale internationale (FSI) était en faveur de ce modèle dans sa première conférence après la guerre en 1919. Les représentants politiques et les syndicalistes soutenaient ce modèle d'assurance sociale parce que le principe selon lequel les partenaires sociaux devaient participer à sa gestion contribuait de façon substantielle à renforcer le mouvement ouvrier réformiste. Pour l'OIT, impliquer les trois partenaires sociaux correspondait tout à fait à sa structure tripartite, et à sa préférence structurelle pour la collaboration entre employeurs, travailleurs et gouvernements.

L'OIT a-t-elle été efficace dans l'«internationalisation» de son modèle d'assurance sociale favori? L'impact réel des normes relatives à l'assurance sociale fut relativement limité. Elles ne furent pas largement ratifiées, notamment celles relatives à l'assurance-décès, l'assurance-invalidité, et l'assurance-vieillesse (1933-1934). Durant la crise des années 30, les Etats Membres de l'OIT n'étaient pas très enclins à souscrire des engagements internationaux. C'était particulièrement le cas des Etats Membres qui n'appartenaient ni à l'Europe ni à l'Amérique latine. En Europe, l'Allemagne, et ce n'est pas une surprise, fut le premier pays à ratifier la convention (n° 24) de 1927 sur l'assurance-maladie dans l'industrie. Quant à l'Amérique latine, un petit groupe de pays ratifia la plupart des conventions d'assurance sociale. Par exemple la convention n° 24 fut ratifiée avant 1945 par le Chili (1931), la Colombie et l'Uruguay (1933), le Nicaragua (1934), et le Pérou (1945). Mais le Chili, l'Uruguay et l'Argentine, les précurseurs en Amérique latine de la construction de l'Etat social, avaient déjà mis en place des systèmes embryonnaires d'assurance sociale auparavant, sans l'aide de l'OIT ou presque.

¹⁴ Sur l'histoire de l'Association internationale de la sécurité sociale, voir C. Guinand: «La création de l'AISS et l'OIT», in *Revue internationale de la sécurité sociale* (Genève, AISS, 2008), vol. 61, n° 1, pp. 91-109.

Dans le monde anglo-saxon, l'Asie et l'Afrique, peu d'Etats Membres ratifièrent les conventions sur l'assurance sociale. Le gouvernement de l'Inde, par exemple, vota contre la ratification de toutes les conventions de 1927, et vota ensuite contre celles de 1933, position qui n'avait rien de surprenant puisqu'elle coïncidait avec celle de la puissance coloniale, la Grande-Bretagne¹⁵. L'opposition ou l'indifférence des pays moins industrialisés à l'égard des conventions internationales relatives à l'assurance sociale fut l'une des causes importantes du faible taux de ratification de ces conventions¹⁶. On peut attribuer cette situation à l'identité de l'OIT de l'époque. Pendant cette période de l'entre-deux-guerres, l'Organisation était en effet plutôt centrée sur l'Europe, et se consacrait principalement à l'amélioration des conditions de travail dans les pays industrialisés.

De plus, les modifications du climat international permettent de mieux comprendre l'impact limité des normes relatives à l'assurance sociale. Le modèle allemand dominant avait perdu beaucoup de terrain au milieu des années 30 avec le départ de l'Allemagne de l'OIT en 1933. Les autres modèles de protection sociale qui avaient le vent en poupe à l'époque profitèrent de l'absence des experts et des délégués allemands. En 1935, alors que l'Allemagne avait officiellement quitté l'OIT, les Etats-Unis assistèrent à leur première Conférence internationale du Travail en tant que nouveau Membre de l'OIT. Avec la disparition de la forte influence de l'Allemagne, les travaux de l'OIT s'inscrivaient dans un contexte complètement nouveau. Les Etats-Unis n'avaient aucune tradition d'assurance sociale au niveau de l'Etat. La position isolationniste de la Fédération américaine du travail (American Federation of Labor, AFL), qui avait refusé de rejoindre la Fédération syndicale internationale, impliquait qu'au sein des Etats-Unis il existait peu de soutien pour le développement de règles internationales pour les systèmes d'assurance sociale. L'adhésion des Etats-Unis à l'OIT s'insérait toutefois dans une stratégie nationale plus large visant à traiter les séquelles de la dépression mondiale. Dans le cadre du New Deal de Roosevelt, une loi sur la sécurité sociale (Social Security Act) avait été élaborée en 1935. Cette loi était la première au monde à juxtaposer ces deux mots. Mais le travail législatif préparatoire n'avait pris en compte aucune des normes de l'OIT. Par exemple, la loi sur la sécurité sociale ne prévoyait aucune assurance-maladie, et c'était aux différents Etats des Etats-Unis que revenait la responsabilité de mettre en place l'assurance-chômage.

¹⁵ BIT: Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 12^e session, Genève, 1929, p. 170.

¹⁶ Même si l'Europe ne représentait qu'un peu moins de la moitié des Membres de l'OIT en 1931, sept ratifications sur huit étaient le fait de pays européens.

Nous pouvons donc raisonnablement conclure que l'impact direct des normes de l'OIT sur les politiques nationales d'assurance sociale fut limité, mais les normes n'étaient pas le seul outil à la disposition de l'OIT. Depuis sa création, le Bureau déploya de grands efforts pour devenir un point de référence international pour la recherche et l'expertise dans ce domaine, comme dans d'autres également. Cette stratégie comportait deux éléments principaux.

Tout d'abord, les informations relatives aux régimes d'assurance sociale très divers de nombreux pays étaient collectées et diffusées, et ce travail se reflète dans de nombreux rapports et études internationales – facilitant pour les fonctionnaires des administrations nationales du travail et les décideurs politiques l'accès aux expériences étrangères et aux données présentées dans un cadre comparatif international. Par exemple, de 1924 à 1928, l'OIT fournit aux fonctionnaires sud-africains une information très détaillée sur les pensions de vieillesse, les régimes d'assurance-chômage et d'assurance-maladie du monde, afin de les aider à élaborer la législation d'Afrique du Sud¹⁷.

L'accumulation de toutes ces informations servait aussi aux activités de recherche du Bureau lui-même. Dans les années 20, une série spéciale sur la recherche en matière d'assurance sociale fut lancée dans le cadre des séries Etudes et documents¹⁸. Dans la *Revue internationale du Travail*, les articles sur des sujets très variés relatifs aux assurances sociales se multiplièrent vers 1925, au moment où la première série de conventions sur l'assurance sociale était en cours d'élaboration pour les travaux de la Conférence internationale du Travail¹⁹. Plus généralement, le travail de recherche de l'OIT était d'entretenir des relations directes avec les institutions d'assurance sociale et les experts des Etats Membres (et par conséquent de leur être directement utile). Les publications étaient donc souvent des études de cas par pays.

¹⁷ Dans l'un de ses rapports, une commission gouvernementale de l'Afrique du Sud reconnaissait que: «Le Bureau international du Travail de Genève a joué un rôle déterminant en collectant et rendant comparable un grand nombre d'informations, et a publié de nombreux livres et brochures sur les différents aspects de ce sujet. Ces publications sont une mine d'informations très utiles. La parution de ces livres prouve que le Bureau international du Travail remplit amplement la première mission pour laquelle il a été créé, à savoir la collecte et la diffusion d'informations sur les conditions de travail et la législation du travail. A la convention de 1927, les délégués reçurent un ouvrage en six volumes sur l'assurance maladie obligatoire qui examinait tous les détails des régimes existants. Cet ouvrage et les autres publications mentionnées nous ont été d'une grande assistance dans nos recherches», J. Seekings, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ BIT: *Les problèmes généraux de l'assurance sociale* (Genève, BIT, 1925), Etudes et documents, Séries M (assurance sociale), n° 1.

¹⁹ Par exemple, BIT: «L'OIT et l'assurance sociale», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1925), vol. 11, n° 6, pp. 763-783; BIT: «Les tendances actuelles de l'assurance-maladie obligatoire», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1927, vol. 15, n° 6, pp. 896-914; A. Tixier: «L'assurance-maladie devant la Conférence internationale du Travail», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1927), vol. 16, n° 6, pp. 803-834.

Deuxièmement, le personnel technique de la section de l'assurance sociale – bien équipé avec toute cette expertise – était directement mis à disposition des gouvernements nationaux. L'organisation de missions de contact dans les Etats Membres et dans les régions faisait partie de cette stratégie. Ce n'est pas par hasard si l'OIT essaya d'élargir son mandat par le biais de ses activités opérationnelles dans les années 30, dans le contexte du déclin de l'impact des activités normatives de l'OIT.

En 1930, le chef de la section de l'assurance sociale, Adrien Tixier, effectua la première mission de coopération technique de l'histoire de l'OIT. Le Premier ministre grec Venizelos souhaitait introduire une assurance sociale complète en Grèce et avait demandé l'assistance de l'OIT. Cependant, à la suite de problèmes matériels – comme le manque de statistiques appropriées et de fonctionnaires formés, et le fait que c'était le début de la crise économique –, Tixier ne fit rien de plus que des recommandations pour qu'il y ait une demande de renseignements généraux.

En 1935, alors que les Etats-Unis préparaient leur loi sur la sécurité sociale, la section de l'assurance sociale de l'OIT donna des conseils sur la façon de mettre en place les systèmes de gestion nécessaires. John G. Winant, qui avait démissionné du poste de Directeur adjoint du BIT pour devenir le président du Social Security Board (il reviendra plus tard à l'OIT en tant que Directeur), invita Adrien Tixier aux Etats-Unis. Winant estimait, pour des raisons de prestige national, qu'il valait mieux pour un gouvernement s'adresser à une organisation internationale dont il était membre plutôt qu'à un gouvernement étranger²⁰. Pour Winant, en tant qu'ancien haut fonctionnaire de l'Organisation, l'OIT était un choix logique. Et, pour Tixier, il était évident que l'intérêt principal de l'OIT était de renforcer ses liens avec les Etats-Unis, qui venaient d'adhérer à l'Organisation, en lui fournissant expertise technique et conseils. C'était d'autant plus important que la législation américaine sur la sécurité sociale ne tenait pas compte des normes de l'OIT, comme nous l'avons dit plus haut.

A partir des années 30, l'OIT joua un rôle de plus en plus important grâce à son approche régionale – plus précisément son appui aux conférences régionales. La première conférence de ce type fut tenue en janvier 1936 à Santiago, et rassemblait les Etats Membres américains; il s'agissait d'une tentative pour mieux prendre en compte les conditions spécifiques à cette région. Le développement de l'approche régionale de l'OIT s'insérait dans une stratégie visant à contrecarrer sa perte d'influence en Europe, en raison de la crise. Et pour le Chili, qui était le seul

²⁰ Rapport de mission aux USA d'Adrien Tixier, 14 novembre 1935, Archives de l'OIT, *SI 2/61/3*; correspondance entre John Winant et Adrien Tixier, Archives de l'OIT, *XT 86/3/1*.

pays du continent américain à avoir une assurance obligatoire couvrant tous les risques et tous les travailleurs (même les travailleurs agricoles), le fait de demander l'assistance de l'OIT faisait partie d'une stratégie pour défendre cette assurance, soumise aux attaques conjointes des partis de droite et d'extrême-gauche du continent latino-américain.

Lors de la discussion sur l'applicabilité du modèle d'assurance sociale de l'OIT en l'adaptant aux spécificités de la région et en reconnaissant les problèmes posés par les populations éparses, hétérogènes et non industrielles, les Etats Membres américains n'étaient pas tous d'accord. Par exemple, la délégation du gouvernement du Chili à la Commission de l'assurance sociale défendait trois types d'accumulation de capital (l'accumulation collective, la capitalisation individuelle et un mélange des deux); mais le délégué uruguayen des travailleurs voulait que le système de capitalisation individuelle soit aboli. Après tout «il est ironique de penser que les Etats discutent de la protection sociale, alors que c'est toujours le travailleur qui contribue au capital du système d'assurance»²¹. Cependant, la proposition du gouvernement du Chili fut acceptée. Pour assurer le suivi de la Conférence de Santiago, une deuxième Conférence internationale du Travail des pays d'Amérique eut lieu à La Havane à la fin de 1939. Ces conférences étaient importantes au début des activités de coopération technique de l'OIT, qui allaient ensuite se multiplier après la seconde guerre mondiale.

De l'assurance sociale à la sécurité sociale. La guerre, période de transition

La sécurité sociale sera notre raison de vivre²².

(Ernest Bevin, ministre britannique du Travail, 1940)

La seconde guerre mondiale fut une période de transition cruciale pour la vision mondiale de la réforme sociale. Tout comme la première guerre mondiale, la seconde entraîna des mutations profondes de la vie économique et sociale et de ses principes fondamentaux, pour forger la vision d'un monde juste et démocratique après la guerre. Au cours de la seconde guerre mondiale, l'OIT abandonna

²¹ BIT: Compte rendu de séance, Conférence internationale du Travail des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, Santiago (Chili), 2-14 janvier 1936, p. 149.

²² O. Stein: «Vers la sécurité sociale», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1941), vol. 44, n° 3, p. 256, citant le *Manchester Guardian* du 21 novembre 1941.

son discours traditionnel sur l'assurance sociale pour adopter une conception plus intégrée de sécurité sociale universelle. En 1941, Oswald Stein, chef de la section de l'assurance sociale de l'OIT, écrivit: «Il y a quelques années, un mot d'ordre, un dessein à peine ébauché, aujourd'hui la sécurité sociale inspire déjà un programme de vastes réalisations. Elle sera demain une réalité, si l'humanité demeure libre et suit la route du progrès»²³. En plus de l'article de Stein «Vers la sécurité sociale», d'autres publications essentielles sur ce sujet furent publiées par le BIT, parmi lesquelles «Une structure nouvelle de la sécurité sociale» et *Approaches to social security: An international survey*²⁴. Cette modification de la vision de l'OIT n'était pas seulement la conséquence des nouvelles idées dans la quête de justice sociale durant la guerre. Elle reflétait également la modification de l'équilibre du pouvoir au sein de l'OIT.

L'OIT avait commencé à se tourner vers le monde anglo-saxon au moment du retrait de l'Allemagne à la moitié des années trente, et cette tendance s'intensifia durant la seconde guerre mondiale. Le Bureau ayant été évacué de la Suisse, pays neutre, vers le Canada, l'Organisation choisit ouvertement de prendre parti pour les Alliés occidentaux dans leur lutte contre les régimes autoritaires. Installée à Montréal, l'OIT devint particulièrement dépendante des deux nations qui dirigeaient l'alliance, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, et qui préparaient le nouvel ordre mondial de l'après-guerre – c'étaient aussi les principaux contributeurs de l'Organisation pendant la guerre²⁵. Avec l'absence d'un mouvement syndical international fort, car il était gravement affaibli par la guerre, l'OIT avait perdu un de ses meilleurs défenseurs. L'OIT n'en était que plus dépendante des gouvernements des principales puissances de l'alliance. Dans ce contexte, l'OIT adopta progressivement la vision des Alliés occidentaux, dirigés par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Le 5 novembre 1941, la Conférence internationale du Travail adopta une résolution engageant l'Organisation à soutenir la Charte de l'Atlantique (voir le chapitre 2)²⁶. Dans l'esprit de cet accord, le Directeur de l'OIT Edward Phelan s'adressa à la Conférence de cette façon: «Nous savons maintenant que la sécurité sociale est, comme la sécurité politique, indivisible, et que les deux sont

²³ *Ibid.*, p. 255.

²⁴ «Une structure nouvelle de la sécurité sociale». Les travaux de la Conférence interaméricaine sur la sécurité sociale à Santiago du Chili, in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1942), vol. 46, n° 6, pp. 661-669; BIT: *Approaches to social security: An international survey* (Montréal, BIT, 1942), Etudes et documents, Séries M (assurance sociale), n° 18.

²⁵ Ces deux Etats Membres apportaient environ un tiers du budget total de l'OIT.

²⁶ OIT: *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, session spéciale, New York, 1941, pp. 142-143 et annexe I(2), Résolution de soutien à la Charte de l'Atlantique, pp. 163-164.

inséparables»²⁷. Phelan utilisa le concept de sécurité sociale en termes très généraux en tant que principe fondamental de la politique future de l'OIT, tout en faisant référence à l'assurance sociale comme modèle favori de l'OIT pendant la période de l'entre-deux-guerres. «L'assurance sociale fait partie intégrante de la structure de la société. Non seulement, elle donne au *citoyen* une protection essentielle, mais elle accroît la vigueur physique, le moral et le bien-être des *individus* en même temps que la puissance de production et la richesse de la communauté. De plus, les liens réciproques de responsabilité qu'elle implique renforcent la solidarité sociale»²⁸.

Cette approche de Phelan mélangeant l'assurance sociale et la sécurité sociale dans son discours à la Conférence internationale du Travail était caractéristique de la position politique de l'OIT durant la guerre. Le modèle d'assurance sociale contributive obligatoire (voir ci-dessus) favorisé par l'OIT dans les décennies précédentes était maintenu, et le principe de gestion tripartite des régimes d'assurance sociale réaffirmé, dans le droit fil de l'identité tripartite de l'OIT, comme un élément de démocratie sociale. Oswald Stein concluait son article de 1941 paru dans la *Revue internationale du Travail* de la façon suivante: «l'assurance sociale peut et doit demeurer une institution d'éducation civique, l'image et l'instrument de la démocratie en action»²⁹. Mais, tout en continuant de défendre «l'ancienne» stratégie de l'assurance sociale, l'OIT ne considérait plus l'assistance sociale comme un modèle intrinsèquement inférieur – contrairement à la période de l'entre-deux-guerres, durant laquelle l'assurance sociale était considérée comme prioritaire par rapport au principe de l'assistance sociale. L'OIT essayait de réconcilier les deux stratégies: «Les deux approches sont nécessaires pour construire un programme complet de sécurité sociale»³⁰. Cette attitude commença à structurer les travaux de recherche de l'OIT, et aussi ses activités opérationnelles.

Le Bureau s'impliqua de plus en plus dans des initiatives d'assistance technique sur la sécurité sociale sur le continent américain. Cette attitude n'était pas nouvelle, puisque l'OIT avait déjà fait des efforts pour organiser des conférences régionales et des missions techniques dans ce domaine dans les années 30. Mais, durant la guerre, ces efforts s'intensifièrent. Situé au Canada, le Bureau avait des contacts beaucoup plus étroits avec le continent américain que lorsqu'il était en Europe. Les experts de l'OIT en assurance sociale se rendirent en Argentine, en

²⁷ BIT: *L'OIT et la reconstruction économique et sociale*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, session spéciale, New York, 1941, p. 108.

²⁸ *Ibid.*, p. 52.

²⁹ O. Stein, 1941, *op. cit.*, p. 283.

³⁰ BIT: *Approaches to social security*, 1942, *op. cit.*

Bolivie, au Brésil et en Uruguay pour s'efforcer d'améliorer les statistiques du travail. Au milieu de l'année 1942, le gouvernement chilien demanda une assistance à l'OIT afin de restructurer son régime d'assurance sociale. Les demandes d'aide des gouvernements d'Amérique latine pour renforcer leurs institutions d'assurance sociale fournirent aux fonctionnaires du BIT de bonnes occasions de transférer et de diffuser leurs connaissances et leur expérience aussi largement que possible; mais ce travail jouait aussi un rôle crucial dans la stratégie de l'OIT pour renforcer sa légitimité durant la guerre, étant donné que ses activités normatives étaient interrompues.

Avec l'aide de l'OIT, l'intérêt grandissant pour les questions sociales en Amérique latine aboutit à la formation d'un organisme spécialisé. Tout d'abord en 1940, le gouvernement péruvien et l'OIT fondèrent le Comité interaméricain de promotion de la sécurité sociale à Lima au titre d'une initiative conjointe. En septembre 1942 se tint à Santiago la première Conférence internationale de sécurité sociale panaméricaine à l'invitation de Salvador Allende, ministre chilien de la Santé publique, de l'Assurance et de l'Assistance sociales (1938-1941); à l'époque de la conférence, Allende était vice-président de la caisse d'assurance des travailleurs du Chili³¹. Avec ses collègues d'Argentine, du Pérou et du Mexique, Allende était l'un des quatre délégués de la conférence qui favorisèrent l'adoption de la Déclaration de Santiago du Chili, qui reprenait l'essentiel de la position de l'OIT sur la sécurité sociale durant la guerre. La déclaration précisait le lien entre sécurité sociale et sécurité économique, replaçait l'assurance sociale dans le cadre plus général de la sécurité sociale et confirmait le rôle mondial de la sécurité sociale, conçue comme un instrument de solidarité pour tous les peuples à la recherche du bien-être³².

Dans la pratique, le premier mécanisme à mettre en place pour atteindre ce but restait toujours l'assurance sociale. Plutôt que de mettre l'accent sur les droits individuels et la citoyenneté, la Conférence de Santiago déclarait que les travailleurs avaient besoin de l'assurance sociale pour maintenir leur contribution productive au bien-être national. Comme Allende l'avait lui-même déclaré auparavant au Conseil d'administration du BIT, «les assurances sociales sont le meilleur moyen d'assurer la stabilité sociale d'un pays et de protéger les démocraties contre les dangers qui les menacent. [...] l'assurance sociale garantit au

³¹ Sur le rôle de Salvador Allende, voir G. Fajardo Ortiz: «Importancia de Salvador Allende Gossens en la organización de la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social», in *Revista CIESS* (2004), n° 8, pp. 7-22. Pour la lettre d'invitation d'Allende, BIT: *Conseil d'administration*, 89-90^e session, 1940-1941, annexe B, p. 64.

³² «Une structure nouvelle de la sécurité sociale», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1942), vol. 46, n° 6, pp. 773-774.

travailleur et à sa famille une sécurité indispensable pour le présent et pour l'avenir et cette stabilité [...] est la condition même de la grandeur et de la prospérité de la nation»³³. Il n'est pas vraiment surprenant de voir le modèle d'assurance sociale, faisant participer les travailleurs et les employeurs à la structure de gestion, favorisé. Après tout, c'est sur ce modèle que les régimes d'assurance sociale des pays d'Amérique latine étaient construits, et c'est ce modèle que l'OIT avait favorisé pendant de nombreuses années.

A la suite de la Conférence de Santiago, le Comité permanent interaméricain de sécurité sociale fut constitué en 1943. L'OIT finançait la plus grande partie des dépenses du secrétariat, y compris le salaire du secrétaire général. L'OIT installait ainsi un homologue permanent en Amérique latine de l'Association internationale de la sécurité sociale, créée en 1927 avec l'aide de l'OIT, basée à Genève et plus centrée sur l'Europe³⁴.

En 1943, l'OIT se déclara plus ouvertement et plus clairement en faveur de la sécurité sociale lorsque la section d'assurance sociale de l'OIT commença activement à promouvoir le modèle de Beveridge. Les fonctionnaires du BIT Oswald Stein (devenu en 1942 Directeur assistant du BIT) et Maurice Stack avaient déjà proposé leurs services pour la préparation du rapport Beveridge. En 1942, ils se rendirent à Londres pour intervenir devant le comité britannique interservices sur l'assurance sociale et les prestations connexes, présidé par William Beveridge, et lui remettre de la documentation sur les législations et les institutions relatives à l'assurance sociale de différents pays. Le rapport du BIT *Approaches to social security: An international survey* fut un des documents essentiels de ce travail de consultation fourni par les fonctionnaires du BIT, et fut en partie incorporé dans les annexes du rapport final de Beveridge. En juillet 1943, William Beveridge et ses conseillers furent invités à Montréal pour discuter des détails techniques du nouveau modèle britannique de sécurité sociale avec les experts de l'OIT en assurance sociale, le Directeur Edward Phelan et le président du Conseil d'administration, l'Américain Carter Goodrich. Ce modèle définissait la sécurité sociale comme des programmes contributifs de prestations financées par les fonds publics prélevés au moyen d'une taxation progressive. La caractéristique essentielle du système était la couverture universelle, qui étendait la protection sociale à tous les citoyens dans les sociétés industrialisées.

³³ BIT: *Conseil d'administration*, 89-90^e session, 1940-1941, p. 15.

³⁴ La Conférence internationale de l'assurance sociale, rebaptisée en 1936, était auparavant la Conférence internationale des unions nationales de sociétés de secours mutuel et de caisses d'assurance-maladie qui devint en 1947 l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) (voir aussi la note 14).

La préférence de l'OIT pour ce modèle de sécurité sociale doit être considérée à la lumière des changements politiques internationaux de l'époque. En 1943, il était de plus en plus clair que les puissances de l'axe allaient probablement perdre la guerre. Les forces alliées, dirigées par la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'Union soviétique, accéléraient leurs plans de reconstruction pour l'après-guerre. Mais dans les négociations autour de la création d'une nouvelle organisation internationale améliorée pour succéder à la Société des Nations, qui deviendrait les Nations Unies, il ne semblait pas exister de rôle majeur pour l'OIT. Le groupe des travailleurs au sein du Conseil d'administration poussa le Bureau à agir³⁵. En appuyant et en diffusant un nouveau modèle de sécurité sociale qui avait été élaboré par une des puissances des Alliés occidentaux, le Bureau adoptait clairement une stratégie visant à se tailler un rôle après la guerre.

Ce revirement dans la vision de l'OIT sur la sécurité sociale prépara les débats de la Conférence internationale du Travail de 1944 et la Déclaration de Philadelphie. L'un des objectifs énoncés dans la Déclaration était d'étendre les mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui avaient besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets. Ce point était esquissé dans deux recommandations adoptées par la Conférence: la recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence et la recommandation (n° 69) sur les soins médicaux. Ces deux instruments contenaient une référence directe à la cinquième clause de la Charte de l'Atlantique, et leurs principes fondamentaux révélaient l'influence indubitable de Beveridge – l'accent étant explicitement mis sur la sécurité sociale en tant que droit fondamental et universel de tous les citoyens. D'un point de vue technique, les recommandations se fondaient sur une approche intégrée d'assurance et d'assistance sociales, et déclaraient que la garantie des moyens d'existence devrait être établie, autant que possible, sur la base de l'assurance sociale obligatoire. Les éventualités pour lesquelles les travailleurs devraient être assurés étaient précisées: la maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse (ou le décès du soutien de famille) et le chômage. Des dispositions prévoyaient la couverture par l'assistance sociale des nécessités non couvertes par l'assurance sociale obligatoire pour «toutes les personnes dans le besoin», et notamment certaines catégories de personnes, comme les enfants dépendants, les invalides, les vieillards et les veuves indigents. Ces principes seront par la suite appelés par Guy Perrin, l'un des experts du BIT en

³⁵ En 1943, le journal *Manchester Guardian* publia deux articles écrits par Jef Rens, syndicaliste belge et porte-parole du groupe des travailleurs au Conseil d'administration de l'OIT. Dans «A plea for more speed» (mars 1943) et «The ILO: Why is it inactive?» (septembre 1943), Rens critiquait l'invisibilité de l'OIT et son manque de poids politique dans les plans internationaux de reconstruction.

matière de sécurité sociale, la «doctrine de la sécurité sociale», qui cherchait à réconcilier l'assurance sociale et l'assistance sociale «dans une institution renouvelée en profondeur»³⁶, et se projetait dans une nouvelle ère tout en attribuant un nouveau rôle à l'OIT dans l'internationalisation de la sécurité sociale de la seconde moitié du vingtième siècle.

Le défi de la sécurité sociale «universelle»

Nous repartirons avec l'espoir que notre délégation (tripartite) a pu apporter son petit grain de sable pour aider à l'édification de la sécurité sociale en vue de faire disparaître la misère et la crainte de la guerre, et de voir s'instaurer un monde meilleur³⁷.

(Délégué des travailleurs du Chili à la Conférence internationale du Travail, 1952)

En 1945, l'ensemble du monde avait changé – et aussi la manière d'envisager la protection sociale. L'après-guerre connut un accroissement rapide du nombre de pays qui introduisirent des dispositions relatives à la sécurité sociale ou étendirent la portée des mesures existantes. Dans le cadre des efforts de reconstruction, ces pays firent des efforts systématiques pour garantir les moyens d'existence de leurs citoyens. Les décennies qui suivirent la seconde guerre mondiale sont souvent appelées les trente glorieuses. L'apparition de l'Etat social était rendue possible par un contexte de croissance économique rapide et sans précédent, qui permettait de réunir un consensus politique large autour de l'intervention des gouvernements. La convention (n° 102) sur la sécurité sociale (normes minima) de 1952 illustre bien l'approche de l'OIT vis-à-vis de la sécurité sociale dans ce contexte de l'apparition de l'Etat social. Le concept de sécurité sociale développé dans cette convention et les problèmes liés à son application «universelle» sont caractéristiques du rôle de l'OIT dans les premières décennies qui suivirent la seconde guerre mondiale.

Une fois établie la position de l'OIT dans le nouveau système des Nations Unies, les travaux du Bureau sur la sécurité sociale purent vraiment commencer vers la fin des années 40. En 1949, la Septième Conférence internationale des statisticiens du travail remarqua l'existence de différences dans l'administration et le financement de la sécurité sociale qui rendaient extrêmement difficiles les comparaisons internationales des charges sociales, et demanda aux fonctionnaires

³⁶ G. Perrin: «Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1969), vol. 99, n° 3, p. 288.

³⁷ BIT: *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, 35^e session, Genève, 1952, p. 327.

du BIT de reprendre et d'étoffer les études sur le coût des régimes de sécurité sociale. Le Bureau répondit en envoyant un questionnaire à ses Etats Membres, autour du nouveau concept de sécurité sociale énoncé dans la Déclaration de Philadelphie de 1944. Ce fut le point de départ des recherches préparatoires du Bureau qui aboutirent très rapidement à une nouvelle convention.

En 1952, la convention sur les normes minima de la sécurité sociale rassemblait l'ensemble des éléments qui avaient été traités dans les différentes normes de l'entre-deux-guerres. Elle identifiait une série de normes minima souples, applicables mondialement pour couvrir neuf éventualités: les soins médicaux, la maladie, le chômage, la vieillesse, les accidents du travail, la maternité, l'invalidité, le décès du soutien de famille et les prestations aux familles (le seul sujet qui n'était pas encore couvert par une convention de l'OIT). Pour chacun de ces risques, la convention fixait un niveau minimum de protection en termes de population couverte et d'indemnités garanties, avec des principes communs d'organisation et de gestion. La convention établit également les principales méthodes d'extension des systèmes de sécurité sociale, sur la base de statistiques, en distinguant trois catégories de protection: les salariés; la population active; et tous les résidents dont les moyens étaient inférieurs à un certain niveau.

La convention de 1952 – adoptée dix ans après la parution du rapport Beveridge au Royaume-Uni – s'accordait à la vision de la sécurité sociale qui avait émergé de la seconde guerre mondiale et de la Déclaration de Philadelphie: à savoir que tout le monde devrait avoir une garantie de revenus grâce au plein emploi et à la sécurité sociale. En étendant la couverture et la portée de la protection internationale à plus de catégories de personnes, la convention n° 102 contenait l'idée que tout être humain a droit à la sécurité sociale. Mais ce droit à un minimum de sécurité sociale ne devint pas seulement la pierre angulaire de la politique de l'OIT après la guerre. En 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies l'inclut parmi les droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et, en 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissait «le droit de toute personne à la sécurité sociale».

Les principes généraux de la convention de 1952 donnèrent le ton pour la politique de l'OIT en matière de sécurité sociale dans les décennies suivantes. Dans les années 60, quatre nouvelles conventions furent adoptées: l'égalité de traitement en 1962³⁸, les prestations en cas d'accident du travail en 1964, les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants en 1967, les soins médicaux et les

³⁸ Pour l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et migrants en ce qui concerne la sécurité sociale, voir W. R. Böning: *A brief account on the ILO and policies on international migration*, document préparé pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse suivante: www.ilocentury.org.

indemnités de maladie en 1969³⁹. Le concept sous-jacent de sécurité sociale était identique à celui de la convention de 1952. L'objectif de ces nouvelles conventions était d'aligner les différentes conventions d'avant la guerre relatives à l'assurance sociale sur la convention de 1952, tout en accordant suffisamment de souplesse pour encourager leur ratification. Les normes de l'entre-deux-guerres relatives à l'assurance sociale firent l'objet d'une révision systématique afin d'élever les normes minima pour les aligner sur celles de la convention de 1952, et de réaffirmer le droit à la sécurité sociale.

Le vaste concept de la sécurité sociale dans les normes de l'OIT n'était pas seulement le résultat des opinions exprimées durant la guerre. Il correspondait aussi aux efforts de l'Organisation pour répondre à l'évolution internationale de l'époque. Avec le nombre croissant de pays qui venaient d'accéder à l'indépendance après la décolonisation, il fallait adapter les programmes aux exigences de ces nouveaux Etats Membres, qui étaient pour la plupart des pays en développement pauvres, tout en continuant de prêter attention aux problèmes sociaux du monde industrialisé. Le principal dilemme de ces conventions de l'OIT sur la sécurité sociale était de définir des normes exactes de protection de base susceptibles d'être acceptées au niveau international, tout en tenant compte des besoins spécifiques des pays en développement. En précisant dans la convention de 1952 que les pays devaient couvrir au moins trois des neuf éléments de la sécurité sociale⁴⁰, l'OIT essayait d'obtenir un niveau minimum de protection, en fixant «une norme qui ne soit pas si basse qu'elle ne représente aucune avancée, ni si haute qu'elle est vraiment hors d'atteinte pour une majorité de pays»⁴¹. Le désir d'avoir un instrument souple, compatible avec un grand nombre de concepts et de niveaux de protection, conduisit aussi à l'abandon du modèle d'organisation administratif et financier établi dans les conventions d'avant la guerre.

La convention de 1952 fut adoptée par 123 votes pour, 32 contre et 22 abstentions. Pratiquement tous les délégués des employeurs votèrent contre, après être intervenus presque constamment en commission contre le texte. Ils prétendaient que les normes de cette convention n'étaient pas minimales, et que si la Conférence devait adopter un instrument, cela devait être une recommandation et non pas une convention. Les travailleurs et les délégués des gouvernements étaient largement favorables à la convention. Les travailleurs estimaient qu'elle n'allait pas

³⁹ Voir C. Guinand: *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)* (Berne, Peter Lang, 2003).

⁴⁰ Dont l'un des cinq éléments suivants: chômage, vieillesse, accidents du travail, invalidité et survivants.

⁴¹ BIT: *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, 35^e session, Genève, 1952, p. 318.

suffisamment loin. Ils avaient même demandé une discussion sur des normes plus avancées de sécurité sociale, pour compléter les normes minima. Mais cette question avait été rejetée assez tôt dans les discussions. Pour certains des délégués des travailleurs, essentiellement ceux du Sud, les normes de la convention étaient trop élevées, et ils s'abstinrent. C'était le cas des travailleurs de l'Argentine, de la Birmanie, du Costa Rica, de la République dominicaine, du Guatemala, d'Haiti, de l'Indonésie, du Pérou, des Philippines, du Venezuela et du Viet Nam⁴².

Il n'est donc pas surprenant qu'alors que la convention avait été conçue avec des dispositions spécifiques pour les pays en développement elle ne fut ratifiée que par très peu de pays du Sud⁴³. Bien sûr, il n'y avait que peu de pays en développement – en tant qu'Etats indépendants – lors de l'adoption de la convention de 1952. Mais plus tard, après la décolonisation, le taux de ratification n'augmenta pas de façon significative⁴⁴. Même si l'Asie était assez bien représentée à la Conférence de 1952, notamment par les pays les plus peuplés, seul le Japon ratifia la convention n° 102. Mais le Japon était plutôt le prototype d'un pays industrialisé. En 2008, la convention de 1952 avait été ratifiée par 29 Etats Membres européens, avec notamment une vague de ratifications en Europe orientale après l'effondrement des régimes communistes en 1990. Certains pays durent modifier leur législation nationale pour l'aligner sur les dispositions internationales⁴⁵.

Le faible impact direct de la convention sur le monde en développement était dû au concept de sécurité sociale qu'elle contenait. Dans la convention de 1952, l'OIT préconisait une approche combinée d'assurance sociale et d'assistance sociale (comprenant des régimes ciblés ou universels). Mais, en pratique, la convention continuait de favoriser l'assurance sociale contributive. Le modèle

⁴² *Ibid.*, p. 409.

⁴³ G. M. J. Veldkamp: «Une nouvelle conception de la coopération internationale en matière de sécurité sociale», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1969), vol. 100, p. 143.

⁴⁴ Parmi les nouveaux pays indépendants d'Afrique, cinq l'ont ratifiée avec le temps (la République démocratique du Congo, la Libye, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal). En Amérique latine, six ratifications furent enregistrées après 1952 (la Bolivie, le Costa Rica, l'Equateur, le Mexique, le Pérou et le Venezuela). Toutefois, un certain nombre d'Etats Membres d'Amérique latine avaient déjà élaboré leurs régimes d'assurance sociale plusieurs décennies auparavant.

⁴⁵ Voir par exemple: L. Riva-Sanseverino: «L'influence des conventions internationales du travail sur la législation italienne», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1961), vol. 83, n° 6, p. 624; G. Schnorr: «L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique en République fédérale d'Allemagne», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1974), vol. 110, n° 6, p. 583; M. Cashell: «L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique irlandaises», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1972), vol. 106, n° 1, p. 55; J. Albalade Lafita: «L'influence des conventions internationales du travail sur la législation et l'évolution sociale en Espagne», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1979), vol. 118, n° 4, pp. 471-472; S. Lagergren: «L'influence des normes de l'OIT sur la législation et la pratique suédoises», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1986), vol. 125, n° 5, p. 337.

de référence sous-jacent était le salarié de l'industrie. La convention contenait des exemptions partielles pour les pays «sous-développés», et leur accordait une période de transition, durant laquelle la proportion de la population couverte devait être au minimum de 50 pour cent de la main-d'œuvre de l'*industrie* (plutôt que la totalité de la population active ou de la population totale). L'idée sous-jacente était que les pays en développement devaient évoluer grâce à un processus d'industrialisation progressive dans lequel les travailleurs devenaient graduellement des salariés, et que les formes correspondantes de protection seraient introduites – comme cela avait été le cas pour les Etats industrialisés. La convention de 1952 est un exemple typique de la croyance de l'OIT dans la «modernisation» par l'industrialisation et la démocratisation (voir les chapitres 3 et 5). Au fur et à mesure que les paysans devenaient des travailleurs, et avec l'augmentation de la productivité, les pays pauvres seraient en mesure de se doter de politiques sociales qui comprendraient des programmes de sécurité sociale.

Mais l'espoir de l'extension progressive du modèle de sécurité sociale établi dans les pays industrialisés aux pays en développement ne s'est pas concrétisé. En pratique, le modèle reposant sur les salariés des normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale ne s'est pas étendu comme on l'espérait dans le Sud – où, dans la plupart des cas, l'économie informelle prenait de plus en plus d'importance. Les travailleurs non organisés travaillant en dehors de l'emploi formel (voir le chapitre 5) étaient exclus du modèle de sécurité sociale de l'OIT, qui, fondé sur une longue tradition d'assurance sociale gérée de façon tripartite accordant une place importante à des syndicats puissants, ne concernait qu'une catégorie réduite de travailleurs ayant un emploi formel (voir le chapitre 3). L'absence de couverture sociale dans le secteur informel est devenue depuis lors l'un des grands défis de l'OIT.

Comme déjà dit précédemment, l'influence la plus directe et la plus spécifique de l'OIT dans le domaine de la protection sociale ne se résume pas à la ratification des conventions. Les décennies qui suivirent la guerre virent une expansion rapide de l'assistance technique de l'OIT, concernant la sécurité sociale – l'assurance sociale en réalité – et le développement. Les experts de l'OIT sur les questions de sécurité sociale poursuivirent leurs efforts en Amérique latine. En 1956 et 1957 par exemple, ils effectuèrent une série de missions d'études pour contribuer à améliorer le système national de retraites de l'Argentine et du Pérou. Plus proche de son Siècle, l'OIT fut chargée par la Communauté européenne d'effectuer les travaux techniques essentiels en liaison avec l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale exigée par le Traité de Rome (1957). A titre d'exemple, le travail technique préparatoire à l'introduction d'un système européen de sécurité sociale pour les travailleurs migrants, destiné à faciliter la libre circulation de la main-d'œuvre au sein des pays de la Communauté économique européenne (CEE), fut

réalisé, en 1958, dans le cadre d'un accord conjoint entre la CEE, la Communauté européenne du charbon et de l'acier et l'OIT⁴⁶.

Au fil du temps, la portée des programmes d'assistance technique s'étendit et de nouvelles régions furent intégrées aux travaux de l'OIT. Au Moyen-Orient, l'Iran demanda à l'OIT de l'assistance pour former son personnel et améliorer les techniques d'administration des régimes de sécurité sociale. En Asie, l'OIT réalisa des programmes en Birmanie, en Thaïlande, au Pakistan, et au Viet Nam, entre autres, pour aider les gouvernements à élaborer des législations complètes sur la première étape des prestations de la sécurité sociale⁴⁷. La plupart de ces programmes visaient à apporter une assistance à la planification de la sécurité sociale, en prenant explicitement en compte les spécificités socio-économiques des pays – contrairement aux conventions de l'OIT sur la sécurité sociale qui proclament une portée plus «universelle». Par exemple, le programme d'Ottawa de réformes de la sécurité sociale, adopté à la Huitième Conférence des Etats d'Amérique en 1966, déclarait qu'il fallait accorder la plus haute priorité à l'extension de la sécurité sociale au secteur rural. Dans ce contexte, il est surprenant de constater que le Programme mondial de l'emploi, la contribution phare de l'OIT à la décennie internationale du développement des Nations Unies, accordait si peu d'attention aux questions de sécurité sociale (voir le chapitre 5).

Crises et controverses.

Le modèle de retraite chilien à titre d'exemple

Il était évident que la sécurité sociale, ce rêve des années de guerre, risquait de tourner au cauchemar en temps de paix⁴⁸.

Le premier choc pétrolier de 1973 mit fin à la période ininterrompue de croissance économique depuis la fin de la guerre. La crise devenant plus profonde, la demande de dépenses sociales augmenta. Mais, au début des années 80, la modification du modèle économique dominant (voir les chapitres 1, 5 et 6) entraîna une réduction globale du rôle de l'Etat et la promotion d'arrangements privés

⁴⁶ BIT: *Rapport du Directeur général (Partie II)*, Conférence internationale du Travail, 43^e session, Genève, 1959, p. 38; C. Guinand, *op. cit.*, pp. 244-267.

⁴⁷ BIT: *L'OIT face à l'évolution du monde*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, p. 96.

⁴⁸ A. Parrott: «Sécurité sociale: ce rêve des années de guerre sera-t-il le cauchemar des années de paix?», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1992), vol. 131, n° 3, p. 404.

non seulement pour la production, mais aussi en matière de politique sociale. Ce contexte de privatisation et de politiques néolibérales eut des répercussions substantielles pour l'OIT et son approche de la sécurité sociale.

Une grande partie du débat sur la réforme de la protection sociale de cette époque se focalisait sur les retraites. Ce qui n'avait rien de surprenant, étant donné que les retraites représentaient une composante importante des dépenses sociales en raison des changements démographiques spectaculaires et de l'augmentation de l'espérance de vie après la seconde guerre mondiale. Le développement et la diffusion internationale du modèle de retraite chilien illustrent les défis rencontrés par l'OIT durant les années 80 et 90.

Au début des années 70, le système de protection sociale du Chili était un des plus avancés de la région: il couvrait tous les risques, portait virtuellement sur la totalité de la population et offrait des indemnités généreuses. Cela représentait une lourde charge pour les dépenses sociales de l'Etat, qui accumulait les déficits financiers. Dans ce contexte, le régime Pinochet engagea en mai 1981 une réforme radicale du système de retraite. Cette réforme structurelle drastique était rendue possible parce qu'elle était imposée par un régime autoritaire, qui avait dissous le parlement, interdit les partis politiques et les confédérations de syndicats, et dirigeait les médias d'une main de fer, si bien que l'opposition aux réformes était muselée ou éliminée.

Le nouveau modèle chilien, inspiré par des économistes libéraux de l'école de Chicago⁴⁹, se caractérisait par une individualisation et une privatisation des retraites, fondées sur un régime d'épargne personnelle obligatoire. Seuls les travailleurs cotisaient aux plans de retraite privés. Il n'y avait pas de cotisations patronales. La retraite perçue à la cessation d'activités était déterminée par les cotisations versées et les intérêts des investissements. De nouvelles institutions financières furent créées, qui étaient en concurrence les unes avec les autres pour capter ces comptes privés, et qui étaient chargées d'investir les fonds. Ce modèle accordait à l'Etat un rôle mineur. En dehors de la réglementation générale, l'Etat devait apporter une assistance en versant à ceux dont la pension n'atteignaient pas un niveau minimum un complément de pension en fonction de leurs ressources. Ce modèle tenait à la fois un raisonnement idéologique et un discours relatif aux finances publiques. Au niveau de l'idéologie, il réduisait au minimum la solidarité sociale, en individualisant les responsabilités tout en s'appuyant considérablement sur les mécanismes du marché. En termes de finances publiques, il était censé éliminer le problème des déficits du système de sécurité sociale car ses obligations ne pouvaient aller au-delà des fonds dont disposait le système. On évoquait aussi

⁴⁹ J. G. Valdès: *Pinochet's economists: The Chicago School of Economics in Chile* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995).

l'argument selon lequel ce système permettrait aux pays en développement de développer leur couverture car il ne dépendait pas d'une relation de travail formelle. Et finalement, et c'était un élément essentiel, ce système devait apporter de l'argent frais pour les investissements dans le développement, contrairement aux systèmes de pensions par répartition. Des arguments similaires furent utilisés dans les années 90 pour introduire un système d'assurance-chômage fondé sur l'épargne.

Le modèle chilien était manifestement en contradiction avec l'approche de l'OIT. En 1992, la Treizième Conférence des Etats Membres d'Amérique réunie à Caracas (Venezuela) souligna que l'Etat devait continuer à exercer ses fonctions et ses responsabilités en tant que régulateur, cofinanceur et garant du système de retraites. Le secteur privé devait proposer des programmes complémentaires, mais ne représentait pas la partie essentielle du financement du système général⁵⁰. L'analyse critique du modèle chilien réalisée par Colin Gillion, chef du service de la sécurité sociale de l'OIT, et Alejandro Bonilla, haut fonctionnaire du même département, aboutissait à la même conclusion. Ils estimaient que la charge qui pesait sur l'Etat était largement sous-estimée dans le modèle de retraites chilien; en particulier, l'Etat devait faire face à des coûts de transition élevés pour passer du système par répartition au système par capitalisation. Sans contribution des employeurs, il était peu probable que le niveau des retraites serait approprié. En l'absence de filet de sécurité, c'étaient les individus qui supportaient les risques, et leur retraite dépendait des caprices du marché au moment où ils prendraient leur retraite. Par conséquent, le nouveau système plaçait une plus grande pression sur d'autres dépenses sociales. L'OIT critiquait également le manque de solidarité entre générations et entre catégories sociales dont les besoins et le statut étaient différents⁵¹.

Gillion et Bonilla élaborèrent un modèle alternatif qui fut affiné dans le rapport du Directeur général de l'OIT à la Conférence internationale du Travail de 1993, et par le fonctionnaire Subramaniam Iyer dans un article de la *Revue internationale du Travail*⁵². Tout en critiquant les défauts du système de retraite chilien, l'OIT défendait un modèle de retraite composé de trois piliers pour les pays en développement: une retraite par répartition de base payée par l'Etat à partir des impôts (premier pilier obligatoire), des indemnités définies à l'avance prélevées sur les cotisations des travailleurs et des employeurs administrées par les

⁵⁰ C. Mesa-Lago: «Pension system reforms in Latin America: the position of the international organizations», in *CEPAL Review* (1996), n° 60, p. 85.

⁵¹ C. Gillion et A. Bonilla: «Analyse d'un régime national de retraite privé: le cas du Chili», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1992), vol. 131, n° 2, pp. 183-208.

⁵² BIT: *Assurances sociales et protection sociale*, Rapport du Directeur général (Partie I), Conférence internationale du Travail, 80^e session, Genève, 1993; S. Iyer: «Réforme des régimes de pensions dans les pays en développement», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1993), vol. 132, n° 2, pp. 209-231.

institutions de la sécurité sociale (deuxième pilier obligatoire); et des retraites complémentaires gérées par des institutions privées (troisième pilier volontaire)⁵³.

Dans le débat sur les retraites, l'OIT était éclipsée par les organisations financières internationales (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international), qui imposaient des programmes d'ajustement structurels aux pays endettés qui se tournaient vers elles pour régler leurs crises de la dette (voir le chapitre 5). En 1994, la Banque mondiale proposa un modèle qui devint prépondérant en matière de réforme des pensions⁵⁴. Ce modèle, largement inspiré du système chilien, voyait la sécurité sociale sous un nouvel angle, en la considérant essentiellement comme un instrument de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Alors que l'OIT favorisait l'amélioration des systèmes de retraite existants (par exemple en élevant l'âge de la retraite, en accordant des pensions moins élevées et en réduisant les dépenses administratives) afin de faire face à l'augmentation des coûts, la Banque mondiale exigeait des réformes structurelles. Elle plaidait pour un modèle de retraite comportant deux piliers, avec une retraite modeste de type assistance sociale universelle financée par les impôts (premier étage) et un système d'épargne individuel obligatoire (deuxième étage), comme le modèle chilien. D'autres objectifs, considérés par l'OIT comme essentiels – comme la protection contre les accidents de la vie, l'application des principes de justice sociale en termes de redistribution et d'égalité entre hommes et femmes, de renforcement de la cohésion sociale et de promotion de l'intégration sociale et de la solidarité –, n'étaient pas prioritaires.

La promotion énergique des réformes des retraites par la Banque mondiale fut un facteur important de diffusion de ce modèle dans les pays en développement et dans le monde postcommuniste. Des régimes de retraites similaires au modèle chilien furent adoptés dans d'autres pays d'Amérique latine, comme l'Argentine, la Colombie et le Pérou. Le modèle chilien fit également des émules dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, après la chute des régimes communistes et l'effondrement du système de sécurité sociale des économies planifiées; l'OIT n'eut que peu d'influence pour la mise en place de ces nouveaux systèmes. La Pologne, par exemple, où l'OIT avait joué un rôle important en soutenant le développement d'un mouvement syndical indépendant, suivit malgré tout le modèle de la Banque mondiale à l'heure de réformer son système de retraites, tout comme la Hongrie. En Europe centrale et orientale, et en Amérique latine, les régimes de retraite existants avaient manifestement besoin d'une réforme – et le modèle privé était attirant, ne serait-ce que pour les employeurs qui n'étaient

⁵³ C. Mesa-Lago, 1996, *op. cit.*, pp. 86-88.

⁵⁴ Banque mondiale: *Eviter la crise du vieillissement, de nouvelles politiques pour protéger les personnes âgées et promouvoir la croissance* (Washington-Oxford, World Bank – Oxford University Press, 1994).

pas obligés de cotiser et pour les institutions financières désireuses de gérer les fonds de pension. Les conseillers de l'OIT au sein des nouvelles équipes pluridisciplinaires de ces deux régions opposèrent des arguments fondés sur le modèle de l'OIT en trois piliers⁵⁵. Certains pays introduisirent le modèle de l'OIT (comme l'Uruguay), mais dans l'ensemble l'influence de l'OIT fut limitée.

Il est intéressant de constater que, après le retour de la démocratie au Chili et l'élection d'un gouvernement centriste et de centre-gauche, certains des inconvénients du système de retraite privé commencèrent à être reconnus. Il était apparu que les nouvelles institutions financières prélevaient de grosses commissions au détriment du versement de la retraite finale, et les gouvernements successifs tentèrent de renforcer la réglementation. Ce qui conduisit à la situation bizarre de 1997, où des courtiers des fonds de pension occupèrent le Bureau de l'OIT à Santiago pour tenter de faire pression sur le gouvernement chilien afin qu'il assouplisse ces règles. Apparemment, l'OIT était perçue comme influente. Les réformes ultérieures du Chili renforcèrent les éléments de redistribution du système, avec pour objectif une couverture plus universelle et l'allocation de fonds publics pour financer le système, l'accent étant mis sur les incitations pour que les pauvres, les jeunes et les femmes rejoignent progressivement le système de retraite contributif. Ce qui signifiait revenir vers le modèle de l'OIT. De plus, en 2003, la Pologne ratifia la convention de 1952 de l'OIT, sur les normes minima de la sécurité sociale, comme d'autres pays d'Europe centrale et orientale durant les années 90 et après 2000.

Dans l'ensemble, il est clair que le développement et la diffusion des régimes de retraite privés a changé le paysage politique global. Dans le monde actuel, les régimes de retraite, notamment dans le secteur privé, sont des régimes où la cotisation est définie, mais les prestations beaucoup moins souvent définies. Les travailleurs résistent fortement devant la trop grande dépendance des retraites des forces du marché. Cette tendance est imputable à l'évolution politique internationale générale plus qu'à l'OIT. En 2000, l'OIT publia sa réponse à la politique de retraite de la Banque mondiale dans un recueil intitulé *Social security pensions. Development and reform* contenant une analyse complète de la question complexe de la réforme des retraites à l'aube du vingt et unième siècle⁵⁶. Contrairement à la

⁵⁵ A. Conte-Grand: *Reparto o capitalización. Gestión pública o privada. Aporte para las discusiones en material de seguridad social* (Santiago, Equipe technique multidisciplinaire du BIT pour l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay, 1995); M. Cichon *et al.*: *Social protection and pension systems in Central and Eastern Europe* (Budapest, Equipe technique multidisciplinaire du BIT pour l'Europe centrale et orientale, 1997).

⁵⁶ C. Gillion *et al.*: *Social security pensions. Development and reform* (Genève, BIT, 2000); résumé in C. Gillion: «Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale: l'approche du Bureau international du Travail», in *Revue internationale de sécurité sociale* (Genève, BIT, 2000), vol. 53, n° 1, pp. 43-77.

Banque mondiale, l'OIT plaide en faveur d'un système garantissant la sécurité des revenus pour les personnes âgées au moyen de pensions appropriées, l'extension de la couverture et «la bonne gouvernance» des systèmes de retraite. L'OIT a pris son temps pour répondre. Rétrospectivement, l'Organisation a probablement mis trop de temps, comme l'a déclaré le chef du secteur de la protection sociale du BIT en 2008. Son analyse critique résume la position de l'OIT pour l'ensemble du débat:

Notre rôle dans le débat sur la réforme des retraites jusqu'à présent a été de promouvoir l'idée de réformer les paramètres de façon pragmatique plutôt que d'adopter des changements drastiques qui peuvent entraîner des risques sociaux majeurs. Nous n'avons pas eu le succès que nous aurions dû avoir. La raison la plus probable de cette situation est que nous avons sous-estimé le pouvoir de l'économie politique et les priorités économiques cachées. Mais nous avons continué à donner des conseils. L'évolution de ces dernières années montre que nous avons probablement raison sur de nombreux points, mais que nous n'avons pas pu changer radicalement le sens des réformes⁵⁷.

La protection sociale dans le cadre d'une approche intégrée de l'OIT

Le travail décent est la voie royale qui mène au développement économique et social et qui permet d'assurer des emplois, un revenu et une protection sociale sans compromettre les droits des travailleurs ni les normes sociales⁵⁸.
(Juan Somavia, Directeur général du BIT, 1999)

La crise financière asiatique de 1997-1998 a montré les conséquences dramatiques du sous-développement des systèmes de protection sociale et a démontré que les bonnes performances économiques ne suffisent pas à elles seules à assurer la protection sociale (voir le chapitre 5). Il est apparu de plus en plus que l'accélération du processus de mondialisation depuis les années 90 devait s'accompagner d'une forte dimension sociale pour le rendre durable et source d'intégration sociale. Ce

⁵⁷ BIT: *Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned*. Discours d'Assane Diop lors du Colloque scientifique Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik, Berlin, 2 avril 2008, p. 10.

⁵⁸ BIT: *Un travail décent*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999.

principe sous-tend l'ensemble de la politique de l'OIT de ces dix dernières années (voir le chapitre 6). Dans ce contexte, l'OIT a réitéré son approche en matière de sécurité sociale, et s'est concentrée sur l'extension de la protection aux personnes qui n'en bénéficiaient pas encore. La question de «la sécurité sociale pour tous» a remplacé le débat sur la réforme des retraites.

En juin 2001, la Conférence internationale du Travail examina la question de la sécurité sociale afin de définir un concept répondant aux défis qui avaient été exposés dans le *Rapport sur le travail dans le monde 2000*⁵⁹. L'un des problèmes essentiels de la sécurité sociale provient du fait que plus de la moitié de la population mondiale ne bénéficie d'aucune protection sociale, essentiellement dans le monde en développement. Ceux qui sont en dehors du marché du travail formel ne sont pas couverts par la législation sur la sécurité sociale, à l'exception des régimes d'assistance sociale de base dans les pays plus avancés. Dans les pays industrialisés (y compris dans les économies d'Europe centrale et orientale), les systèmes de sécurité sociale sont confrontés à de nouveaux défis démographiques, comme le vieillissement de la population et le changement de la structure familiale, qui ont des implications importantes sur le financement de la protection sociale. D'aucuns estiment que les systèmes actuels de protection sociale sont trop onéreux et qu'ils plombent la croissance économique et le développement. Dans un certain nombre de pays, l'administration de la sécurité sociale n'est pas satisfaisante, et les demandes de réforme englobent le réexamen du rôle de l'Etat et des responsabilités des partenaires sociaux.

Les documents préparés pour la Conférence de 2001 et le compte rendu des débats ont été rassemblés par l'OIT dans un livre dont le titre optimiste était: *Sécurité sociale: un nouveau consensus*. Mais les discussions de 2001 suggèrent qu'au départ le consensus était très limité. Le groupe des travailleurs au sein de la Commission de la sécurité sociale avait déclaré que l'OIT n'avait accompli que «trop peu de progrès» depuis 1944⁶⁰. Le groupe avait souligné l'importance de l'augmentation de l'emploi et insisté sur le fait que l'extension de la sécurité sociale à ceux qui en étaient jusqu'alors exclus devrait être subventionnée et se faire sans réduction des prestations des régimes existants. Les employeurs, ce n'est pas une surprise, ont souligné que la croissance économique était nécessaire et mis en garde contre l'imposition de coûts excessifs. Le groupe des employeurs était particulièrement préoccupé par les implications fiscales du vieillissement de la population et de l'épidémie de VIH/SIDA; il a insisté sur le fait que les discussions devraient

⁵⁹ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2000: Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (Genève, BIT, 2000).

⁶⁰ BIT: *Sécurité sociale: un nouveau consensus* (Genève, BIT, 2001), p. 9.

avoir lieu au niveau national plutôt qu'au niveau international, afin que les conditions et les contraintes nationales soient pleinement prises en compte. Les représentants des gouvernements étaient divisés: certains étaient en faveur de la fixation par l'OIT de nouvelles normes minima juridiquement contraignantes, alors que d'autres faisaient remarquer que les conventions de l'OIT relatives à la sécurité sociale n'avaient été ratifiées que par un petit nombre de Membres, et qu'ils s'opposaient donc à de nouvelles normes sur la sécurité sociale. Globalement, les positions adoptées par les parties en présence étaient à peu près les mêmes que celles qu'ils avaient depuis les années 20.

Le «nouveau consensus» qui s'est dégagé lors de la Conférence internationale du Travail de 2001 a été de réaffirmer que la sécurité sociale était un droit de l'homme fondamental. La Conférence a souligné que certaines catégories sociales avaient des besoins différents, et que quelques-uns avaient une capacité contributive très réduite. La priorité absolue devrait donc être accordée aux politiques et aux initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui n'étaient pas couverts par les systèmes en vigueur. Toutefois, les conclusions de la Conférence ne contenaient aucun engagement de fond de la part des Etats Membres de l'OIT. Elles laissaient à chaque pays le soin de déterminer une stratégie nationale pour s'engager sur la voie de la sécurité sociale pour tous. La Conférence de 2001 a donc appelé l'OIT à lancer une grande campagne (la campagne mondiale en faveur de l'extension de la sécurité sociale à tous) afin de promouvoir l'extension de la couverture de la sécurité sociale dans le monde.

Le concept universel de sécurité sociale n'était pas une idée nouvelle. Il s'inscrivait dans le droit fil de l'approche générale de la Déclaration de Philadelphie, ainsi que de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels. Dans tous ces instruments, l'extension de la sécurité sociale est considérée comme un élément de la mise en œuvre d'une série de droits et de mesures complémentaires et interdépendantes. En 2001, il fut décidé que la stratégie de l'OIT en faveur de l'extension de la sécurité sociale devrait être étroitement liée à sa stratégie en matière d'emploi et à ses autres politiques sociales. Il s'agit d'une des caractéristiques essentielles de l'Agenda du travail décent, adopté en 1999 par l'OIT. Une approche intégrée reliant la sécurité sociale aux autres questions relatives au marché du travail afin de garantir les moyens d'existence à une plus grande partie de la population est l'objectif officiel du secteur de la protection sociale de l'OIT actuellement (Accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous). Cette approche intégrée était totalement absente dans les vingt années précédentes.

Replacée dans le contexte international, l'approche de l'OIT sur la sécurité sociale, fondée sur l'universalité, la solidarité et la redistribution, est encore très

éloignée de celle dont la Banque mondiale fait la promotion ces dernières années, fondée sur la «gestion du risque social»⁶¹. L'approche de la gestion du risque social a l'avantage d'être plus large que la sécurité sociale. Il s'agit de prévenir les risques et pas simplement de réagir à ces risques, en fournissant aux personnes des «outils de gestion du risque», notamment aux pauvres, dans le cadre d'une stratégie plus large de développement et de réduction de la pauvreté. Mais cette approche du traitement du risque social se fonde également sur l'idée de gestion individuelle; les individus sont considérés comme des entrepreneurs gérant leur propre vie et vendant leurs compétences sur le marché du travail, et l'Etat n'a donc qu'un rôle très limité. Cette tendance à minimiser la solidarité reflète une position idéologique problématique, étant donné que le modèle de distribution a manifestement un impact sur la capacité des personnes à se protéger des risques sociaux⁶².

Ce qui se rapproche le plus de cette optique dans l'agenda de l'OIT est un programme sur la sécurité socio-économique créé en 1999 dans le cadre d'un effort institutionnel pour repenser les politiques de protection sociale avec le concept du travail décent. Ce programme élaborait un modèle de sécurité socio-économique, qui devait prendre en compte différentes formes de sécurité: la sécurité du marché du travail, la sécurité de l'emploi, la sécurité dans l'emploi, la sécurité au travail, la sécurité des qualifications, et la sécurité de représentation – qui complètent la sécurité des moyens d'existence, qui est la préoccupation traditionnelle de la sécurité sociale⁶³. Des recherches de fond furent entreprises, avec une importante collecte de données, débouchant sur des conclusions parfois divergentes par rapport à l'approche générale de l'OIT. Par exemple, le programme soulignait la contribution éventuelle d'une approche de «revenu minimum» à la sécurité, impliquant un revenu minimum pour tous garanti par l'Etat. L'argumentation était que la sécurité du revenu minimum était essentielle pour la vraie liberté et que c'était le meilleur moyen de cibler les plus pauvres et les plus à risques, car elle complétait la couverture très limitée des régimes de sécurité sociale fondés sur le travail dans les pays en développement. Le programme fit également des recherches sur de nouvelles formes de protection sociale universalistes comme les prestations financières pour certaines catégories

⁶¹ R. Holzmann: *Gestion du risque social: La banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation* (Paris, Presses universitaires de France, 2003). Robert Holzmann, directeur de la protection sociale à la Banque mondiale, est un des principaux avocats de cette approche.

⁶² B. Deacon: «From 'safety nets' back to 'universal social provision'. Is the global tide turning?», in *Global Social Policy* (Londres-New Delhi, Sage Publications, 2005), vol. 5, n° 1, pp. 19-28.

⁶³ Pour un bref aperçu, voir G. Standing: «Enquêtes sur la sécurité des personnes vers un indicateur du travail décent», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 2002), vol. 141, n° 4, pp. 487-504.

(d'âge) ou les allocations de scolarité universelle, qui pourraient contribuer aux politiques sociales des pays en développement⁶⁴.

Contrairement au modèle de gestion du risque social de la Banque mondiale, l'approche de l'OIT sur la sécurité socio-économique n'a pas été largement diffusée. Lorsque le programme prit fin en 2007, alors qu'il avait abouti à la parution d'une série de livres, d'articles et à des bases de données auxquelles les milieux universitaires faisaient largement référence, son influence sur les politiques de l'OIT avait été limitée. Le secteur de la protection sociale, dont il faisait partie, était à l'époque divisé entre différents programmes, menés par des unités séparées, chacune ayant sa propre approche, ce qui ne facilitait pas l'élaboration d'une approche unifiée. D'autres départements du Bureau s'efforçaient d'explorer la notion de flexisécurité, ou comment combiner la nécessité des ajustements face aux pressions de la concurrence de l'économie mondiale avec un niveau décent de sécurité sociale, notamment dans le monde développé (voir le chapitre 5).

Entre-temps, l'accent était mis de plus en plus sur le rôle central que pouvait jouer la sécurité sociale dans la lutte contre la pauvreté dans le monde en développement. De nouvelles approches fondées sur la solidarité furent élaborées, ayant pour cible privilégiée le secteur informel et le grand nombre de femmes travaillant dans ce secteur. Le programme STEP – Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté – par exemple, avait pour ambition d'étendre la sécurité sociale (en particulier l'assurance-maladie) et la lutte contre l'exclusion sociale au niveau local en développant des régimes au niveau des communautés à destination des populations pauvres exclues des systèmes de protection formels dans les pays les moins avancés. Financé par des gouvernements donateurs (essentiellement la Belgique et le Portugal), il étendait en 2008 ses opérations sur plus de 40 pays.

L'objectif essentiel de ces programmes est de réconcilier l'approche universelle de la sécurité sociale – le principe de la «protection sociale pour tous» – et la prise en compte spécifique de la diversité des réalités socio-économiques des différents pays et des catégories différentes dont les besoins, la capacité contributive, l'emploi et l'intégration sont fondamentalement différents. Tous ces programmes plaident pour un «socle social global» permettant de couvrir les besoins vitaux des communautés et catégories non couvertes, mettant ainsi un plus grand nombre de personnes à l'abri de la pauvreté. Ces dernières années, la réapparition des préoccupations relatives aux inégalités dans l'agenda international suggère

⁶⁴ BIT: *La sécurité socio-économique pour un monde meilleur* (Genève, BIT, Programme de sécurité socio-économique, 2004).

qu'il existe pour l'OIT un grand espace à occuper, en faisant la promotion de l'accès équitable aux opportunités du marché du travail grâce aux mécanismes de solidarité et de redistribution de la sécurité sociale, dans le cadre d'une approche globale cohérente.

Conclusion

L'histoire de l'action de l'OIT au vingtième siècle pour mettre en place la protection sociale est marquée par des résultats inégaux. La principale contribution de l'Organisation n'a pas été d'apporter des idées nouvelles, ni des modèles nouveaux, mais plutôt d'avoir reconnu, renforcé et diffusé les modèles existants, déjà en place dans certains pays clefs. C'est manifestement ce qui s'est passé dans l'entre-deux-guerres. En mobilisant l'expertise – des fonctionnaires du BIT et des réseaux internationaux pertinents – et en élaborant un consensus entre dirigeants politiques, syndicats et employeurs, l'OIT fut un moteur de la diffusion internationale des programmes de protection sociale.

L'approche favorisée par l'OIT dans les premières décennies de son existence était un modèle particulier d'assurance sociale, fondé sur des régimes contributifs obligatoires dérivés de l'expérience allemande. L'OIT fut le tremplin qui permit de diffuser dans le monde industrialisé le concept d'assurance sociale de Bismarck. En dépit de son engagement visionnaire – inscrit dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 – en faveur d'une sécurité sociale plus universelle, l'assurance sociale était toujours le cadre de référence dominant de la politique du BIT dans la seconde moitié du vingtième siècle.

Les effets de l'action concrète de l'OIT méritent de plus amples recherches. Une évaluation générale des différents rôles de l'Organisation permet de montrer de façon raisonnable que l'OIT a été plus efficace dans la fourniture et la mobilisation de l'expertise et dans la coopération technique que dans ses activités normatives sur la protection sociale, notamment pour les pays en développement qui en avaient le plus besoin. Cependant, comme l'a parfaitement résumé en 1925 une conférence d'experts britanniques en assurance sociale (dont William Beveridge faisait partie), les normes de l'OIT ont néanmoins un rôle à jouer: «Leurs règles sont générales, les accords conditionnels, et les lacunes sont visibles à l'œil nu. Et pourtant, il doit en être ainsi. A Genève règne une atmosphère où les nations les plus attardées – et toutes les nations sont attardées – prennent vraiment conscience de la pression des attentes publiques, et ont envie d'arriver au niveau des nations les plus progressistes. Donnez-leur une convention faible,

facile, que les réactionnaires chez eux seront incapables de démonter; donnez-leur une convention permissive, leur permettant de rendre à leur rythme les situations intolérables tolérables et les situations honteuses décentes»⁶⁵.

Une rétrospective des quatre-vingt-dix dernières années permet de voir que l'influence de l'OIT semble avoir été plus importante pour les pays industrialisés que pour les pays du Sud. La préférence durable de l'institution pour l'assurance sociale, fondée sur le tripartisme et les travailleurs ayant des emplois formels, explique pourquoi l'OIT n'a pas toujours réussi à promouvoir «la protection sociale pour tous», même si l'Organisation a réussi à promouvoir la protection sociale pour certains. La récente modification de la perspective au profit de l'extension de la sécurité sociale à l'ensemble de la population prend en compte la nécessité d'une approche nouvelle, et définit les priorités pour l'avenir. Cependant, dans un contexte de situations socio-économiques très différentes et de grande diversité d'un pays à l'autre, l'OIT a reconnu les énormes difficultés pratiques à mettre en œuvre la sécurité sociale universelle dans tous ses Etats Membres.

La garantie d'une protection sociale appropriée pour tous avance lentement et avec difficulté, mais l'OIT reste un acteur essentiel pour que cette avancée se poursuive. Plus récemment, dans l'appel en faveur d'une approche intégrée dans le cadre de l'Agenda du travail décent, l'OIT a concédé que:

il n'existait pas de modèle unique exemplaire en matière de sécurité sociale. Celle-ci croît et évolue avec le temps. Divers régimes existent: assistance sociale, régimes universels, assurance sociale et dispositifs publics ou privés. Il incombe à chaque société de déterminer la meilleure manière d'assurer la sécurité du revenu et l'accès aux soins de santé. Ce choix est le reflet de ses valeurs culturelles et sociales, de son histoire, de ses institutions et de son niveau de développement économique⁶⁶.

⁶⁵ *Social insurance in its national and international aspects and in relation to the work of the ILO and the League of Nations. Report of the conference organized by the League of Nations Union and the London School of Economics, November 1925* (Londres, Faber and Gwyer, 1926), p. vii.

⁶⁶ BIT, 2001, *op. cit.*, p. 2.

L'emploi et la réduction de la pauvreté¹

5

Pour le bien-être d'une personne, avoir ou ne pas avoir de travail avec un revenu suffisant est un élément crucial. C'est par l'emploi que la plupart des gens obtiennent le droit à un revenu et se sentent appartenir à la société. À l'inverse, comme d'innombrables études l'ont montré au siècle dernier et même avant, ne pas pouvoir trouver un emploi est un désastre absolu qui inflige à la personne et à sa famille des épreuves liées aux difficultés économiques, à l'humiliation, à l'exclusion sociale, et aux dommages psychologiques qui en résultent. Pour cette raison, la prévention du chômage ou la lutte contre le chômage ont toujours été une priorité pour les syndicats depuis leur création. Du point de vue de la société, un taux de chômage élevé représente le gâchis inutile d'une production potentielle et de ressources humaines, et débouche souvent sur l'agitation politique et sociale et des pathologies. C'est pourquoi le mandat de l'OIT d'améliorer les conditions de vie des travailleurs ne peut pas être atteint uniquement au moyen des normes internationales du travail. La promotion des normes internationales du travail et les améliorations progressives de la qualité de l'emploi seront plus efficaces dans un contexte économique de croissance soutenue de la production et de l'emploi. Faire avancer l'emploi productif est donc un objectif essentiel de l'OIT.

Ce n'est pas une surprise si l'OIT a, depuis sa création, consacré une importante partie de ses travaux aux questions de l'emploi. Dans le préambule de sa Constitution, «la lutte contre le chômage» est citée parmi les missions de

¹ L'auteur principal de ce chapitre est Eddy Lee.

l'Organisation, et la deuxième convention, adoptée en 1919, sa première année d'existence, porte sur le chômage [convention (n° 2) sur le chômage, 1919]. Cet instrument demandait aux Etats Membres de communiquer à l'OIT des statistiques et des renseignements sur les mesures adoptées pour lutter contre le chômage; sur la mise en place d'agences publiques pour l'emploi; et l'instauration de systèmes d'assurances contre le chômage. Il est intéressant de constater que la recommandation qui accompagne cette convention (la recommandation n° 1) va plus loin dans les dispositions sur les informations à communiquer, et cite la notion du recours aux dépenses publiques pour stabiliser le niveau de l'emploi – ce qui était clairement prémonitoire.

Depuis lors, l'OIT a adopté un certain nombre d'instruments importants sur la question du chômage et des politiques de l'emploi, nous y ferons référence le moment venu dans la chronologie de cet examen des activités de l'OIT sur l'emploi. Nous expliquerons également la raison pour laquelle nous avons ajouté la «réduction de la pauvreté» au titre de ce chapitre lorsque nous aborderons l'évolution des travaux de l'OIT sur la question de l'emploi dans les pays en développement (ou les pays sous-développés comme on les appelait à l'époque) après la seconde guerre mondiale.

Ce chapitre passe en revue les activités de l'OIT relatives à l'emploi depuis 1919. Il décrit les questions traitées décennie par décennie et évalue cette action dans le contexte des problèmes économiques et des problèmes d'emploi majeurs de l'époque. Pour chaque période, nous apporterons des commentaires sur la qualité des travaux de l'OIT, au regard des recherches universitaires et des réflexions politiques de l'époque. Le critère d'évaluation implicite étant que les travaux de l'OIT sur l'emploi devraient – au moins – avoir reconnu les questions essentielles de l'époque et y avoir répondu, respecté les critères minima de qualité universitaire, et stimulé le débat et la réflexion dans les milieux politiques et de la recherche sur les solutions à apporter aux grands problèmes de l'emploi. Il faut reconnaître que cette évaluation porte sur un domaine très vaste. Mais on pourra peut-être en tirer quelques enseignements pour l'avenir. En fait même la simple comparaison entre ce que l'OIT a fait et ce qui aurait dû être fait dans les circonstances économiques et l'état des connaissances de l'époque peut révéler des échecs majeurs et des omissions.

L'entre-deux-guerres

Le travail de l'OIT sur l'emploi dans les années 20, au cours de sa première décennie d'existence, est impressionnant à bien des égards. Tout d'abord, ces travaux ont porté sur de nombreux sujets, sans être entravés par les conceptions plus étroites du rôle et des compétences de l'OIT dans le domaine de la politique économique que nous connaissons aujourd'hui. Ils allaient des politiques nationales visant spécifiquement à réduire le chômage, comme l'augmentation des dépenses sur des travaux publics municipaux, ou à remédier aux conséquences du chômage en introduisant une assurance-chômage, aux questions essentielles de gouvernance économique mondiale. Sur ces dernières questions, il y eut des études sur les liens entre politique monétaire, fluctuations économiques et niveau de l'emploi et les problèmes posés aux politiques macroéconomiques nationales par le système monétaire international en vigueur à l'époque. Deuxièmement, les travaux étaient à l'avant-garde des connaissances techniques de l'époque. Ils s'enracinaient solidement dans le système de statistiques du travail élaboré par le Bureau et produisaient un flux régulier de rapports qui faisaient autorité sur la question de l'emploi², et des articles d'experts étaient publiés dans la *Revue internationale du Travail*. En particulier, un examen majeur de la situation de l'emploi dans le monde fut réalisé au milieu des années 20, ainsi que des études sur de nouveaux domaines de la politique économique, comme la gestion de la demande au niveau macroéconomique, et l'efficacité relative de plusieurs instruments pour y parvenir³. Troisièmement, et c'est peut-être l'élément le plus important, les travaux étaient à l'avant-garde de la pensée progressiste sur les politiques économiques et sociales de l'époque. Tous ces travaux sur les questions importantes des politiques économiques nationales ou internationales étaient explicitement motivés par l'objectif fondamental de l'OIT d'atteindre la justice sociale. Il était entendu que l'objectif ultime des politiques économiques était d'avancer sur la voie de la justice sociale et qu'elles devaient être formulées, mises en œuvre et évaluées au regard de ce critère.

² BIT: *Chômage*, Etudes et documents, Série C, dont treize volumes ont été publiés dans les années 20; de plus plusieurs rapports du Directeur général du BIT sur la question de l'emploi ont été élaborés au cours de cette période.

³ BIT: *La crise du chômage 1920-1923*, Etudes et documents, Série C, n° 8 (Genève, 1924); H. Fuss: «L'évolution du chômage en 1925», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1926), vol. 14. Sur les études de politique économique, voir en particulier BIT: «Le crédit bancaire et le chômage», in *Revue internationale du Travail*, Genève, 1924), vol. 9; P. W. Martin: «Comment remédier à la surproduction et à la sous-consommation?», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1926), vol. 14; H. Fuss: «Monnaie et chômage», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1927), vol. 16; et P. W. Martin: «La technique de l'équilibre économique. Son rôle dans la prospérité américaine», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1929), vol. 20.

Ces travaux, juste après la première guerre mondiale, s'inscrivaient dans le contexte d'un monde à la recherche d'un nouveau modèle de gouvernance de l'économie mondiale. L'ancien régime de mondialisation économique sous l'hégémonie de la Grande-Bretagne avait pris fin au début de la première guerre mondiale, et il était difficile à restaurer. La domination économique de la Grande-Bretagne était sur le déclin, tandis que de nouvelles puissances économiques, comme les Etats-Unis, émergeaient. La manifestation la plus patente du déséquilibre de cette gouvernance économique mondiale était le système international de paiements. Les déséquilibres structurels profonds entre les pays déficitaires et les pays excédentaires créaient des perturbations monétaires fréquentes, qui imposaient des contraintes importantes aux politiques nationales visant à stabiliser le niveau de production et d'emploi. Les fluctuations du niveau de production et d'emploi étaient donc une des préoccupations majeures des décideurs politiques de l'époque et les travaux de l'OIT sur l'emploi ont bien répondu à cette situation.

L'OIT s'est également penchée sur les questions de politique monétaire nationale, et a souligné les exemples de politiques erronées des autorités monétaires qui aggravaient l'instabilité économique. L'Organisation a recommandé, entre autres solutions, la création de banques centrales, l'utilisation d'un indice de l'emploi pour gérer la demande, et l'examen du rôle éventuel d'une politique de salaires pour augmenter la demande agrégée dans les périodes de récession⁴. Plus important, il est apparu clairement que la première cause des difficultés de gestion de l'économie était les déficiences du système monétaire international. L'OIT a parfaitement démontré que ces déficiences ne pourraient être surmontées qu'au moyen d'une action internationale concertée, comme une réponse internationale coordonnée aux crises financières. Les politiques économiques et financières internationales pesaient donc lourdement sur la conscience politique de l'époque et, là encore, les travaux de l'OIT reflètent correctement cette situation⁵.

La nature des travaux de l'OIT sur l'emploi n'a pas vraiment changé dans les années 30. On peut toutefois remarquer une différence significative, car les travaux étaient plus directement liés à la diffusion de solutions au problème majeur du début des années 30 – la Grande Dépression. La crise économique mondiale commença en 1929, et entraîna rapidement un chômage massif dans de nombreux pays. Cette augmentation sans précédent du chômage dépassait largement les capacités des mécanismes connus de lutte contre le chômage, comme l'assurance

⁴ A. M. Endres et G. Fleming: «Politique économique internationale dans l'entre-deux-guerres: l'apport des économistes du BIT», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1996), vol. 135.

⁵ BIT: «Problème du chômage en Grande-Bretagne: ses aspects nationaux et internationaux», Etudes et documents, Série C, n° 9 (Genève, 1924).

chômage et les travaux publics au niveau local. Il était clair qu'il fallait impérativement trouver des instruments supplémentaires pour combattre la détresse sociale qui s'était largement répandue à la suite de l'effondrement de l'économie. L'OIT a bien répondu à ce défi.

Les travaux antérieurs de l'Organisation sur les politiques monétaires nationales et internationales, ainsi que ses recherches à l'avant-garde des réflexions économiques de l'époque sur les politiques macroéconomiques permettant de lutter contre les effets cycliques de l'économie lui rendirent de grands services face à la Grande Dépression. L'OIT était au premier rang de ceux qui plaidaient en faveur d'un effort international coordonné pour relancer l'économie mondiale. Dès 1930, un article de la *Revue internationale du Travail* discutait des questions de gestion macroéconomique mondiale et de la nécessité de mettre en œuvre des politiques de relance⁶. Cet article fut suivi en 1931 de quatre autres sur la coordination politique internationale nécessaire pour obtenir une relance mondiale; sur la nécessité d'une restructuration de l'économie mondiale; et sur les conséquences sociales de la dépression économique⁷. La même année était publié un rapport important présentant une série d'actions internationales permettant de surmonter la Grande Dépression. Un des éléments essentiels de ces actions était un programme international de travaux publics coordonné pour augmenter la demande effective de l'économie mondiale. Ce rapport contenait également une discussion des effets nocifs des politiques commerciales protectionnistes cherchant à refiler les problèmes aux pays voisins et l'importance de la préservation d'un système commercial international ouvert. Tous ces travaux durent contribuer à préparer le terrain pour l'adoption à la Conférence internationale du Travail de 1932 de la résolution qui appelait à un programme global d'actions internationales concertées sur les politiques monétaires, commerciales, et de travaux publics pour surmonter la Grande Dépression⁸. Lors de la Conférence monétaire et économique mondiale de 1933, l'OIT plaida en faveur d'une

⁶ J. R. Bellerby et K. S. Isles: «La politique des salaires et l'étalon-or en Grande-Bretagne», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1930), vol. 22.

⁷ P. W. Martin: «Finance et industrie: la portée internationale du rapport Macmillan», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1931), vol. 24; et P. W. Martin: «Finance et industrie: le rapport Macmillan envisagé comme base d'une action internationale», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1931), vol. 24; G. de Michelis: «Un programme de reconstruction organique de l'économie mondiale», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1931), vol. 24; et H. B. Butler: «Les répercussions sociales de la crise en Amérique du Nord», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1931), vol. 24.

⁸ P. W. Martin: «La reconstruction économique mondiale: analyse de la résolution économique adoptée par la Conférence internationale du Travail», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1933), vol. 27.

action internationale coordonnée comportant des objectifs économiques et sociaux, mais cet appel ne fut malheureusement pas entendu.

L'accent mis sur les travaux publics dans les années 30 correspondait aux idées progressistes de l'époque sur les politiques socio-économiques. Aux Etats-Unis, la doctrine désastreuse du *laissez faire* et les politiques monétaires et budgétaires orthodoxes qui s'en inspiraient avaient abouti à la Grande Dépression, et furent remplacées par le New Deal de Roosevelt. C'était une période de grande effervescence dans la recherche sur l'économie – avec notamment le développement de ce qu'on appelle maintenant les théories keynésiennes. Tout comme elle l'avait fait dans la décennie précédente, l'OIT choisit clairement le côté qui allait gagner la bataille des doctrines économiques dans les années 30, ce qui est à mettre à son crédit. Il convient bien sûr de remarquer que les idées de ce camp étaient bien plus proches des valeurs fondamentales de l'OIT du tripartisme et de la justice sociale que ne l'étaient celles de l'école du laisser faire. Il y avait également une base intellectuelle solide pour expliquer ce choix, et elle avait été mise en place par les économistes du BIT.

Les travaux destinés à trouver une réponse à la Grande Dépression se poursuivirent jusqu'à la fin des années 30. En 1933 fut publié un document sur l'impact social d'un retour à l'étalon-or⁹. En 1937, Abba Lerner, économiste éminent, publia un article dans la *Revue internationale du Travail*, qui présentait l'essentiel des idées du livre que Keynes avait publié l'année précédente: *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*¹⁰. En 1938, une étude explorait plus en détail le rôle des travaux publics dans la stabilisation de l'économie¹¹. La même année, l'un des meilleurs économistes du BIT publiait deux articles sur le rôle de la planification de l'économie, une idée qui suscitait plus d'intérêt devant les échecs patents de l'économie du laisser faire qu'avait mis en lumière la Grande Dépression et devant les rapports enthousiastes sur les progrès économiques impressionnants des économies planifiées et centralisées¹².

⁹ P. W. Martin et E. J. Riches: «Les conséquences sociales d'un retour à l'or: une analyse de quelques méthodes proposées pour l'application d'un étalon monétaire international», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1936), vol. 34.

¹⁰ A. P. Lerner: «La théorie générale de M. Keynes sur les rapports entre l'emploi, l'intérêt et la monnaie», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1936), vol. 34.

¹¹ BIT: «Une politique des travaux publics», in *Etudes et documents, Série C, n° 19* (Genève, 1935), qui entraîna l'adoption par la Conférence internationale du Travail de 1937 de deux recommandations relatives à la coopération internationale en matière de travaux publics et à la planification nationale des travaux publics respectivement.

¹² P. W. Martin: «L'état actuel du 'planning' économique: exposé international des interventions gouvernementales», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1936), vol. 33.

Les années 20 et 30 semblent donc avoir été une bonne période pour les travaux de l'OIT. L'Organisation choisit les bonnes questions pour chacune des périodes et joua un rôle crédible de diffusion de politiques en accord avec son mandat pour lutter contre le chômage et favoriser le progrès social. La crédibilité des politiques diffusées par l'Organisation reposait essentiellement sur les travaux solides et avant-gardistes concernant les politiques économiques et financières et leurs effets sur le niveau de l'activité économique et de l'emploi¹³. L'Organisation sut saisir l'occasion de jouer un rôle majeur dans les discussions sur les questions économiques internationales – en dépit du fait que sa vocation première était de formuler des conventions internationales pour améliorer la condition des travailleurs. Il convient de noter que l'environnement de gouvernance mondiale qui prévalait à cette époque permettait à l'OIT de revendiquer ce rôle important sur les questions de politique économique et financière internationale. Son seul rival potentiel de l'époque était la Société des Nations¹⁴. Il est vrai, comme on l'a dit dans d'autres chapitres de cet ouvrage, qu'il existait une certaine rivalité avec cette organisation sur les questions économiques internationales, par exemple pour l'organisation des conférences économiques mondiales de 1927 et de 1933, mais il ne fait aucun doute que l'OIT n'était pas remise en question en ce qui concerne le lien entre politiques économiques et emploi.

Avant de passer aux années 40, il serait utile de noter brièvement l'évolution de la conceptualisation du problème du chômage et des politiques de lutte contre le chômage. Le concept du chômage était apparu dans le contexte de la révolution industrielle et des changements qu'elle apportait à la structure et au mode d'emploi. Au cours de cette période, l'emploi salarié dans les usines et les bureaux avait remplacé le travail des paysans et des salariés agricoles dans l'agriculture, auparavant le mode d'emploi prédominant. L'économie rurale précédente connaissait des fluctuations saisonnières de l'activité économique et des fluctuations induites par les conditions météorologiques, et donc des fluctuations de l'emploi, mais l'impact de ces dernières était largement réparti sur les communautés rurales, et

¹³ Il est intéressant de noter que Keynes le reconnaissait lui-même. Sa «Théorie générale» (*op. cit.*) comportait l'observation suivante sur la politique de l'emploi: «Une politique de taux d'intérêt autonome, exempte de toute préoccupation internationale, et d'investissements nationaux réalisés suivant un programme propre à rendre maximum le volume de l'emploi intérieur est doublement salutaire, en ce sens qu'elle profite tout à la fois au pays qui l'applique et aux pays voisins. Et c'est la mise en œuvre simultanée de ces deux politiques dans tous les pays qui peut sur le plan international rétablir la santé et la force économiques, qu'on les mesure au montant de l'emploi intérieur ou au volume du commerce international.» Dans une note sur ce passage, Keynes remarque que «la proclamation énergique par le Bureau international du Travail, d'abord sous Albert Thomas et ensuite sous M. H. B. Butler, tranche de façon remarquable parmi les déclarations publiées par de nombreux organismes internationaux d'après-guerre».

¹⁴ A. Alcock: *History of the International Labour Organisation* (Londres et Basingstoke, Macmillan, 1971).

les chômeurs ne formaient pas une catégorie sociale distincte. Dans la nouvelle économie urbaine de l'industrialisation, la situation était très différente, car les migrations des zones rurales vers les villes à la recherche d'un emploi et les fluctuations découlant du cycle des affaires engendraient du chômage. L'attitude politique vis-à-vis de ce nouveau phénomène social qu'était le chômage – l'équivalent du paupérisme – fut au départ très dure. Les lois sur les pauvres (Poor Laws) qui avaient été introduites pour traiter de ce problème avaient clairement une intention punitive et dissuasive, car l'opinion sous-jacente était que le chômage naissait de la paresse et était clairement de la faute des individus qui le subissaient.

En 1919, en grande partie à la suite des premiers travaux des syndicats et des penseurs sociaux progressistes, cette attitude céda progressivement le pas à une vision plus éclairée du problème. Il était reconnu que le phénomène du chômage était imputable à d'autres facteurs que les défauts personnels des chômeurs. Il existait des facteurs saisonniers, des cycles commerciaux ou des cycles d'activité, et des frictions et inefficacités du marché de l'emploi. Les politiques pour lutter contre ce phénomène partaient d'une nouvelle perspective aussi. Comme le montre la convention (n° 2) de l'OIT de sur le chômage, 1919, il était communément accepté dorénavant que les gouvernements avaient l'obligation de réduire le chômage en réalisant des travaux publics, en mettant en place des allocations de chômage, et en améliorant le fonctionnement du marché du travail (en créant des agences publiques pour l'emploi par exemple).

A la fin des années 30, la vision des responsabilités du gouvernement avait encore évolué. Jusqu'alors, l'idée avait été que les responsabilités des gouvernements se limitaient à traiter des conséquences du chômage après son apparition. C'était une des conséquences de l'idée conventionnelle que les marchés s'autorégulaient et qu'il valait mieux qu'il n'y ait pas d'interférence de l'Etat. L'idée que l'Etat pouvait jouer un rôle plus actif et aussi plus bienveillant en prévenant et en atténuant le chômage grâce à des politiques macroéconomiques fut un trophée durement conquis par la révolution des théories keynésienne de l'économie. Cette vision amena naturellement la notion de «plein emploi», et de la responsabilité de l'Etat à garantir le plein emploi.

Il va sans dire que pratiquement tous ces travaux sur l'emploi portaient sur la situation dans les pays développés. Ils reflétaient la composition et la gouvernance de l'OIT à une période où l'impérialisme était encore profondément enraciné. L'OIT n'avait pas encore pris conscience des graves problèmes de chômage, de sous-emploi et de pauvreté qui prévalaient sans doute possible dans les pays sous-développés.

La seconde guerre mondiale et l'après-guerre

Contrairement aux années 20 et 30, il y eut moins de recherche et de diffusion de politiques en faveur de l'emploi dans les années 40. Cela tenait au fait que durant les cinq premières années de cette décennie, la seconde guerre mondiale faisait rage, et qu'une grande partie des efforts du personnel réduit du BIT de l'époque était tourné vers la préparation de l'Organisation au nouveau rôle qui lui serait attribué après la guerre. C'est dans ce sens que la Conférence internationale du Travail de 1941 réunie à New York discuta de l'«objectif social de la période de reconstruction à venir». On anticipait de graves problèmes lors de la transition de l'économie de guerre vers le fonctionnement normal de l'économie en temps de paix, et on craignait une crise économique et une montée du chômage. La mobilisation totale de l'économie pour l'effort de guerre avait en fait créé le plein emploi dans les grandes puissances économiques. Parallèlement, l'évolution des réflexions sur les politiques de l'emploi conduisait à un engagement en faveur de l'objectif du plein emploi. Pendant la guerre, Beveridge préparait son étude sur le plein emploi, et son travail finit par influencer le livre blanc de la politique de l'emploi paru au Royaume-Uni en 1944¹⁵. Les idées de Keynes s'étaient également répandues de l'autre côté de l'Atlantique, et la loi des Etats-Unis relative à l'emploi (United States Employment Act) fut adoptée en 1946. Ainsi les attentes en matière de politique de l'emploi étaient élevées dans les deux grandes puissances économiques de l'après-guerre. Il était d'autant plus important de trouver des moyens de réduire l'impact sur l'emploi de la démobilisation et de la restructuration de l'économie pour qu'elle réponde à la demande normale en temps de paix. L'OIT apporta sa contribution en publiant une étude sur les problèmes de l'emploi à long terme dans la période de transition vers la paix¹⁶.

Dans la première moitié des années 40, on assista à une évolution fondamentale de l'OIT avec la préparation de la Déclaration de Philadelphie, adoptée en 1944. Comme nous l'avons vu précédemment, cette déclaration redéfinissait le mandat de l'OIT pour la période de l'après-guerre. Quant aux activités de l'OIT sur l'emploi, l'évolution majeure fut l'inclusion de l'objectif du plein emploi dans la déclaration. Ce nouveau mandat fut immédiatement mis en œuvre à la

¹⁵ W. Beveridge: *Du travail pour tous dans une société libre* (Londres, George Allen and Unwin, 1944) et Royaume-Uni, ministère de la Reconstruction: *Employment policy* (Londres, HMSO, 1944).

¹⁶ BIT: *Maintien de hauts niveaux d'emploi pendant la période de reconstruction et de reconversion de l'industrie*, rapport II, 27^e session de la Conférence internationale du Travail, Paris, 1945 (publié à Montréal en 1945).

Conférence internationale du Travail de Paris de 1945, lors de la discussion sur les politiques permettant d'atteindre le plein emploi. A cet égard, l'OIT confirma rapidement son engagement en faveur de ce nouvel objectif – une notion que son travail dans les années 30 avait contribué à développer.

En dehors de cela, il y eut peu de nouvelles recherches ou de contributions dignes d'intérêt aux discussions sur les questions de politique économique internationale immédiatement après la seconde guerre mondiale. On assista à un regain d'intérêt pour la littérature d'avant la guerre sur les travaux publics, et des études furent publiées sur le rôle de l'investissement public et des travaux d'équipement pour atteindre le plein emploi¹⁷. En 1945, un document sur les politiques de plein emploi rédigé par Michael Kalecki, économiste éminent qui faisait partie à l'époque du personnel du BIT, fut publié dans la *Revue internationale du Travail*¹⁸.

Quelle peut être l'explication de cette période de relative inactivité de l'OIT sur les questions de l'emploi dans les cinq premières années qui ont suivi la guerre, en dépit de l'élargissement du mandat que lui conférait la Déclaration de Philadelphie? Une des explications tient certainement à la structure de gouvernance mondiale beaucoup plus complexe qui avait été adoptée à partir de 1945, au sein de laquelle l'OIT devait trouver sa place. Il existait maintenant les Nations Unies – dont l'OIT n'était qu'une agence spécialisée. L'ONU avait reçu, par le biais du Conseil économique et social (ECOSOC), un mandat de travail sur la politique économique et sociale internationale, comprenant les questions de l'emploi. Une autre raison provient des pressions de l'URSS durant la période de la guerre froide. L'URSS se méfiait de l'influence de l'Occident sur l'OIT et voyait les Nations Unies comme une arène potentiellement plus prometteuse. De plus, les institutions de Bretton Woods avaient reçu la responsabilité principale en matière de politiques économiques et financières internationales. Ainsi, contrairement à la période d'avant la guerre, l'OIT devait maintenant fonctionner dans une structure de gouvernance mondiale encombrée et concurrentielle. Même si la Déclaration de Philadelphie lui avait donné un mandat au niveau de l'impact social des politiques économiques et financières, ce rôle n'était ni très important, ni bien défini dans le contexte de la nouvelle architecture de gouvernance mondiale. L'Organisation pouvait certes trouver sa place en examinant et en

¹⁷ L'étude principale était BIT: *Investissements publics dans le monde d'après-guerre* (Montréal, 1946). Voir également D. C. Tait: «Les travaux d'équipement et la plénitude de l'emploi», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1946), vol. 54, et d'autres études sur le sujet en discussion.

¹⁸ M. Kalecki: «Le maintien du plein emploi après la période de transition», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1945), vol. 52.

passant au peigne fin les politiques économiques internationales du point de vue social, ce qu'elle faisait de façon unilatérale dans ce sens risquait d'être inopérant, étant donné les mandats prépondérants et plus directs – et les ressources financières plus importantes – de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Les années 50 et 60

Dans les années 50, l'OIT commença à étendre ses travaux sur l'emploi au monde en développement. C'était la période de décolonisation, et l'apparition de nouveaux Etats augmenta le nombre de Membres et élargit les préoccupations de l'OIT. Jusqu'à présent, l'essentiel de ses travaux sur les politiques de l'emploi portaient sur les pays développés. Parallèlement, ses travaux sur les politiques économiques et financières avaient été menés dans la perspective de leur impact sur ces mêmes pays développés.

Les années 50 ont été décrites comme le début des «trente glorieuses», avec une croissance soutenue et le plein emploi dans les pays industrialisés. La reprise de l'économie avait été plus rapide que prévu, et les économies allemandes et japonaises connurent une croissance plus élevée. La plupart des pays industrialisés connaissaient le plein emploi, avec des taux de chômage de 2 à 3 pour cent – un taux si bas qu'il est difficile à imaginer actuellement. L'acceptation croissante de l'objectif du plein emploi dans les pays industrialisés s'accompagnait de la démonstration empirique que l'objectif était réalisable. Cependant, c'était le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) qui jouait le rôle de leader sur cette question et non pas l'OIT.

En 1950, l'ECOSOC adopta une résolution sur les politiques nationales et internationales pour atteindre l'objectif du plein emploi¹⁹. Cette résolution lançait un appel aux Etats Membres afin qu'ils envisagent des actions nationales visant à préserver le plein emploi et à créer un environnement international propice au plein emploi mondial. La tendance internationale était d'inclure une augmentation du commerce mondial, de stabiliser les investissements internationaux, et pour tous les pays de prendre en compte les conséquences internationales de leurs politiques nationales. L'ECOSOC était conscient du fait que la plupart des discussions portaient du point de vue des pays industrialisés, et fit effectuer un

¹⁹ Nations Unies: Résolution du Conseil économique et social (n° 290 (XI)) sur le plein emploi, Document E/1849 (Genève, 1950).

rapport sur les problèmes d'emploi dans les pays en développement²⁰. Ce rapport fut élaboré par un groupe éminent d'experts, qui comprenait deux personnes qui se verraient attribuer par la suite le prix Nobel de l'économie, Theodore Schultz et Arthur Lewis, et fit l'objet d'une discussion à l'ECOSOC en 1951.

Ce rapport lançait une nouvelle discipline, «l'économie du développement», en soulignant la nature totalement différente des problèmes de l'emploi dans les pays en développement par rapport à ceux des pays industrialisés. Une des différences fondamentales était que, dans les pays en développement, le problème essentiel n'était pas le chômage, mais le sous-emploi, imputable au manque de terres et de capitaux face à l'offre de main-d'œuvre. Le principal remède consistait donc à accélérer le processus de développement économique afin de générer les moyens de production supplémentaires nécessaires à la création d'emplois. Il était donc fondamental de créer les conditions préalables au développement économique, et notamment: créer un cadre institutionnel supprimant les obstacles et facilitant l'accroissement de l'esprit d'entreprise et l'investissement; permettre à la population d'acquérir un niveau d'éducation de base; développer les qualifications et les capacités administratives nécessaires à la planification et à la mise en œuvre de programmes de développement; créer des institutions et des politiques visant à accroître l'épargne et la formation nationale de capital. Le rapport soulignait également que l'appui des pays développés était indispensable pour que les efforts des pays en développement portent leurs fruits. Il lançait un appel aux pays développés pour qu'ils réforment leurs politiques commerciales qui faisaient obstacle à l'accès des pays en développement à leur marché, pour qu'ils encouragent l'augmentation des flux d'investissements privés vers ces pays, et qu'ils fournissent plus d'aide et d'assistance technique. A propos de cette dernière, le rapport recommandait aux Nations Unies de mettre en place une autorité internationale chargée de gérer le processus du développement. Les principales recommandations de ce rapport furent adoptées par l'ECOSOC dans une résolution de 1951, ouvrant ainsi la voie à une action renforcée des Nations Unies en faveur du développement économique et social.

Certains indices laissent à penser que ce travail au sein des Nations Unies commença à avoir une influence sur les travaux de l'OIT sur l'emploi dans les pays en développement. En 1951, la Commission consultative asiatique examina le sujet du «Sous-emploi en Asie, ses causes et ses remèdes, avec une référence spéciale aux aspects sociaux de la formation de capital pour le développement économique». La commission recommanda de poursuivre les recherches sur cette

²⁰ Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies: *Mesures en vue du développement économique des pays insuffisamment développés* (Document E/1986 (New York, 1951).

question, notamment au moyen d'enquêtes sur le terrain. Les travaux sur cette question se poursuivirent les années suivantes et, en 1956, deux études examinèrent les politiques des gouvernements vis-à-vis de l'emploi et du sous-emploi dans les pays développés et en voie de développement respectivement²¹. L'étude sur ce dernier groupe de pays examinait les plans de développement d'un certain nombre de pays, en mettant l'accent sur les effets attendus sur l'emploi. Le rapport soulignait que la plupart de ces plans ne contenaient aucune estimation de l'augmentation d'emplois qui découlerait de leur mise en œuvre ni des capacités de ces plans à juguler le chômage ou le sous-emploi. Le rapport soulignait également la situation paradoxale de certains pays dans lesquels la capacité industrielle était sous-utilisée, alors que le sous-emploi sévissait dans l'agriculture, et plaidait pour une augmentation des rendements dans l'agriculture et l'industrie afin de fournir un marché à l'augmentation de la production industrielle. L'OIT s'est également penchée sur les problèmes essentiels du développement économique, comme les politiques d'investissement, et notamment de la meilleure utilisation des ressources en capital pour élever le taux de croissance. Il fallait pour cela établir une comparaison entre les avantages relatifs des stratégies de croissance à forte intensité de capital et des stratégies de croissance à forte intensité de main-d'œuvre. La question connexe des techniques de production et de la création d'emploi fit également l'objet d'une discussion au sein de la Commission consultative asiatique en 1957²².

Toutefois, les questions essentielles de la relation entre stratégie de développement et emploi ne semblaient pas prioritaires dans les activités de l'OIT sur l'emploi dans les pays en développement au début des années 50. Durant la seconde moitié des années 50 commencèrent les missions de conseil du BIT sur le terrain, et la mise en œuvre de projets de coopération technique dans les pays en développement. Ces projets ne traitaient pas des questions de stratégie de développement et d'emploi, mais plutôt des questions liées à la formation professionnelle et à l'augmentation de la productivité.

Pour expliquer les raisons de ce travail sur la formation professionnelle, il faut rappeler les préoccupations essentielles de la politique de l'emploi dans les pays industrialisés au début des années 50. Comme nous l'avons vu, c'était une

²¹ BIT: «L'emploi et le chômage depuis 1950: Politiques gouvernementales I», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1956), vol. 74; et «L'emploi et le chômage depuis 1950: Politiques gouvernementales II», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1956), vol. 74.

²² BIT: «Problèmes d'investissement dans les pays insuffisamment développés», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1958), vol. 77; et BIT: *Les possibilités comparatives d'emploi offertes par les différentes méthodes de production et leurs rôles respectifs dans le développement industriel*, Document AAC/VIII/D.6, 8^e session de la Commission consultative asiatique, New Delhi, novembre 1957.

période de plein emploi. A l'opposé de la crainte du chômage, les préoccupations essentielles portaient sur le manque de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée. Le manque de main-d'œuvre qualifiée déclencha un intérêt pour les politiques de l'éducation et de développement des capacités et pour les questions et les techniques de planification de la main-d'œuvre et de l'éducation, alors que la question du manque de main-d'œuvre non qualifiée était résolue par l'augmentation de l'immigration en provenance des pays en développement. Et cet intérêt pour le manque de qualifications dans les pays industrialisés attira l'attention sur un aspect du problème de l'emploi dans les pays en développement qui occupa le devant de la scène dans les années 50 et 60, à savoir le manque relatif de la main-d'œuvre éduquée et qualifiée nécessaire au développement économique de ces pays. La planification de la main-d'œuvre était considérée comme un moyen important de surmonter le problème, car il s'agissait d'identifier les manques de main-d'œuvre et de faire une projection des besoins futurs en matière de qualification afin de guider les investissements vers le développement des structures d'enseignement et de formation permettant de répondre à ces besoins. C'est dans ce cadre que l'OIT commença son assistance technique au développement des systèmes de formation professionnelle dans les pays en développement dans le cadre du programme d'assistance technique des Nations Unies de l'époque. Il s'agissait de l'essentiel de l'assistance technique fournie par le BIT – et, en 1956, 40 pays avaient reçu une assistance du BIT dans ce domaine²³.

Parallèlement, le BIT avait envoyé des missions sur la productivité dans plusieurs pays. L'objectif de ces missions était de «démontrer comment on peut, par des méthodes modernes de direction et d'organisation industrielle, faire un meilleur emploi des ressources ... dont dispose l'industrie ... sans être obligé d'investir en abondance des capitaux supplémentaires ou de dépenser des devises étrangères, habituellement rares»²⁴. Ce raisonnement contenait également l'idée que la formation professionnelle était certes importante pour augmenter la productivité des travailleurs, mais que cela ne devait pas faire oublier la productivité du capital, souvent plus importante²⁵. L'accent était donc mis sur le secteur industriel moderne et l'introduction de techniques modernes de gestion et de planification de la production dans les pays «arriérés». Cela s'ajoutait au fait que les activités de formation professionnelle étaient presque exclusivement tournées vers

²³ BIT: «L'assistance technique internationale dans le domaine de la formation professionnelle», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1957), vol. 75.

²⁴ BIT: «Les missions de productivité de l'OIT dans les pays sous-développés», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1957), vol. 76, p. 2.

²⁵ *Ibid.*, p. 6.

l'industrie moderne, ce qui signifiait donc qu'à cette époque les travaux de l'OIT dans les pays en développement étaient marqués par leur préférence pour le secteur urbain moderne. Ces travaux suivaient la théorie de la «modernisation» prépondérante à ce moment-là. La littérature marxiste considérait cette perspective comme une manifestation néocolonialiste, étant donné qu'elle faisait l'impasse sur la lutte des classes et le changement structurel nécessaire au développement.

L'impression qui se dégage des activités de l'OIT sur l'emploi au cours de ces années est que l'importance de l'Organisation avait diminué par rapport à la position qu'elle occupait avant la guerre. Le rôle prépondérant en matière de politiques de plein emploi dans les pays industrialisés revenait aux Nations Unies et non plus à l'OIT et c'était l'ONU qui avait engagé les travaux sur les questions et les politiques de l'emploi dans les pays sous-développés. Il existait bien quelques recherches sur l'emploi et les stratégies de développement, mais elles n'étaient guère innovantes et n'apportaient pas de contribution majeure aux réflexions universitaires et politiques de l'époque. Et, comme nous venons de le voir, la majeure partie du travail de conseil et d'assistance technique ne portait pas sur les questions essentielles du développement ni de la politique de l'emploi, mais sur des questions plus étroites d'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et du capital dans le petit secteur moderne des économies sous-développées.

La situation commença à évoluer dans les années 60. Les travaux de l'OIT sur l'emploi durant cette période préparèrent le terrain pour le lancement du Programme mondial de l'emploi en 1969, qui allait avoir une importance cruciale sur les politiques de développement et de l'emploi dans les années 70. L'un des facteurs majeurs de ce changement fut la décolonisation et l'adhésion à l'OIT de la plupart des nouveaux pays indépendants. L'Organisation commença de ce fait à se pencher sur les problèmes économiques et sociaux des pays en développement et les questions essentielles de la pauvreté et de l'emploi.

Un évènement très significatif se produisit au début des années 60. En 1961 un groupe d'éminents économistes du développement, parmi lesquels on retrouvait Benjamin Higgins et K. N. Raj, publièrent un rapport²⁶. Son message essentiel était qu'il ne suffirait peut-être pas de réussir le développement économique pour augmenter l'emploi, et que des efforts spécifiques étaient nécessaires dans ce domaine. L'emploi devait donc être un objectif à part entière des politiques de développement. Le rapport évoquait les problèmes cruciaux qui feraient ensuite l'objet d'une analyse détaillée par le Programme mondial de l'emploi dans les années 70. Parmi les questions soulevées figuraient: la possibilité d'augmenter l'emploi avec

²⁶ BIT: *Les objectifs d'emploi dans le développement économique*, Etudes et documents, Nouvelles séries n° 62 (Genève, 1961).

un niveau donné d'investissement en changeant la composition de la production et les techniques de production; le besoin impératif d'augmenter le niveau d'épargne et d'investissement; et l'importance d'accroître la productivité des faibles ressources existantes pour accroître le volume de biens d'équipement et de produits de consommation disponibles pour soutenir un niveau d'emploi plus élevé.

Ce rapport servit de base à la discussion générale de la Conférence internationale du Travail de 1961 sur les questions et les politiques de l'emploi. Discussion qui aboutit à la conférence technique préparatoire, dont l'objectif était de discuter les politiques de l'emploi en insistant sur les problèmes de l'emploi dans les pays en développement, afin d'élaborer une norme à présenter pour adoption à la Conférence. En 1964, la Conférence adopta effectivement la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi et la recommandation qui l'accompagne. Cette convention demande à tous les gouvernements qui l'ont ratifiée de formuler et d'appliquer des politiques visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, et de consulter les partenaires sociaux au cours de ce processus.

L'adoption de cette convention fut un tournant à plusieurs niveaux. Tout d'abord, elle clarifia et formalisa l'engagement de l'OIT en faveur de l'objectif du plein emploi dans tous ses Etats Membres, quel que soit leur niveau de développement. Alors que cet objectif avait été largement accepté par les pays industrialisés, il restait encore des doutes sur son applicabilité et sa faisabilité dans les pays en développement. Deuxièmement, il existait dorénavant un cadre juridique destiné à la promotion coordonnée de politiques visant à atteindre le plein emploi grâce à l'organe de contrôle des normes de l'OIT, les services de conseils et l'assistance technique proposés par les départements techniques. Troisièmement, la convention soulignait l'importance d'inscrire la politique de l'emploi dans les valeurs fondamentales de l'OIT: il ne s'agit pas seulement de plein emploi, mais également d'emploi «librement choisi», et la politique pour atteindre cet objectif devrait être élaborée en consultation avec les partenaires sociaux.

D'autres travaux sur l'emploi furent bien sûr réalisés dans les années 60. Les travaux de coopération technique et de conseils en matière de planification de la main-d'œuvre, de formation professionnelle, et de l'augmentation de la productivité s'étendirent. Un rapport important sur l'emploi et la croissance économique fut publié en 1964, pour répondre à l'apparition dans les pays industrialisés de pré-occupations sur les conséquences de l'automatisation et de la restructuration sur l'emploi, et sur les politiques nécessaires pour contrebalancer ces tendances afin de préserver le plein emploi²⁷. Concernant les pays en développement, des études

²⁷ BIT: *Emploi et croissance économique*, Etudes et documents, Nouvelles séries, n° 67 (Genève, 1964).

furent publiées sur le concept de chômage et de sous-emploi, sur les techniques de planification de la main-d'œuvre et sur le problème du choix des techniques²⁸. Il ne fait aucun doute que ces travaux contribuèrent à établir les connaissances sur lesquelles s'appuya le lancement du Programme mondial de l'emploi.

Différentes actions de suivi furent entreprises dans les années 60 dans les conférences régionales de l'OIT, à la suite de l'adoption de la convention n° 122. Le Plan d'Ottawa de développement des ressources humaines pour la région des Amériques, le Plan asien de la main-d'œuvre, les programmes emplois et compétences techniques pour l'Afrique (PECTA) furent adoptés en 1966, 1968 et 1969 respectivement. Ces titres sont révélateurs du fait que la plupart des travaux de l'OIT de l'époque portaient encore sur les problèmes de planification de la main-d'œuvre et de formation professionnelle, et non pas sur les grandes questions de stratégies de développement qui allaient rapidement occuper le devant de la scène. En fait, ces actions au niveau régional furent intégrées au Programme mondial de l'emploi qui entra en vigueur en 1969.

Le Programme mondial de l'emploi

David Morse, qui était alors à la tête du BIT, décrivit ainsi l'objectif du Programme mondial de l'emploi: «[il a pour but] de renverser la tendance à un accroissement constant des masses de paysans et d'habitants des bidonvilles qui restent à l'écart du développement»²⁹. Il pensait que cet objectif serait atteint en donnant aux masses les qualifications nécessaires à un travail productif, en accélérant le développement rural et l'industrialisation, et en favorisant la croissance du commerce international. Il soulignait également qu'il était nécessaire de se concentrer sur l'emploi car le travail productif est le seul moyen d'améliorer les conditions de vie des habitants des pays pauvres, que le programme devait être mondial parce qu'il ne pouvait porter ses fruits sans l'aide des pays industrialisés, et que le Programme mondial de l'emploi faisait partie de la deuxième décennie pour le développement des Nations Unies.

²⁸ N. Islam: «Les concepts et la mesure du chômage et du sous-emploi dans les économies en voie de développement», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1964), vol. 89; M. Debeauvais: «La planification de la main-d'œuvre dans les pays en voie de développement», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1964), vol. 89; et W. Galenson: «Le développement économique et l'expansion de l'emploi par branche d'activité», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1963), vol. 87.

²⁹ D. Morse: «Le Programme mondial de l'emploi», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1968), vol. 97, p. 562.

Le lancement du Programme mondial de l'emploi était important à plus d'un titre. Tout d'abord, c'était la première fois que l'OIT s'intéressait formellement aux problèmes de réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Les «masses» qui restaient à l'écart du développement de l'époque sont les pauvres ciblés par les efforts internationaux d'aujourd'hui pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Comme Morse le reconnaissait, il s'agissait d'un nouveau départ pour l'OIT. Il souligna que l'adoption de ce programme «entraînera évidemment pour l'Organisation diverses modifications de sa manière de penser et d'agir. Elle s'occupera de ceux qui n'ont pas de travail (au sens d'un travail productif) plutôt que de ceux qui ont déjà un emploi»³⁰. Deuxièmement, l'adoption de cet objectif élargi impliquait manifestement l'élargissement parallèle de la portée des travaux de l'OIT sur les questions essentielles de stratégie globale de développement. Troisièmement, la description du Programme mondial de l'emploi représentait une nouvelle déclaration importante et précise des valeurs essentielles de l'OIT, à savoir que l'objectif ultime de toute politique économique est d'atteindre des objectifs sociaux. En déclarant que l'emploi était la seule voie pour améliorer les conditions de vie, Morse avait précisé sa pensée en disant que «La garantie d'un emploi productif est certainement la forme la plus claire et la plus concrète de la participation sociale au développement» et donc, «même s'il a pour résultat une croissance économique plus lente, le développement orienté vers l'emploi doit être préféré pour des raisons sociales, pour autant qu'il ne provoque pas une véritable stagnation économique»³¹.

Le lancement du Programme mondial de l'emploi représentait également un tournant dans les travaux de l'OIT sur l'emploi. Il marquait la fin des hésitations à la recherche d'un rôle après la seconde guerre mondiale, lorsque l'Organisation était confrontée à l'apparition des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods – recherche qui l'avait conduite, entre autres, à se trouver des niches comme la formation professionnelle et la planification de la main-d'œuvre. Tout en ayant leur importance pratique, ces domaines n'étaient pas exactement à la pointe des recherches universitaires ni des réflexions politiques sur les questions d'emploi et de développement de l'époque. Dans ce contexte, le lancement du Programme mondial de l'emploi était une tentative audacieuse et bienvenue de l'OIT pour regagner le terrain perdu depuis la fin de l'entre-deux-guerres.

Le Programme mondial de l'emploi démarra par un coup d'éclat en 1970, avec la parution du premier des rapports détaillés sur les politiques de l'emploi. Ce

³⁰ *Ibid.*, p. 564.

³¹ *Ibid.*, p. 564.

rapport portait sur la Colombie³². Elaboré par une équipe dirigée par l'éminent économiste du développement Dudley Seers, ce rapport eut à l'époque un impact important sur le débat théorique et politique sur le développement. Pour éviter toute confusion dans l'esprit des lecteurs qui ne connaissent pas bien ces rapports, il est important de souligner qu'ils étaient beaucoup plus détaillés que les rapports de routine par pays élaborés habituellement par les organisations internationales. Ils étaient l'aboutissement d'un travail de recherche préparatoire considérable, combiné aux talents d'une équipe importante d'experts du développement international de haut niveau spécialement recrutés pour chaque pays. Il n'est donc pas surprenant que leur qualité académique était excellente, mais en plus ils étaient audacieux, et novateurs dans leurs analyses et les recommandations politiques qu'ils préconisaient.

Le rapport sur la Colombie montra d'emblée les ambitions des travaux du Programme mondial de l'emploi dans ses premières années. Son mandat étant d'élaborer une palette cohérente de politiques visant à éliminer le chômage en Colombie, ce rapport proposait ce qui revenait à un changement radical dans la stratégie de développement. Comme l'a dit le chef de mission: «A dire vrai, il faut analyser non pas seulement l'évolution d'un phénomène pris isolément [la crise du chômage], mais l'ensemble du processus de développement. Pour trouver des remèdes, il importe en effet de repenser entièrement le développement, au lieu de se borner à 'procurer des emplois' pour faire disparaître le chômage visible»³³. La stratégie proposée comportait plusieurs éléments. La notion qui allait dominer le Programme mondial de l'emploi était qu'il fallait augmenter l'intensité de l'emploi dans le processus de croissance. L'argument était qu'une stratégie visant à obtenir une croissance forte en s'appuyant sur des secteurs et des techniques de production à forte intensité de capital non seulement ne créerait pas beaucoup d'emplois, mais qu'au contraire, par ses effets indirects sur le taux de change et les niveaux de salaire, cette stratégie réduirait le nombre d'emplois créés dans l'agriculture et dans d'autres secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.

D'après ce rapport, une stratégie à forte intensité d'emplois impliquait de prendre des mesures conventionnelles et radicales à la fois. Les mesures conventionnelles, en accord avec les théories néoclassiques, impliqueraient de supprimer les incitations favorisant les secteurs à forte intensité de capital et l'adoption de techniques de production à forte intensité de capital. La fiscalité et les autres

³² BIT: *Towards full employment. A programme for Colombia*, élaboré par une équipe interagence sous la direction du Bureau international du Travail (Genève, 1970).

³³ D. Seers: «Quelques idées suggérées par le programme d'emploi pour la Colombie», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1970), vol. 102, pp. 416-417.

mesures favorisant les secteurs à forte intensité de capital, les subventions pour les taux d'intérêts et la surévaluation du taux de change devaient être supprimées. Parallèlement, les coûts de la main-d'œuvre (notamment ceux provenant des primes) ne devaient pas augmenter indûment. Mais ce n'était pas suffisant. Des changements structurels étaient nécessaires en profondeur. La répartition des revenus devait être beaucoup moins inégale, car «il est difficile de concevoir [...] qu'un niveau élevé de l'emploi puisse être atteint en Colombie tant que la répartition des revenus par catégorie de personnes sera de nature à susciter une forte demande de biens et de services exigeant de grosses importations (de biens d'équipement comme de produits intermédiaires) et du personnel hautement qualifié, mais une faible demande de biens et de services comprenant une forte proportion de travail non qualifié»³⁴. Le rapport appelait donc à d'importantes mesures de redistribution des revenus, comme l'augmentation des impôts payés par les riches, la réforme agraire, le contrôle des monopoles et l'ouverture des possibilités d'éducation. Une stratégie de ce type exigerait une étroite coordination des politiques, et donc «tout gouvernement adoptant une stratégie du plein emploi devrait évidemment mettre au point un système de planification approprié»³⁵.

La deuxième mission du Programme mondial de l'emploi, également dirigée par Dudley Seers, fut pour Ceylan (maintenant le Sri Lanka) en 1971³⁶. Le rapport reprenait la question essentielle de la croissance à forte intensité de main-d'œuvre, et attirait également l'attention sur le problème du chômage des personnes ayant de l'instruction, qui concernait surtout les jeunes. Ceylan différait de la Colombie dans le sens où le gouvernement de l'île était socialiste, que le niveau d'inégalité dans la distribution des revenus était nettement inférieur et le gouvernement progressiste consacrait des ressources pour la santé, l'éducation et la protection sociale. Pourtant, ce niveau d'inégalités plus faible, qui avait été considéré comme une condition importante pour obtenir un taux d'emploi plus élevé dans le rapport sur la Colombie, ne suffisait pas à éviter un grave problème de chômage. Une des raisons fondamentales de cette situation était qu'on retrouvait à Ceylan la même politique en faveur des secteurs et des techniques à forte intensité de capital qu'en Colombie. De plus, il y avait un problème lié à «l'adoption incontrôlée de méthodes étrangères qui provoquent de lourdes dépenses en devises»³⁷. Une autre explication de la situation provenait du fait qu'en dépit du taux plus faible

³⁴ *Ibid.*, p. 425.

³⁵ *Ibid.*, p. 426.

³⁶ BIT: *Possibilités d'emploi à la mesure des espérances: programme d'action pour Ceylan* (Genève, 1970).

³⁷ D. Seers: «Le chômage structurel sous un nouveau jour: les leçons d'une mission à Ceylan», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1972), vol. 105, p. 108.

d'inégalités il y avait peu de terres disponibles par rapport à la main-d'œuvre à Ceylan, et que, contrairement à la Colombie, il n'y avait pas de nouvelles terres qui pouvaient être mises en exploitation. Cette terre rare devait donc être redistribuée pour augmenter l'absorption de main-d'œuvre dans les zones rurales.

Une autre raison à cette situation était imputable aux dysfonctionnements du système éducatif, qui créaient un problème grave de chômage pour les diplômés. Le développement rapide de l'éducation avait «dépassé la capacité de l'économie à fournir le genre d'occupations que les personnes ayant une instruction secondaire estiment être en droit d'espérer, c'est-à-dire, en gros, les emplois de bureau»³⁸. Le rapport recommandait de s'attaquer au problème en réformant de toute urgence le système éducatif pour l'orienter plus vers les formations pratiques plutôt que vers les qualifications administratives; en révisant la structure des salaires dans l'économie afin de réduire le grand différentiel en faveur des emplois des cols blancs; en augmentant de façon importante le «personnel auxiliaire de l'enseignement et des services de santé»; et en créant un «service national de la jeunesse»³⁹.

Parallèlement, le rapport ne négligeait pas les réformes fondamentales nécessaires pour que Ceylan puisse sortir du piège du déficit chronique de la balance des paiements et d'une croissance faible. Il plaidait en faveur d'une réforme de la stratégie de substitution des importations à forte intensité de capital, la mobilisation des ressources pour financer la création d'emplois en réduisant les dépenses sociales non durables, une augmentation de la fiscalité sur les riches et une restriction générale sur les salaires. La mission estimait que ces mesures augmenteraient à la fois la croissance et l'emploi tout en augmentant l'équité.

La troisième mission de Programme mondial de l'emploi fut pour le Kenya en 1972; elle était dirigée cette fois par deux autres économistes du développement reconnus, Hans Singer et Richard Jolly qui, tout comme Dudley Seers, venaient de l'Institut des études sur le développement de l'Université du Sussex au Royaume-Uni. Ce rapport apportait deux contributions significatives aux réflexions de l'époque sur le développement⁴⁰. La première consistait à présenter une stratégie de développement fondée sur «la redistribution des fruits de la croissance», alors que la seconde attirait l'attention sur l'importance du «secteur informel» pour l'emploi et le développement dans les pays en développement.

La première contribution était essentiellement une présentation plus sophistiquée des arguments en faveur de la redistribution qui avaient été évoqués dans

³⁸ *Ibid.*, p. 110.

³⁹ *Ibid.*, p. 114.

⁴⁰ BIT: *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Genève, 1972).

les deux rapports précédents. Le dernier de ces rapports, comme l'avait souligné un critique, reconnaissait qu'une forte croissance était indispensable à la stratégie recommandée, mais traitait cet élément comme un *deus ex machina*. Le rapport sur le Kenya examinait la question d'un conflit potentiel entre croissance et redistribution en déclarant qu'on pouvait réconcilier les deux. «Si l'accent est ainsi mis sur la croissance et la redistribution, c'est que le revenu par habitant est bas et que la population comprend une forte proportion de ruraux dont les moyens d'existence sont proches du niveau de subsistance. Ces deux faits ont pour conséquence que la croissance à elle seule ne serait pas suffisante, pas plus que la redistribution. Elles sont nécessaires conjointement et elles doivent s'intégrer dans une stratégie globale⁴¹.» En apportant des arguments en faveur d'une restructuration complète de l'économie, le rapport prenait en compte les ressources nécessaires pour financer cette restructuration. Il estimait que «Les ressources nécessaires à cette restructuration devraient provenir d'une redistribution des fruits de l'expansion»⁴². Le plaidoyer en faveur de la redistribution était donc plus nuancé, et mettait moins l'accent sur l'expropriation et plus sur une redistribution de la marge d'accroissement du PIB. Cette approche a probablement favorisé l'adoption par la Banque mondiale de ce concept dans une étude importante sur la stratégie de développement publiée en 1974⁴³.

La deuxième contribution majeure de ce rapport était qu'il demandait une révision de la vision politique du secteur informel dans les pays en développement. Ce n'était pas cette mission qui inventa le concept, mais son rapport en faisait un élément important de la politique du développement. Le cadre d'analyse utilisé dans ce rapport élargissait la définition du problème du chômage en y incluant le secteur informel. Ce dernier ne comprenait pas seulement le chômage déclaré, mais également les problèmes de sous-emploi, des bas salaires et de la faible rentabilité du travail. Le rapport faisait remarquer que «la mention de ce secteur évoque fréquemment l'image d'activités fictives, marginales, parasitaires ou illégales» qui, «pour un Etat nouvellement indépendant», semblent constituer «un retour à des conditions primitives, un rejet de la modernisation et du progrès». Contrairement à ces stéréotypes, le rapport arguait du fait que «Dans les villes comme dans les campagnes, le secteur ... [informel] représente un élément vital de l'économie kényenne et que son existence reflète une adaptation nécessaire et, en général, salutaire aux contraintes imposées par la situation économique». Le

⁴¹ H. Singer et R. Jolly: «Le chômage dans un cadre africain. Les leçons d'une mission pour la stratégie de l'emploi au Kenya», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1973), vol. 107, p. 110.

⁴² *Ibid.*, p. 110.

⁴³ H. B. Chenery *et al.*: *Redistribution et croissance* (Paris, PUF, 1977).

rapport recommandait donc «un net changement de l'attitude officielle à l'égard du secteur [...] [informel], changement qui conduirait les pouvoirs publics à encourager et à aider activement celui-ci [...] Ce qu'il faut faire, c'est élaborer et appliquer de nouvelles mesures positives pour promouvoir le secteur [...] [informel] et le relier au secteur moderne»⁴⁴. Il est intéressant de remarquer que ce concept est devenu un point important pour les travaux de l'OIT depuis lors, même s'il avait été initialement rejeté par les mandants de l'Organisation et le personnel qui ne travaillait pas sur le Programme mondial de l'emploi, au motif qu'il allait au-delà du mandat de l'Organisation.

Ces trois rapports définissaient les principaux éléments pris en compte dans les travaux de recherche et les activités de conseils entrepris par le Bureau de Genève et par les équipes régionales de l'emploi établies en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et en Asie dans les années 70 dans le cadre du Programme mondial de l'emploi. Il y eut d'autres missions d'examen détaillé des politiques de l'emploi durant cette période (les Philippines en 1974, la République dominicaine en 1975 et le Soudan en 1976), mais aucune ne soulevait de questions fondamentales comme les trois premières l'avaient fait⁴⁵. En tout cas, ces derniers rapports montraient un ajustement du Programme mondial de l'emploi qui adoptait des approches moins radicales pour résoudre le problème de l'emploi dans les pays en développement. Par exemple, le rapport de la mission aux Philippines, dirigée par un économiste de l'Université de Yale, Gus Ranis, soulignait la nécessité de libéraliser l'économie et de s'écarter des politiques de substitution des importations à forte intensité en capital qui avaient échoué pour adopter une stratégie d'industrialisation fondée sur l'exportation. Le raisonnement était qu'en favorisant la croissance des exportations à forte intensité de main-d'œuvre, en accord avec l'avantage comparatif des pays en développement dotés d'une main-d'œuvre abondante, cette stratégie permettrait de développer rapidement la demande en main-d'œuvre non qualifiée. La libéralisation économique effectuée parallèlement, en réduisant les erreurs du marché, la discrimination dans l'allocation de crédits, les pouvoirs des monopoles et la protection des industries inefficaces serait également un moyen efficace d'améliorer la répartition des revenus. La mission au Soudan, dirigée par l'économiste norvégien Just Faaland, adopta également une perspective politique plus modérée et plus conventionnelle.

⁴⁴ Singer et Jolly, *op. cit.*, pp. 114-115.

⁴⁵ BIT: *Sharing in development: A programme of employment, equity and growth for the Philippines* (Genève, 1974); BIT: *Inter-agency employment mission to the Dominican Republic* (Genève, 1975); BIT: *Growth, employment and equity: A comprehensive strategy for the Sudan* (Genève, 1976).

Les travaux de recherche dans le cadre du Programme mondial de l'emploi portaient sur un grand nombre de questions essentielles pour la politique de l'emploi dans les pays en développement, ainsi que sur des questions d'économie internationale ayant des incidences sur l'emploi et le développement. De grands programmes, auxquels participaient des membres du personnel et des collaborateurs externes (des chercheurs), portaient sur des domaines comme la technologie et l'emploi; la redistribution des revenus et l'emploi; la planification de la main-d'œuvre et les systèmes d'information relatifs au marché du travail; l'emploi rural; le secteur informel urbain; les programmes d'emploi d'urgence comportant des mesures visant à accroître l'utilisation des capacités et les travaux publics dans les zones rurales; et la population et le développement. De plus, certains travaux portaient sur des questions internationales comme l'impact de la libéralisation du commerce sur l'emploi – à la fois dans le Nord et dans le Sud; les multinationales et l'emploi; la sous-traitance internationale et l'emploi; les migrations internationales; et le transfert de technologies⁴⁶. Parallèlement à ces activités, il existait un programme important de services consultatifs, et d'assistance technique pour établir un diagnostic des problèmes de l'emploi, et pour élaborer et appliquer des politiques de l'emploi. Ce travail était effectué par le personnel de Genève, les équipes régionales de l'emploi et les équipes d'experts résidant dans le pays et travaillant sur les projets de coopération technique.

Tous ces travaux permirent la création d'un corpus de connaissances sur les questions de l'emploi dans les pays en développement. Ce corpus contenait, entre autres, une étude sur les données acquises dans les recherches sur le terrain; des analyses sur les relations empiriques entre les déterminants de l'emploi, la répartition des revenus et la pauvreté; des études sur le fonctionnement des marchés du travail des secteurs informels urbains et ruraux; et des analyses des questions clés pour la politique de l'emploi. De plus, le programme produisit des outils plus pratiques – en rédigeant des chapitres sur l'emploi et la politique de main-d'œuvre dans les plans quinquennaux nationaux. Il publia également des manuels sur des sujets comme les techniques de l'emploi et de la planification de la main-d'œuvre et la conception de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre⁴⁷.

Il ne fait presque aucun doute que le Programme mondial de l'emploi fut l'une des principales sources d'idées, de nouvelles réflexions et d'expertise sur les problèmes de l'emploi dans les pays en développement tout au long des années 70. On peut attribuer cela au simple volume d'ouvrages publiés et à leur grande qualité

⁴⁶ BIT: Bibliographie des recherches publiées dans le cadre du Programme mondial de l'emploi (Genève, 1978), première édition. Il allait ensuite y avoir 8 nouvelles éditions dans la série jusqu'en 1991.

⁴⁷ *Ibid.*

technique. L'Organisation a pu travailler sur une aussi grande échelle car elle a pu convaincre des donateurs de l'importance stratégique des questions traitées pour atteindre une croissance équitable dans les pays en développement. Ce programme offrait une alternative prometteuse aux stratégies de développement qui avaient échoué dans les années 50 et 60. Mais l'envergure de ces efforts n'aurait pas suffi s'il n'y avait pas eu les ressources nécessaires pour garantir la participation d'économistes des universités les plus réputées du monde – et pour recruter un cadre de jeunes docteurs en économie issus de certaines de ces institutions. Cela permettait de garantir à ces travaux une grande qualité technique, et d'être à la pointe des connaissances de l'époque. De plus, la participation d'économistes extérieurs renommés donnait du prestige au programme aux yeux des Etats Membres et de la communauté des chercheurs, tout en fournissant des canaux de diffusion des idées du Programme mondial de l'emploi. Enfin, les résultats obtenus par le Programme mondial de l'emploi durent beaucoup à la direction dynamique de Louis Emmerij.

Les travaux du Programme mondial de l'emploi durant les six premières années arrivèrent à un moment crucial avec l'organisation de la Conférence mondiale de l'emploi de 1976. Cette conférence marquait l'entrée de l'OIT dans la série de conférences mondiales organisées par les Nations Unies et ses agences les années précédentes, sur des questions mondiales comme l'environnement, la crise alimentaire, le commerce et le développement, et la population. Le rapport rédigé pour la conférence soulignait qu'il fallait changer d'objectif pour répondre aux besoins essentiels des masses⁴⁸. Il énonçait aussi en termes généraux les principaux changements d'orientation nécessaires pour que les politiques de développement adoptent cette approche fondée sur les besoins fondamentaux. L'accent était mis sur la stratégie de redistribution des fruits de la croissance développée par la mission du Kenya, en soulignant que l'accélération de la croissance et la redistribution du revenu étaient toutes deux la clef du développement équitable. En plus de ce point essentiel de la stratégie des besoins de base, la conférence avait également à son ordre du jour des points sur les mouvements internationaux de main-d'œuvre; le rôle des entreprises multinationales dans la création d'emplois dans les pays en développement; les technologies permettant de créer des emplois productifs dans les pays en développement; et les politiques du marché du travail dans les pays développés. En dehors de ce dernier point de l'ordre du jour, il y eut sur ces questions des divergences marquées entre le Nord et le Sud, dans le contexte d'un débat houleux sur l'instauration d'un nouvel ordre économique international.

⁴⁸ BIT: *L'emploi, la croissance et les besoins essentiels: Problème mondial*, Rapport du Directeur général de l'OIT à la Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail, Genève, 1976.

Les résultats de la conférence reflétèrent donc – ce qui n'a rien de surprenant – les compromis obtenus entre le G77 et les pays en développement sur ces questions. Ainsi, il n'y eut pas d'acceptation claire de la volonté de redistribution inscrite dans la stratégie proposée par le rapport du Bureau. «Pour un petit nombre de pays industriels [...] et quelques représentants des employeurs, le rapport faisait une trop grande place aux changements structurels et à la redistribution des revenus [...] [et] ne mettait pas suffisamment en relief la nécessité d'une croissance économique rapide⁴⁹.» Cependant, la Déclaration de principes et le Programme d'action adoptés par la conférence donnaient dans l'ensemble un ton progressiste à la stratégie de développement en soulignant la nécessité de se concentrer sur la réduction de la pauvreté absolue. On y retrouvait comme objectif la satisfaction des besoins essentiels des pauvres d'ici une génération. Ce résultat soulignait également l'importance des réformes économiques au niveau international et de la coopération afin de renforcer les actions entreprises au niveau national. Le compromis sur ces deux questions anticipait le consensus similaire que la communauté internationale atteindrait au sujet des objectifs du Millénaire pour le développement adoptés en l'an 2000.

Le Programme mondial de l'emploi reçut donc un mandat international fort. Mais ce mandat fixait un objectif très élevé – rien moins que l'abolition universelle de la pauvreté absolue en une décennie –, ce qui allait s'avérer impossible à réaliser. Même si la «stratégie des besoins essentiels» se fondait sur des éléments importants des travaux du Programme mondial de l'emploi jusqu'à cette date, elle n'avait pas été suffisamment définie et n'était pas suffisamment élaborée. Les termes «besoins essentiels» avaient été choisis au cours de la rédaction du rapport de la Conférence mondiale de l'emploi, pour essayer de résumer les éléments essentiels de la stratégie de développement qui se dégageait du Programme mondial de l'emploi. Ce qui eut des conséquences fâcheuses inattendues. L'expression «besoins essentiels» suscitait une foule de questions de nature technique et politique. Quels étaient ces besoins? Comment les mesurer et vérifier les progrès réalisés? Qui devait les définir, et par quel processus? Cette expression ne contenait-elle pas un relent de paternalisme et une approche mécaniste adoptant la perspective de l'offre dans le processus complexe de la lutte contre la pauvreté? Ne donnait-elle pas l'impression de condamner les pays les plus pauvres à n'aspirer qu'à la portion congrue et au minimum essentiel pour très longtemps⁵⁰?

⁴⁹ L. Emmerij et D. Ghai: «La Conférence mondiale de l'emploi: évaluation préliminaire», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1976), vol. 114, n° 3, p. 338.

⁵⁰ D. Ghai, A. Khan, E. Lee et T. Alfthan: *The basic-needs approach to development. Some issues regarding concepts and methodology* (Genève, BIT, 1977).

Devant ces difficultés, l'approche dite des besoins de base n'a pas porté ses fruits, ce qui n'a rien de surprenant. Des travaux techniques furent entrepris pour étoffer la stratégie, et des missions chargées des besoins de base furent envoyées dans quelques pays. Mais, dans l'ensemble, le Bureau n'a pas vraiment rempli la mission que lui avait donnée la Conférence mondiale de l'emploi de préparer des statistiques, des études et d'élaborer des stratégies sur les besoins essentiels dans tous les pays. Cela reflétait la superficialité du consensus obtenu à la Conférence mondiale de l'emploi. L'administration Carter appuyait cette stratégie, et la Banque mondiale adopta brièvement ce concept⁵¹, mais, dès le début des années 80, ce concept était enterré au cimetière des slogans accrocheurs des Nations Unies.

Malgré ce revers, les travaux se poursuivirent sur les éléments essentiels du Programme mondial de l'emploi pendant le reste des années 70. Il n'y avait plus de missions détaillées sur les politiques de l'emploi, mais des missions de moindre envergure – effectuées principalement par les équipes régionales de l'emploi. Les recherches sur les questions fondamentales de la politique de l'emploi continuèrent, notamment au niveau des équipes régionales de l'emploi d'Amérique latine et d'Asie, ainsi que les programmes consultatifs et d'assistance technique. Ces travaux sont pour la plupart d'une bonne qualité technique, mais ils n'apportaient pas de nouvelles idées pour résoudre le problème de l'emploi dans les pays en développement. La période où les nouvelles théories fleurissaient était manifestement passée.

Les années 80

La décennie des années 80 fut difficile et agitée pour l'économie mondiale. Elle commença avec le second choc pétrolier, qui déclencha la stagflation et la montée du chômage dans les pays industrialisés, ainsi qu'une détresse économique aiguë dans de nombreux pays en développement. Pour les pays industrialisés, les années 80 mirent définitivement fin au plein emploi des trente glorieuses. Le consensus social et politique sur l'Etat social commença également à se déliter, avec les victoires électorales de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et de Ronald Reagan aux Etats-Unis. La doctrine de libéralisation du marché qu'ils incarnaient entama son ascension, remettant en cause certaines des hypothèses qui avaient

⁵¹ P. Streeten: *The distinctive features of the basic needs approach to development* (Banque mondiale, Washington, D.C., 1977).

guidé les travaux de l'OIT durant ses six décennies d'existence. La plupart des pays continentaux de l'Europe occidentale ne furent pas touchés par le changement idéologique du monde «anglo-saxon», mais son influence se fit rapidement sentir ailleurs. Pour les tenants du marché, les avantages socio-économiques des normes internationales du travail et la réglementation du marché de l'emploi favorisée par ces normes n'étaient pas des vérités intangibles comme à l'OIT. Au contraire, leur position de principe était que ces éléments représentaient des distorsions potentielles du marché susceptibles de réduire la compétitivité de l'économie et la croissance. Cette position s'étendait à d'autres éléments des politiques socio-économiques, et conduisit à des programmes de privatisation, de dérégulation des marchés, et à l'érosion de la protection sociale financée par l'Etat au moyen d'une fiscalité progressive. Dans ce contexte, le rôle et le statut des syndicats, de la négociation collective et du dialogue social ont invariablement diminué.

Il est important de remarquer que le changement de régime au Royaume-Uni et aux Etats-Unis n'était pas seulement de nature politique, mais qu'il s'accompagnait d'un virage à droite dans les théories économiques qui l'alimentaient. Le consensus keynésien d'après-guerre commença à s'écrouler devant l'ascension des théories néoclassiques de l'économie. Dans le domaine des politiques macro-économiques, les politiques keynésiennes traditionnelles avaient échoué à résoudre le problème de la stagflation, ce qui donna du poids aux arguments monétaristes, et aux notions d'«anticipations rationnelles» et de «taux de chômage naturel». Pour les économistes néoclassiques, l'objectif du maintien d'un niveau prédéterminé de plein emploi en manipulant les politiques monétaires et fiscales était une grave illusion. La politique optimale, disaient-ils, était de laisser le taux de chômage trouver son équilibre naturel sans qu'il en soit empêché par des interventions au niveau macroéconomique, qui ne pouvaient aboutir qu'à un accroissement de l'inflation. Et le seul moyen d'abaisser le taux de chômage était de recourir à une politique fondée sur l'offre et visant à restaurer la flexibilité du marché du travail, qui avait été gravement perturbée par les effets combinés des législations du travail protectrices, du pouvoir excessif des syndicats et de la générosité de la protection sociale qui avaient détruit les incitations à travailler. Cette vision néoclassique du problème de l'emploi allait à l'encontre des hypothèses de base qui sous-tendaient l'ensemble des travaux de l'OIT, à savoir les normes du travail, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social.

Ce virage économique ne tarda pas à avoir des répercussions sur les pays en développement. Le second choc pétrolier engendra des crises sévères de la balance des paiements et de l'endettement dans de nombreux pays d'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne, ainsi que dans quelques pays asiatiques. Ces pays durent se tourner vers le FMI et la Banque mondiale pour trouver de l'aide, et subirent de

plein fouet le vent glacial des théories néoclassiques sur le développement. Cette doctrine, en accord avec les réflexions actuelles, estimait que la voie royale vers le développement était d'adhérer aux politiques du laisser faire, et que c'était le fait de s'être écarté de cette voie étroite et directe qui avait abouti à l'échec du développement, dont faisaient partie les crises que traversaient ces pays. Le salut pour ces pays ne pouvait venir qu'en adoptant des programmes d'ajustement structurels, qui purgeraient leurs économies des effets toxiques du dirigisme et des politiques de redistribution. Et ils seraient soumis aux mêmes prescriptions que les pays industrialisés, qui consistaient en une politique de privatisation et de réduction du secteur public, de dérégulation du marché, de libéralisation du commerce et de l'investissement, et de politiques monétaires et fiscales restrictives. Beaucoup de pays endettés subirent cette thérapie, mais peu d'entre eux virent leurs attentes d'un rétablissement rapide de la santé de leur économie satisfaites. Ce qui était en revanche manifeste, c'était le coût social élevé de ces programmes, avec une montée du chômage et du sous-emploi, une baisse des salaires et du revenu réel, et l'accroissement de la pauvreté. Au bout du compte, la décennie des années 80 se caractérisa par la stagnation du revenu par habitant en Amérique latine et le déclin de l'Afrique subsaharienne; elle est appelée par certains économistes la «décennie perdue» pour le développement.

On aurait pu s'attendre à ce que ces événements suscitent une réponse forte de l'OIT, notamment du fait du rôle de leader que l'Organisation avait récemment assumé en matière d'emploi et de développement, et de son mandat essentiel de garant de la justice sociale dans l'économie mondiale. Il y eut bien une réponse, mais étonnamment assourdie comparée à l'éclat du Programme mondial de l'emploi de la décennie précédente. En Amérique latine, la région la plus touchée par la crise du début des années 80, l'équipe régionale de l'emploi (PREALC) s'attela à la question dans ses activités de conseils et de recherche. Elle démontra l'impact sur l'emploi et le coût social de la crise et, à la fin de la décennie, elle plaida en faveur de politiques visant à réparer les dommages sociaux subis. L'équipe montra qu'il était nécessaire de rembourser «la dette sociale» qui avait été contractée pendant la crise et la période d'ajustement⁵². Mais l'impact de ces travaux resta largement confiné à l'Amérique latine. Les équipes de l'emploi des autres régions n'entreprirent pas de travaux similaires. Et à Genève non plus, il n'y eut pas de mobilisation significative pour s'occuper du coût social de l'ajustement structurel. Seule une petite unité composée d'une poignée de fonctionnaires experts sur ce sujet fut mise en place pour traiter de cette question parmi d'autres questions d'économie

⁵² PREALC: *Meeting the social debt* (Santiago du Chili, 1988).

internationale comme la libéralisation du commerce et l'emploi. Le Programme mondial de l'emploi fut donc pratiquement absent de la scène internationale et la réponse du système des Nations Unies vint essentiellement de l'UNICEF, qui publia un rapport influent intitulé *L'ajustement à visage humain*⁵³. Ce rapport contenait une critique des politiques des institutions de Bretton Woods ainsi que des propositions de politiques d'ajustement plus sensibles aux questions sociales. Ironiquement, deux des principaux auteurs du rapport – Richard Jolly et Frances Stewart – avaient largement contribué aux travaux du Programme mondial de l'emploi dans les années 70.

Comment expliquer cet épisode du chien de garde qui oublie d'aboyer? Une des raisons essentielles de cette absence de réaction était le manque de consensus politique permettant à l'OIT de plaider en faveur de politiques alternatives à celles de la Banque mondiale et du FMI. Ce n'étaient pas les grandes puissances économiques qui avaient imposé les politiques néolibérales aux institutions de Bretton Woods qui allaient inciter l'OIT à faire entendre une voix dissidente. Parallèlement, le groupe des travailleurs et celui des employeurs étaient totalement en désaccord sur cette question. Alors que les travailleurs étaient vigoureusement en faveur de politiques plus orientées vers les questions sociales, les employeurs voyaient d'un œil très favorable les théories néolibérales qui sous-tendaient les politiques d'ajustement structurel. Par ailleurs, le Programme mondial de l'emploi ne bénéficiait pas d'une grande capacité technique au sein du Bureau sur les questions de politique macroéconomique qui étaient au cœur du débat sur l'ajustement structurel. Etant donné que le Programme mondial de l'emploi se concentrait sur les questions structurelles de stratégie de développement à long terme, et non sur les questions de gestion des politiques fiscales et monétaires à court terme, cette capacité ne fut jamais très développée. Elle était d'autant plus affaiblie que le Programme mondial de l'emploi connaissait une réduction d'effectifs et de moyens. L'OIT n'était donc pas en mesure de formuler des alternatives théoriques crédibles aux programmes d'ajustement structurel conventionnels, qui auraient pu servir à recueillir plus de soutien politique sur des approches qui prenaient en compte les questions sociales.

Ce qui ne veut pas dire que l'OIT était totalement absente de la scène. Les syndicats du monde en développement protestèrent à propos des effets négatifs des programmes d'ajustement structurel sur l'emploi (notamment la réduction du secteur public), les salaires réels, et le coût de la vie en général. Ce ressentiment se fit entendre dans diverses enceintes de l'OIT. Mais les employeurs étaient

⁵³ G. A. Cornia, R. Jolly et F. Stewart (dir. de publication): *L'ajustement à visage humain*, vol. I: *Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance* (Economica, 1987).

déterminés à empêcher l'OIT de s'engager sur ces questions, avec l'argument que l'ajustement structurel était une question de politique macroéconomique, qui ne faisait pas partie du mandat de l'Organisation. Ils s'opposaient aussi fermement au renforcement des capacités internes pour traiter des questions macroéconomiques. Au bout du compte, la seule réponse de l'OIT fut d'organiser en 1987, plutôt tardivement, une réunion tripartite de haut niveau consacrée à l'ajustement structurel. L'impact politique de cette réunion resta limité, étant donné l'absence de consensus sur la nécessité pour l'OIT de proposer une position alternative.

En dépit de cet échec majeur, d'autres travaux furent entrepris dans le cadre du Programme mondial de l'emploi durant cette période. La plupart reflétaient la continuité des programmes de travail engagés dans les années 70. Par exemple, une étude importante, menée par Amartya Sen, *Poverty and Famines*, fut publiée en 1981⁵⁴. Cette étude eut beaucoup de retentissement et Sen reçut le prix Nobel d'économie en 1998. Les équipes régionales de l'emploi continuèrent à réaliser des études par pays sur l'emploi et le développement, à fournir des services consultatifs et à mettre en œuvre des projets de coopération technique. En réalité, une grande partie de l'influence de l'OIT dans les pays en développement au cours de cette période était imputable aux recherches et au travail consultatif considérable de ces équipes régionales. C'était particulièrement le cas pour le programme régional de l'emploi d'Amérique latine et des Caraïbes (PREALC) et l'équipe régionale asiatique pour la promotion de l'emploi (ARTEP). Au début des années 80, le Programme technologies et emploi examina les conséquences de l'augmentation des coûts de l'énergie pour les pays en développement et entreprit des études sur les nouvelles sources d'énergie et les énergies renouvelables. Le programme pour l'emploi rural réalisa une série d'études sur la crise alimentaire en Afrique dans la seconde moitié des années 80 et sur les marchés du travail rural et l'emploi⁵⁵. L'institut international d'études sociales mena des études sur les régions industrielles et le développement des PME, ainsi que sur les institutions du marché du travail et l'emploi⁵⁶. Le rapport sur le travail dans le monde fut lancé au début des années 80 et l'emploi était l'un des sujets principaux de ce rapport, avec d'autres questions comme la protection sociale et les relations de travail⁵⁷. Mais, sur la question de l'emploi et de la réduction de la pauvreté, ces rapports n'apportaient aucun souffle

⁵⁴ A. K. Sen: *Poverty and Famines: An essay on deprivation and entitlement* (Oxford Press, Clarendon, 1981).

⁵⁵ BIT: *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 127, 1988; et vol. 128, 1989. Il s'agit de deux éditions spéciales consacrées à ces sujets, respectivement.

⁵⁶ W. Sengenberger: *Smaller units of employment: A synthesis report on industrial reorganization in industrialized countries* (Genève, BIT, Institut international d'études sociales, 1988).

⁵⁷ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde* (Genève, 1984).

nouveau à un Programme mondial de l'emploi déclinant au niveau intellectuel. A la fin des années 80 se produisit une tentative isolée d'opposition aux tenants de la flexibilité du marché du travail, avec une série d'études de cas sur des pays industrialisés – mais leur impact pour changer le débat politique fut limité⁵⁸.

Les années 90

Les années 90 virent la disparition formelle du Programme mondial de l'emploi, et le début d'une longue recherche hasardeuse d'un nouveau paradigme et d'un nouvel élan politique pour organiser le travail de l'OIT sur l'emploi et la réduction de la pauvreté.

Dans les années 90, le contexte de l'emploi et du développement connut un changement profond. La chute du mur de Berlin en 1989 fut à l'origine d'une crise économique et sociale majeure dans les anciens pays du bloc soviétique, et ces pays se lancèrent dans le défi sans précédent de transformer leur économie planifiée centralisée en économie de marché. Les premières années de ce processus, on assista à une chute massive de la production, et à l'apparition du chômage de masse et de la pauvreté dans ces pays qui n'avaient jamais fait l'expérience de ce traumatisme pendant l'ère communiste. L'effondrement du communisme accéléra également le processus de mondialisation économique qui avait commencé à s'étendre avec l'ascension des théories néolibérales, durant la décennie précédente. Du point de vue néolibéral, la mondialisation était l'extension logique de l'économie de marché nationale à l'échelle mondiale – un processus porteur d'immenses gains en termes d'accroissement de la compétitivité et de la croissance. Maintenant que le communisme s'était écroulé, il n'existait plus d'alternative crédible au projet de mondialisation; au contraire, il y avait maintenant bien plus de nouvelles recrues désireuses d'intégrer l'économie de marché au niveau mondial. Parmi elles se trouvaient les pays de l'ancien bloc soviétique, mais aussi la Chine et de nombreux pays en développement, dont des géants comme l'Inde et le Brésil.

Un des facteurs significatifs du début des années 90 fut le rôle de leader assigné au FMI et à la Banque mondiale pour gérer le processus de transition vers l'économie de marché des pays de l'ancien bloc soviétique. L'assistance financière et technique accordée à ces pays fut assortie des mêmes conditions néolibérales

⁵⁸ G. Standing: *Unemployment and labour market flexibility: The United Kingdom* (Genève, BIT, 1986). C'était la première d'une série d'études par pays qui portaient sur l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et l'Espagne.

draconiennes que celles qui avaient été appliquées aux pays en développement avec les programmes d'ajustement structurel. Toutefois, c'est l'approche de type «big bang» qui fut préconisée, de façon à ce que tous les éléments essentiels du processus de transition – comme la privatisation; la libéralisation des prix, du commerce, du taux de change, et des capitaux; la création d'un marché du travail libre – soient appliqués d'un seul coup. Le FMI et la Banque mondiale ont manifestement montré un manque de conscience, ou peu de considération, pour le fait que, pour fonctionner correctement, les économies de marché ont besoin d'une structure institutionnelle comme un cadre juridique garantissant la propriété, et le respect des contrats; des systèmes de réglementation et de police pour éviter les erreurs du marché et les abus de pouvoir au niveau du marché; et enfin des systèmes de protection sociale pour les situations de grand bouleversement socio-économique.

L'OIT fut donc confrontée à un environnement extérieur difficile lorsqu'elle a voulu répondre au drame de la transition. Au niveau interne, l'Organisation se trouvait aux prises avec une réorganisation majeure de sa structure sur le terrain. A partir de 1992, les équipes multidisciplinaires furent mises en place: elles comprenaient des experts de tous les domaines de compétence de l'OIT – comme l'emploi, les normes du travail, la protection sociale, les relations de travail, et le développement des entreprises –, ainsi qu'un conseiller pour les relations avec les mandants employeurs et un pour les travailleurs. Quatorze équipes furent ainsi mises en place. Elles remplaçaient les équipes régionales de l'emploi du Programme mondial de l'emploi, et les autres centres régionaux de formation et d'administration du travail. Ces changements avaient pour but de tirer profit des synergies existant entre les différentes disciplines de l'OIT, garantissant ainsi une assistance plus cohérente de l'OIT à ses Etats Membres et un renforcement de son impact.

Pour ce qui est du travail de l'OIT sur l'emploi, ce changement eut pour résultat de fragmenter et d'affaiblir ses capacités sur le terrain. Au lieu des équipes régionales de l'emploi qui comprenaient chacune de huit à douze économistes qui menaient des recherches et fournissaient des services de conseils sur les politiques de développement et de l'emploi, ces spécialistes furent dorénavant dispersés sur trois équipes multidisciplinaires ou plus dans chaque région. Une grande partie de l'expertise économique de chaque région fut ainsi perdue. Au fur et à mesure de l'évolution du processus, les problèmes s'accrochèrent avec l'adoption d'une définition plus vague de ce que constituait le travail sur les questions de l'emploi. Les «spécialistes de l'emploi», au lieu de se limiter aux questions de politique économique liées à l'emploi, travaillaient dorénavant sur beaucoup plus de domaines pratiques comme la promotion des petites entreprises, l'organisation d'activités génératrices de revenus et la formation professionnelle. La plupart des équipes

multidisciplinaires firent fort peu de recherches car elles étaient accaparées par leurs tâches quotidiennes de conseillers techniques sur des sujets relativement étroits.

Au milieu des années 90, le Sommet mondial pour le développement social, dont il est question au chapitre 6, devint un centre d'intérêt important pour les travaux de l'OIT sur l'emploi, à la fois pour préparer le sommet, et pour son suivi. Le premier *Rapport sur l'emploi dans le monde*⁵⁹ fut préparé pour le sommet. Il attira l'attention des médias et des autres agences internationales, et même des institutions de Bretton Woods. Le deuxième rapport, publié l'année suivante, eut encore plus de retentissement et réinstalla l'OIT, brièvement, dans son rôle d'acteur important dans le domaine de l'emploi⁶⁰. Ces rapports soulignaient la gravité du problème de l'emploi dans les pays développés, en transition ou en développement, et lançaient des appels pressants en faveur d'une action internationale concertée pour lutter contre ce problème. Ils réaffirmaient, contrairement aux théories néolibérales, que l'objectif du plein emploi était toujours souhaitable et réalisable. Ils réfutaient ce faisant les affirmations selon lesquelles la «fin du travail humain» était imminente et que l'objectif du plein emploi était donc obsolète. Ces rapports démontraient également que le problème de l'emploi ne pouvait pas se résoudre uniquement en augmentant la flexibilité du marché du travail, mais qu'il fallait au contraire un ensemble de politiques macroéconomiques complémentaires, au niveau du revenu, du marché du travail et du marché des produits. Les rapports appelaient à une action internationale concertée pour que le potentiel de la mondialisation se transforme en réalité pour tous les pays et que la création d'emploi se fasse partout – rejetant ainsi l'argument selon lequel le commerce avec les pays en développement était le principal responsable du chômage élevé dans de nombreux pays industrialisés. Un accord intervint entre l'OIT, le FMI et la Banque mondiale afin de faire circuler leurs projets de rapports importants avant publication pour que les autres institutions puissent apporter leurs commentaires. L'OIT obtint également le statut d'observateur au Comité intérimaire du FMI. Et, en 1997, elle fut invitée avec l'OCDE à participer régulièrement à la réunion annuelle des ministres du Travail et de l'Emploi du G7 (ensuite du G8).

En 1997 commença la crise financière asiatique, qui entraîna une récession économique sévère au coût social élevé en termes de chômage et de pauvreté. Comme pour les programmes d'ajustement structurel des années 80, les conditions politiques imposées aux pays endettés firent l'objet de nombreuses controverses. Les critiques reprochaient à ces politiques de renforcer la récession

⁵⁹ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1995: Un rapport de l'OIT* (Genève, 1996).

⁶⁰ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1996/1997: Les politiques nationales à l'heure de la mondialisation* (Genève, 1996).

et d'augmenter la souffrance sociale associée à la crise. Tout en étant une fois de plus absente du débat sur les politiques macroéconomiques, l'OIT répondit de façon crédible à cette crise en soulignant son coût social et la nécessité de remédier rapidement à la situation⁶¹. L'Organisation saisit l'occasion de mettre l'accent sur l'importance du développement, quand la situation économique est favorable, d'institutions de protection sociale solides, et du dialogue social, ce qui aurait grandement réduit le coût social de la crise et facilité le processus d'ajustement et de reprise économique. Dans la pratique, l'OIT réussit à faire progresser, avec le soutien du Directeur général du FMI, Michel Camdessus, la ratification des normes fondamentales du travail et le dialogue social dans deux pays en crise – la République de Corée et l'Indonésie.

La crise a souligné l'importance croissante pour les travaux de l'OIT de l'accélération du processus de la mondialisation. De plus en plus de pays appliquaient des politiques de libéralisation du commerce, de l'investissement et des finances, ce qui ne manquait pas d'avoir une incidence sur l'emploi et les revenus. Ce processus rendait plus que jamais nécessaire une gestion saine de l'économie et des politiques sociales et de l'emploi fortes pour maximiser les avantages de la mondialisation. L'OIT avait commencé à discerner ces problèmes et à les traiter. Comme nous l'avons dit plus haut, les deux premiers *Rapports sur l'emploi dans le monde* examinaient le lien entre mondialisation et emploi. En 1996, la Conférence internationale du Travail tint une discussion générale sur l'emploi fondée sur un rapport intitulé: *Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée*⁶², qui se basait elle-même sur le deuxième *Rapport sur l'emploi dans le monde*, qui en était à un stade de préparation avancé.

Le Bureau élaborera alors une série d'études approfondies par pays sur l'impact social de la mondialisation, dont les résultats furent présentés pour discussion au Conseil d'administration⁶³. Ces études individuelles par pays, ainsi que le livre de synthèse furent bien accueillis par le Conseil d'administration, et au-delà. Ils donnaient de solides arguments en faveur de l'amélioration de l'impact social de la mondialisation, grâce à de meilleures politiques économiques et sociales, et notamment au renforcement des normes fondamentales du travail et du dialogue social.

⁶¹ BIT: *The social impact of the Asian financial crisis*, rapport pour la réunion tripartite de l'OIT sur la crise financière en Asie, Bangkok, avril 1998; et E. Lee: *La crise financière asiatique: les enjeux d'une politique sociale* (Genève, BIT, 1998).

⁶² BIT: *Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996.

⁶³ R. Torres: *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization* (Genève, BIT, 2001). Il s'agit d'une synthèse de la série intitulée: «Etudes par pays sur la dimension sociale de la mondialisation», qui comprend des études par pays sur le Bangladesh, le Chili, la République de Corée, Maurice, la Pologne, l'Afrique du Sud et la Suisse.

Comme on peut donc le voir, l'OIT a apporté une contribution significative aux questions de l'emploi dans les années 90. Mais la capacité technique du Bureau sur les questions de politiques économiques et de l'emploi continua à décroître. Le remplacement des équipes régionales de l'emploi par les équipes multidisciplinaires avait affaibli cette capacité dans les régions, ce qui avait eu des répercussions considérables sur l'efficacité des travaux du siège. En fait, Genève avait dorénavant perdu en grande partie son accès à des connaissances de première main sur les perspectives et les priorités nationales et régionales en matière d'emploi, et les précieux contacts avec le monde des chercheurs et des politiques. Les moyens extrabudgétaires pour la recherche étaient très limités, et il n'existait pas d'effort systématique pour maintenir l'expertise économique au moyen du recrutement. L'essentiel des travaux se faisait sur une base ad hoc, ce qui n'avait rien de surprenant, en réaction tardive aux événements et aux questions. Le Programme mondial de l'emploi avait placé l'OIT en tête sur les questions de l'emploi, et maintenant l'Organisation était à la traîne. Ainsi, l'OIT n'a guère profité de cette décennie pour se préparer aux défis qui allaient se poser pour l'emploi et le marché de l'emploi avec l'amplification de la mondialisation au début du vingt et unième siècle.

Les années 2000

L'introduction du concept de travail décent en 1999 changea le cadre de référence des travaux sur l'emploi et la réduction de la pauvreté. Même si l'un des quatre nouveaux secteurs du Bureau se consacre aux différents aspects des politiques de l'emploi, il vaut mieux examiner ses travaux dans le contexte de ce nouveau paradigme holistique, qui appelle à plus d'interaction entre les travaux sur l'emploi et les autres aspects de l'agenda de l'OIT. Nous poursuivrons cet examen dans le prochain chapitre.

Toutefois, on peut remarquer que certains éléments des activités sur l'emploi suivaient encore le moule des travaux antérieurs. En l'an 2000 parut une étude sur le succès des politiques de l'emploi de quatre petits pays européens, succès attribués à leurs institutions du marché du travail favorables et au dialogue social, plutôt qu'à la flexibilité de marché du travail⁶⁴. Depuis lors, les travaux sur les pays industrialisés se concentrent sur la question de la «flexisécurité» – ou

⁶⁴ P. Auer: *La reprise de l'emploi en Europe: l'exemple de l'Autriche, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas* (Genève, BIT, 2000).

comment combiner la nécessité d'un assouplissement des marchés du travail pour rester compétitif dans l'économie mondialisée avec un niveau décent de protection sociale⁶⁵. Le travail sur les problèmes et les politiques de l'emploi dans les pays en développement a été réalisé principalement sous la forme d'études et de rapports par pays, leurs problèmes étant traités dans le contexte d'études mondiales. Des études sur l'impact de la mondialisation sur l'emploi et la pauvreté ont été publiées en 2003 et 2004, et la quatrième édition des *Rapports sur l'emploi dans le monde* de 2001 portait sur la question de l'emploi et des implications du fossé numérique et de l'économie de l'information en général sur le développement⁶⁶. Peu de travaux ont été réalisés sur ce sujet par la suite. La cinquième et dernière parution de cette série comportait trois essais sur la productivité et l'emploi⁶⁷. Un Forum global sur l'emploi fut organisé en 2001, et des événements similaires furent organisés ensuite dans différents pays – dont la Chine. A la suite du Forum global sur l'emploi, un Agenda global pour l'emploi en dix points fut lancé qui depuis lors a fait l'objet de longues discussions à la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration. Si on compare ces travaux aux travaux antérieurs sur l'emploi, on y met beaucoup plus l'accent sur l'esprit d'entreprise et le développement des entreprises, ce qui reflète la fusion des unités travaillant sur l'emploi et les politiques du marché du travail, et sur le développement des compétences avec un programme autrefois indépendant sur les entreprises.

Les questions traitées dans l'Agenda global pour l'emploi vont au-delà de l'emploi et incluent des sujets comme la sécurité et la santé au travail, la protection sociale et les droits au travail. Comme nous l'avons dit plus haut, il vaut mieux examiner le rôle de l'Organisation – en quête d'une contribution cohérente et approfondie aux réflexions sur la question de l'emploi et de la réduction de la pauvreté dans une période de mondialisation de plus en plus invasive – dans le cadre de l'ensemble de l'Agenda du travail décent. Comme nous le verrons au chapitre 6, l'OIT a principalement répondu aux défis de la mondialisation, y compris ceux de l'emploi, dans le contexte de sa stratégie de promotion du travail décent.

⁶⁵ P. Auer: *Une mobilité protégée pour l'emploi et un travail décent* (Genève, BIT, Département de la stratégie en matière d'emploi, 2005).

⁶⁶ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2001: Vie au travail et économie de l'information* (Genève, 2001).

⁶⁷ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-2005* (Genève, 2004).

Travail décent et mondialisation équitable

6

Le travail décent se fonde sur les efforts de dignité personnelle, sur des démocraties au service des gens, sur une croissance économique qui multiplie les possibilités d'emploi productif et de développement des entreprises [...] Le travail décent renvoie au droit non seulement de survivre, mais de prospérer et d'avoir une vie digne et épanouissante. Ce droit, chaque être humain doit pouvoir l'exercer. Nous comptons sur l'OIT pour qu'elle continue à se battre pour faire du travail décent une réalité dans le monde entier.

(Message de Nelson Mandela à l'adresse de la Conférence internationale du Travail de 2007.)

Ce chapitre examine deux sujets étroitement liés. Le premier consiste à voir dans quelle mesure l'OIT a poursuivi un agenda cohérent, au sens d'un agenda qui donne une cohérence à son action dans différents domaines. Le second consiste à examiner la stratégie adoptée par l'Organisation pour faire avancer ses objectifs sociaux dans l'agenda politique international. Ces sujets sont étroitement liés car la question politique fondamentale est de trouver un meilleur équilibre entre économie et progrès social. Parallèlement, la capacité à construire au niveau national une politique nationale cohérente dépend des facteurs et des forces internationaux – d'autant plus lorsque les pressions de la concurrence internationale limitent les possibilités des politiques sociales nationales.

La première section traite de l'élaboration d'une approche intégrée dans les premières années de l'OIT, et la deuxième section étudie cet aspect de son travail dans les décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale, période où il était moins prioritaire. La troisième section décrit la reprise des efforts de cohérence des années 80 et 90, avec les propositions d'une clause sociale et au moyen des sommets mondiaux qui tentaient d'élargir l'agenda social. La quatrième section

porte sur l'Agenda du travail décent, explicitement conçu comme un objectif intégré auquel devraient contribuer les politiques sociales et économiques, et l'élément essentiel de la stratégie visant à réaffirmer le rôle essentiel de l'OIT dans la construction de la dimension sociale de l'économie mondiale. La dernière section rassemble certains éléments et explore l'avenir à moyen terme.

Doter l'économie internationale d'une base sociale: les premières années

Les problèmes auxquels l'OIT est confrontée aujourd'hui sont un peu similaires à ceux que l'Organisation rencontrait dans les années 20. Dans les deux cas, c'était une époque de mondialisation. Les années 20 virent l'aboutissement du processus d'intégration économique internationale qui avait commencé au dix-neuvième siècle, alors que les deux dernières décennies virent déferler une nouvelle phase de la mondialisation de la production et des finances ainsi que du commerce, à partir de la vague néolibérale des années 80. Dans les deux cas, la question essentielle était de savoir comment intégrer le progrès social dans les rouages de l'économie internationale. Et, pour chacune de ces périodes, l'OIT joua un rôle important.

Comme indiqué au chapitre 1, l'OIT entreprit en 1919 d'établir des normes internationales du travail, non seulement pour éviter une surenchère au moins-disant social, mais de façon plus positive pour mettre en place un mécanisme international de mieux-disant social, afin de conjuguer croissance économique et amélioration des conditions sociales dans tous les pays.

Il est rapidement apparu que les normes du travail ne pouvaient progresser sans l'examen en parallèle des conditions économiques nécessaires à la mise en place de ce progrès et de l'impact du progrès social sur la croissance économique. C'est donc sans surprise que l'agenda de l'OIT s'est rapidement élargi à ces questions économiques. Albert Thomas croyait fermement que «l'Organisation a le droit, et même le devoir, d'examiner les conséquences que la mise en œuvre de son programme de réformes sociales pourrait avoir sur la sphère économique»¹. Thomas tenta de consolider cette affirmation du territoire de l'OIT au moyen d'une «enquête majeure sur la production industrielle dans le monde, du point de vue des conditions de travail et du coût de la vie». Cet exercice monumental était

¹ B. W. Shaper: *Albert Thomas, Trente ans de réformisme social* (Paris-Assen, Presses Universitaires de France-van Gorcum, 1956) à paraître prochainement en anglais, dans le cadre du projet: «Le centenaire de l'OIT».

contesté par les employeurs, qui s'opposaient à l'extension des travaux de l'OIT: «le rôle de l'OIT est de mettre en place une coopération internationale visant à établir des lois sociales durables, et non pas de proposer des solutions de nature générale à des situations économiques transitoires»². Mais cette étude fut finalement réalisée et publiée en plusieurs volumes, en dépit des difficultés financières, et sa valeur fut saluée, par exemple par les participants à la Conférence économique mondiale de 1927³. Comme le montre le chapitre 5, les travaux de l'OIT développèrent ensuite une lignée fructueuse d'analyses économiques.

Cette idée qu'il convient de considérer à la fois les politiques économiques et sociales est un thème récurrent de l'histoire de l'OIT. L'une des croyances fondamentales de l'OIT est que la justice sociale ne peut être subordonnée à des considérations d'ordre économique. Mais, lorsque les temps sont durs, les objectifs sociaux ont le dessous dans le combat entre intérêts économiques et sociaux. Albert Thomas a constamment répété la suprématie des objectifs sociaux:

Entre les questions économiques et les questions sociales le lien est indissoluble. Il ne peut y avoir de reconstruction économique solide que sur les bases de la justice sociale⁴.

Il parlait souvent de l'intégration des politiques économiques et sociales, et ses rapports à la Conférence essayaient de prendre en compte la totalité du monde du travail⁵.

Une des difficultés provenait de l'éventail de questions que l'OIT essayait d'aborder. Très rapidement se sont développés plusieurs domaines distincts au sein de l'OIT, avec chacun son propre agenda – l'assurance sociale (chapitre 4); la sécurité et la santé au travail (chapitre 3); les migrations internationales couvertes par la Commission permanente sur les migrations du Conseil d'administration⁶ (chapitre 2); le travail sur la main-d'œuvre agricole; sur la durée du travail; et ainsi de suite. Les problèmes de fragmentation interne apparurent très tôt. Un rapport

² P. Waline: *Un patron au Bureau international du Travail, 1922-1974* (Paris, Editions France-Empire, 1976), p. 43, citant son «patron», le délégué français des employeurs Alfred Lambert-Ribot.

³ BIT: *Dix ans d'Organisation internationale du Travail* (Genève, 1931), p. 267; T. Cayet: «The International Labour Organization and the International Management Institute: A fruitful strategy of influence», document présenté à la conférence The ILO: Past and Present (Bruxelles, 5-6 octobre 2007), organisée par l'International Institute of Social History, Amsterdam, l'Université de Gand et d'autres.

⁴ BIT: *Rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail*, 10^e session, Genève, 1927, par. 52.

⁵ Schaper, *op. cit.*

⁶ Voir W. R. Böhring: *A brief account of the ILO and policies on international migration*, document préparé pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse www.ilocentury.org.

de 1923 préparé par Adrien Tixier, chef du service des Mutilés, trouva les différents départements du Bureau compartimentés, et répétant le même travail sur de nombreux sujets⁷. C'est peut-être inévitable pour une organisation comme l'OIT, qui cherche à participer aux débats politiques sur un large éventail de sujets; c'était certainement encore vrai en 1999, lorsque le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail parlait de la «tendance des institutions à lancer des programmes de plus en plus divers sans définir clairement des priorités opérationnelles, ce qui est pourtant indispensable pour organiser et intégrer les activités»⁸. Il est difficile, et souvent peu judicieux, de négliger des sujets qui sont de nature spécifique tout en ayant de l'importance – les politiques pour les travailleurs handicapés, par exemple, ou la protection de la maternité. Mais le Bureau dépend alors beaucoup des réseaux externes d'expertise, s'il veut avoir une masse critique sur chacun des sujets, ce qui rend l'élaboration d'une approche intégrée encore plus difficile.

L'autre difficulté à l'heure de développer une approche intégrée est le problème des disciplines. Plusieurs disciplines sont représentées au sein du personnel, il y a principalement les juristes et les économistes, et ils tendent à être représentés de façon différente dans les diverses parties du Bureau. Le travail sur les normes nécessite une expertise juridique, le travail sur l'emploi requiert une analyse économique, et ce sont deux approches très différentes. Une grande partie de l'économie consiste à élaborer des compromis, donc les économistes vont avoir tendance à examiner les effets économiques négatifs de normes plus élevées, et les effets sociaux des politiques économiques, et vont développer une réponse politique plus flexible. De l'autre côté, l'approche juridique implique généralement un cadre de principes et de droits fixes, auxquels les relations économiques doivent se soumettre. Il n'est pas facile de rapprocher ces deux points de vue, et cette situation tend à établir la domination de chacune des disciplines sur des secteurs différents du Bureau. Il s'agit d'une séparation pratique, mais elle a une influence sur la cohérence du message de l'OIT. Une segmentation par discipline et une spécialisation par sujet limite aussi les possibilités de mutation du personnel d'un service à l'autre au cours de sa carrière professionnelle, si bien que même les fonctionnaires depuis longtemps au service de l'Organisation peuvent n'avoir qu'une vision partielle du travail du Bureau.

⁷ D. Guérin: *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: De l'internationalisme à l'Europe* (Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 2006), p. 25.

⁸ BIT: *Un travail décent*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève 1999.

Dans les années 30, l'OIT continua de travailler sur un large front, s'occupant à la fois des questions économiques et sociales. La crise économique renforça la croyance en la nécessité de trouver une cohérence entre politique sociale et économique. La Société des nations s'avéra incapable d'occuper cet espace⁹, si bien que l'OIT était de fait le principal acteur au niveau international. A la mort d'Albert Thomas en 1932, son successeur Harold Butler poursuivit cette approche. Il estimait qu'il «était essentiel d'examiner les implications sociales des politiques financières et économiques tout comme il fallait examiner les implications économiques et financières des politiques sociales»¹⁰. Mais, à mesure que la crise s'étendait, l'environnement politique devint de plus en plus hostile à l'action internationale coordonnée, et les travaux de l'OIT eurent tendance à se concentrer sur les différents domaines de spécialisation.

La vision internationaliste intégrée sous-jacente réapparut au cours de la seconde guerre mondiale, avec un vaste engagement en faveur du progrès économique et social à la fois. Le rapport d'Edward Phelan, directeur par intérim, à la Conférence de New York de 1941 déclarait que «l'ensemble des efforts politiques va se concentrer sur le vaste objectif d'une sécurité économique fondée sur la justice sociale»¹¹. Il répéta la nécessité de traiter des objectifs économiques et sociaux de concert, et élaborer un programme dont les points principaux portaient sur l'emploi, les salaires et la sécurité sociale, s'inspirant de la Charte de l'Atlantique (voir les chapitres 2 et 4). La Charte exprimait le désir de «réaliser entre toutes les Nations la collaboration la plus complète, dans le domaine de l'économie, afin de garantir à tous l'amélioration de la condition ouvrière, le progrès économique et la sécurité sociale»¹².

Cette approche aboutit trois ans plus tard à la Déclaration de Philadelphie de 1944, examinée dans les chapitres précédents. Elle contient la déclaration d'un objectif intégré de l'OIT: «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur

⁹ Clavin et Wessel estiment que cette situation était plus imputable aux résistances des Etats Membres qu'au manque de capacité du Secrétariat. P. Clavin et J.-W. Wessel: «Transnationalism and the League of Nations: Understanding the work of its economic and financial organisation», in *Contemporary European History* (Cambridge University Press, 2005), vol. 14, n° 4, pp. 465-492.

¹⁰ S. Hughes et N. Haworth: *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*, document élaboré dans le cadre du projet Le centenaire de l'OIT, 2008, pp. 19-20, disponible à l'adresse www.ilocentury.org.

¹¹ BIT: *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*, Rapport du Directeur par intérim du Bureau international du Travail à la Conférence internationale du Travail, New York, octobre 1941 (Montréal, 1941), p. 107.

¹² Charte de l'Atlantique, signée le 14 août 1941, in *Pour l'organisation du monde: textes et documents* (Paris, Centre d'études de politique étrangère, 1945), pp. 9-10.

développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales» et déclare qu'il «incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier».

De la planification à la dérégulation: les décennies de l'après-guerre

La Déclaration de Philadelphie engageait l'OIT à collaborer avec d'autres institutions internationales «à des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant». Tous ces éléments étaient considérés comme des moyens d'atteindre l'objectif fondamental de l'OIT. Cependant, immédiatement après la guerre, le nouveau système multilatéral refusa à l'OIT le mandat économique large que revendiquait l'Organisation. Comme indiqué au chapitre 5, les questions économiques et financières relevaient de la compétence des institutions de Bretton Woods, et la coordination des politiques économiques et sociales était attribuée au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Celui-ci s'avéra finalement un organe peu efficace, mais il fallut un certain temps pour mettre en place la répartition du travail dans le système des Nations Unies, car les compétences de l'OIT se chevauchaient avec celles d'un certain nombre d'autres agences et de programmes spécialisés des Nations Unies¹³.

Au sein de ce nouveau cadre, les considérations politiques, et surtout les tensions de la guerre froide, empêchèrent l'OIT de préserver une vision globale et large durant les premières décennies d'après-guerre (voir le chapitre 1). Le travail d'élaboration des normes se poursuivit, notamment sur les droits de l'homme (voir le chapitre 2), mais les liens étroits entre la fixation des normes et la croissance de l'économie internationale étaient bien moins mis en évidence que durant l'entre-deux-guerres. Le modèle économique dominant se préoccupait de l'économie nationale. En réalité, la principale justification à l'expansion du

¹³ Cette situation est discutée plus en détail dans: A. Alcock: *History of the International Labour Organization* (Londres et Basingstoke, Macmillan, 1971), pp. 188 et suivantes.

commerce international était de trouver des ressources pour la croissance économique nationale, et les modèles de substitution des importations dominaient la pensée économique dans les pays en développement. De même, l'agenda social était essentiellement défini par les priorités nationales. Comme indiqué au chapitre 3, le «rapport Ohlin»¹⁴ de 1955 ne revendiquait qu'un rôle modeste pour les normes du travail dans le processus d'expansion du commerce et d'intégration régionale de l'Europe.

On peut trouver une autre illustration des possibilités limitées d'une approche mondiale durant cette période avec les commissions d'industrie de l'OIT. Créées pour la plupart immédiatement après la guerre, ces commissions avaient été conçues initialement comme des enceintes destinées au dialogue tripartite international sur les questions de politiques concernant des secteurs particuliers (mines, textiles, acier, transport...) pour lesquels existaient d'importants sujets d'intérêt internationaux, en vue d'obtenir des accords collectifs internationaux¹⁵. Les comités de secteurs pouvaient examiner toute la palette des sujets de l'OIT, et auraient donc pu constituer une première étape sur la voie de la négociation collective mondiale. Le résultat fut toutefois nettement plus limité. Leur mandat, défini en fin de compte par le Conseil d'administration du BIT, se limitait à de larges questions de coopération internationale, et ils avaient peu de pouvoir au-delà de l'adoption de résolutions et la définition de codes de conduite. Leur influence vint principalement de la diffusion au niveau national et local des pratiques souhaitables au niveau des entreprises. D'après Haas, «la totalité de l'approche en faveur de la négociation collective internationale a cédé la place à des efforts plus modestes de conseil aux industries spécifiques»¹⁶. Il existait en réalité bien peu de place pour le développement d'une politique globale.

L'engagement de l'OIT en faveur du développement s'étendit rapidement durant cette période, il en a été question dans les autres chapitres. Les pays en développement qui venaient d'acquérir leur indépendance accordaient la priorité aux actions nationales concrètes en faveur de la croissance de la productivité, la création d'emploi et la lutte contre la pauvreté, plutôt qu'aux normes

¹⁴ BIT: *Les aspects sociaux de la coopération économique européenne. Rapport d'un groupe d'experts* (Genève, 1956). Voir le chapitre 3.

¹⁵ L'idée initiale avait été lancée par Ernest Bevin, l'influent dirigeant travailliste britannique, ministre du Travail durant la guerre. Voir E. Haas: *Beyond the nation state: Functionalism and the international organization* (Stanford University Press, 1964), p. 293; l'histoire des commissions d'industrie est décrite dans E. Weisband: *ILO industrial committees and sectoral activities: An institutional history*, OIT, Programme d'activités sectorielles, document de travail 100 (Genève, BIT, 1996).

¹⁶ Haas, *op. cit.*

internationales du travail¹⁷. Il y eut certes une vague de ratifications des normes de l'OIT par de nombreux pays nouvellement indépendants, mais il existait manifestement des conflits et des incohérences entre les priorités des pays en développement et certaines de ces normes. Maul cite le travail forcé et la liberté syndicale, pour lesquels la ratification des normes était considérée comme une rupture avec le passé colonial, mais où souvent elle ne fut pas suivie d'effet, car les gouvernements se méfiaient des mouvements syndicaux politisés ou des conflits du travail, à moins de considérer que le travail forcé dans l'intérêt du développement n'avait rien à voir avec le travail forcé colonial. Le Bureau lui-même n'était pas unanime sur le sujet. Maul cite des mémoires internes opposés préparés par la section économique et par la section des normes; les économistes «partaient du postulat que le développement économique était primordial, car c'était une condition indispensable à la réalisation des droits sociaux», alors que les juristes «fustigeaient le camp économique de céder trop vite sur la nécessité de recourir à la coercition et aux limitations des droits, sans avoir exploré au préalable la façon dont ces mêmes objectifs pouvaient être atteints dans le respect des normes de l'OIT»¹⁸.

Les activités de l'OIT portaient essentiellement sur le développement national – qui avait nécessairement une dimension internationale. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) fut créée en 1964 et appela à des changements du système commercial mondial pour le rendre plus propice au développement¹⁹. Mais cela n'eut que peu d'impact immédiat sur l'agenda de l'OIT. Les conférences régionales d'Afrique et d'Asie des années 60 appelèrent également l'Organisation à intervenir sur les marchés internationaux des produits de base, mais les gouvernements occidentaux s'y opposèrent²⁰. Le Programme mondial de l'emploi, la principale contribution de l'OIT à la Stratégie internationale de développement des Nations Unies, portait essentiellement sur les stratégies nationales pour l'emploi et (ensuite) les besoins fondamentaux. Ce programme finit par élaborer des propositions en vue d'une action internationale, évoquées dans le rapport du Directeur général à la Conférence mondiale de l'emploi de

¹⁷ D. Maul: *The ILO involvement in decolonization and development*, document élaboré pour le projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse www.ilocentury.org. Voir également l'interview orale de S. K. Jain, ancien Directeur général adjoint du BIT sur cette histoire, sur le même site Internet.

¹⁸ D. Maul: *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), 1940-1970* (Essen, Klartext, 2007), publication prochaine en anglais en 2009 dans le cadre du projet Le centenaire de l'OIT.

¹⁹ R. Jolly, L. Emmerij, D. Ghai et F. Lapeyre: *UN contributions to development thinking and practice* (Indiana University Press, 2004), pp. 104-106.

²⁰ Maul, 2007, *op. cit.*

1976²¹. Parmi ces propositions figuraient une assistance pour l'ajustement commercial, des politiques pour accroître les bénéfices des migrations internationales pour les pays d'émigration, augmenter les transferts de technologie, et un code de conduite pour les entreprises multinationales. Mais il n'y eut pas beaucoup de suivi.

Ce n'est peut-être pas surprenant. Comme nous l'indique le chapitre 1, c'était une époque de tensions politiques et de difficultés économiques. Ni les travailleurs ni les employeurs n'appuyaient les appels des pays en développement en faveur d'un nouvel ordre économique international, auquel s'opposaient fermement de nombreux pays industrialisés, et les pays du Sud n'obtinrent que de maigres résultats²². L'OIT ne semblait pas une enceinte prometteuse pour faire avancer ces idées. Une Déclaration sur les multinationales fut adoptée en 1977²³, à la suite d'une initiative similaire de l'OCDE, mais bien qu'elle contienne une référence aux objectifs de développement, et notamment à la création d'emplois, elle ne prévoyait aucun moyen de garantir leur prise en compte. Le second choc pétrolier et la récession mondiale qui suivit auraient pu servir de tremplin à l'OIT pour promouvoir la cohérence entre politiques économiques et politiques sociales, comme dans les années 30 mais, au lieu de cela, ce fut le point de départ d'un modèle économique plus étroit fondé sur les théories néoclassiques.

Le chapitre 5 l'a évoqué, l'influence grandissante de ce nouveau cadre économique et politique du début des années 80 représentait un défi pour la vision du monde de l'OIT. Il n'est pas certain que l'OIT aurait pu réussir à préserver un agenda social international plus étoffé face aux puissants intérêts économiques de l'époque. Mais on peut quand même dire que l'OIT aurait été en meilleure position pour répondre si elle avait investi auparavant dans une approche plus intégrée. Dans les années 70, les activités relatives à l'emploi, aux normes du travail, aux conditions de travail et aux relations professionnelles étaient dans une large mesure menées indépendamment les unes des autres. Le Programme mondial de l'emploi en particulier était un monde à part. «J'ai créé une forteresse», a dit le Directeur de l'époque, Louis Emmerij²⁴. Au sein de cette forteresse, il était possible de faire beaucoup de choses qui n'auraient pas pu être réalisées dans le cadre bureaucratique habituel, à la grande fureur de certains des mandants de l'OIT.

²¹ BIT: *L'emploi, la croissance et les besoins essentiels: Problème mondial*, Rapport du Directeur général à la Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail (Genève, 1976). Voir le chapitre 5 pour plus de détails.

²² Jolly *et al.*, *op. cit.*, pp. 121-123.

²³ BIT: Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (Genève, 2006). La Conférence mondiale de l'emploi avait examiné cette question mais n'avait pas obtenu d'accord sur le sujet.

²⁴ Louis Emmerij. Entrevue d'histoire orale. Voir www.ilocentury.org.

Mais cela voulait également dire que la stratégie des besoins fondamentaux, qui plaçait la satisfaction d'une série de besoins humains fondamentaux au cœur des objectifs du développement, ne tirait pas profit des autres travaux de l'OIT, sur les salaires minima, les droits au travail ou la sécurité sociale. Les institutions du travail que l'OIT voulait promouvoir par ses normes et son travail sur les relations professionnelles étaient en réalité la base fondamentale de l'économie de marché, et étaient nécessaires à un ajustement structurel socialement responsable et réussi. Mais en raison – partiellement – de la fragmentation de ses travaux, l'OIT ne fut pas capable de le démontrer avec conviction.

La réapparition de la politique sociale internationale

Dans les années 80 et au début des années 90, se produisirent deux évolutions particulièrement importantes pour l'OIT. La première fut la réapparition du débat sur l'introduction d'une clause sociale dans le commerce international. Et la seconde était l'effort plus large, surtout dans le système des Nations Unies, pour recentrer la politique internationale sur le développement social. L'OIT ne fut à l'initiative d'aucune de ces évolutions; mais, dans les deux cas, l'Organisation trouva finalement les moyens de réagir.

La clause sociale

L'idée d'une clause sociale, c'est-à-dire l'obligation de respecter des normes sociales spécifiques avant d'être autorisé à participer au commerce international ou d'avoir accès à des préférences commerciales, resurgit régulièrement dans l'arène politique, souvent à la suite de pressions exercées par les syndicats. Toutefois, même si certains accords bilatéraux comportent une clause sociale, cette condition n'a jamais été acceptée au niveau mondial. D'ailleurs, les Etats Membres ont toujours été réticents à l'idée d'accepter des contraintes sociales imposées de l'extérieur, et cela se voit dans la conception même de l'OIT, qui se fonde sur la ratification volontaire des conventions. Après la seconde guerre mondiale, la Charte de la Havane de 1948, qui devait servir de cadre à la création d'une organisation internationale du commerce, déclarait explicitement que l'objectif de la création d'emploi et du respect de normes de travail équitables faisait partie des principes fondamentaux du système de commerce mondial. Cependant, la Charte ne fut pas ratifiée par les Etats-Unis et l'OIC ne vit jamais le jour.

Lors du cycle d'Uruguay des négociations commerciales du GATT, lancé à Punta del Este en 1986, un petit groupe de pays industrialisés, mené par les Etats-Unis, exerça des pressions pour inclure la question du commerce et des normes du travail dans les négociations. Les syndicats internationaux, CISL en tête, insistèrent aussi pour que la question fasse partie de la négociation. Ces efforts échouèrent, mais le débat sur les aspects sociaux des négociations commerciales s'intensifia, et ces questions furent examinées au Comité des échanges de l'OCDE. Trois des acteurs principaux de ce comité – Abraham Katz, Kari Tapiola et Stephen Pursey – allaient jouer ensuite un rôle important à l'OIT en tant que membres du Conseil d'administration et membres du personnel²⁵.

Le fait est qu'alors que l'idéologie dominante favorisait la libéralisation du commerce les hommes politiques demandaient au niveau national la protection des emplois et des revenus existants et la reconnaissance des retombées négatives sur une partie des travailleurs et des entreprises. De nombreuses voix s'élevaient pour demander des règles du jeu qui s'appliquent à tous. Mais la pente du terrain de jeu dépendait de celui qui la mesurait. Un petit nombre de pays de l'OCDE, confrontés à la concurrence croissante d'un petit nombre de pays en développement à forte croissance, dotés de régimes autoritaires ne respectant pas les normes du travail, demandaient le respect des droits fondamentaux au travail. L'idée de définir une série de normes internationales du travail minima à respecter par tous dans le contexte de leurs relations économiques et commerciales n'était pas nouvelle. Elle avait déjà été évoquée par le secrétaire au Travail des Etats-Unis, Ray Marshall, à la Conférence internationale du Travail de 1980²⁶, et dans une résolution de la Conférence de 1977. Mais les pays en développement continuaient de penser que le système commercial international leur était défavorable et nécessitait toutes sortes de réformes structurelles pour instaurer un nouvel ordre économique mondial plutôt que d'intégrer les normes sociales dans leur régime commercial, ce qui aurait pu encore accroître les désavantages qu'ils subissaient. Le mouvement syndical international était tout à fait partisan de la dimension sociale du commerce, même si certains syndicats de pays en développement – notamment de l'Inde – avaient une position plus ambiguë.

²⁵ Katz fut le délégué des employeurs des Etats-Unis au Conseil d'administration du BIT de 1984 à 1999; Tapiola était délégué des travailleurs au Conseil d'administration de 1991 à 1996, et fut ensuite nommé directeur exécutif du Bureau; Pursey quitta la CISL pour rejoindre le Bureau en 1999 et dirige actuellement le Département intégration.

²⁶ Noté dans le livre de F. Blanchard: *L'Organisation internationale du Travail: de la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (Paris, Editions du Seuil, 2004), p. 224. Voir également Compte rendu, n° 14, Conférence internationale du Travail, 66^e session, Genève, 1980, p. 7.

La question fondamentale qui se posait portait sur les normes à inscrire dans cette clause sociale. Pour les syndicats, la norme fondamentale était naturellement la liberté d'association, mais d'autres voix s'élevaient pour demander un plus grand nombre de normes. Le débat au sein de la CISL aboutit finalement à un accord sur la promotion d'une série de normes fondamentales, qui rassemblait la liberté d'association et la négociation collective, et des droits politiquement plus attirants, comme l'interdiction du travail forcé et de la discrimination (le travail des enfants y fut ajouté ultérieurement)²⁷. Aux Etats-Unis, la discussion tripartite entamée par les employeurs allait dans le même sens²⁸.

A la même période, au BIT on réfléchissait également sur ces questions, et il y eut des échanges entre le Directeur général, Francis Blanchard, et Arthur Dunkel, le Directeur général du GATT à l'époque. En 1989, un groupe au sein du Bureau suggéra plusieurs mécanismes susceptibles de promouvoir des normes du travail minimales, évoquant entre autres l'idée d'une nouvelle convention²⁹. Une réunion tripartite fut tenue au début du mandat de Michel Hansenne en tant que Directeur général pour examiner le lien entre commerce et travail, et notamment la possibilité d'une clause sociale, mais aucun accord ne fut trouvé³⁰.

La question mûrit avec la réforme de la gouvernance de l'économie mondiale qui établit l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont le but était de consolider le développement d'un régime commercial multilatéral complet. L'OIT n'avait pas été un acteur significatif dans les négociations du GATT, mais le Bureau était représenté à la dernière réunion ministérielle de Marrakech d'avril 1994, qui mit fin au cycle de l'Uruguay et confirma la création de l'OMC. Là encore, la question de savoir si l'OMC devait s'occuper de la question des normes du travail était un sujet de controverse important, les syndicats et un certain nombre de pays industrialisés étant déterminés à voir la question traitée à l'OMC, alors que la plupart des pays en développement s'y opposaient. Une formule aux termes ambigus fut finalement trouvée à Marrakech, pour permettre à l'OMC elle-même d'examiner cette question³¹.

²⁷ Source: Stephen Pursey, qui était économiste en chef à la CISL à l'époque et l'un des principaux participants à ce débat interne.

²⁸ Abe Katz: entretien dans le cadre de l'histoire orale. Voir www.ilocentury.org.

²⁹ Blanchard, *op. cit.*, p. 231.

³⁰ Cette absence de résultat à l'OIT fut ensuite utilisée par les travailleurs et par quelques pays industrialisés favorables à la clause sociale comme argument pour une clause sociale au sein de l'OMC. Source de ce paragraphe: Francis Maupain, conseiller juridique du BIT durant cette période, communication personnelle.

³¹ Voir BIT: *La dimension sociale de la libéralisation du commerce mondial*, Conseil d'administration, 261^e session, novembre 1994, GB.261/WP/SLD/1, note 2.

A la Conférence internationale du Travail de 1994, le rapport du Directeur général examinait les procédures permettant de renforcer l'action sur les droits fondamentaux dans le contexte de la mondialisation, considérés comme des droits-conditions dans la mesure où ils sont nécessaires au progrès dans les autres domaines, et ce rapport contenait une section sur l'éventualité d'une clause sociale. Le débat fut animé. Le président du groupe des travailleurs décrivit sans équivoque la vision qu'avaient les travailleurs de la clause sociale:

Notre clause sociale s'oppose au travail des enfants. Notre clause sociale s'oppose au travail forcé. Notre clause sociale s'oppose à la discrimination. Sur le plan positif, notre clause sociale appuie la liberté d'association. Notre clause sociale considère que la libre négociation des conventions collectives est le moyen d'établir les salaires et les autres conditions de travail qui conviennent à un pays compte tenu de sa situation nationale. Voilà! C'est cela la clause sociale des travailleurs: ni plus, ni moins³².

Mais les pays en développement s'opposaient à la discussion d'une clause sociale à l'OIT. La réunion de juin 1994 du Conseil d'administration examina une proposition du Bureau visant à créer un groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international. En dépit de manœuvres d'arrière-garde des gouvernements de l'Inde et de l'Égypte visant à empêcher ou à retarder la décision, la proposition fut finalement adoptée. Le groupe de travail se réunit pour la première fois en novembre 1994 et entama une série de discussions sur les moyens de renforcer l'action de l'OIT; nous y reviendrons.

En fin de compte, le G77 réussit à éviter que la question de la clause sociale figure à l'ordre du jour de l'OMC, car le G77 soupçonnait fortement les pays industrialisés qui y étaient favorables de protectionnisme déguisé. Au lieu de cela, à la première réunion ministérielle de Singapour de 1996, alors que le Directeur général du BIT avait d'abord été invité, puis «désinvité»³³, la communauté internationale réaffirma que c'était à l'OIT qu'il revenait de promouvoir les normes du travail.

Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous

³² BIT: *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994.

³³ M. Hansenne: *Un garde-fou pour la mondialisation: le BIT dans l'après-guerre froide* (Genève, Editions Zoc, 1999), pp. 122-123.

affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question³⁴.

La CISL trouva un côté positif à ce texte, puisqu'il reconnaissait que le commerce et les normes du travail étaient effectivement liés. Pourtant, il s'agissait en réalité de supprimer la clause sociale de l'ordre du jour du système commercial mondial, si bien qu'il devenait essentiel pour l'OIT d'agir.

Le sommet social

Entre-temps, les réflexions sur les politiques sociales internationales avaient pris un autre tour dans la communauté internationale, inspirées dans une large mesure par les conséquences sociales désastreuses des politiques économiques menées dans les années 80, et les préoccupations à propos de l'imposition brutale de modèles de marchés naïfs à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique et de son modèle socio-économique³⁵. Dans les années 90, une série de conférences mondiales organisées par les Nations Unies portaient sur les questions sociales. Elle commença avec le Sommet mondial pour les enfants à New York en 1990, qui fut suivi du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne en juin 1993, le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague en mars 1995, la Quatrième Conférence mondiale des femmes de Pékin en septembre 1995, la Deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains de juin 1996 à Istanbul. Ces conférences donnèrent une tribune à tous ceux qui voulaient que les politiques économiques aient des objectifs sociaux. Ces voix ne pouvaient pas, de par leur nature, avoir suffisamment de poids pour changer la donne politique (à la différence de la clause sociale), mais elles contribuèrent à changer les termes du débat.

³⁴ OMC: Déclaration ministérielle de Singapour, 1996, voir: http://www.wto.org/French/thewto_f/minist_f/min96_f/wtodec_f.htm.

³⁵ Comme Juan Somavia l'a dit: «La guerre froide a été faite au nom de la démocratie, mais elle a été gagnée au nom du marché», in T. Weiss *et al.*: *UN voices: The struggle for development and social justice* (Bloomington, Indiana University Press, 2005), p. 275.

L'OIT ne fut à l'origine d'aucune de ces conférences, et n'y joua pas un rôle majeur au début. La déclaration de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, par exemple, contenait fort peu de références à la dimension du travail et de l'emploi des droits de l'homme, à l'exception des mesures de protection des travailleurs migrants.

Quant au sommet mondial pour le développement social – appelé le sommet social –, il était impossible de l'ignorer. Convoqué sur décision de l'Assemblée générale des Nations Unies de décembre 1992, il devait examiner les problèmes critiques de la pauvreté, du chômage et de l'intégration sociale – questions qui étaient au cœur du mandat de l'OIT. Le sommet fut proposé par Juan Somavia, alors ambassadeur du Chili auprès des Nations Unies, en 1991, avec l'appui du Président chilien, Patricio Aylwin, et l'approbation du Secrétaire général, Javier Perez de Cuellar, qui le nomma représentant spécial pour les consultations sur l'idée du sommet. Somavia réunit un large soutien parmi les gouvernements, préoccupés des conséquences sociales de l'ajustement structurel, et notamment la stagnation économique et l'accroissement de la pauvreté en Afrique et en Amérique latine, et les coûts sociaux du processus de transition dans l'ancien bloc soviétique. Juan Somavia fut ensuite nommé président du comité préparatoire du sommet.

Alors que l'agenda du sommet recouvrait de façon considérable les domaines de prédilection de l'OIT, et que Somavia avait rencontré le Directeur général Hansenne en 1991 pour le tenir informé du processus et lui demander sa collaboration, l'OIT n'entra pas vraiment en action avant la discussion sur la préparation du sommet en novembre 1992 au Conseil d'administration. Les délégués des employeurs, des travailleurs et des gouvernements exprimèrent tous leurs préoccupations devant l'avancée des préparatifs sans que l'OIT ne soit suffisamment impliquée. Le représentant du gouvernement allemand déclara: «Ce sommet traitera de problèmes cruciaux et il semble que l'influence de OIT sera marginale au lieu du rôle central que l'Organisation devrait jouer»³⁶. Le Conseil d'administration demanda au Directeur général de prendre contact avec le Secrétaire général des Nations Unies afin d'assurer une participation tripartite appropriée de l'OIT «à la préparation, à la tenue et au suivi» du sommet.

A partir de là, l'OIT participa activement au processus préparatoire du sommet. Les représentants des travailleurs et des employeurs de l'OIT travaillèrent avec Somavia, qui consacrait alors tout son temps à l'organisation du sommet, et s'adressa à la réunion de haut niveau sur le plein emploi de la Conférence internationale du Travail de 1994 pour appeler les mandants de l'OIT à «regarder

³⁶ BIT: *Rapport de la Commission des organisations internationales*, Conseil d'administration, 254^e session, Genève, 1992, GB. 254/PV (Rev).

plus loin» que leurs préoccupations immédiates³⁷. Le Bureau joua le rôle de chef de file sur les questions de l'emploi, apportant des documents de fond illustrant l'étendue et la nature du problème mondial de l'emploi, et analysant certaines politiques nationales et internationales qui permettraient d'améliorer la situation³⁸. Le premier *Rapport sur l'emploi dans le monde* (voir le chapitre 5) fut diffusé au sommet, fournissant un point de référence pour le débat³⁹. En amont du sommet, l'Institut international d'études sociales effectua des recherches sur une approche intégrée d'atténuation de la pauvreté et sur les politiques permettant de surmonter l'exclusion sociale. A la satisfaction de l'OIT, le sommet, un événement très médiatisé qui rassembla 120 chefs d'Etat et de gouvernement, ce qui était sans précédent, adopta dans ses conclusions l'objectif du plein emploi productif et librement choisi, suivant les termes de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi de l'OIT. Les conclusions reconnaissaient également le rôle primordial de l'emploi dans la réduction de la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les membres travailleurs de l'OIT jouèrent un rôle éminent en soulignant l'importance des normes fondamentales du travail dans la gouvernance de l'économie mondiale. La question de la clause sociale fut un point de dissension important dans les discussions préparatoires. Cependant, un accord fut atteint sur une formule contenant l'engagement de sauvegarder les intérêts des travailleurs, et notamment de respecter les droits fondamentaux qui avaient été affirmés à la Conférence internationale du Travail de l'année précédente. Il s'agissait d'un progrès considérable, avec la première reconnaissance internationale formelle du statut spécifique de ces droits, qui sont dorénavant reconnus en tant que normes fondamentales du travail.

Le sommet mondial fut en mesure d'atteindre cet accord car il replaçait la promotion des normes fondamentales du travail dans une approche globale et cohérente de développement socio-économique, regroupant bon nombre de préoccupations essentielles de l'OIT. Les dix engagements adoptés par le sommet recouvraient en grande partie l'agenda de l'OIT. Ils comprenaient: l'éradication de la pauvreté; le plein emploi; l'intégration sociale fondée sur l'amélioration et la protection de tous les droits humains; l'égalité entre hommes et femmes; l'accès universel à l'éducation; le développement de l'Afrique; des programmes d'ajustement

³⁷ «Les gouvernements doivent voir au-delà de la prochaine élection. Les milieux d'affaires doivent voir au-delà du prochain bilan. Les travailleurs doivent voir au-delà de la prochaine négociation collective», Juan Somavia: *Employment: the first step out of poverty*, discours adressé à la réunion de haut niveau sur le plein emploi, Genève, 10 juin 1994.

³⁸ Voir par exemple BIT: *Contribution of the International Labour Organization to the first substantive session of the Preparatory Committee for the World Summit for Social Development* (Genève, 1994).

³⁹ Hansenne, *op. cit.*, p. 102.

structurel comprenant des objectifs de développement social; un accroissement des ressources pour le développement social; un environnement propice au développement social; et une coopération internationale renforcée. Ces dix points contenaient une approche globale comblant le fossé entre droits et normes, d'un côté, et développement et lutte contre la pauvreté, de l'autre.

Le suivi du sommet

Au départ, l'OIT ne tira pas complètement profit de l'espace que lui avait ouvert le sommet. Cependant, l'Organisation entreprit d'agir dans deux domaines: l'emploi et les droits au travail.

Tout d'abord sur l'emploi, le sommet social avait donné pour mandat à l'OIT d'organiser un suivi interinstitutionnel du programme d'action sur l'emploi. Quelques réunions entre institutions internationales furent organisées, et une série d'examen des politiques de l'emploi par pays fut effectuée. Certains d'entre eux, comme l'examen du Chili⁴⁰, étaient en fait organisés sur une base interinstitutionnelle et adoptaient une vision intégrée, couvrant la politique macroéconomique, la qualité de l'emploi, les relations professionnelles, la législation du travail et l'égalité entre hommes et femmes. Mais la qualité de ces études était inégale, et elles ne menèrent pas à une nouvelle approche globale. Ces études ne semblent pas avoir eu beaucoup d'impact sur les réflexions de l'OIT ni sur ses politiques sur l'emploi. Des échanges techniques et politiques eurent lieu également avec la direction et le personnel du FMI et de la Banque mondiale, et l'OIT participa aux réunions sur l'emploi dans le cadre du G7 (devenu plus tard le G8)⁴¹. Toutefois, même si l'importance des politiques de l'emploi étaient reconnue dans ces échanges, il n'y avait aucun signe d'évolution concrète des politiques à ce niveau – au contraire, peu après, la réponse erronée du FMI à la crise financière asiatique démontra le mépris de ce dernier pour les objectifs de l'emploi (voir le chapitre 5).

Deuxièmement, et c'était plus positif, le sommet mondial contribua à trouver une issue partielle à l'impasse sur la clause sociale. Tirant profit de l'affirmation par le sommet des normes fondamentales du travail, au niveau international au-delà de l'OIT, le Bureau lança une campagne de ratification. Entre-temps, le Conseil d'administration et le Directeur général se lançaient dans l'élaboration d'un nouvel instrument fondé sur ces normes, la Déclaration relative aux principes

⁴⁰ BIT: *Chili: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social* (Santiago du Chili, BIT, 1998).

⁴¹ Hansenne, *op. cit.*, pp. 106-110.

et droits fondamentaux au travail et son suivi. La caractéristique essentielle de cet instrument était son caractère universel – c'est-à-dire qu'il énonçait des principes et des droits que tous les pays devaient respecter en vertu de leur appartenance à l'OIT, qu'ils aient ou non ratifié les normes en question. Cet instrument pouvait donc être considéré comme un premier pas vers l'élaboration d'un socle social universel pour l'économie mondiale. Il comportait également un mécanisme de suivi permettant d'aider les pays à concrétiser ces principes, et des rapports réguliers sur les progrès réalisés dans ce sens.

Cette déclaration fut l'aboutissement d'un processus riche et complexe, mettant en œuvre des questions politiques et institutionnelles, dont il est impossible de rendre compte pleinement dans le cadre de cet ouvrage. Outre le résultat du sommet social et de la réunion de l'OMC de Singapour, cet instrument s'appuyait sur les travaux de l'OCDE⁴² et des institutions financières internationales, ainsi que sur le processus interne à l'OIT mentionné plus haut. Les employeurs des Etats-Unis sont aussi à l'origine de cette idée. D'après Abe Katz, leur représentant au Conseil d'administration de l'époque, le Conseil des Etats-Unis pour le commerce international (US Council for International Business) cherchait, à la fin des années 80, à renforcer les liens entre l'OIT et les Etats-Unis, sans que ce rapprochement n'implique pour autant de ratifier des conventions, mais plutôt de faire la promotion des principes inscrits dans ces conventions⁴³. Quelle qu'en soit l'origine, l'idée de la déclaration fut d'abord évoquée au Conseil d'administration par un délégué des employeurs, Brian Noakes, en novembre 1996⁴⁴. Certains autres facteurs y ont certainement contribué, comme l'accent mis sur les normes du travail fondamentales au Sommet social, mais l'idée correspondait à la position des employeurs selon laquelle l'OIT devait se tourner vers des déclarations de principes au lieu de multiplier les conventions dotées d'obligations spécifiques. Le groupe des travailleurs s'opposa d'abord à cette idée, car son objectif était toujours d'obtenir une clause sociale «musclée» à l'OMC. Mais, quand il devint clair qu'il n'y aurait pas de clause sociale à l'OMC à ce moment-là, les travailleurs se rallièrent à ce nouvel instrument de l'OIT. L'idée fut affinée par le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail de 1997⁴⁵. D'après Jean-Jacques Oechslin, qui était à la tête du groupe des employeurs à l'époque et présidait la Conférence internationale du Travail de

⁴² OCDE: *Le commerce, l'emploi et les normes du travail: une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international* (Paris, OCDE, 1996).

⁴³ Abe Katz, entrevue dans le cadre de l'histoire orale.

⁴⁴ Hansenne, *op. cit.*, p. 121.

⁴⁵ BIT: *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 85^e session, Genève, 1997.

1998, «ce texte capital résultait essentiellement d'un travail commun des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration»⁴⁶.

La déclaration fut adoptée en 1998, non sans difficultés, car un certain nombre de grands pays en développement, comme l'Égypte, le Mexique et le Pakistan continuaient à dire, comme ils l'avaient défendu à l'OMC, que toute initiative dans ce domaine est porteuse d'un risque de protectionnisme⁴⁷. Mais, tout en établissant le statut universel des droits fondamentaux au travail, la déclaration répétait également que les normes du travail ne sauraient être utilisées à des fins de protectionnisme pour le commerce. Un an plus tard, la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, considérée également comme un élément du socle social de l'économie mondiale, fut adoptée à l'unanimité et obtint rapidement un grand nombre de ratifications (169 sur 182 Etats Membres en octobre 2008). Les avis sur la déclaration étaient partagés – certains estimaient qu'il s'agissait d'un précédent dangereux, en créant deux types de normes et en réduisant la priorité accordée à la ratification⁴⁸. Cependant, dans la pratique, cette déclaration s'est traduite par une augmentation du taux de ratification des huit conventions concernées, et elles ont toutes été ratifiées par plus de 80 pour cent des Etats Membres de l'OIT maintenant.

Au cours de cette période, l'atmosphère au sein des organes directeurs de l'OIT était malgré tout tendue. D'autres initiatives du Bureau, comme des propositions pour poursuivre le travail sur les codes de conduite des entreprises, et les labels sociaux pour les produits du commerce international, qui étaient également envisagés dans le rapport du Directeur général de 1997, rencontrèrent une vive opposition au Conseil d'administration⁴⁹, et il n'existait pas de consensus au niveau interne sur les priorités pour l'agenda de l'OIT – que ce soit entre travailleurs et employeurs, ou entre les représentants des gouvernements du Nord et du Sud. En

⁴⁶ J.-J. Oechslin: *Tripartisme, dialogue social et démocratie: Perspectives du monde des employeurs*, document élaboré dans le cadre du projet Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse <http://www.ilocentury.org>.

⁴⁷ Voir les premiers paragraphes du chapitre 2. La suspicion de ces pays persistait sur les motifs des pays industrialisés, non sans raison, car le langage protectionniste continue d'être utilisé dans les débats de la politique intérieure, notamment aux Etats-Unis. Une phrase du type «les normes du travail ne sauraient être utilisées à des fins de protectionnisme» est maintenant systématiquement incorporée à tous les documents de l'OIT pertinents, dont la dernière Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

⁴⁸ Voir, par exemple, P. Alston: «'Core labour standards' and the transformation of the International Labour Rights Regime», in *European Journal of International Law* (2004), vol. 15, n° 3, pp. 457-521. Pour une analyse plus étendue, voir C. La Hovary: *Les droits fondamentaux au travail: Origines, statut et impact en droit international du travail* (Paris, Presses universitaires de France, sous presse).

⁴⁹ Voir entre autres BIT: *Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce*, rapport oral du président du groupe de travail, Conseil d'administration, 273^e session, Genève, novembre 1998.

dehors des questions les plus visibles au niveau politique, le programme du Bureau était morcelé et manquait de la masse critique nécessaire pour effectuer un véritable suivi sur un grand nombre de questions mises en exergue par le sommet social.

L'Agenda du travail décent

L'élection de Juan Somavia au poste de Directeur général en 1998 était la conséquence logique de sa réussite en tant qu'initiateur et organisateur du sommet social. Il y avait dans son élection l'attente implicite qu'il serait le mieux placé pour faire avancer l'agenda du sommet, et donner à l'OIT une place stratégique dans ce domaine. Elu un an avant de prendre son poste, Juan Somavia utilisa ce temps pour engager une série de consultations avec les mandants de l'OIT et d'autres personnes sur leur vision du rôle de l'Organisation, et ce qu'ils en attendaient, et créa une équipe de transition, une nouveauté pour l'OIT, composée de personnes du Bureau et d'autres de l'extérieur pour préparer le programme de son début de mandat.

Rappelant cette période, Somavia a expliqué :

Je suis sorti de la campagne électorale avec le sentiment clair que les mandants de l'OIT parlaient chacun d'une Organisation très différente. Il semblait que la fin de la guerre froide, combinée à un modèle de mondialisation très défavorable aux valeurs fondamentales de l'OIT, dispersait les énergies de l'institution. Il nous fallait rallumer la flamme, redonner de la force au tripartisme, et être perçus comme une Organisation pertinente pour le vingt et unième siècle. Ce sentiment est à l'origine de l'Agenda du travail décent⁵⁰.

Cette stratégie s'appuyait sur l'élan créé par le sommet social. Le succès politique du sommet était dû à l'adoption d'un agenda diversifié, reprenant les préoccupations essentielles des différents participants, et le fait que ces préoccupations étaient regroupées dans un cadre commun. Le suivi de l'OIT, assez déséquilibré au départ, semblait suggérer que l'Organisation avait besoin d'un programme plus intégré. Mais les mandants de l'OIT sont pluriels, et l'ont toujours été. Le défi consistait à trouver un cadre général reflétant les préoccupations de tous les mandants de l'OIT, regroupant les droits fondamentaux au travail, l'emploi et les revenus, la croissance des entreprises, la sécurité et la protection, le développement et le dialogue.

⁵⁰ Juan Somavia: entrevue pour ce livre.

Le travail décent, dont on trouvera un résumé dans l'encadré 5, allait fournir ce cadre, formulé dans les termes suivants: «Le but fondamental de l'OIT aujourd'hui est que chaque femme et chaque homme puisse accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité»⁵¹. Cette définition s'appuyait bien sûr sur la Déclaration de Philadelphie, qui faisait référence à «la liberté et la dignité, la sécurité économique et [...] des chances égales».

Le travail décent était un moyen d'exprimer l'objectif général de l'OIT, et un cadre rassemblant tous les programmes. Les travaux du Bureau furent regroupés en quatre objectifs stratégiques: les droits au travail, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social, qui devaient donner de la substance à l'Agenda du travail décent. Chaque objectif avait sa valeur intrinsèque, mais serait également considéré comme un élément d'un agenda commun. Le travail décent permettait également de reformuler la vision des objectifs économiques et sociaux dans une économie mondialisée en mutation. Comme Amartya Sen l'a dit, dans son allocution à la Conférence internationale du Travail de 1999:

Dans un monde de plus en plus mondialisé au niveau économique avec toutes les occasions que cela offre et tous les problèmes et toutes les difficultés que cela pose, la priorité du travail décent et des multiples exigences que cela impose au regard des dispositifs économiques, politiques et sociaux exige une compréhension elle aussi mondialisée⁵².

Le travail décent était une stratégie tant sur le fond qu'au niveau politique. C'était aussi une stratégie de gestion, qui fournissait à l'organisation interne un principe permettant de renforcer les synergies entre les différents services du Bureau. Ce concept reflétait les préoccupations des travailleurs au sujet des droits au travail et celles des employeurs autour du développement des entreprises, car il s'agit d'un élément fondamental pour la création d'emplois. Il répondait aux besoins des pays en développement, qui cherchaient de meilleurs moyens d'intégrer le travail et l'emploi dans les objectifs de développement. Parallèlement, il permettait de promouvoir les normes fondamentales du travail dans l'économie mondialisée, ce qui pouvait satisfaire les pays industrialisés sans tomber dans le piège de la controverse autour de la clause sociale. En faisant du dialogue social un objectif stratégique, ce concept soulignait la contribution spécifique du processus tripartite de l'OIT à l'élaboration des consensus sur ces objectifs.

⁵¹ BIT: *Un travail décent*, Rapport du directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999.

⁵² Allocution du professeur Amartya Sen à l'adresse de la Conférence internationale du Travail, 15 juin 1999, disponible à l'adresse: <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc87/a-sen.htm>.

Encadré 5. L'Agenda du travail décent

Le concept de «travail décent» fut introduit en 1999 par Juan Somavia, qui venait d'être élu Directeur général du BIT, dans son premier rapport à la Conférence internationale du Travail.

Le travail décent est considéré comme:

L'expression dans le langage courant du principal objectif de l'OIT.

Le mot «travail», plus large que l'emploi, reflète la diversité des moyens par lesquelles les individus contribuent à l'économie et à la société; ce concept couvre tout autant l'économie formelle que l'économie informelle. Le mot «décent» reflète l'idée d'une ambition réaliste qui répond aux normes sociales en matière de revenus, de conditions de travail et de sécurité, de droits et de dignité.

Un objectif global qui résume les priorités de tous les mandats de l'OIT – employeurs, travailleurs et gouvernements – et constitue donc une base permettant d'élaborer un consensus.

Le travail décent est un domaine privilégié de la régulation de l'Etat et des institutions publiques, mais peut également être un objectif intéressant pour les employeurs, qui peuvent insister sur la nécessité d'un travail productif dans des entreprises viables, tout en prenant en compte, pour atteindre cet objectif, les demandes essentielles des travailleurs en matière de droits et de sécurité.

Un concept fédérateur qui permet d'analyser et de mieux comprendre l'impact des aspects plus spécifiques des travaux de l'OIT.

Le travail décent a pour objectif de rassembler dans un cadre commun la quantité de travail et sa qualité, les perspectives juridiques et économiques, la sécurité au travail et un revenu décent. Ce concept souligne les interactions positives et négatives entre différents aspects du travail et des politiques sociales. Il peut être considéré comme la formulation d'aujourd'hui des préoccupations permanentes de l'OIT pour la paix, la justice sociale, la démocratie et l'égalité.

Un moyen d'organiser et de diriger les travaux du Bureau.

Dans le programme du BIT, le travail décent est la somme des travaux de l'Organisation sur quatre objectifs stratégiques: les droits au travail, la création d'emplois, la protection sociale et le dialogue social, et le Bureau est organisé en fonction de ces quatre axes, avec l'action de promotion de l'égalité entre hommes et femmes. La Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable confirme le travail décent en tant que principe organisateur des travaux de l'OIT, tout en rappelant que les quatre objectifs sont inséparables et se renforcent mutuellement.

L'Organisation assure la promotion du travail décent, à la fois en tant que moyen d'apporter une dimension sociale à la mondialisation et dans le cadre des actions de l'OIT destinées à soutenir les politiques nationales. Il est clair que le travail décent constitue un point de référence intéressant pour les politiques nationales, car il a reçu l'approbation des dirigeants dans toutes les régions. C'est maintenant devenu un objectif mondial reconnu, après avoir été adopté au niveau international par les Nations Unies et de nombreuses organisations régionales.

Somavia commença à mettre en œuvre cette stratégie dès sa prise de fonctions. Son premier Programme et budget, adopté par le Conseil d'administration en mars 1999, s'articulait autour des quatre objectifs stratégiques, et incorporait la budgétisation stratégique et la gestion axée sur les résultats⁵³. L'approche globale fut présentée dans son rapport de juin 1999 à la Conférence internationale du Travail⁵⁴. Elle fut suivie du cadre stratégique en novembre 2000, qui appelait à une action simultanée sur quatre niveaux: délimiter le concept de travail décent; développer l'intégration et la cohérence au sein du Bureau; incorporer le travail décent dans les politiques destinées à l'économie mondialisée; et mettre l'approche en pratique au niveau national⁵⁵. Le cadre stratégique et l'objectif du travail décent reçurent un large soutien de tous les mandants tripartites à la réunion du Conseil d'administration de novembre 2000⁵⁶.

Il s'agissait pour l'OIT d'un changement culturel, au niveau de l'Organisation et du Bureau. On assista à diverses formes de résistance, et la pratique n'a pas toujours suivi la théorie. Les nouveaux programmes essayèrent de se tailler une place plutôt que de construire des liens avec le reste du Bureau. Les secteurs du Bureau correspondant aux quatre objectifs stratégiques eurent tendance à devenir des compartiments étanches. Cependant, l'objectif commun du travail décent impliquait de replacer les activités individuelles dans une perspective plus large, même si certains se contentaient de faire semblant et de promouvoir une vision de plus en plus intégrée.

Il ne suffisait pas d'intégrer progressivement le travail décent dans les structures de l'OIT. Il fallait également convaincre toute une série d'acteurs politiques, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Organisation, qu'une approche intégrée articulée autour du travail décent était nécessaire; qu'elle pouvait servir de cadre pratique pour établir un lien entre politique économique et politique sociale au niveau national et international, et que c'était un moyen de faire avancer les aspirations du sommet social en matière de réduction de la pauvreté, de plein emploi et d'intégration sociale.

La première étape consista à imposer le travail décent dans l'agenda international. Somavia était présent à Seattle pour la funeste réunion ministérielle de

⁵³ BIT: *Propositions de programme et de budget pour 2000-2001*, Conseil d'administration, 274^e session, Genève, mars 1999, GB.274/PFA/9/1.

⁵⁴ BIT, *Un travail décent, op. cit.*

⁵⁵ BIT: Cadre stratégique pour la période 2002-2005 et examen préliminaire des Propositions de programme et de budget pour 2002-03: consolider l'Agenda du travail décent, Conseil d'administration, 279^e session, Genève, novembre 2000, GB.279/PFA/6.

⁵⁶ Le rapport de la discussion se trouve à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/public/french/standards/reim/gb/docs/gb279/pdf/gb-10-3.pdf>.

l'OMC de novembre 1999, au cours de laquelle – entre autres événements – le Président Clinton, qui s'était adressé à la Conférence internationale du Travail de juin de la même année pour apporter un soutien important aux travaux de l'OIT, signa l'instrument de ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants. La déclaration de Somavia à cette réunion portait sur la nécessité d'étendre à plus de gens l'accès aux fruits de la mondialisation, argumentait qu'il était nécessaire d'élaborer une réponse intégrée articulée autour du travail décent, et appelait à la collaboration internationale dans ce sens. L'échec de cette réunion, qui ne fut pas en mesure de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales, et l'intensité des protestations publiques et des perturbations des réunions reflétaient la croyance largement répandue que la libéralisation du système du commerce mondial ne prendrait pas en compte les objectifs sociaux ni ceux du développement. L'Agenda du travail décent, disait-on, était une issue possible, car il offrait un agenda de développement social plus large, auquel les pays pouvaient souscrire, quel que soit leur niveau de développement.

Somavia transmet ce message à la réunion de la CNUCED X à Bangkok, au début de l'an 2000, réunion très influencée par les événements de Seattle, où il parla du travail décent dans la nouvelle économie mondiale:

Le travail décent [...] est l'aspiration la plus forte des peuples dans toutes les sociétés, qu'elles soient développées ou en développement. C'est de cette façon que les femmes et les hommes ordinaires expriment leurs besoins. Si vous sortez dans la rue ou dans les champs et que vous demandez aux gens ce qu'ils souhaitent, au milieu des nouvelles incertitudes que la mondialisation nous a apportées à tous, la réponse est: du travail. Du travail pour répondre aux besoins de leurs familles en matière de sécurité et de santé, pour éduquer leurs enfants, et leur offrir la sécurité de revenu après la retraite, du travail où l'on est traité décentement et où les droits fondamentaux sont respectés. Voilà ce que veut dire le travail décent⁵⁷.

Somavia fit ensuite la promotion de cette idée au Forum économique mondial de Davos, où les dirigeants d'entreprises internationales se montrèrent de plus en plus réceptifs aux idées permettant de stabiliser l'économie mondiale, et au Forum social mondial de Porto Alegre, où s'étaient rassemblés les mouvements de protestation, afin de promouvoir une «autre mondialisation». Comme indiqué précédemment, dans le monde de l'OIT, la représentation des employeurs, des entreprises multinationales et des PME est faible, alors que le mouvement syndical

⁵⁷ Juan Somavia: discours à la CNUCED X, Bangkok, 15 février 2000. Version anglaise à l'adresse: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2000/unctadx.htm>.

international, même s'il représente une force importante, repose largement sur les travailleurs salariés des entreprises du secteur formel. Le sommet social avait mobilisé une audience plus large, notamment dans le monde des ONG. Somavia était convaincu que la promotion du travail décent nécessitait l'engagement et la participation des acteurs économiques et sociaux au-delà de l'OIT et renforcerait la structure de gouvernance tripartite existante au lieu de l'affaiblir. Et il utilisa ces réunions pour diffuser l'idée que, avec l'Agenda du travail décent, l'OIT avait un moyen de répartir plus équitablement les fruits de la mondialisation. Il y avait une coordination avec les syndicats, qui de leur côté organisaient des réunions et des débats au Forum social mondial, mais les employeurs étaient sceptiques à propos de ces réunions – pour ne pas dire plus – et travailleurs et employeurs s'opposaient à donner plus d'espace aux ONG à l'OIT.

Entre-temps, la réunion de suivi du Sommet mondial pour le développement social, le sommet social +5, se tint à Genève en juin 2000. Le sommet réaffirma les engagements de 1995, tout en reconnaissant que la mondialisation changeait rapidement les conditions permettant de les atteindre. Le sommet adopta l'Agenda du travail décent, et en particulier appela l'OIT à élaborer une stratégie internationale cohérente et coordonnée sur l'emploi.

Il était naturel que l'attention de l'OIT et de son Directeur général se tourne vers le sommet social +5, étant donné son implication à la conférence initiale. Cependant, il apparut rapidement que cette stratégie n'était pas suffisante. C'est le Sommet du Millénaire en septembre 2000 aux Nations Unies qui fixa les priorités, et la déclaration du Millénaire ne s'intéressait ni à l'emploi ni au travail décent, mais souhaitait «faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière», et fixait un certain nombre d'objectifs pour 2015, les objectifs du Millénaire pour le développement. Ces objectifs attirèrent l'attention de la communauté mondiale bien plus que ne l'avait fait le suivi du sommet social. Pourtant la stratégie était étrangement différente. Sur les trois objectifs retenus par le sommet social – réduction de la pauvreté, création d'emplois et intégration sociale –, seul le premier figurait explicitement parmi les objectifs du Millénaire pour le développement. L'emploi et la cohésion sociale avaient disparu. Il semble que les institutions de Bretton Woods aient coordonné leurs efforts avec l'OCDE et les Nations Unies pour redéfinir l'agenda social international en le rétrécissant. Une publication commune de ces institutions lors du sommet social +5, *Un monde meilleur pour tous*, avait fait l'objet de critiques acerbes des ONG et de nombreux gouvernements, car elle représentait un pas en arrière par rapport aux engagements du sommet social. Les pays en développement, en particulier, insistaient sur le fait que les Nations Unies devaient promouvoir tous «les objectifs internationaux de développement

convenus», qui incluaient le plein emploi et pas seulement les objectifs du Millénaire pour le développement.

L'absence de reconnaissance, dans les objectifs du Millénaire pour le développement, du rôle central de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté appelait une réponse de l'OIT. Elle se fit sous la forme d'un effort pour mieux insérer le travail décent dans les politiques nationales et internationales. Au préalable, il fallait transformer le travail décent en instrument opérationnel pour les politiques nationales. Les rapports successifs du Directeur général à la Conférence internationale du Travail précisèrent les éléments de cette stratégie. Le rapport de 2001 examinait les différents types d'action pour réduire le déficit de travail décent, et le rapport de 2003 examinait la façon dont une approche relative au travail décent pourrait contribuer aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté⁵⁸. Une série d'études pilotes par pays fut lancée pour élaborer une approche intégrée, fondée sur la notion de renforcement mutuel des progrès sur les différentes dimensions du travail décent. Ces travaux fournirent des exemples de la contribution que pouvait apporter une stratégie nationale de travail décent aux grands objectifs nationaux comme la réduction de la pauvreté (Philippines et Ghana), la capacité à faire face à la concurrence mondiale (Maroc et Bangladesh), et la démocratisation (Bahreïn)⁵⁹. Parallèlement à ces travaux, le personnel du BIT introduisit des objectifs de travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté dirigées par la Banque mondiale dans plusieurs pays.

L'objectif du travail décent fut aussi largement adopté au niveau régional, dans des déclarations de l'Union européenne, l'Union africaine, l'Organisation des Etats américains, et la Banque asiatique de développement. Par exemple, la Déclaration du quatrième sommet des présidents des Amériques en novembre 2005 contenait la phrase suivante:

Nous nous engageons à construire un cadre institutionnel plus solide et inclusif, à partir de la coordination des politiques nationales en matière économique, sociale et du travail pour contribuer à la création d'emplois décents [...]⁶⁰

⁵⁸ BIT: *Réduire le déficit de travail décent – un défi mondial*, Rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001; BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, Rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003.

⁵⁹ A. Berar Awad: *Decent work as a national goal: the experience of the Decent Work Pilot Programme and other related initiatives*, document préparé pour le deuxième forum tripartite de la sous-région d'Asie du Sud-est et du Pacifique sur le travail décent, Melbourne, avril 2005.

⁶⁰ Version française de la déclaration à l'adresse http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Declaracion/Declaracion_FRA%20IV%20Cumbre-rev1.pdf.

Il était manifeste en même temps que le progrès social au niveau national dépendait de plus en plus du rythme de la mondialisation et de son contenu. La fin du vingtième siècle fut marquée par une expansion rapide des flux transfrontaliers du commerce, de l'investissement direct étranger et des capitaux financiers, qui ne fut que brièvement interrompue par la crise financière asiatique de 1997-1999 (qui donna un avant-goût de ce qui se produisit en 2008). De plus, la portée de la mondialisation commença à s'étendre de façon importante, avec une extension rapide des systèmes de production mondiaux non seulement dans l'agriculture et l'industrie manufacturière, mais aussi dans les services. La croissance exponentielle de la connectivité mondiale avait déclenché une vague de délocalisation des emplois du secteur des services. La croissance rapide de la Chine et de l'Inde et les performances économiques continues d'autres économies de marché émergentes commençaient à avoir un impact considérable sur la structure de l'économie mondiale. Les indicateurs montraient un léger déclin du nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue mais, parallèlement, on assistait à un accroissement des inégalités au niveau mondial comme au niveau national. Dans de nombreux pays industrialisés, en transition ou en développement, les inégalités en matière de salaire et de revenu se renforçaient. Les inégalités en matière de richesse augmentaient encore plus, et les écarts entre les performances économiques au sein du monde en développement se creusèrent de façon substantielle. Contrairement à une petite minorité de pays ayant réussi la mondialisation, de nombreux pays en développement – et parmi eux la plupart des pays les moins avancés – restèrent sur la touche, aux prises avec la stagnation économique, une augmentation de la pauvreté, et une moindre capacité à profiter de la mondialisation.

Pour toutes ces raisons, la mondialisation devint un sujet éminemment contesté. Les mouvements de protestations contre les institutions de Bretton Woods et l'OMC commencèrent à proliférer, comme autrefois à Seattle, les accusant de promouvoir un processus de mondialisation socialement destructeur. Les pertes d'emploi face à l'accroissement des importations en provenance des économies à bas salaire (et l'augmentation des délocalisations d'emplois vers ces mêmes pays) engendrèrent beaucoup de ressentiment et d'insécurité chez les travailleurs des pays riches. Dans les pays en développement montaient les préoccupations devant la marginalisation des pays à faible revenu, qui décrochaient de l'économie mondiale en raison du protectionnisme des pays riches, des subventions agricoles et des règles mondiales inéquitables, de la qualité de l'emploi dans les systèmes de production mondialisés et du faible rythme de création d'emplois même dans les situations de croissance rapide du PIB. L'OIT était bien placée pour répondre à ces fléaux sociaux et pour renforcer le pilier social de la structure de gouvernance

d'une économie mondiale de plus en plus intégrée et interdépendante, mais aussi de plus en plus instable et déréglementée.

En novembre 2000, le groupe de travail du Conseil d'administration, rebaptisé Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, discuta d'un document du Bureau relatif à l'élaboration d'une approche intégrée vis-à-vis de la politique économique et sociale au niveau mondial⁶¹. Il fut décidé de poursuivre les travaux dans ce domaine, et en 2001 Somavia lança l'idée de créer une commission mondiale de personnalités indépendantes, qui permettrait de dépasser les fractures du débat sur la mondialisation et d'élaborer des solutions consensuelles viables. Il développa cette idée au cours de plusieurs réunions du groupe de travail en 2001⁶², et l'idée fut finalement acceptée à la réunion de novembre 2001⁶³.

Pour surmonter le scepticisme initial, il fallait que les employeurs, les travailleurs et les gouvernements aient le sentiment de s'approprier le processus et d'y participer. Au sein du bureau du Conseil d'administration, le président du Conseil d'administration, Alain Ludovic Tou, le vice-président employeur, Daniel Funes de Rioja, et le vice-président travailleur, Bill Brett, furent donc déclarés membres de la commission d'office. La commission comptait deux autres membres provenant des syndicats et deux autres des entreprises. La commission fut présidée par deux présidents en exercice, la Présidente Halonen de la Finlande et le Président Mkapa de la République-Unie de Tanzanie, et avait pour membres un certain nombre de leaders politiques, d'éminents universitaires et de représentants de la société civile. Elle rendit régulièrement des rapports au Conseil d'administration. Les travaux de la commission étaient complexes, tant sur le fond qu'au niveau politique, avec d'intenses négociations en fin de parcours sur la rédaction et l'équilibre général du texte final, qui fut adopté à l'unanimité.

Le rapport de cette commission, *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, parut en février 2004. On y trouvait une analyse exhaustive de l'impact économique et social de la mondialisation dans le monde, les principaux problèmes ainsi que leurs causes étaient identifiés, et toute une série de recommandations étaient proposées pour rendre la structure de la mondialisation plus équitable et plus inclusive. Les déséquilibres et les disparités de la mondialisation,

⁶¹ BIT: *Cadre d'études sur les politiques intégrées propres à assurer une meilleure répartition des avantages de la mondialisation*, Conseil d'administration, 279^e session, Genève, nov. 2000, GB.279/WP/SDG/3; et *Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation*, Conseil d'administration, 279^e session, Genève, nov. 2000, GB.279/16.

⁶² BIT: *Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation*, Conseil d'administration, 280^e session, Genève, mars 2001, GB.280/17; et *Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation*, Conseil d'administration, 281^e session, Genève, juin 2001, GB.281/9.

⁶³ BIT: *Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation*, Conseil d'administration, 282^e session, Genève, nov. 2001, GB.282/12.

selon le rapport, étaient «à la fois moralement inacceptables et politiquement intenables»⁶⁴. Parmi les principaux messages figurait l'importance d'une amélioration de la gouvernance nationale et mondiale, d'une plus grande cohérence des politiques internationales, et – il s'agissait d'un point critique – de l'instauration de l'objectif du travail décent au niveau mondial, car il s'agissait des moyens cruciaux pour renforcer la dimension sociale de la mondialisation. Ce rapport appelait toute une série d'acteurs à renforcer leur engagement, et notamment les mandants travailleurs et employeurs de l'OIT. S'adressant à la Conférence internationale du Travail de juin 2004, la Présidente Halonen déclara:

Notre tâche n'a pas toujours été aisée. Les commissions sont souvent composées de personnes dont les avis convergent, tandis que la nôtre était essentiellement composée de personnes d'avis divergents. Elles comprenaient 26 personnes venant d'horizons différents, ayant des points de vue politiques différents, originaires de régions différentes du monde et ayant leurs propres opinions très affirmées. La commission malgré cela a été en mesure de publier un rapport conjoint unanime, ce qui dénote une attitude et un souhait nouveaux de trouver des réponses communes aux défis communs. Notre rapport prouve le pouvoir de la discussion et du dialogue⁶⁵.

Ce rapport a fait l'objet de nombreuses citations, a été traduit dans 18 langues, et un grand nombre de déclarations politiques mondiales, régionales et nationales, ainsi que des recherches, des réunions et d'autres activités ont puisé dans ses conclusions et les recommandations qu'il contient. Il a recueilli des déclarations de soutien de la Commission européenne, de l'Union africaine, et de nombreux autres organismes nationaux et internationaux. Le travail de la commission a été reconnu par les Nations Unies et soutenu par une résolution de l'Assemblée générale de décembre 2004⁶⁶, qui insérait le rapport et ses recommandations dans l'examen quinquennal des objectifs du Millénaire pour le développement de 2005.

Ce rapport ne fut pas accueilli avec le même enthousiasme par les différents mandants de l'OIT. D'une façon générale, il obtint un large soutien des travailleurs, aussi bien de l'Afrique, de l'Amérique latine que de l'Europe continentale. Le soutien fut plus sélectif dans les pays anglo-saxons, en Asie et chez les

⁶⁴ Rapport de la Commission mondiale, *op. cit.* synopsis, p. xi.

⁶⁵ Allocution à la séance spéciale de la Conférence internationale du Travail, de Tarja Halonen, *Compte rendu*, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, 2004.

⁶⁶ Nations Unies, Assemblée générale: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, A/RES/59/57 (New York, 2004).

employeurs. Par exemple, les Etats-Unis appuyèrent les recommandations concernant l'amélioration de la gouvernance nationale, mais ne montrèrent que peu d'intérêt pour la réforme des règles internationales⁶⁷. Les employeurs étaient très réticents à l'idée d'accepter un appel au renforcement de la réglementation, et exerçaient des pressions pour réduire l'agenda de suivi de l'OIT au lieu de suivre celui qui était proposé dans le rapport. Ce rapport devint malgré tout une référence importante pour l'élaboration du programme de l'OIT des années suivantes.

L'une des conclusions du rapport soulignait la nécessité d'une plus grande «cohérence politique» au sein des institutions du système multilatéral. Cette recommandation s'inscrivait dans le contexte des conséquences sociales négatives des politiques favorisées par la Banque mondiale, le FMI et l'OMC dans les années 90. Les chefs de ces trois institutions vinrent personnellement discuter avec la commission mondiale, avec des messages assez conciliants. Le Bureau lança ensuite une «initiative de cohérence des politiques» afin de construire un cadre de politique internationale commun favorable à la croissance, l'investissement et l'emploi, impliquant les institutions financières internationales et les agences pertinentes des Nations Unies. Mais les progrès furent lents. Les difficultés peuvent se résumer à l'une des questions posées par le représentant du FMI au cours d'une réunion: la cohérence signifie-t-elle que «vous êtes cohérent avec nous ou bien que nous sommes cohérents avec vous?». Les approches politiques continuent de diverger sur un nombre significatif de questions entre les organisations internationales concernées. Un certain nombre d'activités communes fut néanmoins mis en place, notamment une étude commune entreprise par le BIT et l'OMC sur le commerce et l'emploi en 2006-2007. L'étude conclut que «les politiques commerciales et les politiques appliquées sur le plan social et dans le monde du travail interagissent, et qu'une meilleure cohérence des politiques dans les deux domaines peut contribuer à faire en sorte que les réformes du commerce aient des effets très positifs tant sur la croissance que sur l'emploi»⁶⁸.

⁶⁷ M^{me} Chao, secrétaire américaine au Travail, déclara à la Conférence internationale du Travail de 2004 que: «La Commission mondiale a dit à juste titre que les efforts tendant à améliorer la situation des travailleurs doivent commencer à la maison, au niveau national. Une bonne gouvernance nationale, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des politiques économiques saines sont les pierres angulaires d'un développement durable, d'un avenir meilleur pour les travailleurs et leurs familles. ... Mais la création de nouvelles institutions internationales, avec leurs nouvelles pesanteurs bureaucratiques, la création de nouveaux instruments ne sont pas la panacée pour atteindre cet objectif, à savoir: réaliser le travail décent et réduire la pauvreté. Les gouvernements, à l'échelle nationale, se doivent d'assumer leurs responsabilités pour s'attaquer aux racines de ce mal, au sein de leurs propres nations et dans le cadre de leur propre culture».

⁶⁸ M. Jensen et E. Lee: *Commerce et emploi: un défi pour la recherche en matière de politiques* (Genève, OMC/OIT, Institut international d'études sociales, 2007).

Une analyse de l'impact du rapport de la commission mondiale trois ans après sa publication conclut que:

Bien qu'aujourd'hui le problème de la gouvernance de la mondialisation qui inquiéta tant la commission soit encore loin d'être résolu, des progrès ont été constatés dans certains domaines tels que les normes fondamentales du travail, la responsabilité sociale des entreprises, les accords-cadres mondiaux, la réforme du système des Nations Unies et le cadre multilatéral pour les migrations de main-d'œuvre [...] il ne fait aucun doute que l'on admet davantage aujourd'hui que par le passé que ces règles [du système du commerce mondial] doivent être non seulement équitables mais également perçues comme telles [...] L'appel lancé par la commission – faire du travail décent un objectif mondial – fut accueilli très favorablement, et le défi est maintenant d'ancrer cet objectif dans la réalité en agissant au niveau des pays⁶⁹.

Au Sommet mondial de 2005, la réunion de suivi cinq ans après le Sommet du Millénaire, l'importance de l'Agenda du travail décent fut reconnue:

Nous sommes résolument en faveur d'une mondialisation équitable et décidons de faire du plein emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif les objectifs fondamentaux de nos politiques nationales et internationales en la matière et de nos stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de nos efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement⁷⁰.

Cela préparait la voie pour l'incorporation des objectifs de travail décent dans les objectifs du Millénaire pour le développement. Une déclaration ministérielle du Conseil économique et social de 2006 appelait le système multilatéral à intégrer l'emploi et le travail décent dans toutes ses actions, et cette question fut soulevée au Conseil des chefs de secrétariats, le groupe de haut niveau pour la gestion de la coordination du système des Nations Unies. Un accord fut obtenu selon lequel toutes les agences des Nations Unies vont examiner les implications de leurs actions pour le travail décent. Bien sûr, les promesses de coordination dans le système onusien sont plus faciles à faire qu'à tenir.

⁶⁹ H. Jenkins, E. Lee, G. Rodgers: *En quête d'une mondialisation juste, trois ans plus tard: Evaluation de l'impact de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation* (Genève, BIT, Institut international d'études sociales, 2007).

⁷⁰ Nations Unies, Assemblée générale: *Résultats du sommet mondial 2005*, A/RES/60/1 (New York 2005) paragraphe 47.

La stratégie actuelle (en 2008) est de construire l'action de l'OIT au niveau national autour des programmes par pays de promotion du travail décent, et d'établir des partenariats avec d'autres organisations du système multilatéral dans le cadre des activités coordonnées au niveau du pays. Les programmes de promotion du travail décent sont conçus pour contribuer à la stratégie nationale de développement, et refléter à la fois les demandes et les priorités des mandants de l'OIT et le cadre global d'assistance des Nations Unies par pays. Le nombre de ces programmes par pays a augmenté rapidement, et les réunions régionales de l'OIT en Asie, en Afrique et en Amérique latine ont toutes établi «des décennies du travail décent» pour les développer de façon plus systématique sur une période de dix ans.

La nouvelle déclaration, adoptée par la Conférence internationale du Travail de 2008, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable est l'élément final de cette stratégie⁷¹. Ce texte souligne principalement l'importance de l'Agenda du travail décent et ses quatre composantes, qui sont «indissociables, interdépendantes, et se renforcent mutuellement. Toute défaillance dans la promotion de l'une d'elles porterait préjudice à la réalisation des autres». De plus, «les efforts visant à les promouvoir devraient s'inscrire dans une stratégie globale et intégrée de l'OIT en faveur du travail décent». Le suivi proposé inclut, entre autres, la recherche sur les interactions entre ces objectifs et des rapports réguliers sur les progrès réalisés pour atteindre ces objectifs. Cette déclaration sert maintenant à consolider l'Agenda du travail décent dans les structures et les programmes de l'OIT.

Il s'agit certainement de l'effort le plus intensif de l'histoire de l'OIT pour construire et appliquer un agenda cohérent et intégré au niveau national et international à la fois. Tout ce qui précède montre que des progrès considérables ont été faits. Mais on peut se rendre compte de la complexité de l'exercice en remarquant qu'après presque dix ans il n'est toujours pas terminé.

La notion de travail décent en tant qu'expression de l'objectif de l'OIT n'a pas satisfait tout le monde. Certains estiment que ce concept manque de rigueur analytique, et que le Bureau ne lui a pas donné un contenu suffisant au niveau du fond et au niveau empirique. Le mot décent est assez subjectif et ne se traduit pas toujours facilement dans d'autres langues que l'anglais. Certains mandants de l'OIT au sein du groupe des employeurs et certains gouvernements manquent encore d'enthousiasme à ce propos.

Il existe également un certain nombre de difficultés empiriques et conceptuelles. La notion de travail décent comprend de nombreux aspects qui ne sont

⁷¹ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099767.pdf.

pas traditionnellement couverts par les systèmes de statistique existants et certains d'entre eux – par exemple la liberté d'association ou la sécurité économique – sont très difficiles à mesurer sans ambiguïté. La base d'informations sur les variables du marché du travail est bien meilleure que celle qui porte sur le respect des droits au travail. Les tentatives pour élaborer des mesures globales du travail décent en utilisant les statistiques existantes se sont révélées peu satisfaisantes, et il est nécessaire de faire des investissements considérables dans de nouveaux systèmes de statistiques pour mesurer correctement les progrès sur le travail décent, notamment pour les pays en développement. Pendant un certain temps, ce problème s'est ajouté aux critiques de la part des employeurs en particulier (et aussi de certains pays en développement) de l'idée de développer des indicateurs du travail décent car ils craignaient que le Bureau ne se mette à développer un classement des pays (ou des entreprises) comme on les retrouve dans de grands rapports internationaux comme le *Rapport sur le développement humain*. En 2008, des efforts étaient en cours pour résoudre ces problèmes⁷², mais il est évident que le chemin sera long.

L'Agenda du travail décent soulève également des questions qui nécessitent un effort de recherche, afin de définir sans aucune ambiguïté les objectifs du travail décent, quelles que soient les circonstances. Par exemple, les équilibres et les déséquilibres éventuels entre les différents objectifs du travail décent doivent faire l'objet de recherches supplémentaires. Affirmer, comme le fait la déclaration de 2008, que les objectifs se renforcent mutuellement est parfaitement exact en tant qu'objectif politique, parce que le fait qu'il s'agisse d'un paquet le rend acceptable pour tous et donc politiquement viable. Mais ce n'est évidemment pas vrai de toutes les relations dans toutes les situations; plus de protection sociale peut se faire aux dépens de l'emploi, si on ne garde pas à l'esprit l'interdépendance de ces deux éléments. Il faut plus de recherche pour établir les conditions permettant le renforcement mutuel. Plus généralement, il est nécessaire d'élaborer une base conceptuelle et empirique plus solide en matière de travail décent et, en 2008, il apparaissait de plus en plus clairement à l'OIT que les capacités de recherche de l'Organisation doivent être renforcées pour atteindre cet objectif. Il faudra pour cela réformer les incitations internes et les critères de recrutement, qui sous-évaluent de façon importante les travaux de fond et les qualifications universitaires.

En dépit de ces problèmes pratiques, le message du travail décent fut une grande réussite en termes politiques. C'est devenu une référence importante pour bâtir un cadre plus cohérent aux travaux de l'Organisation et augmenter son audience. La notion de travail décent est de plus en plus prégnante dans le discours

⁷² BIT: *Mesure du travail décent*, document d'information de la réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent, Genève, septembre 2008.

politique, et a modifié les agendas politiques nationaux. Elle est régulièrement citée comme l'objectif central de l'action internationale; elle fait partie des objectifs de la constitution de la Confédération syndicale internationale, qui a lancé la Journée mondiale du travail décent. Cette notion a rehaussé la visibilité de l'OIT en tant qu'acteur mondial. Cela a pu être obtenu en ciblant les efforts pour convaincre au plus haut niveau, avec une argumentation plausible sur les liens entre les objectifs économiques et sociaux. Mais cela a pu également être obtenu parce que le travail décent est un concept souple qui peut s'adapter aux aspirations des différents acteurs. Certains résistent à cet agenda, et la communauté des chercheurs ne s'est pas encore approprié le concept – c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la base de recherche est maigre. Dans l'histoire de l'OIT et de ses idées en revanche, la notion de travail décent a manifestement eu une influence considérable.

On peut dire malgré tout que le plus dur reste à faire. Le travail décent est la formulation actuelle des appels répétés tout au long de l'histoire de l'OIT en faveur d'une intégration des perspectives et des objectifs économiques et sociaux. Cette intégration a constamment été remise en question. Le virage dans l'agenda international entre le Sommet social +5 et l'assemblée du Millénaire en est l'illustration. La lutte de l'OIT pour garder son influence après la seconde guerre mondiale en est un autre exemple. C'est la nature même de l'économie politique, avec des intérêts économiques qui remettent constamment en cause le progrès social. Dans quelle mesure les idées peuvent-elles l'emporter sur l'économie politique? Pouvons-nous nous ranger du côté de Keynes, qui écrit que:

les idées, justes ou fausses, des philosophes de l'économie ou de la politique ont plus d'importance qu'on ne le pense généralement. A vrai dire, le monde est presque exclusivement mené par elles [...] ce sont les idées, et non les intérêts constitués qui, tôt ou tard, sont dangereuses pour le bien comme pour le mal [...] ⁷³

Quel que soit le pouvoir des idées, et il est certain que celles de Keynes avaient du pouvoir, elles doivent manifestement se fonder sur une base conceptuelle et empirique solide pour pouvoir résister aux attaques politiques. Le défi consiste à bâtir un cadre unifié rigoureux qui prenne en compte les concepts et les approches juridiques, sociaux et économiques, qui sont tous nécessaires, pour appuyer la lutte de l'OIT pour réaliser ses objectifs primordiaux que sont la justice sociale et le travail décent.

⁷³ J. M. Keynes: *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (Paris, Editions Payot, 1942), dernier paragraphe.

Perspectives d'avenir

Les anniversaires sont l'occasion de regarder en arrière, peut-être avec satisfaction, mais aussi avec un regard critique, et de regarder vers l'avant, si possible avec clairvoyance. Regarder en arrière nous permet de reconnaître les sources d'erreur et les causes de réussite, et d'identifier les facteurs qui permettent de progresser. Regarder de l'avant suppose d'anticiper les changements majeurs du contexte économique et politique mondial dans lequel se situe l'OIT, et d'identifier les réponses que l'Organisation doit y apporter. Ces réponses peuvent impliquer, entre autres, la réaffirmation de ses valeurs fondamentales et de ses objectifs en adaptant son langage à l'esprit de l'époque, des changements dans la structure de l'Organisation, et un renouveau du contenu et de ses méthodes de travail. Ce processus a d'ores et déjà commencé avec l'adoption en 2008 de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, mentionnée précédemment. Les remarques qui suivent tentent simplement d'évoquer quelques points supplémentaires qui viennent à l'esprit quand on adopte une vision à plus long terme que les réformes en cours.

En tirant les leçons du passé, nous sommes bien sûr conditionnés par le présent. Les interprétations dépendent du point d'où l'on regarde. Mais nous pouvons faire quelques remarques générales.

Tout d'abord, la philosophie fondamentale de l'OIT et sa structure de gouvernance font preuve d'une résilience surprenante. Dans un monde qui a changé si radicalement, l'essentiel de ce qui avait été mis en place en 1919, et fermement ancré jusqu'en 1944, semble aussi valable aujourd'hui qu'alors. Bien sûr, l'OIT est parfois contestée, son influence inégale, la légitimité de ses mandats remise en cause – et pourtant l'Organisation continue d'être un acteur en vue qui sait se faire entendre dans l'élaboration des politiques mondiales.

Cela dit, et c'est le deuxième point, l'impact de l'OIT dépend fortement de ses partenaires et du contexte économique et politique. L'Organisation n'a ni les ressources des banques mondiales ou régionales, ni les instruments économiques puissants des institutions mondiales du commerce et de la finance. Mais l'OIT joue souvent un rôle stratégique pour d'autres acteurs mondiaux, qui ont besoin du cadre intégré de progrès économique et social qu'elle propose, de la légitimité internationale qu'elle tire de sa composition universelle et de sa pénétration sociale qui provient de la participation des travailleurs et des employeurs. Dans les moments cruciaux pour l'économie ou la politique, ses valeurs et son autorité peuvent lui donner un rôle central. Les périodes de faiblesse relative de l'Organisation apparaissent lorsque les combats politiques sont ailleurs, ce qui marginalise l'OIT, ou lorsque l'Organisation elle-même ne sait pas tirer profit de l'espace politique disponible.

Troisièmement, les outils de l'Organisation – les normes, la recherche, la coopération technique – sont plus efficaces s'ils font partie d'une stratégie plus large, plus cohérente, plutôt qu'isolément. C'est tout le sens de l'Agenda du travail décent; mais on peut tirer les mêmes leçons du passé, en voyant que les résultats produits par des approches plus restreintes se sont finalement amenuisés. Il est essentiel de trouver des moyens pour que les domaines d'action et les instruments politiques se renforcent mutuellement. Non seulement l'action dans chacun des domaines est alors plus efficace, mais, et c'est peut-être plus important, elle élargit la coalition politique qui soutient chacune des actions particulières.

Quatrièmement, l'histoire de l'OIT montre que l'Organisation remporte des succès lorsqu'elle déploie des stratégies fondées sur des connaissances qui créent un lien entre l'OIT et les réseaux externes d'expertise internationale. Que ce soit sur l'assurance sociale, sur l'emploi ou les droits au travail, c'est lorsque le Bureau a investi dans une recherche de qualité et qu'il a appliqué cette recherche aux questions politiques majeures, en partenariat avec les mandants employeurs et travailleurs de l'Organisation et avec d'autres, que son travail a été le plus efficace.

Cinquièmement, atteindre l'universalité est le talon d'Achille de l'OIT. Chaque chapitre de ce livre montre que sa difficulté à atteindre ce que nous appelons l'économie informelle ou le secteur informel est un facteur qui limite l'influence de l'Organisation. Ces termes nous rappellent une réalité pénible – que le monde se doit encore de trouver un moyen d'étendre réellement le progrès social à la population dans son ensemble. L'OIT n'est bien évidemment pas la seule organisation à ne pas trouver la réponse à ce problème, mais le fait est que nous devons encore surmonter les facteurs structurels économiques et sociaux qui perpétuent l'injustice et l'inégalité dans le monde d'aujourd'hui.

Sixième point, l'OIT peut jouer un rôle particulièrement influent lorsqu'elle cherche à fixer l'agenda politique mondial. Bien sûr, les agendas au niveau local et national ont également leur importance, et là les idées de l'OIT et son assistance ont apporté d'importantes contributions, comme le montre ce livre. Mais l'OIT a un avantage particulier lorsqu'elle intervient dans les débats mondiaux pour plaider pour ses idéaux, et qu'elle participe à l'action mondiale, en coordonnant les politiques entre les pays et en bâtissant une vision universelle qui tient néanmoins compte de la diversité de ses membres.

Il y a encore beaucoup d'autres leçons à tirer du passé, mais les paragraphes qui suivent vont plutôt se tourner vers l'avenir – et pas seulement vers demain, mais vers les décennies à venir, dans la mesure où la boule de cristal le permet.

Un cadre éthique pour un monde interdépendant

A moins d'une catastrophe, l'augmentation continue de l'interdépendance mondiale entre les peuples, les communautés, les entreprises et les nations à laquelle nous avons assisté ces dernières décennies semble devoir se poursuivre. Cette interdépendance mondiale, avec toutes ses facettes, représente en fait un défi majeur pour l'OIT, comme on l'a dit très justement. Parler de mondialisation est un raccourci, car ce terme évoque la vision d'une intégration économique, alors que les forces qui émergent semblent plus vastes, et soulèvent des questions essentielles sur les principaux concepts et instruments qui sous-tendent les travaux de l'Organisation. Dans un monde infiniment plus interconnecté (et sans doute appelé à l'être encore davantage), les concepts de justice sociale et les moyens de l'atteindre, qui sont issus d'une époque où les économies étaient largement nationales, doivent être repensés. Des principes communs doivent continuer à guider des politiques qui sont appliquées de façon coordonnée dans les Etats-nations individuels, mais il est possible que ce ne soit plus suffisant. Il est de plus en plus important d'agir au niveau mondial.

Dans ce nouveau contexte mondial se répand de plus en plus l'idée que les fondements éthiques du monde d'aujourd'hui sont foncièrement erronés. L'impact des travaux de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, qui appelaient à une mondialisation plus juste, en est une preuve. Les gens ont une conscience de plus en plus aiguë du fait que l'économie mondiale n'apporte pas la justice sociale. Ils observent l'augmentation phénoménale des richesses d'une petite minorité, le fossé qui n'en finit pas de se creuser entre ceux d'en haut et ceux d'en bas, les parachutes dorés pour les chefs d'entreprise défailants, les milliards utilisés pour soutenir des institutions financières dont la gestion a été désastreuse alors que les ressources pour réduire la pauvreté stagnent ou se réduisent, et la spéculation sur les marchés financiers qui a des conséquences catastrophiques sur les vies et les moyens d'existence des plus pauvres dans le monde.

Ces questions et d'autres commencent à être évoquées dans une nouvelle littérature sur une éthique cosmopolite dans un monde globalisé. Celle-ci commence à poser de délicats problèmes d'incohérence dans les conceptions actuelles de la justice sociale qui sanctionne de grandes inégalités de rémunération d'un pays à l'autre pour un travail identique, et sur les discriminations du marché mondial du travail perpétrées au moyen du contrôle de l'immigration. Ces questions qui semblent à première vue utopiques pourraient bien acquérir de plus en plus d'audience dans un monde où l'inégalité des chances de vie d'un pays à l'autre est tellement flagrante. L'OIT doit se préparer à cette possibilité de voir apparaître de

nouveaux concepts de droits avec les revendications qui leur sont associées. C'est ce qui s'est produit par le passé avec l'élargissement du concept des droits pour inclure les droits sociaux, culturels et économiques qui sont maintenant considérés comme une évidence.

S'il doit véritablement y avoir reformulation du concept de justice sociale, l'OIT doit être au cœur du processus. Par le passé, l'OIT a joué un rôle important à des moments cruciaux, en faisant la promotion de l'universalité et des droits de l'homme à une époque, en intégrant l'emploi dans le développement à une autre. Le travail décent fait clairement partie de la voie vers le progrès aujourd'hui. Les notions chères à l'OIT de démocratie participative et de mobilisation des forces productives afin d'atteindre des objectifs économiques et sociaux, et non pas seulement le profit personnel, sont essentielles. Il en va de même pour la liberté de la recherche et l'ouverture du débat, qui sont essentielles à l'apparition de nouvelles idées sur les voies de l'intégration et de l'universalité, sur la façon d'instaurer un socle socio-économique universel, et de changer les prémices de l'action mondiale. Certains pays ont beaucoup progressé sur ces questions à l'intérieur de leurs frontières; il s'agit maintenant de passer à l'échelle mondiale.

Des instruments de politique et de régulation mondiaux

Le deuxième domaine sur lequel l'OIT devrait s'engager à l'avenir – et c'est un domaine central pour son travail – concerne les moyens d'une régulation mondiale. Il s'agit d'un thème récurrent dans l'histoire de l'OIT. Au chapitre 1, nous avons décrit les oscillations entre l'Etat et le marché. La crise financière actuelle nous a manifestement amenés de nouveau à croire en la nécessité d'une régulation et donc d'un rôle plus important de l'Etat. Car il est maintenant évident que la quête de justice sociale au vingt et unième siècle exigera des efforts accrus pour dompter les forces financières et économiques débridées faute d'un cadre réglementaire approprié tant au niveau national qu'au niveau mondial. La crise financière dans les pays industrialisés est susceptible de déclencher un retour du balancier pour remédier aux défaillances les plus criantes au niveau national. Mais cela ne suffira pas, sauf si des efforts similaires sont engagés pour réguler les marchés au niveau mondial. Faute de quoi, l'immense majorité des travailleurs vivant dans les pays en développement continueront de vivre à la merci d'acteurs internationaux irresponsables agissant en dehors de toute réglementation sur l'économie réelle et l'économie financière, et à la merci des Etats qui recherchent leur intérêt étroit au mépris des principes mondiaux de l'équité et des intérêts partagés.

Ces questions sont vastes et complexes. Un marché mondial du travail est en train d'émerger, dans lequel le bien-être des travailleurs dans les différents pays est de plus en plus interdépendant en raison des liens étroits créés par les systèmes de production mondiaux et l'accroissement de la mobilité des capitaux. Ce phénomène s'est produit alors que les mouvements transfrontaliers de travailleurs restent assez limités. Dans un monde où la politique a encore une portée nationale, ce phénomène a été perçu comme une concurrence accrue pour les emplois créés par l'économie mondiale. Les craintes de délocalisation et de baisse des salaires en sont la dernière manifestation dans le monde industrialisé, avec le ressentiment correspondant vis-à-vis du protectionnisme du Nord dans de nombreux pays en développement. La force de ces tensions doit être reconnue et l'OIT doit s'en occuper en adoptant une perspective plus large que celle des normes du travail et d'une éventuelle clause sociale. Les questions comme les possibilités d'une action internationale coordonnée visant à accélérer le taux de création d'emplois décents dans l'économie mondiale et à accélérer le développement des pays les moins avancés doivent être envisagées comme des moyens de réduire les tensions sur l'emploi. Il faut également s'occuper des nouvelles questions de répartition – ce sont des questions complexes – suscitées par le marché du travail mondial émergent. Cela implique de définir ce qu'est une répartition équitable de la valeur ajoutée engendrée par les systèmes de production mondiaux, notamment entre les capitaux du Nord et la main-d'œuvre du Sud. Derrière cette question se cache bien sûr celle de savoir comment tempérer les inégalités de pouvoir sur les marchés entre les acteurs mondiaux de l'économie et des finances d'un côté et les Etats et les travailleurs du monde en développement de l'autre.

Il sera essentiel de trouver une solution à ces conflits d'intérêts, sinon ils mettront en péril les bienfaits potentiels de l'interdépendance mondiale. Les instruments de politique existants sont manifestement insuffisants. Ils doivent être complétés par de nouveaux moyens d'intervention qui restent à imaginer. Tout comme la déclaration des principes et droits fondamentaux au travail de 1998 a ouvert la voie à la reconnaissance universelle de ces droits, de nouveaux moyens doivent être inventés pour trouver une issue à ces conflits nouveaux et complexes de croissance et de redistribution. Il est nécessaire de mettre en place une réglementation meilleure et plus efficace pour empêcher les abus et les injustices, non seulement sur les marchés financiers, mais dans tous les domaines de l'économie mondiale – le commerce, l'investissement, l'environnement, et les marchés du travail. Et, parallèlement à la réglementation, il est nécessaire d'avoir des instruments de politique mondiale pour défendre les intérêts communs et garantir que tous contribuent en fonction de leurs moyens. Cela semble peu plausible dans le monde d'aujourd'hui; l'économie et la politique sont trop concentrées entre les

maines d'un petit nombre d'Etats et d'acteurs économiques. Mais les tensions sont telles que même les solutions peu plausibles peuvent sembler inévitables en fin de compte, et l'OIT devra s'atteler à cette question. Il lui faudra bien évidemment de nouvelles compétences sur toute une série de questions de politique économique et sociale au niveau mondial.

Représentation, voix et gouvernance

Troisièmement, afin d'être armée pour relever ce défi, l'OIT devra aller au-delà de ses mandats traditionnels et se frotter à toute une série d'acteurs nouveaux et puissants. Parmi eux figurent les entreprises mondiales, les organisations régionales, les regroupements internationaux de parlementaires et d'autorités publiques, et l'organisation de plus en plus mondiale d'intérêts constitués au-delà de ceux qui sont déjà représentés dans ses murs. L'Organisation devra également prendre en compte les intérêts économiques et financiers nationaux qui ne sont pas correctement représentés dans ses débats. Ces acteurs ne participeront pas aux travaux de l'OIT à moins d'en être partie prenante; l'extension des capacités du tripartisme et des partenariats pour en tenir compte représentera un défi pour l'Organisation dans son ensemble. Il faudra également que soient représentés ceux qui sont actuellement exclus faute d'organisation propre, ou parce que leur type d'organisation ne correspond pas au modèle tripartite traditionnel. Le tripartisme a résisté à l'épreuve du temps; mais il doit être capable de s'adapter aux nouvelles réalités.

Ces questions ne se posent pas seulement à l'OIT – elles font partie d'une réflexion plus générale sur la gouvernance mondiale. De plus en plus de voix s'élèvent pour dire que le système actuel d'organisations internationales, élaboré en 1945, doit être réformé pour mieux répondre aux défis mondiaux actuels et à venir. Des réformes marginales ont été adoptées au coup par coup, mais il reste encore de profondes divisions sur la rapidité et l'étendue des réformes à apporter aux structures de gouvernance des grandes organisations internationales pour refléter les changements intervenus dans les pouvoirs économiques et sociaux depuis leur création. Cependant, cette question fait l'objet de nombreux débats dans les cercles officiels, les milieux de la recherche et au sein des organisations non gouvernementales. Il est important pour l'OIT de ne pas éluder ce processus. L'Organisation devrait au contraire faire des propositions et être disposée à s'atteler à des questions fondamentales comme: quelle est la structure optimale de gouvernance mondiale pour faire progresser la justice sociale? Quelle devrait être la position de l'OIT dans les différents scénarios de réforme? Et qu'impliquent ces analyses sur la façon dont l'OIT devrait elle-même se réformer?

Malheureusement, les réformes institutionnelles sont ardues, sauf en temps de crise. L'histoire de l'OIT le confirme, car pour elle les périodes cruciales de changement – pour le meilleur ou pour le pire – ont eu lieu à la fin de la guerre, de bouleversements économiques ou de crises politiques. Il se peut que nous entrions de nouveau dans une de ces périodes, et la réponse qu'apportera l'OIT, non seulement avec ses politiques, mais aussi dans ses structures et dans ses méthodes, sera déterminante pour que l'économie mondiale émergente puisse répondre aux objectifs des populations dans le monde en matière de droits, d'emplois et de sécurité. L'OIT l'a déjà fait par le passé. Elle peut le faire à nouveau.

Annexe I

Chronologie de l'OIT

-
- 1900 Création de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs
-
- 1906 Premières conventions internationales du travail adoptées par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs à la Conférence (diplomatique) de Berne sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes, et l'interdiction du travail de nuit pour les femmes
-
- 1913 Adoption de deux projets de conventions par la Conférence de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (experts techniques) sur l'interdiction générale du travail de nuit pour les jeunes
-
- 1916 Conférence des syndicats des Alliés à Leeds (avec les syndicats de Grande-Bretagne, de France, de Belgique et d'Italie)
-
- 1917 Conférence internationale des syndicats, Berne
-
- 1919 Conférence de la paix à Paris
1^{er} février-24 mars 1919
Réunions de la Commission de la législation internationale du travail (Commission du travail) à Paris
11 et 28 avril 1919
Adoption du rapport de la Commission du travail par la Conférence de la paix
-

- 1919 28 juin 1919
Adoption du Traité de Versailles, dont la partie XIII contient la Constitution de l'OIT
Octobre-novembre
Première session de la Conférence internationale du Travail, Washington D. C.
Admission de l'Allemagne et de l'Autriche à l'OIT
Election d'Albert Thomas, premier Directeur du BIT
Adoption de la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), sur la journée de 8 heures et la semaine des 48 heures, et de cinq autres conventions
-
- 1920 Le Bureau s'installe à Genève (dans le bâtiment actuellement occupé par le Comité international de la Croix-Rouge)
-
- 1920-1923 *Enquête sur la production*, étude internationale sur les tendances dans la production industrielle menée par l'OIT
-
- 1926 Ouverture du nouveau bâtiment du BIT (actuellement occupé par l'Organisation mondiale du Commerce)
-
- 1926 Création de la Commission d'experts pour l'application des conventions et de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail
-
- 1928 Adoption de la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima
-
- 1930 Adoption de la convention (n° 29) sur le travail forcé
-
- 1930 Première édition de l'*Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*
-
- 1932 Mort d'Albert Thomas (7 mai) – Harold Butler devient le deuxième Directeur du BIT
-
- 1933 L'Allemagne envoie pour la première fois un représentant syndical nazi à la Conférence internationale du Travail ; après contestation, la délégation allemande quitte la Conférence.
-
- 1934 Admission des Etats-Unis (20 août) et de l'Union soviétique (18 septembre)
-

-
- 1935 Retrait de l'Allemagne de l'OIT
-
- 1936 Première Conférence régionale (des Etats d'Amérique), Santiago (Chili)
-
- 1937 Retrait de l'Italie de l'OIT
-
- 1939 John G. Winant devient le troisième directeur du BIT
-
- 1940 L'URSS cesse en pratique d'être Membre de l'OIT à la suite de son expulsion de la Société des Nations en 1939
août-septembre
L'OIT déménage à Montréal
-
- 1941 Edward Phelan devient Directeur par intérim du BIT (il sera nommé Directeur de façon rétrospective en 1946)
27 octobre-6 novembre
Session spéciale de la Conférence internationale du Travail, New York (Columbia University), Washington, D. C. (Maison Blanche)
-
- 1942 Première Conférence interaméricaine sur la sécurité sociale, Santiago (Chili)
-
- 1944 12 mai
Adoption de la Déclaration de Philadelphie au cours de la 26^e session de la Conférence internationale du Travail
-
- 1945 janvier
Création des premières commissions d'industrie par le Conseil d'administration: transports terrestres, mines de charbon, acier, industrie du fer et de l'acier, métallurgie, textiles, pétrole, bâtiment (y compris les travaux publics)
-
- 1946 L'OIT devient la première agence spécialisée des Nations Unies et incorpore la Déclaration de Philadelphie dans sa constitution amendée
-
- 1947 Première Conférence (préparatoire) de la région asienne, New Delhi (Inde)
-
- 1948 David Morse devient le cinquième Directeur général du BIT
Adoption de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical
Adoption du Programme de la main-d'œuvre pour l'Europe, l'Asie et l'Amérique latine
-

-
- 1949 Adoption de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective
Démarrage du Programme d'assistance technique de l'OIT
-
- 1950 Conférence régionale asiennne, Nuwara Eliya (Ceylan)
-
- 1951 Conférence sur les migrations, Naples
Adoption de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération
Le Conseil d'administration crée un comité pour examiner les plaintes pour violation de la liberté d'association et une commission d'investigation et de conciliation
-
- 1952 Lancement du *Programme des Indiens des Andes*
Adoption de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum)
-
- 1954 Réadmission de l'URSS
-
- 1957 Adoption de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé
-
- 1958 Adoption de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession)
-
- 1959 Ouverture du premier Bureau sur le terrain en Afrique, Lagos (Nigéria)
-
- 1960 Création de l'Institut international d'études sociales
«L'année de l'Afrique » Première Conférence régionale africaine, Lagos; quinze pays africains sont admis simultanément
-
- 1963 Création d'un comité sur l'apartheid par le Conseil d'administration
-
- 1964 Adoption de la *Déclaration sur l'apartheid*, suivie du départ de la délégation de l'Afrique du Sud de la Conférence internationale du Travail (retrait officiel de l'Afrique du Sud de l'OIT en 1966)
Adoption de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi
-
- 1965 Création du Centre international de perfectionnement professionnel et technique (Turin)
-
- 1969 L'OIT reçoit le prix Nobel de la paix; célébration des 50 ans de l'OIT
-

-
- 1970 C. Wilfred Jenks devient le sixième Directeur général du BIT
Lancement du Programme mondial de l'emploi
Rapport de mission sur la Colombie (*Towards full employment. A programme for Colombia*)
-
- 1972 Rapport de mission sur le Kenya (*Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*)
-
- 1973 Francis Blanchard devient le septième Directeur général du BIT
Adoption de la convention (n° 138) sur l'âge minimum
-
- 1975 Lancement du *Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu du travail* (PIACT) de l'OIT
Ouverture du nouveau bâtiment du BIT (le bâtiment actuel) (Genève, route des Morillons)
Adoption de la *Déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses*
-
- 1976 Conférence mondiale de l'emploi
-
- 1977 Adoption de la *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales* (Déclaration EMN) (révisée en 2000 et en 2006)
Retrait des Etats-Unis de l'OIT
-
- 1980 Retour des Etats-Unis
-
- 1981 5 juin
Allocution de Lech Walesa à la 67^e session de la Conférence internationale du Travail
-
- 1983 Création d'une commission d'enquête chargée d'examiner les plaintes contre le gouvernement de la Pologne relatives à la liberté d'association en Pologne (et à la suppression du syndicat Solidarnosc)
-
- 1984 Publication du premier *Rapport sur le travail dans le monde* du BIT
-
- 1987 Réunion à haut niveau sur les adaptations structurelles
-
- 1989 Michel Hansenne devient le huitième Directeur général du BIT
-

- 1990 8 juin
Nelson Mandela s'adresse à la Conférence internationale du Travail peu après sa sortie de prison le 11 février 1990
-
- 1992 Lancement du *Programme international de l'OIT pour l'abolition du travail des enfants (IPEC)*
La première équipe multidisciplinaire est établie à Budapest
-
- 1994 Réadmission de l'Afrique du Sud
Création du Groupe de travail du Conseil d'administration sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international (rebaptisée en 2000 Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation)
-
- 1995 Publication du premier *Rapport sur l'emploi dans le monde* du BIT
Le Sommet mondial des Nations Unies pour le développement social («Sommet social») (Copenhague) appuie les objectifs de l'emploi et les normes fondamentales du travail
-
- 1996 Création de la commission d'enquête chargée d'examiner les plaintes contre le travail forcé au Myanmar
-
- 1998 Adoption de la *Déclaration des principes et droits fondamentaux au travail*
-
- 1999 Juan Somavia devient le neuvième Directeur général du BIT
Lancement de l'Agenda du travail décent
Le Président américain Bill Clinton s'adresse à la Conférence internationale du Travail
Adoption de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants
Lancement de 8 programmes focaux (sur la sécurité socio-économique, le travail sans danger, les compétences, les crises, le suivi de la déclaration de 1998, le travail des enfants, le dialogue social et les petites entreprises)
-
- 2000 Début du Programme de l'OIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail
-

-
- 2001 Lancement de la *Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous*
Forum mondial de l'emploi et lancement de l'Agenda mondial pour l'emploi
-
- 2002 La convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants est ratifiée par plus de 100 Etats Membres (la ratification la plus rapide de l'histoire de l'OIT)
-
- 2002- Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation
2004 (présentation du rapport définitif en 2004: *Une mondialisation juste créer des opportunités pour tous*)
-
- 2005 L'Agenda du travail décent est appuyé par le Sommet mondial des Nations Unies
-
- 2007 Premier rapport commun OIT-OMC *Commerce et emploi: un défi pour la recherche en matière de politiques*
-
- 2008 Adoption de la *Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*
-

Annexe II

Documents officiels choisis

Constitution de l'Organisation internationale du Travail: Préambule, 1919

*Le texte intégral de la Constitution se trouve à l'adresse:
<http://www.ilo.org/ilolex/french/constq.htm>*

Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe «à travail égal, salaire égal», l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;

Les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, et en vue d'atteindre les buts énoncés dans ce préambule, approuvent la présente Constitution de l'Organisation internationale du Travail:

[...]

Principes généraux, extrait de la première Constitution, 1919

La Constitution initiale de l'OIT figure à la Partie XIII du Traité de Versailles. L'article 427 de ce traité établit les neuf principes généraux qui suivent pour encadrer les travaux de l'OIT:

Les Hautes Parties Contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section 1 et associé à celui de la Société des Nations.

Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient,

Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux Hautes Parties Contractantes être d'une importance particulière et urgente:

1. Le principe dirigeant ci-dessus énoncé que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.
2. Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.
3. Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable, tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.
4. L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.

5. L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.
6. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.
7. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.
8. Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.
9. Chaque Etat devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets ou définitifs, les Hautes Parties Contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde.

Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), 1944¹

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie à Philadelphie en sa vingt-sixième session, adopte, ce dixième jour de mai 1944, la présente Déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que des principes dont devrait s'inspirer la politique de ses Membres.

I. La Conférence affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation, à savoir notamment:

- a)* le travail n'est pas une marchandise;
- b)* la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu;
- c)* la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous;
- d)* la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

II. Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la Conférence affirme que:

- a)* tous les êtres humains, quels que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales;
- b)* la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale;

¹ En 1946, la Déclaration de Philadelphie fut incorporée à la Constitution de l'OIT, dans son intégralité en tant qu'annexe.

- c) tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental;
- d) il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier;
- e) en s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du Travail, après avoir tenu compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, a qualité pour inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

III. La Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser:

- a) la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie;
- b) l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun;
- c) pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre et de colons;
- d) la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection;
- e) la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique;
- f) l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets;

- g)* une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations;
- h)* la protection de l'enfance et de la maternité;
- i)* un niveau adéquat d'alimentation, de logement et de moyens de récréation et de culture;
- j)* la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

IV. Convaincue qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente Déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant, la Conférence promet l'entière collaboration de l'Organisation internationale du Travail avec 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.

V. La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que, si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, 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.

Déclarations de l'OIT

La Déclaration de Philadelphie, 1944, est reproduite ci-dessus.

La déclaration sur l'apartheid, adoptée en 1964, se trouve à l'adresse:

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09635/09635\(1964-47\)533-537.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09635/09635(1964-47)533-537.pdf).

Elle est examinée dans le document de Neville Rubin, *From pressure principle to measured militancy. The ILO in the campaign against Apartheid*, préparé dans le cadre du projet: Le centenaire de l'OIT, 2008, disponible à l'adresse <http://www.ilocentury.org>.

La Déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses, 1975, se trouve à l'adresse: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09635/09635\(1975-A-1\)101-106.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09635/09635(1975-A-1)101-106.pdf).

La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée en 1977 et révisée en 2000 et 2006, se trouve à l'adresse: <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/declaration2006fr.pdf>.

Pour plus d'informations sur cette déclaration, voir: <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/french.pdf>.

La Déclaration des principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998, se trouve à l'adresse: <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>.

Pour plus d'informations sur cette déclaration, voir l'adresse: <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>.

La Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée en 2008, se trouve à l'adresse: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_191_fren.pdf.

Annexe III

Pour en savoir plus

Histoire de l'OIT

- Alcock, A. 1971. *History of the International Labour Organisation* (Londres et Basingstoke, Macmillan).
- Barnes, G. 1926. *History of the International Labour Office* (Londres, Williams and Norgate Ltd).
- Béguin, B. 1959: *Tripartisme dans l'Organisation internationale du Travail* (Genève, Carnegie Endowment for International Peace, European Center).
- Blanchard, F. 2004. *L'Organisation internationale du travail. De la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (Paris, Seuil).
- Bonvin, J.-M. 1998. *L'Organisation internationale du travail. Etude sur une agence productrice de normes* (Paris, Presses Universitaires de France).
- Brett, B. 1994. *International labour in the 21st century: the International Labour Organisation, monument to the past or beacon for the future?* (Londres, European Policy Institute).
- Bureau international du Travail (BIT). 2009. *Edward Phelan and the ILO: the life and views of an international social actor* (Genève, Projet Le centenaire de l'OIT).
- 1996. «Soixante-quinze ans de la *Revue internationale du Travail*: une rétrospective», in *Revue internationale du Travail*, vol. 135, n^{os} 3-4.
- 1954. «Composition du Conseil d'administration/Bureau international du Travail», in *Revue internationale du Travail*, vol. 70, n^o 6, pp. 496-525.
- 1947. «Cent sessions du Conseil d'administration du Bureau international du Travail», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 55, n^{os} 3-4.

- . 1931. *Dix ans d'Organisation internationale du Travail* (Londres, George Allen et Unwin).
- Carew, A.; Dreyfus, M.; Van Goethem, G.; Gumbrell-McCormick, R.; van der Linden, M. (dir. de publication). 2000. *The International Confederation of Free Trade Unions* (Bern, Peter Lang).
- Cox, R. W. 1977. «Labor and hegemony», in *International Organization* (Cambridge, Cambridge University Press), vol. 31, n° 3, pp. 385-424.
- . 1973. «ILO: Limited monarchy», in Cox, R. W.; Jacobson, H.; Curzon, G. (dir. de publication). *The anatomy of influence: Decision making in international organization* (New Haven et Londres, Yale University Press), pp. 102-138.
- Endres, A. M.; Fleming, G. 2002. *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Follows, J. W. 1951. *Antecedents of the International Labour Organisation* (Oxford, Oxford University Press).
- Galenson, W. 1981. *The International Labor Organization. An American view* (Madison, University of Wisconsin Press).
- Ghebali, V.-Y. 1988. *The International Labour Organisation: a case study on the evolution of UN specialised agencies* (Dordrecht, Nijhoff).
- Guinand, C. 2003. *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)* (Bern, Peter Lang).
- Haas, E. 1964. *Beyond the nation-state. Functionalism and international organization* (Stanford, Stanford University Press).
- Hansenne, M. 1999. *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide* (Bruxelles et Genève, Quorum et Zoë).
- Harrod, J. 1987. *Power, production, and the unprotected worker* (New York, Columbia University Press).
- Helfer, L. R. 2006. «Understanding change in international organizations: globalization and innovation in the ILO», in *Vanderbilt Law Review* (Nashville, Vanderbilt University Law School), vol. 59, n° 3, pp. 649-726.
- Hislop, R. 1961. *The United States and the Soviet Union in the ILO* (Ann Arbor, University Microfilms).
- Jacobson, H. 1960. «The USSR and the ILO», in *International Organization*, vol. 14, n° 3, pp. 402-428.
- Jenks, C. W. 1976. *Social policy in a changing world. The ILO response* (Genève, BIT).
- . 1970. *Social justice in the law of nations. The ILO impact after fifty years* (Londres, Oxford et New York, Oxford University Press).
- . 1969. *Universality and ideology in the ILO* (Genève, BIT).
- Johnston, G. A. 1970. *The International Labour Organisation. Its work for social and economic progress* (Londres, Europa Publications).

- Kott, S. 2008, «Une ‘communauté épistémique’ du social? Experts de l’OIT et internationalisation des politiques sociales dans l’entre-deux-guerres», in *Genèses, Sciences sociales et histoire* (Paris, Belin), n° 71, pp. 26-46.
- Lee, E.: «La Déclaration de Philadelphie: rétrospective et prospective», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1994), vol. 133.
- Lorenz, E. C. 2001. *Defining global justice. The history of U.S. international labor standards policy* (Notre Dame, University of Notre Dame Press).
- Maul, D. 2009. *Human rights, social policy and decolonization. The International Labour Organization (ILO) 1940-1970* (Genève, Projet Le centenaire de l’OIT).
- , 2007. «The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the present», in *Labor History* (New York et Londres, Routledge), vol. 48, n° 4, pp. 477-500.
- Morse, D. A. 1969. *L’origine et l’évolution de l’Organisation internationale du Travail et son rôle dans la communauté mondiale* (Paris, Librairie sociale et économique).
- Moynihan, D. P. 1960. *The United States and the International Labour Organization, 1889–1934* (Doctoral Dissertation Fletcher School of Law and Diplomacy).
- Oechslin, J.-J. 2001. *L’Organisation internationale des employeurs: trois quart de siècle au service de l’entreprise (1920-1998)* (Genève, Organisation internationale des employeurs).
- Phelan, E.: «L’OIT au service de la paix», in *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1949, vol. LIX, n° 6).
- , 1936. *Albert Thomas et la création du BIT* (Paris, ed. Bernard Grasset).
- Riegelman Lubin, C.; Winslow, A. 1990. *Social justice for women: the International Labor Organization and women* (Durham N. C., Duke University Press).
- Rodriguez-Piñero, L. 2005. *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law. The ILO regime (1919-1989)* (Oxford, Oxford University Press).
- Ruotsila, M. 2002. «‘The Great Charter for the Liberty of the Workingman’: Labour, liberals and the creation of the ILO», in *Labour History Review* (Londres et Cambridge, Maney Publishing), vol. 67, n° 1, pp. 29-47.
- Scelle, G. 1930. *L’Organisation internationale du travail et le BIT* (Paris, Librairie des Sciences Politiques et Sociales).
- Schaper, B. W. 1959. *Albert Thomas. Trente ans de réformisme social* (Paris-Assen, Presses Universitaires de France-van Gorcum).
- Sengenberger, W.; Campbell, D. (dir. de publication). 1994. *International labour standards and economic interdependence* (Genève, BIT).
- Shotwell, J. T. 1934. (dir. de publication): *L’OIT: ses origines, son fonctionnement, son action* (Genève).

- Thomas A. 1948. *Politique sociale internationale* (BIT, Genève).
- Tortora, M. 1980. *Institution spécialisée et organisation mondiale: étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU* (Bruxelles, Bruylant).
- Tosstorff, R. 2005. «The international trade-union movement and the founding of the International Labour Organization», in *International Review of Social History* (Cambridge, Cambridge University Press), vol. 50, n° 3, pp. 399-433.
- Van Daele, J. 2008. «The International Labour Organization in Past and Present Research», in *International Review of Social History*, vol. 53, n° 3.
- . 2005. «Engineering social peace: networks, ideas, and the founding of the International Labour Organization», in *International Review of Social History*, vol. 50, n° 3, pp. 435-466.
- Waline, P. 1976. *Un patron au Bureau international du Travail, 1922-1974* (Paris, France-Empire).

Documents préparés dans le cadre du projet Le centenaire de l'OIT (2008)

Ces documents sont disponibles sur le site du projet Le centenaire de l'OIT, à l'adresse: <http://www.ilocentury.org>

- Akporavie, C. *Tripartism, social dialogue and democracy*.
- Böhning, W. R. *A brief account of the ILO and policies on international migration*.
- Cayet, T.; Rosenthal, P.-A.; Thébaud-Sorger, M. *Histoire du Service d'hygiène industrielle du BIT*.
- Chigara, B. *The ILO's contribution to the development of international human rights law and human security in sub-Saharan Africa*.
- Dahlen, M. *The ILO and child labour*.
- Hughes, S.; Haworth, N. *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*.
- Kanaway, G. *The ILO technical cooperation activities. The first forty years 1951-1991*.
- Kott, S. *De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1949). L'OIT comme acteur international*.
- Lapeyre, F. *The ILO contribution to the development of policies and strategies for growth, employment and poverty reduction*.
- Lieten, K. *The ILO setting the terms of the child labour debate*.

- Marinakos, A. *The role of the ILO in the development of minimum wages.*
- Maul, D. *The ILO involvement in decolonization and development.*
- McCann, D. *Contemporary working time law: Evolving objectives, subjects and regulatory modes.*
- Murray, J. *ILO and working conditions. An historical analysis.*
- Oechslin, J.-J. *Tripartisme, dialogue social et démocratie. Perspectives du monde des employeurs.*
- Pimenta, C.; Tortell, L.; Wolfson, O. *Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry.*
- Rubin, N. *From pressure principle to measured militancy. The ILO in the campaign against apartheid.*
- Seekings, J. *The ILO and social protection in the Global South, 1919-2005.*
- Trebilcock, A. *From social justice to decent work: An overview of the ILO's guiding ideals 1919-2008.*

Normes internationales du travail

La bibliographie des ouvrages examinant en détail le fonctionnement des normes internationales de l'OIT est très vaste. Voici quelques exemples représentatifs.

- Bartolomei de la Cruz, H.; Von Potobsky, G.; Swepston, L. 1996. *The International Labor Organization: The international standards system and basic human rights* (Boulder, CO, Westview Press).
- Basu, K. *et al.* (dir. de publication). 2003. *International labor standards: History, theory, and policy options* (Malden, Blackwell).
- Boivin, I.; Odero, A. 2006. «La commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et les progrès des législations nationales», in *Revue internationale du Travail*, vol. 145, n° 3, pp. 235-249.
- Bureau international du Travail (BIT). 2006. *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail* (Genève). Disponible sur le site Internet de l'OIT.
- . 2005. *Règles du jeu: une brève introduction aux normes internationales du travail* (Genève). Disponible sur le site Internet de l'OIT.
- Dahl, K. N. 1968. «The role of ILO standards in the global integration process», in *Journal of Peace Research* (Oslo, PRIO), vol. 5, n° 4, pp. 309-351.

Landy, E. A. 1966. *The effectiveness of international supervision: thirty years of ILO experience* (Londres, Stevens and Sons).

Valticos, N.; Von Potobsky, G. 1995. *Droit international du travail* (Paris, Dalloz, 1983).

Parmi les rapports internes du BIT:

Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, publié annuellement.

Rapport III (1A), présenté à chaque Conférence, il contient des remarques générales et des observations individuelles concernant des pays particuliers.

Rapport III (1B), qui reprend une étude d'ensemble, examinant l'application dans la loi et dans la pratique d'une série particulière de conventions et de recommandations dans les Etats Membres de l'OIT.

Rapport de la commission de la Conférence sur l'application des normes, publié annuellement dans le compte rendu provisoire de la Conférence internationale du Travail.

Ces documents sont disponibles sur le site Internet de l'OIT à l'adresse <http://www.ilo.org>. Le CD-ROM ILOLEX, publication bisannuelle, est une base de données de l'OIT comprenant les conventions, recommandations, les rapports des comités d'experts, le rapport du comité de la liberté syndicale, les études d'ensemble, et de nombreux autres documents.

Index

Les chiffres en caractères **gras** renvoient aux encadrés.

- A**ccidents du travail 131-2
- accord commerciaux bilatéraux 100
- actions pratiques
 - enfants 81-2
 - peuples indigènes 95-6
- Afrique 213, 236, 257
 - PECTA 207
 - Programme pour l'emploi rural 221
 - protection sociale 164
 - sécurité au travail 138
 - travail décent 260
 - travail des femmes 66
 - travail forcé 70
- Afrique du Sud
 - apartheid 60-61
 - droits syndicaux 56-7
 - protection sociale 165
- Afrique subsaharienne 29
 - crise 218-19
 - protection sociale 155
 - qualité du travail 114
- âge minimum 75-7, 78
- Agenda du travail décent 117, 189, 230, 248-9, **250**, 252, 259, 260-61
- Agenda global pour l'emploi 227
- agriculture 35, 52, 108
 - travail des enfants 75, 77, 78
- agriculture *voir aussi* secteur rural
- aide mutuelle **161**
- L'ajustement à visage humain* 220
- ajustement structurel 219-20, 221
- Algérie
 - sécurité au travail 137
- Allemagne 83, 243
 - abolition du travail des enfants 81
 - alliance syndicats/patrons 14
 - durée du travail 125
 - émigration 85
 - protection sociale 157, 158, 160, 163
 - relations avec l'OIT 162, 164
- Allende, Salvador, président 55, 170-71
- Alliés occidentaux 168, 172
- allumettes, interdiction du phosphore 5, 131
- Alwin, Patricio 243
- Amérique du Nord
 - migrants 87
 - protection des enfants 75
- Amérique latine 30, 31, 36, 166, 257
 - conditions de travail 116
 - crise 218
 - migrants 85-6, 87, 88, 89
 - peuples indigènes 96
 - politique de l'emploi 213, 217
 - PREALC 219, 221
 - Programme des Indiens des Andes 95-6, 97
 - protection sociale 163, 170-71, 177
 - qualité du travail 114
 - retraites 181
 - salaires minimum 145
 - travail décent 260
 - travail des femmes 66

- Amériques
 peuples indigènes 95-6
 protection sociale 169-70
ancien bloc soviétique 222, 243
Annan, Kofi 91
apartheid 60-61
Argentine
 protection sociale 170, 176, 177
 salaire minimum 145, 150
aristocratie du travail 114
ARTEP 221
Asie 236, 257
 ARTEP 221
 crise financière 183, 224, 255, 261
 migrants 87
 Plan asien de la main-d'œuvre 207
 politique de l'emploi 213, 217
 protection sociale 164
 sécurité au travail 138
 travail décent 260
 travail des femmes 66
 travail forcé 70
Asie de l'Est
 qualité du travail 114
 sécurité au travail 139
Asie du Sud
 protection sociale 155
 qualité du travail 114
assimilation 94, 98
assistance sociale sans contributions **161**, 169
Association internationale de la sécurité sociale (AISS) 163
Association internationale des travailleurs 4
Association internationale pour la protection légale des travailleurs 4-5, 21, 45, 75
assurance-maladie 159
assurance sociale 170-71
assurance sociale contributive **161**, 169, 176
Australie
 migrants 87
 salaire minimum 141-2
 sécurité au travail 137
- B**ahreïn
 travail décent 254
Bangladesh
 travail décent 254
Banque américaine du développement 99
Banque asiatique du développement 25, 99
 travail décent 254
Banque mondiale 127, 201, 212, 218, 220, 245, 258
 besoins de base 217
 dérégulation du marché du travail 115
 économie de marché 222-3
 opposition aux normes 26
 pensions 181, 182-3
 politiques de développement 99, 212
 réduction de la dette 117
 risque sociale 185-6, 187
Barnes, George 112
Belgique
 donateur 187
 silicose 134
besoins essentiels 148-9, 216
Beveridge, William 162, 171, 188, 199
Bhopal 132
Birmanie
 protection sociale 18, 176
Bismarck 157
BIT *voir* Bureau international du Travail
Blanchard, Francis **56**, 97, 150, 240
Böhning 83
Bolivie
 protection sociale 170
Bonilla, Alejandro 180
Brésil 35, 222
 protection sociale 170
 salaire minimum 145
Brett, Bill 41, 256
Bretton Woods 33, 36, 200, 208, 220, 224, 234, 253, 255
Bureau international du Travail (BIT) **12**, 13, 26, 240, **250**
 assistance technique 81, 87, 90, 120, 137, 169, 204
 commissions 84
 Constitution 5
 initiatives 68, 91, 258
 missions 66, 203, 204
 objectifs 249, **250**
 organisation 249
 personnel 108, 133, 199, 200, 207, 254
 problèmes internes 168, 226, 232, 236, 247-8, 251
 stratégies 79
Butler, M. 142

- Camdessus, Michel 225
- Canada
 évacuation de l'OIT 168, 169
 migrants 87
 opposition aux normes 124
 salaire minimum 141
- Caraïbes 213
 migrants 89
 PREALC 219, 221
- Carozzi, Luigi 133, 134
- Carter 217
- Centre permanent d'informations (CIS) 134
- Ceylan (Sri Lanka)
 politique de l'emploi 210-11
- changements économiques 38, 194
- changements idéologiques 218
- changements industriels 34-5
- changements politiques 30-31, 33, 37
- changements sociaux 38-9
- Charte de la Havane (1948) 238
- Charte de l'Atlantique 49, 172, 233
- Charte des Nations Unies 43
- Chili 55-6, 245
 protection sociale 163, 167, 170, 179-83
- Chine 34, 36, 37, 38, 47, 222, 227
 croissance 255
 migrants 85
 mortalité au travail 131
 qualité du travail 112
 sécurité au travail 137
 travail des enfants 77
- chômage 78, 108, 117, 197-8
- Churchill 49
- CISL *voir* Confédération internationale des
 syndicats libres
- clandestins 91
- clause sociale 238-42, 244, 245, 246
- Clinton 252
- CNUCED *voir* Conférence des Nations Unies
 sur le commerce et le développement
- codes types 135-6
- collaboration internationale 10
- Colombie
 droits syndicaux 57-8
 politique de l'emploi 209
 protection sociale 163
 salaires 148
- colonialisme 48
- colonies 87, 94
 et travail forcé 70
 indigènes 46-8
- Combination Acts (GB 1799) 50
- Comité de la liberté syndicale 18, 54
- Comité interaméricain de promotion de la
 sécurité sociale 170
- Comité intergouvernementale pour les
 migrations européennes (CIME, plus tard
 OIM) 88
- Comité permanent interaméricain de sécurité
 sociale 171
- Commission des droits de l'homme
 (ONU) 91
- Commission d'investigation et de
 conciliation 54, 61
- Commission européenne 117
- Commission mondiale indépendante sur la
 sécurité humaine 91
- Commission mondiale sur la dimension
 sociale de la mondialisation (OIT) 92
- Communauté européenne 110
 protection sociale 177-8
- Communauté européenne du charbon 178
- Communauté européenne du charbon et de
 l'acier 135
- communisme 17, 31, 88, 222
- conditions de travail 103, 117
- Confédération générale du travail, France
 (CGT) 15
- Confédération internationale des syndicats
 libres 72, 239-40, 242
- Confederation of British Industry 150
- Confédération syndicale internationale 262
- Conférence (Caracas, 1992) 180
- Conférence de Bruxelles 88
- Conférence de la paix (Paris, 1919) 5, 6, 7, 15,
 76, 82, 158
- Conférence des Etats d'Amérique (Ottawa,
 1966) 178
- Conférence des Nations Unies sur le commerce
 et le développement (CNUCED) 236,
 252
- Conférence des Nations Unies sur les
 établissements humains (Istanbul,
 1996) 242
- Conférence des syndicats (Leeds 1916) 15, 51
- Conférence économique mondiale (1927) 232
- Conférence internationale de sécurité sociale
 panaméricaine (Santiago, 1942) 170-71

- Conférence internationale des statisticiens du travail (1949) 173-4
- Conférence internationale des syndicats (Berne, 1919) 75
- Conférence internationale des unions nationales de sociétés de secours mutuel et de caisses de sécurité sociale (plus tard AISS) 163
- Conférence internationale du Travail
- 1919 1, 76, 132
 - 1925 159
 - 1926 158
 - 1927 142
 - 1935 164
 - 1939 167
 - 1941 1, 199
 - 1944 7, 8, 48, 172
 - 1945 200
 - 1961 206
 - 1975 111
 - 1977 239
 - 1980 239
 - 1993 180
 - 1994 241, 243, 244
 - 1996 225
 - 1997 246
 - 1999 249, 251
 - 2002 118
 - 2004 257
- Conférence mondiale de l'emploi (1976) 148-9, 215, 217, 236-7
- Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993) 242
- Conférence mondiale sur les femmes (Pékin, 1995) 67, 242
- Conférence monétaire et économie mondiale (1933) 144
- Conférence régionale (Santiago) 166
- Conférence régionale américaine (La Havane, 1939) 65
- Conférence régionale américaine du travail (1936) 95
- Conférence sur la silicose (Johannesburg, 1930) 134
- Conférence sur les migrations (Naples, 1951) 88
- Congrès d'Amsterdam (1904) 163
- Congrès de Vienne (1815) 69
- Congrès mondial des migrations (Londres 1926) 85
- Conseil des Etats-Unis pour le commerce international 246
- Conseil économique et social (ECOSOC) 52, 200-202, 234
- contrôle des normes 22-4
- Convention de Berne (1901) 5
- Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et de leurs familles (ONU, 1990) 90
- conventions internationales 10
- Conventions de l'OIT *voir* OIT, conventions Corée (République) 35
- normes fondamentales 225
 - qualité du travail 114
 - sécurité au travail 137
- Costa Rica
- protection sociale 176
 - couverture universelle 171-2, 173
- Cox, Robert 114
- crise de dettes 181
- crise économique 31
- croissance économique 209, 212, 230
- Cuba
- ratification 108
- D**ahlén, M. 79
- Danemark
- peuples indigènes 99
 - protection sociale 160
 - salaire minimum 142
- Déclaration de Santiago du Chili 170
- Déclaration d'indépendance (USA) 43
- Déclaration du Millénaire 253
- Déclaration française des droits de l'homme (1789) 43
- Déclaration sur les droits des peuples autochtones (ONU, 2007) 99
- Déclaration sur les entreprises multinationales et la politique sociale (EMN, 1977) 121-2, 237
- Déclaration universelle des droits de l'homme 32, 42-4, 53, 66, 174, 185
- déclarations de l'OIT *voir* OIT, Déclarations
- décolonisation 10, 33, 175-6, 201, 205
 - démocratie 8, 101
 - démocratie participative 19, 266
 - démographie 29-30, 179
 - dérégulation 116, 150-51, 218

- dérégulation du marché du travail 36
- développement 34, 67, 113
et salaires minima 147
- développement économique 101, 202
- directives pratiques 24
- discrimination 10, 49, 50, 59, 60, 86, 240
femmes 63, 65, 68
peuples indigènes 99
- Doing Business* 127
- droits de l'homme 10, 42-3, 80, 100, 101
et travail forcé 70
peuples tribaux 94
- droits fondamentaux 239, 241, 244, 247
- Dunkel, Arthur 240
- Dunning, Harold 53
- durée du travail 104, 106, 108, 119, 122-31
approche de l'OIT 126-8
création d'emploi 127
effets de la réglementation 130-31
normes 123-6
tendances 122-3
- Duvalier, François 89
- E**
- École de Chicago 179
- économie informelle *voir* secteur informel
- ECOSOC *voir* Conseil économique et social
- éducation 211
- égalité 8, 58-9
des sexes 50, 64-5, 68, 128, 147
- égalité *voir aussi* inégalité
- Egypte 241, 247
peuples indigènes 96
- Emmerij, Louis 215, 237
- Empire austro-hongrois
protection sociale 157
- Empire britannique *voir* Grande-Bretagne
- employeurs 231
droits 53-4
protection des enfants 76
- employeurs, groupe des 17-18, 122
et migrants 93
protection sociale 184
secteur informel 118-19
- Encyclopédie de sécurité et de santé au travail* 120, 133-4
- enfants 74-80
actions pratiques 81-2
droits 45
protection 9
travail 30, 101
- UNICEF 81, 220
- entreprises familiales 77, 78
- entreprises multinationales 121-2
- esclavage 69-70
- esclavage *voir aussi* travail forcé
- Espagne
dérégulation 116
peuples indigènes 99
- Etats-Unis 31, 33, 100, 168, 172, 194, 258
alliance syndicats/patrons 15
changement idéologique 217-18
Grande Dépression 196
migrants 82, 87-8
normes fondamentales 240
politique de l'emploi 199
protection sociale 164, 166
relations avec l'OIT 21, 62, 164, 246
salaire minimum 141, 144, 150
salaires 107
- éthique 265
- étiquetage de substances dangereuses 136
- Etudes et documents* 165
- Europe 100
migrants 88, 89
organisations de travailleurs 50-51
protection des enfants 75, 76
protection sociale 163
ratification 108
- Europe centrale et orientale 109
conditions de travail 116
émigration 85
protection sociale 182
retraites 181
- Europe continentale 257
- Europe de l'Est 36
droits des syndicats 53
protection sociale 176
- Europe occidentale 86, 114, 218
étrangers 90
- évolution politique 125
- experts 162
- exploitation sexuelle 73
- Extrême-Orient 36
- F**
- Faaland, Just 213
- Factory Acts (GB) 75

- famille 129
fascisme 17, 31, 85
Fédération américaine du travail (AFL) 52-3, 164
Fédération de Russie
 sécurité au travail 137
Fédération internationale des syndicats 51, 85
Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB) 136
Fédération syndicale internationale (FSI) 4, 163
Fédération syndicale mondiale 52
féminisme 65, 68, 76, 128, 130
femmes 63-8
 agriculture 35
 dérégulation 116
 discrimination 63-5
 égalité 58
 et développement 67
 exclues des normes 127
 maternité 128-9
 migrantes 91
 protection 9, 59, 66, 100
 protection ou égalité 128
 travail de nuit 5, 128
finances publiques 179-80
Finlande 138
 salaire minimum 142
Fonds monétaire internationale (FMI) 181, 201, 218, 220, 222-3, 245, 258
Ford, Henry 107, 144
formation professionnelle 203-204
Forum économique mondial de Davos 252
Forum global sur l'emploi (2001) 227
Forum social mondial de Porto Alegre 252-3
France
 35 heures 127
 alliance syndicats/patrons 14
 congés payés 125
 migrants 82-3, 84
 opposition aux normes 108, 159
 protection des enfants 75, 78
 salaire minimum 141
 silicose 134
Front populaire (France) 125
Funes de Rioja, Daniel 256
G₇ (G8) 224, 245
G77 241
GATT 239, 240
Ghana
 sécurité 118
 travail décent 254
Gillion, Colin 180
Givry, Jean de 111
Gompers, Samuel 15
Goodrich, Carter 171
gouvernance mondiale 268
Grande-Bretagne 164, 168, 172
 alliance syndicats/patrons 14-15
 avant projet pour conférence 21
 changement idéologique 217-18
 durée du travail 128
 esclavage 69
 guerre 14-15
 migrants 82-3
 opposition aux normes 108, 124, 133
 organisations de travailleurs 50
 politique de l'emploi 199
 protection des enfants 75
 protection sociale 161, 171
 puissance économique 194
 salaire minimum 140, 142, 150-51
Grande Dépression 31, 139, 160, 194, 196
Grèce
 protection sociale 166
Grieser, Andreas 162
Guatemala
 accord de paix (1996) 4
 protection sociale 176
guerre froide 11, 88, 200
Guerre mondiale, 1^{re} 14-15, 30, 51, 158
Guerre mondiale, 2^e 32, 48-9, 73, 86, 125, 199
 protection sociale 167-8
Haas, E. 235
Haïti
 migrants 87, 89
 protection sociale 176
Halonen, présidente 256, 257
Hansenne, Michel 240, 243
Harrod, Jeffrey 114
Higgins, Benjamin 205
Hongrie
 retraites 181
Hurley, M. A. N. 15

- Inde 35, 36, 37, 39, 47, 222, 241
 croissance 255
 mortalité au travail 131
 peuples indigènes 98
 protection sociale 164
 qualité du travail 112, 115
 ratification 108
 salaires équitables 144-5
 syndicats 239
 travail des enfants 77-8
 travail sur le terrain 81
- Indonésie
 normes fondamentales 225
 protection sociale 176
 salaires 118
- industrialisation 4, 198, 207
 inégalité 187-8, 210, 255
 inégalité *voir aussi* égalité
 inspection et vérification 10
- Institut international d'études sociales 12, 221, 244
- institutions financières internationales 100
- intégration 96
- intégration sociale 243, 253
- Internationale socialiste, 1^{re} 4, 85
- Internationale socialiste, 2^e 4, 163
- Iran
 protection sociale 178
- Iraq
 peuples indigènes 96
- Israël
 condamnée par l'OIT 62
- Italie
 migrants 83, 84, 86
- Iyer, Subraminiam 180
- Japon 29, 47, 91
 protection sociale 176
 qualité du travail 112
 travail des enfants 77
- Jobs Study* 115
- Johnston, G. A. 124
- Jolly, Richard 211, 220
- Jouhaux, Léon 15
- justice sociale 193, 231, 265-6
- Kader 132
- Kalecki, Michael 200
- Katz, Abraham 239, 246
- Kenya 113
 salaires 148
 stratégie de développement 211-12
- Keynes, J. M. 122, 196, 199, 262
- krach de Wall Street (1929) 30, 85
- Labour Relations Act (SA) 57
- laisser-faire *voir* libéralisation
- Leary, Virginia 94
- législations nationales 120
 durée du travail 126
 protection des enfants 75
 protection sociale 176
- Lerner, Abba 196
- Lewis, Arthur 202
- Liban
 migrants 87
- libéralisation 217-18, 219-20, 239
- libéralisation économique 37, 213
- Libéria
 conditions de travail 118
- liberté d'association 4, 8, 50-58
- liberté syndicale 17, 20
- lutte contre la pauvreté 8, 117, 146, 187, 208, 222, 253-4
- lutte contre le chômage 191-5
- Maladies professionnelles 132
- Malawi
 peuples indigènes 96
- Mali
 sécurité 118
- Mandela, Nelson 61
- Maroc
 migrants 90
 travail décent 254
- Marshall, Ray 239
- Marx, Karl 8
- marxisme 205
- maternité 128-9
- Maul, Daniel 47, 70, 236
- Mazowiecki, Tadeusz 56
- mécanisme de plaintes 23-4
- Méditerranée 90

Mexique 247
 migrants 90
 protection sociale 170
migration 30, 101
Millénaire pour le développement 68, 208,
 216, 253, 257, 259
Mkapa, président 256
monde anglo-saxon 168, 218, 257
Un monde meilleur pour tous 253
mondialisation 19-20, 37-8, 183, 222, 225,
 227, 230, 255-7, 265
*Une mondialisation juste: créer des opportunités
 pour tous* 256-7
Morse, David 16, 87, 105, 207-208
morts du travail 131-2
Moyen-Orient
 protection sociale 178
multiculturalisme 94
Murray, J. 126, 129, 130
Mussolini 85
Myanmar
 travail forcé 72

Namibie 60-61
Nations Unies *voir* Organisation des Nations
 Unies
négociation collective 126, 142
New Deal 31, 164, 196
New York 131
Nicaragua
 protection sociale 163
Nixon, James 141
Noakes, Brian 246
normes
 applicabilité 112
 assurance sociale 175
 couverture partielle 159
 de protection
 et colonies 46-8
 et droits de l'homme 44
 exceptions 77-8
 extension 160
 impact 25-7
 influence 152
 internationales du travail 21, 22
 manque de pertinence 151
 minima 239
 ratification 108-109, 120, 124

 relatives aux femmes 63
 sur l'égalité 59
Norvège
 salaire minimum 141
Nouvelle-Zélande
 salaire minimum 141
 sécurité au travail 137

OCDE 115, 127, 224, 237, 239, 246, 253
Oechslin, Jean-Jacques 246
Ohlin, Bertil 110, 235
OIT
 actions pratiques 81-2, 95-6
 Centre permanent d'informations
 (CIS) 134
 Code du travail indigène 47-8, 50
 Commission mondiale sur la dimension
 sociale de la mondialisation (OIT) 92
 commissions d'industrie 235
 conférences *voir* Conférence internationale
 du Travail
 Constitution 3-4, 7, 50, 58, 83, 103-104,
 106, 158
 conventions 4, 22, 144, 159
 (187) 138
 abolition du travail forcé (105, 1957) 73-4
 âge minimum (138, 1973) 79-80
 âge minimum (industrie) (5, 1919) 74, 76
 âge minimum (soutiers et chauffeurs) (15,
 1921) 76
 âge minimum (travail maritime) (7,
 1920) 76
 âge minimum (travaux non industriels)
 (33, 1932) 77-8
 agences d'emploi privées (181, 1997) 117
 assurance-maladie (agriculture) (25,
 1927) 160
 assurance-maladie (industrie) (24,
 1927) 160, 163
 chômage (2, 1919) 83-4, 159, 192, 198
 conservation des droits en matière de
 sécurité sociale (157, 1982) 89
 discrimination (emploi et profession)
 (111, 1958) 59, 66-7
 droit d'association (agriculture) (11,
 1921) 52
 droit d'organisation et de négociation
 collective (98, 1949) 53, 54, 57

- durée du travail (1, 1919) 108, 119, 125
 égalité de rémunération entre hommes
 et femmes (100, 1951) 59, 65-7, 144,
 146-7
 égalité de traitement (accidents du travail
 (19, 1925) 84-5
 égalité de traitement (sécurité sociale)
 (118, 1962) 89, 174
 fixation des salaire minima (131,
 1970) 146-7
 liberté syndicale (87, 1948) 53, 54, 57
 maladies professionnelles (42,
 1934) 134-5
 méthodes de fixation des salaires minima
 (26, 1928) 139, 142, 143, 145, 147, 150
 peuples indigènes et tribaux (169,
 1989) 94, 98-9
 pires formes du travail des enfants (182,
 1999) 80, 81
 plomb blanc (céruse) (13, 1921) 108,
 132-3
 politique de l'emploi (122, 1964) 66,
 206, 207
 populations aborigènes et tribales (107,
 1957) 94, 96-7, 99
 prestations d'invalidité, de vieillesse et de
 survivants (128, 1967) 174
 prestations en cas d'accident du travail
 (121, 1964) 174
 protection de la maternité (3, 1919) 129
 radiations (115, 1960) 135
 salaires minima (agriculture) (99,
 1951) 144, 150
 sécurité et santé des travailleurs (155,
 1981) 137
 sécurité sociale (normes minima) (102,
 1952) 173, 174, 175-6
 semaine des quarante heures (47,
 1935) 124, 125
 soins médicaux et les indemnités de
 maladie (1969) 174-5
 travail à domicile (177, 1996) 117
 travail à temps partiel (175, 1994) 117,
 129
 travail de nuit (171, 1990) 66-7
 travail de nuit des enfants (6, 1919) 76
 travail de nuit (femmes) (4, 1919) 128
 travail de nuit (femmes) (89, 1948) 67
 travail des enfants (182, 1999) 71, 247,
 252
 travail forcé (29, 1930) 70-74, 72
 travailleurs avec responsabilités familiales
 (156, 1981) 66, 129
 travailleurs migrants (66, 1939) 85
 travailleurs migrants (97, 1949) 84, 86,
 89, 92
 travailleurs migrants (143, 1975) 89-90,
 92
 création 7
 Déclaration de Philadelphie (1944) 7-8,
 24, 32, 41, 43, 200
 droit d'association 52
 égalité 59, 65
 migrations 86
 objectif fondamental 233-4
 plein emploi 199
 sécurité sociale 172, 185
 travail décent 249
 tripartisme 16
 Déclarations 24
 apartheid (1964) 24, 60
 égalités des chances et de traitement pour
 les travailleuses (1975) 23
 entreprises multinationales et politique
 sociale 23
 justice sociale pour une mondialisation
 équitable (2008) 11, 24, 260, 261, 263
 principes et droits fondamentaux
 (1998) 10, 13, 24, 41-2, 44, 50, 54, 67,
 74, 80, 101, 245-6, 267
 domaines d'action 9
 droits de l'homme
 historique 45-9
 situation actuelle 50
 échecs 217, 221, 226, 238
 équipe régionale asienne pour la promotion
 de l'emploi 221
 fondation 2
 gouvernance, moyens de 9-10
 groupes représentés 252-3
 historique 30-37
 IPEC 81-2
 monde anglo-saxon 168
 nouvelles questions 268
 Plan asien de la main-d'œuvre 207
 principes et objectifs 2, 7-8, 263
 problèmes internes 231-2, 252, 264

- Programme des Indiens des Andes 95-6, 97
- Programme emplois et compétences techniques pour l'Afrique (PECTA) 207
- Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) 81-2
- Programme international pour l'amélioration des conditions du travail (PIACT) 111-12, 121, 137
- Programme pour l'emploi rural 221
- Programme régional de l'emploi d'Amérique latine et des Caraïbes (PREALC) 219, 221
- Programme STEP 187
- Programme technologies et emploi 221
- publications 120, 165, 168, 214-15
- Recommandations
- chômage (1, 1919) 159, 192
 - formation professionnelle (57, 1939) 64
 - garantie des moyens d'existence (67, 1944) 172
 - inspection du travail (20, 1923) 63
 - méthodes de fixation des salaires minima (30, 1928) 64, 142
 - politique de l'emploi (123, 1965) 66
 - populations autochtones et tribales (104, 1954) 96
 - relation de travail (198, 2006) 117
 - soins médicaux (69, 1944) 172
 - travailleurs migrants (86, 1949) 84, 86
 - travailleurs migrants (151, 1975) 84, 90
- réorganisation interne 223
- représentation 268
- Résolutions
- protection des enfants (1945) 79
 - rôle des employeurs 18-19
 - rôle des ONG 19
 - rôle des syndicats 17-19
 - stratégies 264
 - structure aujourd'hui **12-13**
 - succès et échecs 100, 137, 139, 152-3, 188
 - thèmes et questions 231
 - travail sur le terrain 81-2
- Olivetti, M. 107
- ONU/OIT
- coopération 44-5
- opposition aux normes 27
- Organisation des Etats américains
- travail décent 254
- Organisation des Nations Unies (ONU) 3, 32, 172, 173, 200, 208, 257
- Commission des droits de l'homme 91
- Conventions
- élimination de la discrimination contre les femmes 66
 - internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et de leurs familles 90
- développement 202
- droits au travail 54
- droits de l'homme 43-5
- droits des syndicats 52-3
- emploi 205
- et Israël 62
- femmes 54, 66, 67-8
- migrants 90, 91
- Pacte international des Nations Unies 42
- peuples autochtones 96-100
- questions sociales 37, 242, 253
- travail décent 260
- Organisation internationale de normalisation (ISO) 136
- Organisation internationale des employeurs 18
- Organisation internationale pour les migrations (OIM) 88
- Organisation mondiale de la santé (OMS) 135
- Organisation mondiale du commerce (OMC) 240, 246, 252, 255, 258
- organisations de travailleurs *voir* syndicats
- organisations financières internationales 181
- organisations non gouvernementales 97, 253
- rôle au sein de l'OIT 19, 20
- P**acte de la Société des Nations 43
- Pacte international des Nations Unies 42
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) 43, 54
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) 43, 54, 174, 185
- Pakistan 247
- peuples autochtones 96
 - protection sociale 178
 - salaires 118
- Parlement européen 138
- Parmeggiani, Luigi 135, 137
- pauvreté 39

- Pays-Bas 81
 opposition aux normes 124
 peuples indigènes 99
 silicose 134
- Pays du Sud 189, 237
 protection sociale 176
- pays en développement 115, 149, 235-6
 emploi et chômage 201-203, 206-207
 formation professionnelle 203-204
 lutte contre la pauvreté 208
 productivité 204
 protection sociale 176-7
 retraites 181
 salaire minimum 145
 salaires 149
 sécurité au travail 132, 135
- pays endettés 181, 219, 224
- pays industrialisés 189
 emploi et chômage 205
- PECTA *voir* Programme emplois et
 compétences techniques pour l'Afrique
- pensions *voir* retraites
- Perez de Cuellar, Javier 243
- Peron 145
- Pérou
 protection sociale 163, 170, 176, 177
 salaires 118
- Perrin, Guy 172-3
- Perse 47
 qualité du travail 112
- peuples indigènes et tribaux 4, 94-100
- Phelan, Edward 5, 14, 108, 168-9, 171, 233
- Philippines
 migrants 89
 politique de l'emploi 213
 protection sociale 176
 travail décent 254
- PIACT *voir* Programme international pour
 l'amélioration des conditions de travail
- Pinochet 55, 179
- Plan asien de la main-d'œuvre 207
- Plan d'Ottawa 207
- plein emploi 199, 201, 206, 244, 253
- PNUD 99
- politique de l'emploi 209-213
- politique monétaire 194
- Politiques de l'emploi dans une économie
 mondialisée* 225
- Pologne 35, 36, 55, 88
- protection sociale 182
 retraites 181
 Solidarnosc 4, 56
- Populations aborigènes* 95
- Portugal
 donateur 187
- Poverty and Famines* 221
- PREALC *voir* Programme régional pour
 l'emploi d'Amérique latine et des Caraïbes
- privatisation 36, 179, 218, 219, 223
- prix Nobel de la paix 1, 15, 16
- prix Nobel de l'économie 202, 221
- processus DRSP 117
- productivité 105, 107, 204-205
- Programme des Indiens des Andes 95-6, 97
- Programme emplois et compétences
 techniques pour l'Afrique (PECTA) 207
- Programme international pour l'abolition
 du travail des enfants (IPEC) 81-2
- Programme international pour l'amélioration
 des conditions du travail (PIACT) 111-
 12, 121, 137
- Programme mondial de l'emploi 111, 205,
 219, 220, 236, 237
 abolition de la pauvreté 216-17
 action normative 148-9
 croissance et chômage 210-11
 objectifs sociaux 208
 politique de l'emploi 208-210
 secteur informel 34, 212-13
 sécurité sociale 178
 stratégies de développement 10, 30, 207,
 211-12, 214-16, 221
- programme régional pour l'emploi d'Amérique
 latine et des Caraïbes (PREALC) 219,
 221
- Programme STEP 187
- Programme technologies et emploi 221
- progrès économique 105
- progrès social 105-106
- protection des travailleurs 106
- protection sociale 155
 universelle 184-5
- protection sociale *voir aussi* sécurité sociale
- protectionnisme 31, 241, 246, 247, 255, 267
- Prusse
 protection des enfants 75
- Pursey, Stephen 239

Qualité du travail 104-115, 120
questions sociales 242

Racisme 84, 85, 87

Raj, K. N. 205

Ranis, Gus 213

Rapport sur le développement dans le monde 115

Rapport sur le développement humain 261

Rapport sur le travail dans le monde 2000 184

Rapport sur l'emploi dans le monde 224, 225, 227, 244

Reagan, Ronald 150, 217

réalisation de soi 104-105

recherche 152-3

politique de l'emploi 214

protection sociale 165

salaire minimum 141, 144

santé au travail 133, 135

redistribution des revenus 146, 210, 211-12

réfugiés 85, 86

région du Golfe

migrants 89

régulation du marché du travail 115

régulation mondiale 266-7

Rens, Jef 97

République dominicaine 213

migrants 89

protection sociale 176

retraites 179-83

revendications

femmes 65

peuples indigènes 97, 98

syndicales 51, 75, 124

travailleurs 107

revenu de base 172

revenu minimal 79, 186

Revue internationale du Travail 88, 120-21,

124, 133, 137, 140, 159-60, 165, 169, 180,

193, 196, 200

risque social 186

Robert, Marcel 135, 137

Rodriguez-Piñero, L. 94, 97

rôle de l'Etat 126, 179

chômage 198

Roosevelt, Franklin, président 1, 31, 43, 49,

144, 164, 196

Roumanie 35

Royaume-Uni *voir* Grande-Bretagne

SAFEWORK 137-8

salaires 119-20

minima 139-48, 149-53

productivité 149

salariés de l'industrie

protection sociale 177

Scandinavie 90

protection sociale 157, **161**

Schultz, Theodore 202

secteur informel 34, 118

durée du travail 130-31

pays en développement 113-14, 211, 212-13

peuples indigènes 94

protection sociale 177

revenus 115, 148

sécurité et santé 138-9

secteur rural 115, 214, 221

chômage 197

protection sociale 178

revenus 147

secteur rural *voir aussi* agriculture

sécurité au travail 104-105, 106, 131-9

sécurité et santé 119

sécurité sociale 9, 10, 79, 83-4, 156

lutte contre la pauvreté 187

universelle 189

sécurité sociale *voir aussi* protection sociale

Sécurité sociale: un nouveau consensus 184

Seers, Dudley 145, 209, 210, 211

Sen, Amartya 221, 249

servitude pour dettes 71

sexisme 127

Siam 47

qualité du travail 112

silicose 134-5

Singer, Hans 211

Smoky mountain 81

Social Security Act (USA, 1935) 164

Social Security Pensions. Development and Reform 182

Société des Nations 1, 7, 32, 48, 85, 144, 197, 233

Convention relative à l'esclavage

(1926) 69-70

soins médicaux 172

solidarité 186

solidarité sociale 179-80

Solidarnosc 4, **56**

Somavia, Juan 67, 243, 248, **250**, 251-2, 256

- Sommet de la Terre (Rio de Janeiro, 1992) 242
 sommet des présidents des Amériques (2005) 254
 Sommet mondial (2005) 259
 Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995) 54, 80, 224, 242, 243, 245
 Sommet mondial pour les enfants (New York) 242
 sommet social +5 253
 Sommet social *voir* Sommet mondial pour le développement social
 Soudan
 politique de l'emploi 213
 sous-emploi 130, 202
 Sri Lanka
 migrants 89
 Sri Lanka *voir aussi* Ceylan
 Stack, Maurice 171
 Stein, Oswald 162-3, 168, 169, 171
 Stewart, Frances 220
 Suède
 salaire minimum 142
 Suisse
 migrants 86, 91
 opposition aux normes 124
 protection sociale **161**
 syndicats 50-58, 218
 changement 35
 chômage 198
 femmes 100
 protection des enfants 75-6
 protection sociale 163
 représentativité 18-19
 secteur informel 118
 syndicats internationaux 239
 systèmes de statistiques 261
 systèmes d'information 120-21, 134
- T**
 Takakla, Jukka 138
 Tanzanie
 législation du travail 118
 Tapiola, Kari 239
 taylorisme 107
 Tchécoslovaquie 88
 territoires arabes occupés 62-3
 Thaïlande
 incendie 132
 protection sociale 178
 Thatcher, Margaret 150, 217
 Thibert, Marguerite 65
 Thomas, Albert 14, 18, 65, 108-109, 133, 143-4, 158, 230-31
 Tixier, Adrien 166, 231
 Tou, Alain Ludovic 256
 Trade Boards (Wage Councils, GB) 150
 Trade Union Congress (GB) 150
 Traité de Rome 110, 177
 Traité de Versailles 7, 45, 46, 50, 51, 63
 travail (concept) 38-9
 à domicile 65, 117, 138, 140, 141
 à temps partiel 116-17, 128-9, 130
 de nuit 63, 66-7, 76
 décent 42, 118, 153, 226, 252, 254, 260-62
 des enfants *voir* enfants
 excessif 125-6, 131
 forcé 47, 69-74
 migrants 91
 forcé *voir aussi* esclavage
 travailleurs atypiques 117, 127
 domestiques 68, 73, 89, 117
 masculins 127, 129
 migrants 82-93
 travailleurs, groupe des 18-19, 172, 241
 protection sociale 184
 tripartisme 9-10, 11-16, 31, 100, 253, 268
 en pratique 17-20
- U**
 NICEF 81, 220
 Union africaine
 travail décent 254
 Union Carbide 132
 Union européenne 99, 116
 durée du travail 128
 sécurité au travail 138
 travail décent 254
 Union soviétique 16, 31, 37, 87, 200, 242
 goulags 74
 relations avec OIT 32, 88
 United States Employment Act (USA, 1946) 199
 Université du Sussex, Institut des études sur le développement 145, 211
 urbanisation 29, 35
 URSS *voir* Union soviétique
 Uruguay
 protection sociale 163, 167, 170

L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009

Valticos, Nicolas 56

Vargas 145

Venezuela

 protection sociale 176

Venezelos 166

Viet Nam

 protection sociale 176, 178

Walesa, Lech 56

Wilson, Woodrow, Président 6

Winant, John G. 166

Wolfe, Humbert 142

