



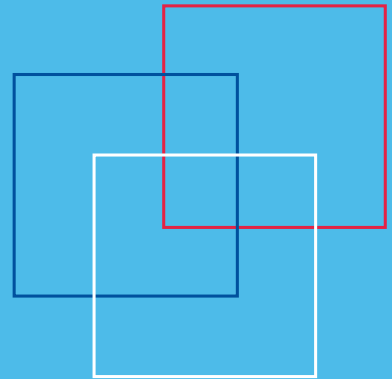
Organisation
internationale
du Travail

100
1919-2019

LA FORCE MOTRICE

NAISSANCE ET ÉVOLUTION DU TRIPARTISME – RÔLE DU GROUPE DES TRAVAILLEURS

Kari Tapiola



 **La Force motrice**

NAISSANCE ET ÉVOLUTION DU TRIPARTISME
– RÔLE DU GROUPE DES TRAVAILLEURS

La Force motrice

NAISSANCE ET ÉVOLUTION DU TRIPARTISME – RÔLE DU GROUPE DES TRAVAILLEURS

Kari Tapiola

Copyright © Organisation internationale du Travail 2019
Première édition 2019

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 Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel à rights@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. Consultez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ISBN: 978-92-2-133399-9 (imprimé)

ISBN: 978-92-2-133400-2 (web pdf)

Bureau International du Travail.

13.01.3

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.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

Cette publication a été réalisée par l'Unité de production des publications (PRODOC) du BIT.

*Création graphique, conception typographique, mise en pages,
impression, édition électronique et distribution.*

Le BIT veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon
qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable.

Code: SCR-ICA

Préface

Le livre que vous êtes sur le point de lire est le fruit de la collaboration entre le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et Kari Tapiola, figure majeure du mouvement syndical. A la fois témoin et acteur de l'évolution de l'OIT, Kari retrace ici une page peu connue de l'histoire de notre Organisation à travers le rôle important joué par des syndicalistes, en particulier le Groupe des travailleurs du Conseil d'administration de l'OIT, pour renforcer les droits des travailleurs et promouvoir la justice sociale.

La publication de ce livre au moment où l'OIT célèbre son centenaire a deux objectifs:

Premièrement, rendre hommage à tous les syndicalistes, anonymes ou célèbres, qui ont contribué à l'histoire de l'OIT. Cet hommage largement mérité nous rappelle que bon nombre des acquis et avantages dont nous bénéficions aujourd'hui dans le monde du travail sont l'aboutissement d'un long combat mené par des syndicalistes courageux qui ont pris leurs responsabilités à des moments clés dans l'histoire de l'OIT.

Deuxièmement, apporter une modeste contribution aux efforts déployés pour susciter l'intérêt dans la recherche sur le mouvement syndical. Nous espérons que ce livre encouragera des chercheurs à étudier de près les syndicats, sans lesquels le tripartisme, qui est un ingrédient essentiel pour garantir la justice sociale et un travail décent pour tous, n'aurait plus aucun sens.

Ancien journaliste et membre actif du mouvement syndical, Kari nous plonge dans les origines de la seule organisation tripartite du système des Nations Unies qui associe gouvernements, employeurs et travailleurs dans le processus de prise de décisions. Il revient sur les moments clés de l'histoire de l'OIT depuis sa création en 1919 jusqu'à aujourd'hui, à travers les grandes figures du mouvement syndical. Comme le souligne fort à propos le titre de cet ouvrage, la force motrice de l'OIT est bien le Groupe des travailleurs, qui réunit des syndicalistes du monde entier. Au lendemain de la Première guerre mondiale, pendant la Grande dépression des années 1920, la Seconde guerre mondiale, la décolonisation, la Guerre froide puis la mondialisation et tant d'autres moments clés de notre histoire, l'OIT a toujours été présente pour régler et influencer le monde du travail. A partir d'exemples, l'auteur nous montre aussi comment l'OIT contribue à protéger les droits des travailleurs dans bon nombre de pays où les syndicalistes sont menacés.

A travers les témoignages de nombreux acteurs majeurs, Kari dévoile également les racines d'ACTRAV, le département que j'ai l'honneur de diriger, qui soutient les organisations de travailleurs dans le monde entier. Cela montre l'importance accordée au tripartisme par les fondateurs de l'OIT, conscients qu'ils étaient de la nécessité de renforcer les syndicats pour instaurer le dialogue social dans les différents pays. Les deux Bureaux créés par l'OIT, ACTRAV et ACT/EMP, sont l'héritage de cette vision des fondateurs de l'Organisation et ils continuent aujourd'hui à aider les partenaires sociaux et à promouvoir le tripartisme.

Alors que la question de l'avenir du travail s'avère un des enjeux cruciaux pour nous tous, ce riche et captivant témoignage de Kari Tapiola illustre l'importance du tripartisme dont les travailleurs ont toujours été des acteurs essentiels et continuent de l'être aujourd'hui. Au nom de mes collègues de l'OIT, je tiens à remercier Kari pour cette précieuse contribution. Mes remerciements vont aussi à l'ensemble des collaborateurs d'ACTRAV, à mes prédécesseurs et à tous ceux qui ont contribué par leurs témoignages à l'écriture de ce livre.

Les hasards de l'Histoire font que l'OIT, qui célèbre cette année son centenaire, est depuis 2012 dirigée pour la première fois par un ancien syndicaliste, Guy Ryder. Il n'y a pas meilleur exemple pour démontrer que le syndicalisme et le tripartisme sont des valeurs sûres pour garantir un travail décent et la justice sociale pour tous.

Maria Helena ANDRE
Directrice d'ACTRAV

Remerciements

J'ai réalisé ce travail en quelques mois au début de 2019 et admet volontiers toutes ses imperfections telles que raccourcis occasionnels, retours en arrière, formulations rapides et inévitables omissions. J'ai concocté moi-même l'essentiel du texte, pour le meilleur ou pour le pire, à partir des éléments rassemblés depuis quarante-cinq ans tout au long de ma collaboration avec l'OIT et le Groupe des travailleurs. Le sujet mériterait vraiment que des chercheurs s'y consacrent afin de poursuivre ce travail pendant encore quelques années et idéalement qu'une équipe tripartite soit constituée pour couvrir correctement les enjeux des trois acteurs concernés. Ce travail aurait peut-être ainsi pris une autre forme mais je ne pense pas que le message de base eut été différent: l'action fondamentale de l'OIT est guidée par celle du Groupe des travailleurs.

Je tiens particulièrement à remercier mon amie de longue date Maria Helena André, directrice d'ACTRAV, et Mamadou Kaba Souaré, qui m'a guidé dans la rédaction de ce document, sans jamais interférer dans mes choix. Je remercie également les autres collaborateurs d'ACTRAV que j'ai consultés: Anna Biondi, Sergeyus Glovackas, Enrico Cairola, Claire La Hovary, Faustina Van Aperen et Anita Sieta-ram, ainsi qu'Harry Cunningham et son équipe à Turin.

J'ai pu contacter d'anciens directeurs d'ACTRAV et des ex-secrétaires du Groupe des travailleurs ainsi qu'échanger avec Eddy Laurijssen, Giuseppe Querenghi, John Svenningsen, Jim Baker, Manuel Simon et Dan Cunniyah. Les points de vue de Serguei Popello, Niels Enevoldsen et Michiko Hayashibala m'ont également été très précieux.

J'ai eu également de longues discussions avec bon nombre de mes collègues du BIT, des membres de délégations et des représentants d'organisations syndicales nationales et internationales. Les contacts avec mes amis membres du Groupe des employeurs m'ont aussi beaucoup apporté pour mieux connaître la réalité du fonctionnement de l'OIT. La liste de tous ces contributeurs est si longue que je ne pourrais pas tous les citer mais je tiens à les remercier collectivement.

J'ai eu le privilège de pouvoir discuter au fil des années avec Guy Ryder, actuel Directeur général de l'OIT, de bon nombre des questions abordées dans ce document mais aucune des mes conclusions ou observations ne prétendent refléter son point de vue. Le Secrétaire général de la CSI, Sharan Burrow, et la Secrétaire du Groupe des travailleurs, Raquel Gonzalez, m'ont largement aidé dans ma tâche en m'invitant il y a quelque temps à discuter du rôle de l'OIT pour les syndicats avec l'équipe de la CSI à Bruxelles.

Enfin, je tiens à remercier l'historienne de l'OIT, Dorothea Hoeltker et les responsables des archives de l'Organisation, Remo Becci et Jacques Rodriguez, pour le soutien qu'ils m'ont apporté dès le début et tout au long de ce travail.

Kari Tapiola
Genève, le 9 mai 2019

TABLE DES MATIÈRES

Préface	v
Remerciements	vii
1. Introduction	1
2. Naissance de l'OIT et du tripartisme	5
Le début du tripartisme	8
3. Le tripartisme, un outil international	11
Traiter avec les travailleurs et les employeurs	12
Succès et problèmes	13
La question des femmes	14
«Travail indigène»	15
Liberté d'association	18
La nature internationale du tripartisme à ses débuts	19
4. Tripartisme pendant la guerre et la reconstruction	21
Coopération bi et tripartite	23
Le tripartisme en tant que ressource pour la reconstruction	23
5. La géopolitique et l'illusion de l'unification	27
Le plan Marshall et la Guerre froide	28
Le modèle bipartite soviétique	29
6. Guerre froide et rivalité entre syndicats	31
La quadrature du cercle: universalisme contre tripartisme	34
La convergence: perspectives et illusions	36
7. Le pluralisme au sein du Groupe des travailleurs	39
L'Afrique et l'effet de l'apartheid	39
Les effets de la Détente en Europe	42
Asie et Amérique latine	44
Un bref hiatus	46
8. Des structures économiques mondiales en pleine évolution	49
Les entreprises multinationales	49
Refroidissement dans les années 1980	50
Pologne	54

9. Transition et mondialisation	59
Le débat sur les normes et le Groupe des travailleurs.....	61
La résurgence de la question du travail des enfants.....	63
Le commerce et les normes du travail.....	64
10. Les programmes d'éducation des travailleurs	67
Fusion.....	69
11. Le vingt-et-unième siècle	71
Violations des droits fondamentaux du travail.....	72
Une nouvelle crise économique.....	75
12. Les cent prochaines années	79
La pertinence du tripartisme pour la prise de décisions.....	79
Normes internationales du travail.....	80
Comment «utiliser» le système.....	81
Les Objectifs de développement durable.....	82
13. La trajectoire du Groupe des travailleurs	85
Dirigeants du groupe.....	87

1. Introduction

C'est l'histoire d'un siècle d'accomplissements mais pas forcément de victoires. Le principal d'entre eux – la création de l'Organisation internationale du Travail (OIT) en 1919 en tant qu'institution permanente dédiée au monde du travail – se situe au lendemain de la fin de la première guerre mondiale. Les revendications des syndicats, qui appelaient à intégrer la perspective des travailleurs au traité de paix, furent entendues. Toutefois, comme l'histoire l'a montré, le trop-plein de batailles gagnées au détriment d'une véritable collaboration sema les graines des conflits à venir.

Le Belge Walter Schevenels était alors le secrétaire général de la Fédération syndicale internationale (FSI) avant de devenir pendant plusieurs années celui du Groupe des travailleurs de l'OIT. Dans son livre retraçant l'histoire de la FSI, il souligne l'importance de l'OIT malgré les déboires des premiers temps lorsque la menace d'un soulèvement révolutionnaire en Europe s'apaisa et que les gouvernements firent machine arrière par rapport à leurs engagements initiaux. «La décision de faire de l'OIT une organisation tripartite et de donner aux employeurs et aux travailleurs un droit de contrôle sur elle était néanmoins révolutionnaire et même encore maintenant, trente ans plus tard, elle donne à l'OIT une place unique en tant qu'agence intergouvernementale»¹.

Les origines de la FSI remontent à 1901. Animée par une idéologie relativement modérée, elle devait alors défendre les positions de ses membres face à des tendances plus radicales au sein du mouvement syndical international. Dans le même temps, elle était trop «socialiste» au goût des syndicats des Etats-Unis. A travers sa participation à l'OIT, la FSI s'ancrait solidement dans une position intermédiaire. Dans la lutte pour les droits des travailleurs, l'idée de coopérer avec les représentants des employeurs au sein d'une même organisation n'était pas facile à défendre.

Le Néerlandais Jan Oudegeest, un des membres travailleurs du Conseil d'administration de l'OIT et premier secrétaire du Groupe des travailleurs, déclarait en 1921 que même si le Bureau international du Travail et la FSI étaient «tout désignés pour collaborer», certaines «imperfections» devraient être prises en considération au fil du temps. Et parmi elles, le fait que les conventions internationales du travail n'étaient pas automatiquement contraignantes pour les gouvernements.

¹ Schevenels, W.: *Quarante-cinq années, 1901-1945; Fédération Syndicale Internationale* (Editions de l'Institut E. Vandervelde, 1964), p. 58.

Oudegeest avertissait que, si nécessaire, les travailleurs n'hésiteraient pas à recourir aux «moyens les plus énergiques» pour faire avancer leurs intérêts².

L'expérience des cent dernières années montre que même avec ces moyens énergiques, les avancées en matière de droits des travailleurs sont obtenues uniquement de manière progressive par la négociation et le compromis. Les gouvernements, les syndicats et les employeurs ont tous vécu des victoires et des défaites, souvent sous l'action de forces externes au marché du travail. Le monde du travail n'est pas une bulle isolée. Ce manuel tente de montrer à quel point il est étroitement lié au contexte économique et politique mondial et dans quelle mesure la coopération tripartite peut influencer ce contexte.

Le Comité d'organisation de la première Conférence de l'OIT à Washington considérait déjà «qu'il pourra être désirable de prendre des dispositions pour que le Bureau soit renseigné sur les intentions respectives des patrons et des ouvriers»³. Il ne s'agissait pas alors de créer une division ou unité technique pour assister les délégués lors des réunions de l'OIT mais plutôt de prendre des dispositions visant à établir une interaction permanente entre le Bureau et le Groupe des employeurs et celui des travailleurs.

Le premier Directeur de l'OIT, Albert Thomas, tenait à ce que la culture du tripartisme anime non seulement l'Organisation mais aussi son secrétariat permanent, le BIT. Une récente évaluation parle de semblant de tripartisme⁴ en référence au Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) de l'OIT. Au sein du système qui a évolué au cours des cent dernières années, le Bureau constitue un des quatre représentants du point de vue des travailleurs. Les trois autres sont le Groupe des travailleurs de chacune des réunions tripartites, le Secrétariat du Groupe des travailleurs et les organisations syndicales internationales, qui prennent en dernier ressort les décisions politiques.

C'est pourquoi les responsables d'ACTRAV doivent bien maîtriser leurs dossiers pour épauler chaque Groupe des travailleurs lors des sessions de la Conférence internationale du Travail (CIT), du Conseil d'administration et des autres assemblées tripartites. En même temps, la politique d'ACTRAV n'est pas différente de celle de l'OIT ou du Groupe des travailleurs. On considère toutefois qu'une de ses missions consiste à soutenir des syndicats libres, indépendants et démocratiques et à promouvoir les droits humains et syndicaux⁵.

² BIT: *Revue internationale du travail* n°1, 1921, pp. 47-48.

³ BIT: *Mémoire sur l'organisation du Bureau du travail* Annexe I: Procès-verbaux de la première session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Washington, nov. 1919.

⁴ BIT: *Organizational Review of the Bureau for Workers' Activities (ACTRAV)*, Final report, fév. 2016.

⁵ BIT: Circulaire N°183 (Rev. 1), Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), 8 nov. 1994. Voir aussi *Mandat du Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et du Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV)*, annonce du Directeur général, 5 oct. 2016.



Le Groupe des travailleurs du Conseil d'administration tel qu'élu pour la période 2017 - 2020.

Alors qu'on attend de tous ces responsables qu'ils soient en contact avec les institutions gouvernementales mais aussi avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, en particulier par le biais d'activités sur le terrain, ACTRAV et le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) doivent leur faciliter la tâche et coordonner leur action⁶. Dans l'ensemble, ce qui vaut pour ACTRAV s'applique aussi à ACT/EMP. En général, quiconque ayant travaillé dans l'un de ces deux groupes non gouvernementaux se familiarise très vite avec la façon dont fonctionne l'autre.

ACTRAV est aujourd'hui le descendant d'unités ayant simultanément servi le Directeur général et le Groupe des travailleurs. ACTRAV a aussi hérité de l'expérience du programme d'éducation des travailleurs lancé en 1950. Il en résulte tout un ensemble de connaissances acquises sur le terrain et prêtes à servir le mouvement syndical international.

⁶ BIT: *Relations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs*, Circulaire n°26, 8 juin 1971.

Cette monographie vise à expliquer pourquoi le Groupe des travailleurs est un des moteurs clés de l'OIT et non un simple organe auxiliaire qui, avec les représentants des employeurs, apporte une dose de «valeur ajoutée» au processus décisionnel intergouvernemental. Pour simplifier, on peut dire que l'agenda du Groupe des travailleurs est la raison d'être de l'OIT. Depuis le dix-neuvième siècle, il façonne les politiques des gouvernements et des employeurs dans le domaine du travail et en matière sociale, reflétant en permanence les priorités du moment.

Nous voulons expliquer comment cet agenda a influencé l'orientation générale et les décisions fondamentales de l'OIT. Certains des événements décrits ici peuvent être très instructifs pour relever les défis qui se posent aujourd'hui. Ce document s'appuie sur un grand nombre d'exemples historiques qui illustrent pourquoi l'OIT est la «conscience sociale» du monde et comment les syndicats peuvent tirer parti de ses ressources.

▶ 2. Naissance de l'OIT et du tripartisme

L'espoir des syndicats de réussir à empêcher l'éclatement de la première guerre mondiale en 1914 par un mouvement de grève générale a tourné court. Pourtant, moins de quatre ans plus tard, ils présentaient un programme qui a encore toute sa place aujourd'hui. Ce sont les syndicats qui sont à l'origine du fameux principe selon lequel «le travail n'est pas une marchandise», énoncé pour la première fois par l'économiste irlandais John Kells Ingham lors du Congrès des syndicats britanniques (TUC) qui s'est tenu à Dublin en 1880¹.

La structure de l'OIT était une construction britannique. L'idée de créer une institution permanente dédiée au monde du travail a été fortement inspirée par les Britanniques et calquée sur l'approche du TUC annuel, qui depuis 1868 se réunissait autour d'un programme où figuraient déjà bon nombre des principes fondateurs de l'OIT.

Bien que les syndicats aient préconisé la création d'une organisation permanente du travail, le Bureau international du Travail, fondé à Bâle en 1901 par l'Association internationale pour la législation du travail, péchait par son manque d'autorité et de pouvoir exécutif. C'est ainsi qu'a germé l'idée d'une organisation associant les gouvernements et les syndicats; avant même la conférence de paix en 1919 à Paris, le TUC avait déjà accepté le principe d'une égalité de représentation entre les syndicats et les employeurs au sein de la nouvelle organisation.

C'est ainsi que les employeurs, quelque peu pris par surprise, furent intégrés à la nouvelle organisation en tant que membres à part entière. L'expérience de

¹ Ce principe fait l'objet d'une abondante documentation: P. O'Higgins: «'Labour is not a Commodity' – an Irish Contribution to International Labour Law», dans *Industrial Law Journal* (1993, vol. 26, n°3, sept.), pp. 225–234. S. Evju: «Labour is not a Commodity: Reappraising the Origins of the Maxim», dans le *European Labour Law Journal* (2013, vol. 4, n°3), pp. 222–229. M. Ruotsila: «'The Great Charter for the Liberty of the Workingman': Labour, Liberals and the Creation of the ILO», dans la *Labour History Review* (2002, vol. 67, n°1, avril), pp. 29–47. Samuel Gompers était particulièrement irrité par la présence du terme «simplement» dans l'énoncé du principe dans le Traité de Versailles. Ce terme a été supprimé dans la Déclaration de Philadelphie de 1944.

ministres qui avaient été responsables syndicaux tels le britannique George Nicol Barnes et le Belge Emil Vandervelde, contribua à convaincre les autres de l'urgence d'une telle organisation. Pour autant, le projet initial en disait très peu sur ses objectifs et son programme.

Pour définir les grandes lignes de son programme et de son budget, le premier Directeur de l'OIT, le Français Albert Thomas, un socialiste et ancien ministre de l'Armement, s'est appuyé sur les «souhais formulés par les syndicats lors de leurs conférences internationales à Leeds (1916) et Berne (1917)»².

Sa vision d'origine, celle d'un bureau qui traiterai aussi bien avec les gouvernements, les employeurs et les syndicats, ne s'est pas concrétisée. Il proposa d'attribuer un rôle central à une division politique qui serait directement en contact avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Mais firent défaut aussi bien le financement par la Société des Nations que le soutien politique en faveur d'un bureau véritablement indépendant.

Les organisations syndicales des anciens adversaires et des pays neutres présentèrent leurs revendications. Deux dirigeants syndicaux siégeaient à la Commission du travail de la conférence de paix de Paris de 1919: le Français Léon Jouhaux, secrétaire général de la Confédération générale du travail (CGT) et le président de la Commission, Samuel Gompers, qui était également à la tête de la Fédération américaine du travail (AFL). Ils avaient participé à l'élaboration des revendications. La proposition d'insérer des «clauses ouvrières» dans le traité de paix avait été formulée par la CGT lors de la conférence de Leeds³.

L'Europe d'après-guerre était confrontée aux conséquences de la révolution russe, si bien que la conférence de paix accepta de se baser sur les revendications des syndicats. Au début de 1919, les révolutionnaires avaient été défaits en Allemagne mais les soulèvements se poursuivaient en Hongrie et en Bavière. Des grèves avaient lieu en Grande-Bretagne tandis qu'à Paris, la troupe était dans la rue pour contenir les manifestants. Jouhaux lui-même se retira de la délégation française après avoir été blessé lors de violents affrontements le premier mai. A ce moment-là, la Commission du travail avait achevé sa tâche.

Dans la version finale du traité de paix, préparée principalement par le ministre des affaires étrangères britannique Arthur Balfour, la vingtaine de propositions formulées par les syndicats furent ramenées à neuf principes «d'une importance particulière et urgente»:

² BIT: Procès-verbaux de la Deuxième session du Conseil d'administration du Bureau International du Travail, Paris, 26–28 janv. 1920, p. 28.

³ Le programme de Leeds est repris dans le livre de B. Georges et D. Tintant: *Léon Jouhaux: Cinquante ans de syndicalisme* (Paris, Presses Universitaires de France, 1962), pp. 457–460.

1. Le principe dirigeant...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 été encore 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 État devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

L'OIT s'est appuyée sur ces principes pour élaborer les normes internationales du travail et l'objet de ses principaux programmes. Dans ses mémoires, Harold Butler les appelle les neuf professions de foi de l'OIT, sur lesquelles Albert Thomas a bâti un remarquable corps de doctrine avec toute la dialectique d'un théologien médiéval⁴.

Les conventions adoptées par la première CIT en 1919 descendent directement de ces principes; la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie) de 1919 jouant un rôle prépondérant en la matière. Celles sur le chômage, la protection de la maternité, le travail de nuit des femmes et l'âge minimum s'inspirent aussi de ces mêmes principes.

Toutefois la première tâche de l'Organisation était de déterminer comment elle voulait travailler. L'approche choisie a été mise à l'épreuve lors de la première CIT à Washington à la fin de l'automne 1919.

⁴ Butler, H.: *Confident Morning* (Londres, Faber and Faber, 1950), p. 173.



Cette photo de Samuel Gompers, président de l'American Federation of Labor (AFL) et d'Albert Thomas date de 1918, donc avant la création de l'OIT. Gompers rendait visite aux troupes américaines en Europe et Thomas était le ministre français de l'Armement.

Le début du tripartisme

Des syndicats de différentes formes s'étaient développés avec l'industrialisation en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en Europe continentale depuis le début du dix-neuvième siècle. Des organisations d'employeurs se constituèrent en réaction à deux phénomènes: des revendications de plus en plus internationales portées par les travailleurs et le développement de législations nationales sur le travail et les questions sociales. Dans le prolongement de la création de l'OIT, des représentants des employeurs au sein de l'Organisation fondèrent la leur en 1920.

Dans son histoire de l'Organisation internationale des employeurs, Jean-Jacques Oechslin qualifie l'OIT de «cadeau non sollicité» pour les employeurs qui n'avaient pas participé aux travaux préparatoires. Malgré cela, ils estimèrent qu'ils avaient tout intérêt à unir leurs forces à celles des travailleurs pour contenir l'excès de réglementation et de contrôle des relations industrielles par les gouvernements⁵.

La coopération tripartite au sein de l'OIT s'est illustrée la première fois lors de la session initiale du Conseil d'administration à Washington le 27 novembre 1919. La discussion portait sur la nomination du premier Directeur de l'Organisation.

⁵ Oechslin, J.-J.: *L'Organisation Internationale des Employeurs: Trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (Genève, 2001), p. 20.

Les représentants des gouvernements proposaient une solution temporaire. Léon Jouhaux insista pour que le Conseil d'administration prît une décision définitive. Louis Guérin, qui représentait les employeurs français, proposa de suspendre la séance pendant dix minutes afin de permettre aux groupes de se concerter⁶.

Le principal architecte de l'Organisation, Edward Phelan, réalisa immédiatement que quelque chose d'important venait de se passer même si cela avait échappé à la plupart des participants⁷. A la reprise de la séance, Jouhaux déclara que les deux groupes avaient convenu qu'une décision devait être prise immédiatement. Les membres du Groupe des travailleurs et du Groupe des employeurs du Conseil d'administration élurent les Français Albert Thomas et André Fontaine aux postes de Directeur et Président de l'Organisation respectivement.

Pendant la Conférence elle-même, répondant à l'impatience des délégués des gouvernements, Guérin leur avait expliqué pourquoi les réunions de groupe étaient nécessaires. «Ce sont des pourparlers qui doivent avoir lieu entre nous, patrons, parce qu'il faut d'abord nous mettre d'accord avec nous-mêmes avant de nous mettre d'accord avec les autres; ensuite il nous faut faire le nécessaire pour entrevoir la possibilité de nous mettre d'accord avec nos collègues ouvriers⁸.»

Au cours des négociations à Paris, le lobbying de dernière minute exercé par Edward Phelan avait abouti à la règle selon laquelle chaque gouvernement disposait de deux voix, et les Groupes des employeurs comme des travailleurs d'une voix chacun. Lors de la première session du Conseil d'administration, il se passa ce que Phelan avait été l'un des rares à anticiper. Les employeurs et les travailleurs unirent leur voix et remportèrent le vote, profitant de l'absence de certains représentants de gouvernement.

⁶ BIT: Procès-verbaux de la Première session du Conseil d'administration du Bureau International du Travail, Washington, nov. 1919, p. 2.

⁷ Phelan, E.J.: *Albert Thomas et la création du B.I.T* (Paris, B. Grasset, 1936).
Waline, P.: *Un patron au Bureau International du Travail* (Paris, Editions France-Empire, 1976), p. 27.

⁸ BIT: Conférence Internationale du Travail, Première session annuelle, Washington, 29 oct.-29 nov. 1919, p. 36.

3. Le tripartisme, un outil international

Sur insistance de la FSI, le statut de membre de l'OIT a été accordé à l'Allemagne et l'Autriche lors de la Conférence de Washington en 1919. L'Organisation a tenté d'éviter autant que possible toute position vindicative de la part des vainqueurs de la Première guerre mondiale. Les syndicats allemands étaient des acteurs importants de la FSI et de l'histoire du syndicalisme européen. Leur président, Carl Legien, participa à la deuxième session du Conseil d'administration en janvier 1920.

En dehors de l'Europe, l'OIT catalysa la formation et la consolidation de syndicats. En Inde, le fait d'avoir convié les syndicats à participer à la nomination annuelle du délégué des travailleurs a contribué à la création du Congrès national des syndicats indiens. Au Japon, le débat houleux sur la représentation des travailleurs a ouvert la voie à la décision de confier cette représentation aux syndicats. Les délégués des travailleurs de ces deux pays ont pleinement exercé leur droit d'expression et d'opposition aux politiques gouvernementales restrictives.

Les Etats-Unis n'ont pas adhéré immédiatement à l'OIT et les relations avec l'AFL n'étaient pas une question qui intéressait le Groupe des travailleurs, pas plus que la scission entre les syndicats de gauche radicaux et l'Internationale d'Amsterdam. A Moscou, l'Internationale syndicale rouge considérait l'OIT comme un instrument de collaboration de classes et la boycotta jusqu'à ce que l'Union soviétique y adhère en 1934. Le Groupe des travailleurs salua l'arrivée des représentants des syndicats américains et russes. Seul Josephus Serrarens de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC), s'opposa à la validation des pouvoirs du délégué des travailleurs soviétiques¹. Dans le même temps, la FSI étudiait une éventuelle affiliation des syndicats soviétiques, qui finalement n'eut jamais lieu.

La FSI essentiellement socialiste et les syndicats chrétiens avaient des divergences de vue sur le travail des femmes et sur les alignements politiques. Les syndicats chrétiens préféraient que le travail des femmes se limite aux tâches ménagères² et se montrèrent initialement ambivalents face aux organisations fascistes en Italie et en Allemagne. Mais lorsque les syndicats furent anéantis dans l'Allemagne nazie, la CISC perdit près de quarante pour cent de ses membres.

¹ BIT: Conférence Internationale du Travail, 23e session, Genève, 1937, p. 297.

² Pasture, P.: *Histoire du syndicalisme chrétien international : La difficile recherche d'une troisième voie* (Paris, L'Harmattan, 1999), pp. 114–116.



Trois directeurs: au centre Albert Thomas (1920 – 1932), à gauche Harold Butler (1934 – 1938) et à droite Edward Phelan (1941 – 1948). Cette photo a été prise en 1922 alors que Butler était directeur adjoint du BIT et Phelan en dirigeait la division diplomatique.

Traiter avec les travailleurs et les employeurs

Au départ, les relations avec le Groupe des travailleurs et celui des employeurs reposaient sur les contacts personnels d'Albert Thomas. Dans son livre, Edward Phelan se remémore clairement comment, lors de la Conférence maritime de Gênes en 1920, le Directeur s'aventura sur le «terrain, plus dangereux à certains égards, du réseau compliqué des systèmes et conflits syndicaux dont les fils sont connus exclusivement des initiés et où toute intervention extérieure peut provoquer de vifs ressentiments et est, en tout cas, inefficace. Les entrées qu'il avait dans ce monde peu connu tout comme sa connaissance intime des personnalités qui le composaient et des problèmes compliqués qui s'y posaient furent une des contributions importantes apportées par Albert Thomas au Bureau international du Travail³.»

³ Phelan, E.J.: *Albert Thomas et la création du B.I.T* (Paris, B. Grasset, 1936)

Phelan admettait ainsi que d'autres au sein du Bureau ne possédait pas cette connaissance. Thomas ne put s'opposer à la FSI car elle détenait les sièges des travailleurs au sein du Conseil d'administration. Néanmoins il maintint ses réseaux ouverts aux syndicats chrétiens par l'intermédiaire d'un linguiste qui travaillait au Bureau⁴ et il assista à un congrès de la CISC.

Le Groupe des employeurs était moins enthousiaste à propos du leadership d'Albert Thomas. Contrairement à leurs attentes, il n'avait pas retiré assez vite sa casquette de socialiste et syndicaliste⁵. Il assistait à des congrès syndicaux et mettait un point d'honneur à rencontrer les syndicats dans leurs permanences, même dans un climat tendu comme ce fut le cas en Espagne en 1925. Lors d'un séjour à Moscou, étape d'un périple qui devait le mener jusqu'en Extrême-Orient, Albert Thomas fit également des gestes d'ouverture en direction des syndicats soviétiques lors d'une réunion en 1928 avec leur président Mikhaïl Tomski mais ses efforts n'aboutirent pas⁶.

Après sa mort, son successeur Harold Butler eut des relations plus distantes avec le Groupe des travailleurs. Il était en meilleure position pour négocier avec les Etats-Unis, qui rejoignirent l'OIT en 1934. Il entretint des relations cordiales avec les syndicats américains et encore plus amicales avec les milieux d'affaires et les intellectuels, qui s'intéressaient plus à la gestion scientifique et aux relations industrielles qu'à la législation internationale du travail. Avec le New Deal, les principaux artisans de l'adhésion des Etats-Unis à l'OIT furent le président Franklin D. Roosevelt et sa ministre du travail, Frances Perkins.

Léon Jouhaux, le représentant des travailleurs le plus en vue, dut défendre sa participation à l'OIT et à la Société des Nations face aux critiques qu'il essuya au sein de la CGT. Le temps consacré à leurs engagements internationaux par les responsables syndicaux nationaux a toujours été l'angle d'attaque favori de leurs opposants. Léon Jouhaux expliqua que l'OIT avait produit plusieurs conventions importantes, même s'il s'interrogeait sur la volonté des gouvernements de les appliquer. Toutefois, sans l'OIT, la frustration des travailleurs risquait de les faire descendre dans la rue⁷.

Succès et problèmes

L'essentiel du travail et du débat techniques au sein de l'OIT pendant l'entre-deux-guerres porta sur le temps de travail. On discuta notamment de la lente ratification de la convention (n° 1) sur la journée de travail de huit heures et de son application.

⁴ Pasture, P.: *op. cit.*, p. 119.

⁵ Oechslin, J.-J.: *L'Organisation Internationale des Employeurs: Trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (Genève, 2001), p. 35. L'impression positive initiale des employeurs était due au rôle d'Albert Thomas en tant que ministre français de l'armement pendant la première guerre mondiale.

⁶ Thomas, A.: *A la rencontre de l'Orient: Notes de Voyage 1928-1929* (Genève, Société des Amis d'Albert Thomas, 1959), pp. 22-25

⁷ Da Silva, G.: *Léon Jouhaux: Une vie de combat pour le syndicalisme libre et indépendant* (Paris, L'Harmattan, 2014), pp. 411-413.



Margaret Bondfield de la confédération des syndicats britanniques (TUC) a assisté à la Conférence internationale du Travail de 1919 en tant que conseillère. Elle fut la première porte-parole des travailleurs au sein de la Commission d'application des normes en 1927. Elle fut également déléguée du gouvernement à la Conférence. Sur cette photo, elle assiste à la Conférence de 1930 en tant que ministre du travail.

Cette convention avait une très grande valeur symbolique et bénéficiait déjà du soutien de bon nombre de législations nationales. Comme aucune discussion préparatoire n'avait été possible, l'application de la convention occupa une place de choix dans les débats de la CIT pendant une décennie. L'attention se porta par la suite sur la convention (n° 47) des quarante-heures, 1935. Elle promettait d'alléger le chômage mais les travailleurs devaient aussi avoir la garantie qu'elle n'entraînerait pas de réductions de salaire.

Le système tripartite permit au Groupe des travailleurs de remettre en question l'approche paternaliste des gouvernements et des employeurs vis-à-vis des travailleurs. Les discussions revenaient toujours aux fondamentaux des normes internationales du travail. Le Groupe des travailleurs affirma à plusieurs reprises que l'objectif des normes n'était pas de réglementer des pratiques inhumaines mais de les abolir, qu'il s'agisse du recours au travail des enfants ou des inégalités raciales et de celles entre hommes et femmes. Avec l'OIT, les travailleurs disposaient d'une plateforme et d'une voix, et en de nombreuses occasions ils remportèrent la partie.

La question des femmes

Plusieurs raisons expliquent l'attribution d'un siège à Samuel Gompers et Léon Jouhaux à la Commission du travail de 1919. L'une d'elles était d'éviter que se tienne, en même temps que les négociations de paix à Paris, une conférence syndicale internationale qu'ils avaient planifiée et qui aurait impliqué une participation

allemande. Les militantes féminines réussirent à organiser des conférences parallèles à Paris et pendant la première Conférence de Washington de l'OIT, mais le fruit de leurs efforts ne jouit manifestement pas de la même visibilité. La proposition de nomination obligatoire de femmes dans chaque délégation resta lettre morte. Pourtant la Constitution de l'OIT appelait les femmes à participer aux inspections du travail. Elle stipulait également que lorsque des *questions intéressant spécialement des femmes venaient en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devrait être une femme*. Ce n'était pas grand-chose mais à l'époque c'était une avancée notable.

La question de savoir s'il fallait axer les efforts sur la protection des femmes ou sur celle de tous les travailleurs a perduré par la suite avec l'interdiction du travail de nuit. Ce fut l'objet d'une des conventions de la Conférence de Washington et de discussions qui se poursuivirent jusqu'à la révision de cette convention en 1934 et au-delà. Il n'y avait pas toujours de convergence entre les priorités des syndicalistes femmes, des militantes féministes ou des universitaires spécialisées sur ce sujet⁸.

En Europe du Nord, les syndicalistes femmes n'appréciaient pas l'approche protectrice de l'OIT et plaidaient en faveur de l'égalité des opportunités et des conditions de travail. Dans le même temps, les syndicats chrétiens s'opposaient à l'emploi des femmes mariées. L'accent mis sur l'égalité a fini par gagner du terrain. Les négociations au sujet de la convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, menées pour le Groupe des travailleurs par la syndicaliste et future présidente de la Confédération suisse Ruth Dreifuss, réconcilieront finalement l'approche initiale centrée sur la protection des femmes et l'objectif d'en finir autant que possible avec le travail de nuit, notamment pour des raisons de compétitivité, que ce soit celui des hommes ou des femmes.

«Travail indigène»

Alors que la participation des femmes à la Conférence, au moins en tant que conseillères techniques, avait été inscrite dans la Constitution de l'OIT, le Groupe des travailleurs fit pression en faveur de la représentation des travailleurs des colonies. En 1927, le délégué des travailleurs de l'Inde, V. V. Giri – qui deviendra plus tard président du pays – présenta une résolution visant à inclure des travailleurs des territoires coloniaux ou sous mandat aux délégations chaque fois que les discussions porteraient sur des questions les concernant⁹. La résolution, qui tenait en une

⁸ Scheiwe, K. et Artner, L.: «International Networking in the Interwar Years: Gertrud Hanna, Alice Salomon and Erna Magnus», dans E. Boris, D. Hoehltker et S. Zimmerman (eds): *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards, and Gender Equity, 1919 to Present* (Genève, OIT et Brill, 2018), pp. 75–96.

⁹ BIT: *Résolution concernant le travail indigène*, Compte-rendu des débats, Conférence Internationale du Travail, Dixième session, Genève, 1927, p. 683.



Comité de la Conférence portant sur le travail forcé en 1930. Sur la rangée du milieu figure le délégué du gouvernement français, Blaise Diagne, député du Sénégal, qui se heurta en séance plénière au délégué français des travailleurs, Léon Jouhaux.

phrase, fut transmise au Conseil d'administration qui répondit que la nomination des délégués et des conseillers techniques était du ressort des Etats membres.

Une autre résolution de V. V. Giri proposait que la Conférence ne se penche pas uniquement sur le travail forcé mais plus largement sur la question complexe du travail sous contrat. La Société des Nations, lors de ses discussions sur l'esclavage, décida de déferer la question du travail forcé à l'OIT. L'intérêt pour cette question était crucial pour les conditions de travail dans les colonies. En principe, les Etats membres devaient avoir étendu les dispositions des conventions qu'ils avaient ratifiées à leurs possessions coloniales («non-métropolitaines»). C'était loin d'être le cas et ce qui fut accompli résulta des pressions exercées par les syndicats et les experts réformistes des gouvernements et du Bureau international du Travail.

Le Groupe des travailleurs joua un rôle décisif lors des négociations sur la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Son porte-parole auprès du Comité de la Conférence portant sur le travail forcé était le président de l'Union générale des travailleurs (UGT) espagnols, Julián Besteiro de Fernández, également professeur de philosophie à l'Université de Madrid. En fait, à l'époque, bon nombre des délégués et conseillers techniques du Groupe des travailleurs étaient diplômés de l'université. Plusieurs étaient également membres de la représentation nationale.

Léon Jouhaux avança les arguments du Groupe des travailleurs lors de la session plénière décisive de 1930, avec en face de lui le représentant du gouvernement français et ardent défenseur de la puissance coloniale du pays, Blaise Diagne, qui était également député du Sénégal. Les amendements adoptés par la session plénière permirent d'obtenir l'accord du Groupe des travailleurs sur le texte de la convention.

Ils incluait la promesse d'engager des actions dans le futur pour interdire de façon inconditionnelle le travail sous contrat à court et long terme¹⁰.

Shiva Rao, le délégué des travailleurs de l'Inde, dénonça vigoureusement le travail forcé, le qualifiant de système brutal. Il regretta également la quasi absence de représentation de travailleurs des colonies lors des délibérations. Un autre conseiller technique très actif du Groupe des travailleurs, Hadji Agos Salim, de Sumatra, faisait partie de la délégation néerlandaise.

En 1935 et 1936, la Conférence négocia une convention sur le recrutement des travailleurs indigènes. Les conditions étaient particulièrement dures pour les travailleurs des mines d'or d'Afrique australe. Comme dans le cas de la convention sur le travail forcé, ce sont les travailleurs qui déclarèrent que le but n'était pas de réglementer le travail forcé, une pratique coloniale inacceptable, mais de l'éliminer complètement¹¹.

Los des négociations, le Groupe des travailleurs avait à sa tête William George Ballinger, conseiller du délégué des travailleurs britanniques. En 1928, il avait été envoyé en Afrique du Sud par le parti travailliste afin de soutenir le syndicat des travailleurs du commerce et de l'industrie. Il conseilla par la suite le Congrès national africain (ANC) et représenta la population de couleur jusqu'à ce que l'apartheid abolisse même cette forme indirecte de représentation. En 1935, la délégation des travailleurs britanniques incluait également un conseiller swazilandais, Norman Xumalo.

Lors des négociations décisives de 1936, William George Ballinger fut rejoint par Isabel Oyarzábal de Palencia, qui représentait les travailleurs espagnols. Elle avait été la première inspectrice du travail en Espagne et la seule femme du Comité sur l'esclavage de la Société des Nations. Isabel Oyarzábal de Palencia participa à l'élaboration du texte et regretta en particulier qu'une interdiction claire du travail des enfants ne soit pas adoptée.

En séance plénière, les employeurs sud-africains présentèrent un amendement les exemptant de payer les frais de déplacement des travailleurs, dépense qui pouvaient représenter entre 15 et 20 pour cent de leur salaire. Différentes parties se sont vigoureusement opposées à cette proposition, notamment le représentant des travailleurs sud-africain qui s'exprimait au nom des travailleurs «européens et non européens» du pays. Après deux votes à main levée et un à bulletin secret, l'amendement des employeurs fut rejeté à une très courte majorité.

William George Ballinger défendit avec succès la convention (n° 36) sur le recrutement des travailleurs indigènes, 1936, même si certaines de ses dispositions

¹⁰ BIT: Compte-rendu des débats, Conférence Internationale du Travail, 14e session, Genève, 1930, pp. 269-334.

¹¹ Les rapports de la commission et les discussions en séance plénière figurent dans le Compte-rendu des débats des 18e (1934) et 20e (1936) sessions de la Conférence internationale du Travail.

représentaient «la limite possible des compromis» pour les travailleurs. La convention ne mentionne ni la liberté d'association ni les conditions d'emploi mais les parties s'engagèrent à ce que ces questions soient traitées par les conventions futures sur le «travail indigène».

Ballinger regretta à plusieurs occasions que le recrutement des travailleurs indigènes ne suscite pas le même intérêt auprès des peuples européens que la semaine des 40 heures¹². Lorsque la Conférence adopta la convention (n° 65) sur les sanctions pénales (travailleurs indigènes), 1939, le porte-parole du Groupe des travailleurs était le seul représentant des travailleurs indigènes dans l'assistance. Le conseiller des travailleurs des Pays-Bas, Soekiman Wirjasandjojo, qualifia d'esclavage déguisé les sanctions pénales infligées aux travailleurs sous contrat. Les délégués des gouvernements de l'Inde et de la Chine approuvèrent la position du Groupe des travailleurs¹³.

Ces discussions préfiguraient la résurgence de la question de la discrimination raciale dans les années 1960. Elles prouvent également que sans l'action du Groupe des travailleurs, l'appel à bannir le travail forcé dans les colonies n'aurait pas été entendu lors des débats internationaux sur le sujet.

Liberté d'association

Les principes de liberté d'association et d'importance de l'existence d'organisations syndicales représentatives et indépendantes faisaient plus que jamais leur chemin, impulsés par la conviction d'Albert Thomas que le tripartisme ne pourrait fonctionner que si l'OIT soutenait en particulier le partenaire le plus fragile, c'est-à-dire les syndicats.

La convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, stipule que les travailleurs ruraux ont les mêmes droits en matière de liberté d'association que les travailleurs de l'industrie, bien qu'elle ne définisse pas ces droits. Le nombre de pays (123) l'ayant ratifié est remarquablement élevé et parmi eux figurent des pays qui n'ont pas ratifié les instruments ultérieurs garantissant la liberté d'association. Mais les négociations visant à adopter une convention complète sur la liberté d'association n'ont pas abouti dans les années 1920 en raison de désaccords sur le droit de ne pas se syndiquer et du souhait de certains gouvernements d'exempter ou d'excuser leurs structures corporatistes, comme l'organisation fasciste en Italie. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que la Conférence fut prête à rediscuter de cette question.

En attendant, la Commission de vérification des pouvoirs continua de se concentrer sur l'indépendance des syndicats. Le Groupe des travailleurs fit appel

¹² BIT: Compte-rendu des débats, Conférence internationale du Travail, 19e session, Genève, 1935, p. 413.

¹³ BIT: Compte-rendu des débats, Conférence internationale du Travail, 25e session, Genève, 1939, pp. 300–330.

à cette Commission pour faire appliquer l'obligation fixée par la Constitution de nommer les représentants des travailleurs après consultation des organisations les «plus représentatives». Au fil des années, les pouvoirs des délégués n'ont été invalidés qu'à onze reprises, en comptant les cas impliquant la délégation tripartite hongroise après la répression de l'insurrection de 1956. Toutefois le processus de vérification est devenu de plus en plus interactif et inquisiteur, ce qui a eu un effet notable¹⁴.

Les pouvoirs du délégué des travailleurs italien ont été contestés dès 1923, lorsque la dissolution des syndicats a été prononcée dans le pays et que travailleurs et employeurs ont été contraints de rejoindre les corporations fascistes. Le gouvernement italien protesta parce que les représentants des travailleurs fascistes étaient exclus du Conseil d'administration et des fonctions officielles de la Conférence. Toutefois, la Constitution de l'OIT ne put être invoquée pour limiter l'autonomie d'aucun de ces deux Groupes. Les délégués aux ordres des gouvernements purent assister à la Conférence mais pas prendre part aux activités d'élaboration des politiques du Groupe des travailleurs.

En 1933, après son accession au pouvoir en Allemagne, Adolf Hitler nomma Robert Ley, le directeur du Front allemand du travail, délégué des travailleurs du pays. Il arriva à la Conférence accompagné des dirigeants des syndicats socialistes et chrétiens mais ces derniers avaient pour consigne de ne pas prendre la parole. Le Groupe des travailleurs décida d'exclure Robert Ley et ses conseillers techniques issus du Front allemand du travail et contesta leurs pouvoirs. Après plusieurs échanges houleux, l'Allemagne retira ses pouvoirs à R. Ley et quitta la Conférence. Peu de temps après, elle se retira de l'OIT elle-même¹⁵.

L'Italie suivit une approche différente jusqu'à ce qu'elle finisse en 1936 par elle-même ne plus participer à la Conférence. Malgré le rôle de premier plan que le pays avait joué depuis la création de l'OIT, il ne parvint pas à convaincre les autres parties que ses corporations fascistes, qui rassemblaient des travailleurs et des employeurs, représentaient une sorte de coopération tripartite, et encore moins une version améliorée de cette coopération.

La nature internationale du tripartisme à ses débuts

Lors de ses fréquents déplacements, Albert Thomas n'assista à aucune réunion tripartite. Les Etats membres avaient en effet tendance à préférer les accords bipartites qui débouchaient sur des conventions collectives. La forme de tripartisme pratiquée

¹⁴ Petrović, D.: «Le mécanisme de vérification des pouvoirs», dans J.-M. Thouvenin et A. Trebilcock (dir.): *Le droit international social* (Paris, Bruylant, 2013), pp. 267–285.

¹⁵ Tostorff, R.: *Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley: Ablehnung der Nazi Diktatur durch die Internationale Arbeitskonferenz 1933 in Genf* (Francfort-sur-le-Main, VAS, 2007).

par les corporations fascistes italiennes n'était pas considérée comme le modèle à suivre.

Une résolution présentée conjointement par les représentants des employeurs et des travailleurs du Canada et adoptée par la Conférence en 1928, suggérait au BIT de présenter de temps à autre à la Conférence des rapports sur le «développement de l'esprit de collaboration» entre travailleurs et employeurs¹⁶. Cela donna lieu à une série d'études sur des cas nationaux spécifiques. La coopération et les relations industrielles bipartites gagnèrent de l'importance lorsque la Grande Dépression obligea l'OIT à se pencher à la fois sur les politiques économiques et de l'emploi ainsi que sur les processus de management.

Dans son rapport présenté à la Conférence de 1932 peu de temps avant sa mort, Albert Thomas fait le lien entre relations industrielles et tripartisme déclarant que «la représentation des patrons et des ouvriers dans les organismes de tous les degrés doit, pour leur succès même, émaner des organisations professionnelles. En fait, c'est l'organisation syndicale qui à travers les évolutions les plus diverses paraît être demeurée la cheville ouvrière des relations industrielles». Et d'ajouter que la coopération entre syndicats et employeurs a permis d'obtenir de bons résultats. Il tente également d'apaiser à la fois les craintes des syndicats, qui estimaient courir un risque de co-optation par des comités d'entreprise et autres accords de collaboration, et celles des employeurs, refusant de partager trop de pouvoir avec les organisations syndicales¹⁷.

¹⁶ BIT: *Résolution concernant le développement de l'esprit de collaboration entre employeurs et travailleurs*, Conférence internationale du Travail, 11e session, Genève, 1928.

¹⁷ BIT: Rapport du Directeur, Conférence internationale du Travail, 16e session, Genève, 1932, pp. 64-65.

4. Tripartisme pendant la guerre et la reconstruction

Pendant l'entre-deux-guerres, le tripartisme ne fut jamais abordé lors des Conférences et il n'y eut aucune proposition d'adoption de normes internationales du travail sur ce sujet. En 1939, alors que la Seconde Guerre mondiale se profilait, le Conseil d'administration, en réaction à une proposition du Groupe des travailleurs, estima qu'il était urgent pour la Conférence de traiter de la question du tripartisme. Elle était donc à l'ordre du jour de la Conférence de 1940 mais qui fut annulée en raison de la guerre.

Une Conférence spéciale fut organisée à New York en 1941 afin de démontrer que malgré l'obligation pour l'OIT de s'exiler à Montréal pendant le conflit, l'Organisation était toujours en vie et opérationnelle. Le Directeur général par intérim, Edward Phelan, consacra son rapport à l'OIT et la reconstruction. Il entendait ainsi rappeler que l'Organisation existait et qu'elle reprendrait toutes ses fonctions une fois la guerre terminée.

Phelan souligna les différences entre les conditions des travailleurs en Allemagne ou dans les territoires occupés et les accords volontaires conclus dans les pays démocratiques.

La guerre telle qu'elle se fait aujourd'hui, a changé de caractère : la politique sociale en est devenue un élément essentiel, parce qu'elle est étroitement unie aux besoins de la défense et parce qu'elle est en fin de compte au cœur de l'enjeu dont la lutte doit décider. Nul pays ayant le souci de sa défense, ne peut se permettre d'ignorer les mesures sociales prises par l'Allemagne ou par l'Angleterre... Nul pays ne peut se désintéresser de l'aspect social des méthodes dont l'Allemagne entend se servir pour consolider ses conquêtes et dont l'application affecterait profondément les conditions sociales et économiques du monde entier¹.

La Conférence discuta de la coopération tripartite en se référant à un rapport d'étude sur le rôle des syndicats et des employeurs nationaux dans l'effort de guerre.

¹ BIT: *L'OIT et la reconstruction économique et sociale*, Rapport du Directeur par intérim du Bureau international du Travail à la Conférence de l'Organisation internationale du Travail, New York, Oct. 1941 (Montréal, OIT, 1941), pp. 96-97.



Edward Phelan signe la Déclaration de Philadelphie à la Maison Blanche en présence de (de gauche à droite) Franklin D. Roosevelt, le président des Etats-Unis, Cordell Hull (secrétaire d'Etat), Walter Nash (président de la 26e session de la CIT), Frances Perkins (le ministre américain du travail ayant exercé le plus long mandat à ce poste) et Lindsay Rogers (directeur adjoint de l'OIT), Washington DC, 17 mai 1944.

Ce rapport soulignait le besoin essentiel de collaboration à tout moment, et en particulier en temps de guerre, afin d'assurer la flexibilité des méthodes utilisées². Il mettait en avant les effets néfastes qu'avaient sur la productivité les longues heures de travail, l'insuffisance du temps de repos et des soins médicaux et l'absence de prise en compte du point de vue des employés sur leurs conditions de travail. Des études réalisées alors par le ministère de la défense des Etats-Unis prétendaient que, malgré la pression de la production en temps de guerre, les droits fondamentaux du travail étaient respectés.

Lors de la session plénière de la Conférence, certains gouvernements déplo-
rèrent que les conclusions se limitassent à préconiser des pratiques qu'ils avaient déjà
adoptées, tandis que d'autres auraient souhaité que la Conférence endosse leurs mé-
thodes particulières de mise en œuvre du tripartisme. Finalement, tous s'accordèrent

² BIT: *Wartime developments in government–employer–worker collaboration: Supplement to Methods of collaboration between the public authorities, workers' organizations and employers' organizations* (Montréal, ILO and McGill University, 1941), pp. 87–102.

sur le fait qu'il faudrait plus de temps pour parvenir à des conclusions sur les formes idéales de tripartisme. Un cadre ou modèle précis en la matière restait à établir.

Au début de la guerre, Wilfred Jenks, le conseiller juridique du BIT, avait justifié le soutien apporté par l'Organisation à la politique alliée en se basant sur sa Constitution. En 1944, conjointement avec Edward Phelan, il élaborait la Déclaration de Philadelphie qui établit un large mandat en matière de coopération tripartite, en s'étendant à la question de la guerre et de la paix.

Coopération bi et tripartite

La coopération bipartite au sein de l'OIT concernait particulièrement le secteur maritime. Dans les années 1940, lors des discussions au sujet de l'avenir des activités sectorielles, la question fut soulevée quant à la façon, bipartite ou tripartite, de les mener. À leur création, les Commissions pour l'industrie de l'OIT étaient tripartites mais des arguments en faveur d'une approche bipartite avaient été également avancés.

La session du Conseil d'administration de 1943, qui décida d'organiser la CIT à Philadelphie l'année suivante, délibéra à propos de la forme que devaient prendre les Commissions pour l'industrie. Les employeurs privilégiaient une organisation sectorielle bipartite.

L'OIT adhéra toutefois à la logique d'Adrien Tixier, alors ministre du travail du gouvernement de la France libre. Il se référait à l'expérience des discussions d'avant-guerre portant sur la semaine des 40 heures, qui montraient que «les commissions consultatives bipartites ou tripartites sont d'excellents instruments de préparation de la réglementation internationale». Même lorsque les gouvernements y étaient également représentés, l'atmosphère de ces réunions était plus propice à faire avancer les choses que lors de la Conférence. «Il est arrivé souvent que des propositions émanant de délégués gouvernementaux ont fait sortir la Commission de l'impasse où avaient abouti les discussions entre employeurs et travailleurs³.»

Tixier savait de quoi il parlait. Albert Thomas l'avait recruté au début des années 1920 pour coordonner le travail du BIT sur la sécurité sociale.

Le tripartisme en tant que ressource pour la reconstruction

Tout au long de la Grande Dépression et de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la reconstruction, les syndicats des pays démocratiques furent amenés progressivement à jouer un rôle reconnu sur la scène internationale. Le tripartisme aida l'OIT à traverser les périodes de crise économique et politique. Il devint bientôt encore plus urgent de renforcer ce rôle alors que la décolonisation entraînait l'émergence rapide

³ BIT: Procès-verbaux de la 91e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Londres, 1943, p. 69.



David Morse prononçant une allocution à l'occasion de la ratification par le Japon de la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale, en 1965. Assis de gauche à droite: Jean Mori, vice-président du Groupe des travailleurs du Conseil d'administration de l'OIT, Wilfred Jenks, directeur général adjoint de l'Organisation, Erik Dreyer, président de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale concernant le cas du Japon, Hisao Kodaira, ministre japonais du travail, David Morse, directeur général de l'OIT, Morio Aoki, ambassadeur du Japon à Genève et Akira Iwai, secrétaire général du Conseil général des syndicats du Japon.

d'une multitude d'Etats indépendants. Le travail colonial ou «indigène» auquel avait eu affaire auparavant l'OIT devint celui de citoyens de pays indépendants et de leur économie souveraine.

L'expérience de la Seconde Guerre mondiale, de la reconstruction et de l'assistance technique nécessaire pour la décolonisation donnèrent une dimension nationale au tripartisme. Comme le dit David Morse dans son discours lors de la remise du prix Nobel de la paix à l'OIT en 1969, le tripartisme était quasiment inconnu à l'échelle nationale en 1919:

En insistant sur la participation de délégations tripartites à sa Conférence et à ses réunions, l'OIT a imposé aux gouvernements et aux employeurs de traiter avec les syndicats sur un pied d'égalité et de les considérer comme des partenaires de négociation à part entière, au moins pour ce qui est de la représentation au sein de l'OIT. Et si ce concept a pu être accepté et appliqué à Genève, pourquoi ne le serait-il pas dans chaque Etat membre⁴?

⁴ Morse, D.A.: «ILO and the Social Infrastructure of Peace», discours prononcé à l'occasion de la remise du prix Nobel de la paix à l'OIT, Oslo, 11 déc. 1969, p. 23.

Au moment de la Conférence de Philadelphie, le Groupe des employeurs était prêt à soutenir les principes de liberté d'association et d'expression. L'insistance initiale sur la reconnaissance du droit à ne pas se syndiquer était mise à l'écart. Au vu des expériences vécues avec les systèmes totalitaires, il était clair que la liberté d'entreprendre pouvait être tout autant menacée que le droit des travailleurs à se syndiquer et à agir. Les employeurs étaient prêts également à adhérer à la position de 1919 qui leur accordait, à l'instar des travailleurs, les droits liés à la liberté d'association.

La Déclaration de Philadelphie et les conclusions de la délégation pour les questions constitutionnelles, qui a amendé la Constitution lors de la Conférence de 1946 à Montréal, insistent sur la nécessité d'indépendance des organisations de travailleurs et d'employeurs les «plus représentatives».

Une résolution «concernant l'indépendance du mouvement syndical» présentée par les gouvernements et les employeurs a été adoptée en 1952. Une fois l'Union soviétique devenue membre de l'OIT, une autre résolution sur la protection des droits syndicaux fut adoptée par la Conférence de 1955. Elle y «réaffirme l'importance qu'elle attache aux droits fondamentaux des employeurs et des travailleurs et de leurs organisations respectives et, en particulier, à leurs droits de liberté et d'indépendance⁵».

⁵ BIT: *Résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical*, Conférence internationale du Travail, 35e session, Genève, 1952; BIT: *Résolution concernant la protection des droits syndicaux*, Conférence internationale du Travail, 38e session, Genève, 1955.

5. La géopolitique et l'illusion de l'unification

En 1945, l'optimisme d'après-guerre amena la plupart des courants du syndicalisme international à s'unir sous la bannière de la Fédération syndicale internationale (FSI). Mais cela déclencha rapidement une bataille existentielle quant à l'avenir de l'OIT, les différentes parties s'agrégeant autour de deux pôles opposés : la Fédération Syndicale Mondiale (FSM), soutenue par l'Union soviétique et l'AFL, basée aux Etats-Unis. La première remplaça la FSI mais l'AFL n'y avait pas adhéré. Les autres membres du Groupe des travailleurs de l'OIT furent entravés par les désaccords au sein de la FSM, qui de plus en plus se faisait l'écho de la position des syndicats soviétiques et de ceux des autres pays communistes.

Le sujet d'interrogation immédiat était qui s'occuperait de la liberté d'association et comment? Derrière s'en profilait un autre: est-ce que les questions liées au monde du travail continueraient à être traitées par l'OIT tripartite ou bien par la toute nouvelle Organisations des Nations Unies et son Conseil économique et social?

La FSM et l'Union soviétique ne voulaient pas que la liberté d'association soit du ressort de l'OIT tripartite. La majorité communiste au sein de la direction de la FSM espérait obtenir via les Nations Unies ce qui jusqu'alors avait été contrôlé par les membres de la FSI faisant partie de l'OIT. Le gouvernement soviétique se méfiait des employeurs privés qui en 1937 avaient déposé plainte auprès de la Commission de vérification des pouvoirs de la CIT au sujet des nouveaux dirigeants socialistes.

Des propositions parallèles furent présentées aux Nations Unies par la FSM et l'AFL. Les négociations en vue de l'adoption de la convention (n° 87) sur la liberté d'association, 1948, donnèrent lieu à une série d'échanges entre l'ECOSOC et l'OIT. Ils aboutirent à la reconnaissance par l'ONU de l'autorité de l'OIT, avec laquelle elle conclut son premier accord de coopération avec une agence spécialisée en 1946. Le signataire de l'accord pour l'ONU était son secrétaire général, le Norvégien Trygve Lie. Ami d'Albert Thomas, il avait défendu des syndicats en tant qu'avocat dans les années 1920 et participé aux premières Conférences de l'OIT en tant que conseiller du Groupe des travailleurs. Il fut une des nombreuses personnalités à occuper différents postes au sein du mouvement syndical et à contribuer à l'histoire de l'OIT à plusieurs reprises.



Deux légendes de l'OIT: Wilfred Jenks, qui en fut longtemps conseiller juridique puis Directeur général, et Léon Jouhaux, délégué des travailleurs français pendant l'entre-deux-guerres puis jusqu'en 1952. Ils ont collaboré, entre autre, à l'élaboration de la Convention sur la liberté syndicale. New York, Etats-Unis, 23 octobre 1953.

Le plan Marshall et la Guerre froide

Le conflit entre 1945 et 1949 au sein de la FSM était externe au Groupe des travailleurs de l'OIT mais il portait dans une large mesure sur l'Organisation. La reconstruction européenne était une question brûlante qui concernait également les Nations Unies¹.

Le Groupe des travailleurs avaient d'énormes attentes dans ce domaine. Lors de la Conférence de 1947, la résolution proposée par Léon Jouhaux en soutien à la reconstruction européenne fut adoptée à l'unanimité². Il avait pour hypothèse que les Alliés, dont les dirigeants étaient réunis à Paris au même moment, iraient ensemble de l'avant.

Toutefois, cette vision optimiste ne s'est pas traduite par des actes. Sous la pression soviétique, la Pologne et la Tchécoslovaquie annulèrent leur participation au plan Marshall. Les syndicats proches de l'Union soviétique, dont la CGT dans sa majorité, s'opposèrent farouchement aux efforts de reconstruction soutenus par les Etats-Unis tandis que les membres européens de l'ancienne FSI ne pouvaient qu'y être favorables. Après tout, le programme de reconstruction était directement ins-

¹ Une autre question cruciale concernait le rôle des Secrétariats Internationaux de Syndicats de Travailleurs, qu'une majorité de la FSM souhaitait faire passer sous le contrôle de l'organisation centrale des internationales sectorielles. Fortes de leur propre histoire et de leurs structures spécifiques, ces internationales ne l'entendaient pas de cette oreille et jouèrent un rôle important dans la création de la CISL en 1949.

² BIT: *Résolution concernant la reconstruction de l'Europe et du monde*, Conférence internationale du Travail, 30e session, Genève, 1947.

piré de la Conférence spéciale de l'OIT de 1941 à New York et de la Conférence de Philadelphie de 1944.

Les deux fédérations syndicales américaines, l'AFL et la CIO, étaient étroitement impliquées dans la reconstruction et la réhabilitation des syndicats des pays qui avaient été occupés par l'Allemagne ou s'étaient alliés avec elle. Dans cette dernière, il fallait rebâtir les syndicats de zéro. Alors que dans les trois zones d'occupation ouest-allemandes, l'objectif était de les greffer aux racines traditionnelles du mouvement syndical pré-hitlérien, la zone occupée par l'URSS appliquait le modèle de structure syndicale soviétique.

L'unité de la FSM s'effrita et, en 1948, les syndicats soutenant le plan Marshall établirent un comité consultatif pour le programme de reconstruction. Cet organe, baptisé Commission syndicale consultative (TUAC), incluait les syndicats chrétiens d'Europe de l'Ouest. En 1949, les syndicats pro-reconstruction fondèrent la Confédération internationale des syndicats libres (CISL). L'OIT avait reconnu officiellement le statut consultatif des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs et l'étendit à la toute nouvelle CISL quelques mois à peine après sa création.

La plupart des membres du Groupe des travailleurs du Conseil d'administration appartenaient à la CISL, qui ouvrit un bureau à Genève en 1951 afin de faciliter la coordination de la politique du Groupe. En plus de promouvoir activement les conventions de l'OIT sur la liberté d'association, elle mit l'accent sur les questions traditionnelles des salaires, du temps de travail et des conditions de travail. L'abolition du travail forcé et de la discrimination reprit de l'importance dans les discussions. Comme c'était le cas avant la guerre, lorsqu'il était question du travail forcé, les syndicalistes issus des colonies en voie de devenir indépendantes purent participer aux réunions de l'OIT en tant que conseillers du Groupe des travailleurs ou via la CISL et la Confédération mondiale du travail (CMT)³. Le statut consultatif de la CISL permit également aux syndicats dissous d'avoir leur place à la CIT.

Le modèle bipartite soviétique

Pour comprendre comment, au sein de l'ONU nouvellement créée, l'Union soviétique et ses alliés pouvaient sérieusement envisager de voir la FSM prendre la place occupée par l'OIT depuis 1919, il faut se rappeler que le système soviétique déléguait toutes les questions concernant le travail aux organisations syndicales. Les autorités gouvernementales étaient obligées de consulter les syndicats pour tout ce qui concernait le travail et les questions sociales. Dans la hiérarchie communiste, formalisée par sa nomenklatura, les dirigeants syndicaux avaient souvent plus de pouvoir

³ Carew, A.: «Towards a free trade union centre», dans le livre d'A. Carew et M. van der Linden (eds): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berne, Peter Lang, 2000), p. 231.

que les ministres ou les responsables gouvernementaux mais néanmoins ils restaient dans l'obligation d'appliquer les instructions du Parti communiste⁴.

Le modèle soviétique était bipartite. Ce n'était pas totalement différent de ce que les syndicats avaient envisagé pour l'OIT lors des conférences de Leeds et de Berne avant que les négociateurs britanniques ne dotassent l'Organisation d'une structure décisionnelle tripartite. Mais vu le cours qu'avait pris la révolution bolchévique, aucune tentative d'adoption d'un système bipartite démocratique n'eut lieu en Russie soviétique.

Le modèle bipartite soviétique était détestable aux yeux des employeurs car il ne leur accordait aucun rôle. Lorsque l'Union soviétique adhéra à l'OIT en 1954 et que la Guerre froide commença à monopoliser les débats de la Conférence, certaines des discussions les plus véhémentes eurent lieu entre le Groupe des employeurs et les représentants des pays socialistes.

Excepté ceux appartenant à l'AFL et ses syndicats associés, les membres du Groupe des travailleurs de la CISL étaient plus mesurés dans leurs propos. Ils voyaient un intérêt limité à adopter un discours idéologique anti-entreprise devant des employeurs avec lesquels ils négociaient dans leur pays. Les années 1960 n'étaient pas non plus la bonne période pour s'aliéner les délégués travailleurs des anciennes colonies, devenues des «pays en développement», après avoir obtenu leur indépendance. Sur le continent africain, en particulier, on appelait haut et fort à la solidarité régionale et les pays nouvellement indépendants faisaient l'objet de pressions de la part de la CISL et de la FSM.

En principe, les membres de l'Organisation de l'Unité Syndicale Africaine (OUSA), créée en 1973, ne devaient pas appartenir à d'autres organes internationaux. Un arrangement a été négocié entre l'OUSA et la CISL quant à la participation africaine au Groupe des travailleurs du Conseil d'administration⁵.

⁴ Spravochik profsojuznovo rabotnika. Profizdat, 1979, pp. 27 – 28. Ce manuel explique les dispositions légales aux termes desquelles les ministères de l'URSS étaient dans l'obligation d'approuver toutes les décisions sur les questions du travail en même temps que les syndicats soviétiques.

⁵ Gumbrell-McCormick, R.: «Facing new challenges: The International Confederation of Free Trade Unions (1972–1990s)», dans le livre d'A. Carew et M. van der Linden (eds): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berne, Peter Lang, 2000), p. 424.

6. Guerre froide et rivalité entre syndicats

Le Groupe des travailleurs de l'OIT continua d'être composé en majorité par des membres de la CISL, même si cela fut au prix de quelques ajustements. La FSI avait insisté en 1919 sur l'obligation pour le Groupe des travailleurs d'être constitué uniquement de membres de plein droit mais dès la première Conférence, il incluait un Conseiller des travailleurs issu des syndicats chrétiens des Pays-Bas. Après un temps d'hésitation, ces syndicats n'adhérèrent ni à la FSM en 1945 ni à la CISL en 1949.

Sauf pendant une courte période, entre 1934 et 1939, les syndicats soviétiques et leurs alliés radicaux considéraient l'OIT comme un outil de collaboration de classes. Après la Seconde guerre mondiale, elle était à leurs yeux une structure gênante via laquelle le monde du travail faisait des compromis avec le capital. Mais elle devint de plus en plus un lieu de réunion et un forum d'expression des idées politiques. La présence des syndicats des pays en développement témoignait du nouveau pluralisme grandissant de l'Organisation. Après la rupture de 1949, une concurrence s'établit entre la CISL et la FSM pour ramener des syndicats sous leurs ailes mais sans déployer des moyens de persuasion trop agressifs. Cela prit notamment la forme de programmes d'assistance.

Lorsque l'Union soviétique – incluant l'Ukraine et la Biélorussie – rejoignit l'OIT en 1954, un changement s'opéra dans la dynamique du Groupe des travailleurs de la Conférence. La FSM était désormais représentée par son principal adhérent et elle était soutenue par plusieurs pays socialistes.

Suite à l'adhésion soviétique, le Conseil d'administration de l'OIT mis en place un comité de trois experts présidé par le Britannique Lord Arnold O. McNair avec pour mission de rendre compte de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs vis à vis du contrôle du gouvernement¹. Dans son rapport de 1956, le Comité indique ne pas avoir identifié de cas de contrôle – harcèlement, sanctions administratives, dissolution forcée – dans les pays industrialisés. Il constate en revanche des restrictions inquiétantes dans des «pays moins avancés» issus de la vague de décolonisation. Il n'y avait pas d'organisations d'employeurs en Union

¹ BIT: «Rapport du Comité de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs» [Le « rapport McNair»], dans *Bulletin officiel* (1956, vol. 39, n° 9, mars.), pp. 512-630.

soviétique, mais le Comité conclut que l'étendue des pouvoirs, du discernement et des responsabilités des directions socialistes pourrait améliorer le travail de l'OIT.

Le Comité ne décéla aucune preuve de contrôle direct du gouvernement sur les syndicats soviétiques. Il identifia néanmoins un motif d'inquiétude, à savoir le rôle du Parti communiste, qui d'après la constitution soviétique, était de guider les syndicats. Un autre rapport demandé après l'adhésion de l'Union soviétique à l'OIT concluait que malgré leur relation étroite avec le Parti communiste, les syndicats soviétiques ayant été créés avant la Révolution bolchévique, ils avaient un rôle légitime sur le lieu de travail².

A l'époque, les pays qui venaient d'obtenir leur indépendance recherchaient des modèles de développement et leurs syndicats reçurent l'aide de différentes sources internationales. Bon nombre d'entre elles avaient eu des liens avec les syndicats des ex-empires coloniaux et avaient pris part au processus d'indépendance. Dès le départ, la CISL avait pour objectif de contribuer au renforcement de syndicats indépendants. Les anciennes colonies et leurs syndicats étaient en bonne position pour bénéficier du nouveau Programme d'éducation ouvrière de l'OIT. Ni les Etats-Unis ni l'Union soviétique, les deux principaux protagonistes de la guerre froide, n'avaient de passé colonial.

Les divergences de vue idéologiques et politiques se traduisirent également dans les normes établies par l'OIT. En 1961 les délégués des travailleurs soviétique et roumain présentèrent un projet de résolution à la Conférence sur les privilèges des représentants des travailleurs, «y compris les syndicats», sur les lieux de travail. Au sein de la Commission des résolutions de la Conférence, une majorité de membres du Groupe des travailleurs récrivit le projet de la FSI de telle sorte que, dès son titre, il soutenait vigoureusement les droits syndicaux à tous les échelons – pas uniquement sur le lieu de travail – et se référait aux procédures de l'OIT en matière de liberté d'association³. Les partisans du projet initial votèrent contre la nouvelle version.

Toutefois, le processus ainsi amorcé se poursuivit. En 1967 une réunion technique tripartite reconnut qu'il était nécessaire de clarifier les différents rôles des représentants des travailleurs et des syndicats. Il y avait en particulier urgence à accorder une protection et des facilités aux représentants des travailleurs alors que le mouvement syndical en était «aux premiers stades de son évolution» et qu'il «avait encore à lutter pour se faire reconnaître»⁴.

² BIT: *La situation syndicale en URSS: Rapport d'une mission du Bureau international du Travail* (Genève, BIT, 1960). Par souci d'équité, un rapport similaire a également été produit sur la situation syndicale aux Etats-Unis.

³ BIT: *Résolution sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, y compris la protection des délégués syndicaux à tous les échelons*, Conférence internationale du Travail, 45e session, Genève, 1961.

⁴ BIT: *Rapport de la réunion technique sur les droits des représentants syndicaux et la participation des travailleurs aux décisions dans les entreprises*, Genève, 20–29 nov. 1967, paragraphe 22.

Lors de la première discussion normative en 1970, la Conférence donna son accord à l'élaboration d'un projet de Recommandation. Toutefois, au début de la deuxième discussion, un petit groupe d'employeurs et de travailleurs proposa un texte qui devait devenir la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971. Son but est de reconnaître le rôle essentiel des syndicats et de garantir que les autres représentants élus des travailleurs ne sapent pas leur capacité à négocier avec la direction de l'entreprise.

Ainsi une convention visant à éviter les conflits et le mauvais usage des différents accords de représentation émergea d'un projet de résolution supposé démontrer la suprématie du système socialiste à l'échelle du lieu de travail. Le rappel que l'indépendance des syndicats était impérative à tous les niveaux fit échouer ce projet. Pendant une décennie, l'attirail complet des outils de travail tripartite fut utilisé, des études aux réunions techniques. Et finalement, les groupes non gouvernementaux parvinrent à un accord bipartite sur la Convention⁵.

En 1966, le Directeur général présenta à la Conférence un rapport sur l'industrialisation et le développement. David Morse y évoquait le besoin de faire naître une «nouvelle classe d'entrepreneurs». Cela amena le Secrétaire général de la FSM, Louis Saillant, à affirmer qu'au lieu de la création d'une nouvelle classe d'employeurs, c'était une cession progressive du contrôle de la production aux travailleurs et aux syndicats qui était nécessaire. Ce processus était déjà en marche dans des pays qui avaient choisi le socialisme, Cuba en étant un exemple notable⁶.

Les syndicats soviétiques gagnèrent un siège au Groupe des travailleurs du Conseil d'administration en 1966. C'était en partie une conséquence du retrait de l'AFL-CIO de la Conférence de cette année-là⁷. Le candidat du gouvernement polonais fut élu par 184 voix contre 183 pour le ministre du travail néerlandais. C'était la première fois qu'un représentant des pays socialistes atteignait la plus haute fonction de la Conférence. Le groupe des pays africains vota pour le candidat polonais, convaincu essentiellement par l'argument du principe de rotation géographique.

Les délégués des employeurs maintinrent que la représentation des pays socialistes minait à la fois le tripartisme et la nature de l'Organisation. Ils ne reprochaient pas aux directeurs d'entreprise socialistes de représenter des secteurs nationalisés mais de ne pas pouvoir s'exprimer ni voter librement⁸. De leur côté, ces directeurs se plaignirent d'être privés de fonctions au sein du Groupe des employeurs. Des arrangements compliqués leur accordaient une participation limitée aux comités techniques mais ils

⁵ BIT: Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 56e session, Genève 1971, pp. 521-530 et 737-745.

⁶ BIT: Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 50e session, Genève, 1966, p. 379.

⁷ Carew, A.: *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Détente, 1945-1970* (Edmonton, Athabasca University Press, 2018), p. 268.

⁸ Oechslein, J.-J.: *L'Organisation Internationale des Employeurs: Trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (Genève, 2001), p. 69.

n'avaient aucun rôle dans le processus décisionnel. Lors de l'élection des membres du Groupe des employeurs – à laquelle pouvaient participer tous les délégués accrédités – les directeurs socialistes obtinrent moins d'un cinquième des voix⁹.

Les employeurs gardèrent les portes de leur groupe fermées aux directeurs des entreprises socialistes. Leur statut côté travailleurs était plus complexe. La CISL ne monopolisait plus (avec l'accord tacite de la CMT) le Groupe des travailleurs de la Conférence. Les débats qui avaient divisé le mouvement syndical firent tâche d'huile au sein du Groupe. Certains de ses membres pensaient que la révolution qui n'avait pas eu lieu en 1919 ou après 1945 était à nouveau une réelle possibilité.

La quadrature du cercle: universalisme contre tripartisme

En 1969, Wilfred Jenks prononça une allocution à l'Institut universitaire des hautes études internationales et du développement à Genève¹⁰. En principe, c'était un point culminant dans l'histoire du tripartisme : le cinquantième anniversaire de l'OIT et la cérémonie des Nobel se profilaient. Jenks tenta de réconcilier les deux forces qui tiraillaient le tripartisme tel que pratiqué par l'OIT: l'universalisme, d'une part, et l'idéal de coopération entre les organisations indépendantes d'employeurs et de travailleurs et les gouvernements, d'autre part.

Jenks faisait remarquer que

bien que les trois groupes de l'OIT aient un statut équivalent, ils sont fondamentalement dans des positions différentes en ce qui concerne les questions politiques dont discute la Conférence. Le syndicalisme a toujours été une force politique, revendiquant des droits politiques, assumant des responsabilités politiques et exprimant un point de vue politique sur des questions politiques; c'est une constante de son caractère, quelle que soit l'appartenance politique des syndicats, les tendances particulières au sein du mouvement syndical ou leur degré d'exercice du pouvoir politique en association ou non avec des partis ou des mouvements politiques déterminés. Le syndicalisme totalement apolitique n'existe pas. C'est pourquoi il est normal que les positions et intérêts politiques des syndicats se reflètent dans leur comportement au sein de l'OIT, et ce d'autant plus qu'il n'y a aucune autre organisation mondiale ou assemblée internationale où les syndicats sont sur un pied d'égalité avec les gouvernements et les employeurs comme c'est le cas à l'OIT. Les gouvernements sont dans une position totalement différente. Ils sont représentés dans une large gamme d'organisations internationales et doivent, pour assurer la cohérence de leur politique nationale, traiter de

⁹ Waline, P.: *Un patron au Bureau International du Travail* (Paris, Editions France-Empire, 1976), p. 232. A l'époque, une vingtaine de membres sur la centaine que comptait le Groupe des employeurs votèrent pour les directeurs d'entreprise socialistes.

¹⁰ Jenks, C.W.: «Universality and Ideology in the ILO» (allocution prononcée à l'Institut universitaire des hautes études internationales, Genève, 27 oct. 1969), dans *Annales d'études internationales* (1970, vol. 1), pp. 45–64.



12 décembre 1969, remise de la médaille du prix Nobel de la paix. De gauche à droite: Gullmar Bergenstrøm, vice-président du Groupe des employeurs, Hector Gros Espiell (Uruguay), président du Conseil d'administration de l'OIT, Jean Möri (Suisse), vice-président du Groupe des travailleurs, et David Morse, Directeur général de l'OIT.

questions politiques via des canaux politiques. Les employeurs sont aussi dans une position différente; ils peuvent avoir un point de vue politique mais en général ne disposent pas de mandat politique; ils passent par d'autres voies pour exprimer ce point de vue et influencer les politiques¹¹.

Il en concluait que les travailleurs n'aimaient pas les discussions politiques, en particulier lorsqu'elles avaient tendance à diviser leur groupe, que les gouvernements étaient contraints par les discussions qu'ils avaient dans le cadre d'autres assemblées, notamment aux Nations Unies, et que pour les dirigeants d'entreprise, les discussions politiques n'étaient pas de leur ressort.

Sur le plan historique, on peut aussi interpréter la catégorisation établie par Jenks comme une réponse à la question soulevée par l'OIT depuis sa création en 1919: Qui en était le principal bénéficiaire? Jenks nous rappelle que, du point de vue des travailleurs, l'OIT était le seul forum international où ils pouvaient exposer leurs préoccupations. Les employeurs avaient accès à d'autres pistes d'influence politique et les gouvernements étaient omniprésents.

Jenks mettait l'accent sur deux des principales questions sources de tensions et de perturbations au sein de l'OIT: les divisions politiques parmi les travailleurs

¹¹ Jenks, C.W.: *op. cit.*

et la représentation des employeurs. Cette dernière avait déjà occupé le devant de la scène en 1937, lorsque l'Union soviétique rejoignit pour la première fois l'OIT et que le Groupe des employeurs contesta les pouvoirs des directeurs d'entreprise socialistes. A l'époque, Harold Butler ayant identifié jusqu'à huit formes différentes d'exercice du rôle d'employeur, il mit en garde contre toute définition trop restrictive des représentants des employeurs et des travailleurs selon la Constitution. Butler estimait «qu'on s'égarerait en essayant de faire des distinctions entre les différentes catégories d'employeurs tout comme en pratiquant des distinctions entre travailleurs suivant leur mode d'organisation ou leurs convictions d'ordre politique»¹².

L'allocation d'octobre 1969 de Jenks rappelait également ce qu'Adam Smith avait déjà écrit en 1776 dans son livre *La richesse des nations*: les travailleurs doivent se regrouper (ou «se lier» pour utiliser un terme plus ancien) afin de défendre leurs intérêts communs alors que les employeurs et les gouvernements disposent d'une multitude d'autres moyens et canaux pour faire avancer les leurs.

La convergence: perspectives et illusions

Il semble que l'hypothèse sous-jacente dans les années 1960 et 1970 ait été que les divisions politiques entre les syndicats perdureraient mais qu'on trouverait des solutions pratiques pour s'en accommoder et que le Groupe des employeurs intégrerait progressivement des dirigeants d'entreprises publiques. En fait, dès 1956, le rapport McNair considérait la participation croissante du secteur public comme un facteur d'équilibre entre gouvernements, employeurs et travailleurs. D'un côté, plus les gouvernements assumaient les fonctions d'employeur, mieux ils savaient comment traiter avec les syndicats. Dans ce contexte, la valeur des travailleurs et de leurs représentants avait augmenté en raison du besoin de productivité et de développement des compétences. Il s'agissait «davantage d'assurer la productivité» que de «protéger simplement les intérêts». Le rapport McNair estimait également qu'en assumant la responsabilité de la direction d'une entreprise, les gouvernements seraient en mesure de mieux comprendre les employeurs privés¹³.

Les tendances structurelles pouvaient laisser penser que de nouvelles formes de management se développaient. La notion d'«économie mixte», aujourd'hui quasiment disparue, était très prisée dans les Etats-providence. Après tout, le système des comités d'entreprise en Allemagne inspira la vision politique d'une économie gérée finalement de bout en bout par des organes bipartites¹⁴. Dans les années 1970,

¹² BIT: Procès-verbaux de la 37e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 6-9 mai 1937, pp. 39-40.

¹³ «Rapport McNair» (*op. cit.*: voir note 1 plus haut).

¹⁴ Schregle J.: «La participation des travailleurs en République fédérale d'Allemagne vue sous une perspective internationale», dans *Revue internationale du Travail* (1987, vol. 126, n°3), pp. 317-327.

la Suède instaura un système de fonds salariaux destiné à modifier les structures de propriété de son économie. Et après son élection à la présidence en 1981, François Mitterrand entreprit de nationaliser l'industrie.

Au sein de l'OIT, les pays socialistes tentèrent d'étendre la notion d'employeurs en y incluant les «directeurs» – comme lorsque la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, fut adoptée. Il est intéressant également de remarquer que la proposition d'adoption d'une organisation tripartite dans tous les pays n'a pas été approuvée, dans la mesure où elle aurait entraîné une implication plus poussée que de simples consultations. Toutes les propositions d'adoption de l'application du principe de tripartisme furent rejetées¹⁵, ce qui une nouvelle fois confirmait la conclusion à laquelle était parvenue la Conférence de New York en 1941, à savoir qu'aucune directive ne devrait être formulée quant à la façon de mettre en œuvre le tripartisme.

Les préoccupations croissantes du groupe des pays en développement étaient partagées par les délégués des travailleurs, jusqu'à un certain point. Pendant l'entre-deux-guerres, le Groupe des travailleurs avait plaidé en faveur de l'égalité raciale et de l'égalité homme-femme et de l'abolition des structures coloniales du travail. Depuis le début de la décolonisation, la FSI et bon nombre de ses membres étaient très actifs dans les pays sur le point de devenir indépendants. De nouveaux leaders ayant une expérience syndicale apparurent dans ce qu'il était convenu d'appeler le «monde en développement». Toutefois, les puissances coloniales avaient bel et bien empêché l'OIT de préparer le terrain à l'équilibre des relations de travail avant l'indépendance¹⁶.

Après l'indépendance, la question du travail forcé et celle de la liberté d'association restèrent d'actualité. Confrontés à l'urgence des besoins de développement, les gouvernements hésitaient à renoncer à leurs méthodes de mobilisation de la main d'œuvre. Ils rechignaient également à céder une part importante de leur pouvoir aux dirigeants de syndicats indépendants. Certains spécialistes reconnus du développement estimaient que les Etats devaient conserver suffisamment de pouvoir pour faire avancer le développement¹⁷.

¹⁵ BIT: Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 61e session, Genève, 1976, pp. 121-130 et 142-151.

¹⁶ Maul, D.R.: «The ILO, Asia and the beginnings of Technical Assistance, 1945-60», dans J.M. Jensen and N. Lichtenstein (eds): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: ILO Century Series* (Londres, Palgrave Macmillan, 2016), p. 114.

¹⁷ L'économiste et sociologue suédois Gunnar Myrdal, en particulier, plaidait en faveur d'une implication totale de l'Etat dans l'économie de marché dans son analyse en trois volumes *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (Londres, Penguin Press, 1968). Il présenta sa proposition en 1970 dans son livre *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline* (New York, Pantheon Books, 1970). L'accent mis par Myrdal sur l'interaction entre les gouvernements et les marchés reste pertinent: un grand nombre de pays asiatiques ont vu leur croissance s'accélérer depuis la publication de cette étude.

Cette position était en contradiction avec le modèle et les principes de l'OIT, ce qui eut comme conséquence, entre autres, d'empêcher toute alliance entre les pays en développement du Groupe des 77 (G77) et le Groupe des travailleurs entre les années 1970 à la fin de la Guerre froide, du fait de désaccords quant à la nature du nouvel ordre économique mondial. Pour la CISL, ce nouvel ordre devait être non seulement économique mais aussi social et devait reconnaître les droits de syndicats indépendants.

7. Le pluralisme au sein du Groupe des travailleurs

La CISL adopta en 1955 à Vienne une résolution visant à limiter les contacts avec les organisations communistes, en prévoyant toutefois deux exceptions: les relations bilatérales et la participation aux activités de l'OIT et de l'ONU. Au sein de ces organisations, la CISL et la FSM bénéficiaient d'un rôle consultatif qu'elles partageaient avec la CMT, une internationale syndicale chrétienne, et l'OUSA.

L'Afrique et l'effet de l'apartheid

Au début des années 1960, le nombre de pays africains membres de l'OIT augmenta rapidement. Certaines organisations syndicales africaines avaient participé à la CISL au moment de sa fondation. En France, la CGT promouvait depuis les années 1930 les droits syndicaux des citoyens français en Algérie, en Tunisie et au Maroc¹. Dans les années 1950, la CISL soutint les organisations de travailleurs qui étaient devenues membres avant que leur pays respectif n'ait obtenu l'indépendance.

Lors de son congrès de 1953 à Stockholm, la CISL proposa d'inviter à la Conférence internationale du travail des participants provenant de colonies sur le chemin de l'indépendance. La participation des pays africains à l'OIT augmenta alors rapidement. En 1954, des responsables syndicaux du Sénégal, du Dahomey, et du Cameroun étaient présents au sein de la délégation française, des responsables syndicaux du Congo participaient à la délégation belge, et la délégation des travailleurs britanniques comptait des conseillers de la Jamaïque, de la Trinité, de la Rhodésie et de la Barbade. La même année, la Côte-de-l'Or (qui fait aujourd'hui partie du Ghana) envoya une délégation d'observation tripartite à la Conférence.

L'année suivante, tous les groupes des délégations françaises, britanniques et belges incluaient des conseillers venus d'Afrique. La Barbade, la Jamaïque, le Nigéria, la Sierra Leone et Singapour envoyèrent des délégations d'observation tripartites. En 1960, 16 délégations d'observation tripartites africaines étaient présentes à la Conférence: David Morse appela cette année «l'année de l'Afrique».

¹ Da Silva, G.: *Léon Jouhaux: Une vie de combat pour le syndicalisme libre et indépendant* (Paris, L'Harmattan, 2014), p. 402.

Comme les négociations autour des conventions concernant la «main-d'œuvre indigène» l'avaient montré, l'opposition à la discrimination raciale vint principalement du Groupe des travailleurs. Dès le début, la CISL avait appelé à des boycotts en réponse au système sud-africain de discrimination raciale. La pression exercée contre l'Afrique du Sud augmenta tellement que, après une impressionnante confrontation lors de la Conférence de 1963, le gouvernement du pays se retira de l'OIT². En réaction, la Conférence de 1964 adopta la Déclaration concernant la politique d'«apartheid» de la République sud-africaine, qui fut par la suite régulièrement mise à jour, et le Programme pour l'élimination de l'apartheid dans les domaines liés au travail. Même en l'absence de représentants du gouvernement sud-africain, le Groupe des travailleurs maintint des contacts avec les organisations des travailleurs du pays.

Pendant trois décennies, l'OIT examina la situation à chacune des Conférences internationales du travail sur la base de la déclaration adoptée en 1964³.

La scène syndicale africaine courait le risque de devenir le théâtre du conflit entre la CISL et la FSM. L'Afrique du Sud avait en effet de fortes tendances communistes depuis le début du vingtième siècle. La répression exercée dans le cadre de l'apartheid poussa les dirigeants syndicaux sud-africains à s'exiler, mais ils reçurent de nombreux soutiens, notamment de la part de la FSM. L'OIT, et en particulier le Groupe des travailleurs, servit d'espace de discussion pour décider des actions à mener en solidarité avec les Sud-Africains. Ces actions consistèrent dans un premier temps à soutenir les mouvements de libération sud-africains, puis dans un second temps à aider par l'intermédiaire de programmes éducatifs les syndicalistes sud-africains vivant dans les pays voisins.

Bien que la politique de non-coopération de la CISL ciblat la FSM, cet obstacle put être contourné en maintenant ces actions de soutien sous le sceau de l'OIT. En 1973, une conférence internationale de solidarité syndicale fut préparée avec le soutien de l'ONU. La CISL insista pour qu'elle soit organisée à Genève dans une structure de l'OIT⁴. A partir de ce moment, de nombreuses Conférences tripartites ultérieures furent organisées avec l'aide de l'OIT. Au cours de ces Conférences, des mesures furent proposées pour empêcher les pays industrialisés d'investir en Afrique du Sud et autoriser l'émigration hors du pays. Le soutien apporté par l'OIT

² BIT: Comptes rendus des travaux de la 47e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 1963, pp. 146 à 162 et 180 à 205.

³ BIT: *Bulletin officiel* (1964, vol. 47, n° 3, Supplément 1, juillet). Ce processus est décrit dans: *From Workplace Rights to Constitutional Right in South Africa: The role and actions of the tripartite ILO constituency in the challenge to apartheid and the transition to democracy*, document de travail préparé par Renee Grawitzky dans le cadre du Projet du centenaire de l'OIT, 2013. Voir aussi BIT: *From pressure principle to measured militancy: The ILO in the campaign against apartheid*, document préparé par Neville Rubin dans le cadre du Projet du centenaire de l'OIT, 2008.

⁴ Gumbrell-McCormick, R.: «Facing new challenges: The International Confederation of Free Trade Unions (1972–1990s)», dans A. Carew et M. van der Linden (dir.), *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berne, Peter Lang, 2000), p. 399.

aux mouvements de libération fut étendu pour inclure la formation de syndicalistes sud-africains et namibiens exilés dans les pays voisins.

L'apartheid força ainsi les différentes parties prenantes à coopérer de la même façon que la menace du fascisme avait rassemblé, à l'échelle nationale et internationale, des organisations syndicales de différentes affiliations politiques en Europe à la fin des années 1930. La lutte contre l'apartheid devint une cause commune aux travailleurs et aux employeurs dans le pays et au sein de l'OIT.

Le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU) fut créé en 1985. En 1988, celui-ci demanda, par l'intermédiaire du Conseil économique et social des Nations Unies, la création d'une Commission d'investigation et de conciliation au sein de l'OIT. Après de longs débats dans le pays, la Commission acheva ses travaux en 1992, à temps pour aider le processus de démocratisation sud-africain. En 1990, le dirigeant du Congrès national africain (ANC), Nelson Mandela, fut libéré et fit un discours lors de la Conférence internationale du travail à Genève.

De plus, la COSATU et les Employeurs sud-africains mirent en œuvre en 1990 une action commune pour modifier la loi sud-africaine sur les relations de travail (Labour Relations Act). Une fois que les organisations de travailleurs démocratiques et les employeurs d'Afrique du Sud commencèrent à coopérer, l'OIT put leur fournir un soutien direct. L'Afrique du Sud réintégra l'OIT après les élections générales de 1994. Le pays s'était en effet démocratisé après la fin de la Guerre froide, et les obstacles antérieurs à la solidarité syndicale internationale étaient en train d'être supprimés.

En fin de compte, la structure tripartite de l'OIT permit une action concertée et favorisa la création de liens durables entre les Groupes des travailleurs et des employeurs et leurs homologues sud-africains. Cela permit de créer un canal d'information et de soutien qui put être renforcé une fois que le processus bipartite en Afrique du Sud amorça la coopération entre les partenaires sociaux.



Peu de temps après avoir été libéré de prison en Afrique du Sud, Nelson Mandela, alors vice-président du Congrès national africain, vint à Genève pour s'adresser à la Conférence internationale du Travail le 8 juin 1990.

Les organisations syndicales africaines ont toujours cru fermement aux identités régionales et recherché l'unité⁵. Elles sont nées à l'époque coloniale et beaucoup d'entre elles ont été membres de la CISL avant l'indépendance de leur pays, et cette dernière les a encouragées à participer aux réunions de l'OIT. Plusieurs dirigeants politiques, y compris Tom Mboya au Kenya et Sekou Touré en Guinée, viennent d'organisations de travailleurs. A l'instar de ce qui s'était passé en Inde britannique, les organisations syndicales africaines furent d'une grande aide dans la lutte pour l'indépendance et permirent de former de futurs dirigeants locaux.

L'Afrique se tourna ainsi vers le tripartisme pour régler les problèmes sociaux et politiques et, dans certains domaines, y eut même plus recours que l'Europe. Encouragée par l'OUSA, l'Organisation de l'unité africaine, qui devint plus tard l'Union africaine, transforma ses réunions des ministres du Travail en une Commission du Travail tripartite. Les Conseils tripartites étaient alors plus courants en Afrique francophone, où le pluralisme syndical s'est fortement développé dans les années 1990. Théoriquement, l'OUSA ne devrait compter qu'une organisation membre dans chaque pays, mais cette règle fut modifiée afin de permettre une plus grande ouverture après la Guerre froide. Toutes les organisations syndicales pouvaient ainsi être représentées au sein de conseils tripartites nationaux.

Les effets de la Détente en Europe

A partir de la seconde moitié des années 1960, une phase moins conflictuelle de la Guerre froide commença en Europe. Sous l'impulsion de la politique de détente de Willy Brandt et des sociaux-démocrates allemands, de nombreuses organisations syndicales de l'Europe de l'Ouest prirent contact avec des organisations de l'Europe centrale et orientale.

Les dictatures portugaises et grecques s'effondrèrent en 1974. L'Espagne devint ainsi le seul pays d'Europe de l'Ouest à subir encore un régime non démocratique. Les organisations syndicales espagnoles exilées étaient soutenues par le Groupe des travailleurs. David Morse fut critiqué pour sa position par rapport à l'Espagne, qu'il avait aidée à revenir à l'OIT. Toutefois, un rapport détaillé d'un Groupe d'étude, organisé comme une Commission d'enquête, critiqua fortement le manque de démocratie dans le pays. Des traductions clandestines du rapport de l'OIT furent diffusées en Espagne par les organisations syndicales⁶. La transition démocratique du pays commença à la mort du dictateur Francisco Franco et mena à l'organisation d'élections générales en 1977.

⁵ Kailembo, A.M.: *Reflections on the Pan-African Trade Unions in the Development of the International Labour Organization: Contribution to the ILO History Project* 25 mars 2009.

⁶ BIT: «Rapport du Groupe d'étude chargé d'examiner la situation en matière de travail et en matière syndicale en Espagne», dans: *Bulletin officiel* (1969, vol. 52, n° 4, Deuxième supplément spécial).

Un réalignement au sein des membres européens de la CISL était en cours du fait du processus d'intégration de la Communauté économique européenne (CEE) et l'élargissement de celle-ci. La plus grande confédération syndicale d'Italie, la CGIL, quitta la FSM. Une nouvelle Confédération européenne des syndicats (CES) fut fondée en 1973 pour les pays membres de la CEE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Les membres européens de la CMT la rejoignirent en 1974, suivis par la CGIL un an plus tard.

L'OIT était alors prête à organiser une nouvelle Conférence régionale européenne. La première, organisée en 1955, avait été paralysée par le conflit autour du rôle d'employeur assumé par les cadres des pays socialistes. Une tentative d'organiser une autre Conférence régionale avait quant à elle été abandonnée après l'occupation de la Tchécoslovaquie en 1968. La Détente permit enfin la tenue d'une Conférence en janvier 1974. La République démocratique d'Allemagne (RDA) était à cette époque devenue membre de l'OIT, que l'Allemagne de l'Ouest avait déjà été autorisée à rejoindre en 1951. Les organisations syndicales de la RDA participaient cependant depuis longtemps aux Conférences de l'OIT en tant qu'observateurs sur la liste de la FSM.

La Conférence régionale de 1974 resta à un niveau technique et se concentra sur l'environnement, la sécurité sociale et la santé et la sécurité⁷. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain organisée à Stockholm en 1972 avait en effet poussé l'OIT à s'intéresser de plus près à la question environnementale, même s'il n'y eut pas beaucoup de travail de suivi à l'époque. Les projets de résolutions les plus controversés furent retirés: les employeurs ne soulevèrent pas la question des cadres socialistes, et la FSM ne continua pas son attaque en règle contre les entreprises multinationales, qu'elle considérait comme des instruments de l'impérialisme.

Le processus qui mena à l'organisation de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki en 1975 fut accompagné entre autres d'initiatives en faveur des jeunes, des femmes et des organisations syndicales. Les contacts entre les organisations syndicales lors des conférences de l'OIT et des congrès syndicaux nationaux avaient permis le développement de relations bilatérales entre l'Est et l'Ouest dès la fin des années 1960. Une réunion de presque tous les dirigeants syndicaux d'Europe en marge de la Conférence régionale jeta les bases de la première conférence syndicale paneuropéenne. Dans les faits, elle fut organisée par les quatre membres européens du Conseil d'administration de l'OIT en 1975.

Un thème «neutre», à savoir l'environnement et l'environnement de travail, fut soigneusement sélectionné pour cette conférence de haut niveau des confédérations syndicales nationales. Bien qu'il y ait eu quelques travaux de suivi après la conférence, la dynamique des relations Est-Ouest s'essouffla dès la fin de la décennie. En Europe de l'Ouest, les organisations syndicales nationales investirent

⁷ BIT: «Deuxième Conférence régionale européenne», dans: *Bulletin officiel* (1974, vol. 57), pp. 150 à 159.

beaucoup d'énergie dans la nouvelle CES et dans l'intégration européenne. En Union soviétique, Aleksandr Shelepin, président du Conseil des organisations syndicales et membre du Politburo, fut démis de ses fonctions et les activités syndicales trop ambitieuses furent découragées.

Bien que certains aspiraient à la création d'une organisation paneuropéenne incluant l'Europe centrale et orientale, les circonstances pratiques poussèrent la CES à devenir une confédération d'organisations de pays appartenant à la CEE ou étant affiliés à elle à divers degrés. La dimension paneuropéenne s'effaça ainsi jusqu'à la fin de la Guerre froide.

Asie et Amérique latine

Le Japon et l'Inde, et en particulier leurs organisations syndicales, étaient de grands défenseurs de l'égalité raciale, et leurs organisations de travailleurs remettaient souvent en question les politiques de leurs gouvernements. En Inde britannique, la nécessité de choisir un délégué des travailleurs encouragea le développement des organisations syndicales dans le pays. Mohandas Gandhi, Jawaharlal Nehru et Mohammed Jinnah ont d'ailleurs tous occupé des postes syndicaux au cours de leur carrière.

En ce qui concerne le Japon, la contestation du gouvernement intervenue lors d'un forum international en 1919 fut un pas important vers la reconnaissance des droits syndicaux et de l'égalité des genres dans le pays. Les organisations syndicales japonaises font partie du Conseil d'administration de l'OIT depuis 1928. Les organisations syndicales dans les pays asiatiques, notamment en Corée du Sud, en Indonésie, en Birmanie, aux Philippines et au Vietnam étaient surveillées par leurs gouvernements, sans doute plus que les organisations de tout autre pays. L'expérience des organisations de travailleurs en Afrique et en Europe n'a pas pu s'appliquer à l'Asie ou à l'Amérique latine.

Les organisations syndicales, qu'elles fussent révolutionnaires, modérées, ou clairement conservatrices, ne souhaitaient généralement pas coopérer ou coexister avec d'autres. La République populaire de Chine fut reconnue par l'ONU en 1971, mais elle ne participa à l'OIT que sous le mandat de Francis Blanchard, en 1983. Les événements de la place Tian'anmen en juin 1989 menèrent à plusieurs années de coopération limitée, surtout de la part des représentants des travailleurs. Cependant, des organisations syndicales européennes et d'autres pays (mais aucune des États-Unis) reprirent contact avec des organisations chinoises du fait de la croissance des investissements directs de leurs pays en Chine.

La Fédération nationale des syndicats de Chine (FNCS) n'a rejoint aucune confédération internationale. Elle eut un membre représentant les travailleurs au Conseil d'administration de l'OIT de 1984 à 1990, puis à nouveau à partir de 2002. Depuis 2011, elle est membre titulaire et est apparue plusieurs fois sur la liste électorale de la CSI. Une des priorités de l'OIT dans le cadre de son travail avec la FNCS est de

George Meany, président de l'AFL-CIO, s'adresse à la Conférence le 11 juin 1969. Sur le podium, se tient Jean Mōri, le président de la Conférence.



fournir des formations sur la négociation collective, bien que la Chine n'ait ratifié ni la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ni la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Une plus grande expérience des relations de travail collectives, y compris des conflits, devrait s'avérer utile au niveau du secteur primaire, de plus en plus axé sur le marché.

Les actions prises en solidarité avec les Chiliens comportaient des similitudes avec les mesures prises en réponse à la situation sud-africaine. Lorsque le président socialiste Salvador Allende fut renversé par le coup d'Etat d'Augusto Pinochet le 11 septembre 1973, la principale organisation syndicale du pays, la CUT, n'était pas membre de la CISL; elle était plus proche de la FSM. La répression des organisations syndicales au Chili entraîna des appels à la solidarité, mais la CISL et la FSM prirent chacune leurs propres mesures⁸. Aux Amériques, une action commune à l'échelle du continent aurait nécessité une coopération entre des organisations syndicales ayant des points de vue diamétralement opposés. Deux extrêmes ne purent pas être réconciliés: l'AFL-CIO et les organisations cubaines. Aux débuts de l'histoire de l'OIT, les organisations syndicales d'Amérique latine étaient étroitement liées à l'AFL des Etats-Unis. Plus tard, elles présentèrent un large spectre d'orientation et différents modèles de coopération avec les partis politiques et de gouvernance.

⁸ L'intervention de l'OIT au Chili prit principalement la forme d'une Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale à la suite de plaintes provenant de différentes sections du mouvement syndical international. Le Chili n'avait pas encore ratifié les conventions n° 87 et n° 98 (BIT: 196e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Genève, 30 et 31 mai 1975). Les membres de la Commission ont également participé à une commission d'enquête concernant des violations présumées des conventions n° 1 et n° 111.

Un bref hiatus

Après la Révolution russe, les relations entre les organisations syndicales des Etats-Unis et celle de l'Union soviétique furent principalement marquées par des tensions. En 1945, le président de l'AFL, George Meany, refusa que son organisation intègre la FSM tout en critiquant ses collègues de la FSI de manière particulièrement sévère⁹. En 1969, l'AFL, ayant fusionné avec la CIO pour former l'AFL-CIO, quitta la CISL, que Meany avait aidé à fonder vingt ans auparavant, mais qu'il trouvait désormais trop indulgente avec le communisme.

David Morse avait été exhorté pendant son mandat à nommer un citoyen soviétique à un poste haut placé au sein du Bureau international du Travail. Il laissa finalement la décision à son successeur, Wilfred Jenks. A la surprise des Etats-Unis, Jenks nomma rapidement le Biélorusse Pavel Astapenko au poste de Directeur général adjoint. Les Etats-Unis réagirent en suspendant temporairement le paiement de leur cotisation. De longs débats à Washington, DC, au sein du Congrès américain et de l'AFL-CIO, portèrent sur le fait de savoir s'il y avait encore des raisons de rester membre de l'OIT.

En 1974, après la nomination d'Astapenko, une séance plénière de la Conférence internationale du Travail décida de rejeter le rapport de la Commission de l'application des normes à cause d'un paragraphe spécial sur la liberté syndicale concernant l'Union soviétique¹⁰. De plus, la Conférence adopta une résolution condamnant l'occupation des territoires arabes par Israël et accordant à partir de 1975 un statut d'observateur à l'Organisation de libération de la Palestine. La délégation des Etats-Unis, dirigée par l'AFL-CIO, quitta alors la Conférence.

George Meany déclara publiquement que les Etats-Unis devaient quitter l'OIT. Les Etats-Unis indiquèrent pour leur part qu'ils prévoyaient de se retirer de l'OIT du fait de sa «politisation» excessive. Malgré plusieurs tentatives par des dirigeants syndicaux d'Europe de l'Ouest de faire changer d'avis Meany, les Etats-Unis quittèrent l'OIT en novembre 1977.

Le gouvernement Carter considérait en effet que si les travailleurs des Etats-Unis n'avaient plus foi en l'OIT, le pays n'avait pas de raison d'y rester¹¹. Cependant, les déclarations du président Jimmy Carter, du ministre du Travail Ray Marshall et de Meany lui-même au moment du retrait des Etats-Unis exprimèrent toutes le souhait d'un retour rapide des Etats-Unis au sein de l'OIT¹².

⁹ Carew, A.: *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Détente, 1945–1970* (Edmonton, Athabasca University Press, 2018), p. 10 à 17.

¹⁰ BIT: Comptes rendus des travaux de la 59e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 1974, pp. 788 à 828.

¹¹ De hauts fonctionnaires du ministère du Travail m'ont spécifiquement fait part de ce point de vue dans le cadre de différentes discussions ayant eu lieu en 1976 et 1977.

¹² «U.S. Membership in ILO ends», dans: *AFL-CIO: Free Trade Union News* (1977, vol. 32, n° 12, décembre).

Deux sessions de la Conférence internationale du Travail eurent lieu sans incidents politiques. Les pays industrialisés restants compensèrent la perte financière entraînée par la sortie des Etats-Unis et créèrent sous l'impulsion du Canada le groupe des économies de marché industrialisées (IMEC) afin de coordonner leurs positions. Du côté des Etats-Unis, une commission ministérielle présidée par Ray Marshall continua de suivre l'évolution des travaux de l'OIT. Le pays réintégra l'Organisation au début de l'année 1980.

La participation des organisations syndicales des Etats-Unis sur la scène internationale fut assez chaotique pendant cette période. Elles se désolidarisèrent à plusieurs reprises de l'OIT et des confédérations internationales, voire les quittèrent complètement. Les points de vue de dirigeants syndicaux comme Samuel Gompers et George Meany eurent un réel impact. Au moment où les Etats-Unis retournèrent à l'OIT, Meany, souffrant, avait déjà été remplacé par le secrétaire-trésorier de l'AFL-CIO, Lane Kirkland, qui ramena l'organisation syndicale au sein de la CISL.

La sortie des Etats-Unis de l'OIT de 1977 à 1980 n'eut pas de répercussions durables. Au contraire, elle permit au Groupe des travailleurs de mieux se préparer aux turbulences de la décennie suivante. Quelles que fussent leurs attitudes envers les Etats-Unis, même plusieurs représentants de la FSM pensaient à l'époque que le Groupe des travailleurs sans l'AFL-CIO était comme la FSM sans les organisations syndicales soviétiques¹³.

¹³ Mes notes contiennent plusieurs exemples de cela, notamment une discussion avec Ryszard Pospiecynski, secrétaire international de l'organisation polonaise CRZZ, le 27 janvier 1974.

8. Des structures économiques mondiales en pleine évolution

Dans le même temps, de faibles signes d'initiative privée dans les économies socialistes et des tentatives infructueuses comme le Printemps de Prague en 1968 furent interprétés comme indiquant qu'une transition vers des mécanismes plus compatibles avec une économie de marché pourrait avoir lieu dans les systèmes socialistes. L'Espagne, le Portugal et la Grèce se démocratisèrent et restaurèrent la liberté syndicale.

Au sein du Groupe des travailleurs, il y avait globalement consensus sur la plupart des questions de politique nationale et internationale du travail, y compris en ce qui concernait les entreprises multinationales, les ajustements structurels et la flexibilité du marché du travail.

Un autre élément qui apparut à l'époque fut le Nouvel ordre économique international (NOEI), promu par le groupe des pays en développement aux Nations Unies. Lorsque ce concept fut utilisé pour la première fois lors de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1973, la plupart des organisations syndicales internationales exprimèrent leur soutien. Elles émirent cependant une importante réserve: pour le Groupe des travailleurs, ce nouvel ordre n'était acceptable que s'il était aussi social et pas seulement économique. Dans la pratique, cela empêcha une alliance qui aurait été facile à nouer entre les travailleurs et le groupe des pays en développement. Le Groupe des travailleurs était d'accord avec le Groupe des 77 sur les questions d'injustice politique et économique mondiale, mais partageait l'avis des pays industrialisés et des employeurs sur les principes de la liberté syndicale.

En dépit d'intérêts communs avec ces derniers sur la question de l'évolution technologique et de la transformation des lieux de travail, l'indépendance des organisations syndicales resta un élément non négociable pour le Groupe des travailleurs. Des cas de violation de la liberté syndicale continuèrent d'apparaître en Union soviétique, poussant les Etats-Unis à temporairement sortir de l'OIT. La question refit alors surface en Pologne.

Les entreprises multinationales

A partir de 1960, le Groupe des travailleurs souleva de plus en plus souvent des questions sur l'impact des activités des entreprises multinationales sur les pays hôtes. Les débats portaient surtout sur les effets politiques et économiques de la

présence des Etats-Unis en Amérique latine ainsi qu'en Europe occidentale. La CISL organisa une conférence sur les multinationales et adopta une charte politique en vue de contrôler les effets de leurs activités en matière sociale et en matière de travail. Une résolution soutenue par le Groupe des travailleurs parvint jusqu'à la séance plénière de la Conférence internationale du Travail de 1970, mais ne fut pas adoptée faute de quorum. Elle le fut toutefois l'année suivante; elle exigea des études et invita à examiner la question à une future session de la Conférence, une formulation qui laissait entendre la possibilité de la définition d'une norme à ce sujet¹.

La question des multinationales prit un tournant clairement politique en septembre 1973, lorsqu'il fut découvert qu'une entreprise multinationale américaine avait été impliquée dans le coup d'Etat au Chili qui avait coûté la vie au président Allende. Même sous un régime conservateur, le Chili n'avait eu de cesse pendant des années de tenter d'attirer l'attention de l'ONU sur l'impact négatif des multinationales. L'ONU, l'OIT et l'OCDE commencèrent toutes les trois à réfléchir à des moyens de régler les activités de ces entreprises.

Au sein de l'OIT, le Groupe des travailleurs appela à l'élaboration d'une Convention, mais il n'obtint pas assez de soutien lors de la Conférence mondiale de l'emploi en juin 1976. D'ailleurs, cela donna peut-être un argument supplémentaire aux membres de l'AFL-CIO qui dénigraient l'importance de l'OIT. L'OCDE adopta des directives volontaires concernant les entreprises multinationales et l'ONU entama des négociations (qui furent finalement abandonnées au début des années 1990) afin de définir un code de conduite pour ce qu'elle appelait les «sociétés transnationales».

L'OIT produisit rapidement une Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par son Conseil d'administration en novembre 1977². La déclaration avait été rédigée par un petit groupe tripartite réunissant des participants de tous les groupes qui étaient aussi impliqués dans les discussions à l'OCDE et à l'ONU. Le Groupe des travailleurs de l'OIT faisait face à un dilemme: bien que nombre des problèmes causés par les entreprises concernaient la liberté syndicale, personne ne voulait reproduire la procédure existante du Comité de la liberté syndicale de l'OIT. Au sein de l'OCDE, la plupart des cas signalés par les organisations de travailleurs au titre de ses directives volontaires concernaient les droits d'organisation syndicale et de négociation collective.

¹ BIT: Comptes rendus des travaux de la 54^e session de la Conférence internationale du Travail, 1970, p. 480. OIT: *Résolution concernant les problèmes sociaux posés par les entreprises multinationales*, Conférence internationale du Travail, 56^e session, Genève, 1971.

² BIT: *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale*, adoptée par le Conseil d'administration de l'OIT lors de sa 204^e session (Genève, nov. 1977) et amendée lors de ses 279^e (nov. 2000), 295^e (mars 2006) et 329^e (mars 2017) sessions.



Trois Directeurs généraux: Francis Blanchard (1974–1989), David Morse (1948–1970) et Michel Hansenne (1989–1999). La photo a été prise lors de la Conférence de 1989.

Refroidissement dans les années 1980

Au début des années 1980, d'autres problèmes commencèrent à affecter les relations travailleurs-employeurs. La croissance de l'économie et de l'emploi se faisait attendre dans de nombreux pays en développement, et les économies industrialisées commençaient à ralentir. Les économistes et les politiciens cherchèrent des solutions dans l'augmentation de la flexibilité du marché de l'emploi, l'adoption de mesures d'austérité et des ajustements structurels.

Les ajustements structurels dans les pays en développement et les mesures d'austérité dans les pays industrialisés furent ainsi la marque de fabrique de la décennie. Le fait que la plupart des débats eurent lieu au sein de l'OCDE ou d'institutions financières internationales eut pour effet d'exclure dans une certaine mesure l'OIT. Avoir voix au chapitre en matière de gouvernance économique internationale avait été l'un des premiers objectifs d'Albert Thomas et Edward Phelan, soutenus par le Groupe des travailleurs. Francis Blanchard, et après lui Michel Hansenne, établirent des contacts avec le Fonds monétaire international (FMI). La CISL, et plus tard la CSI, commencèrent aussi à consulter régulièrement le FMI et la Banque mondiale.

Blanchard convoqua une Réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles, qui eut lieu à Genève en novembre 1987. Sans surprise, bien que



La tactique de division en Europe de la multinationale maison-mère de Hoover amena la Confédération européenne des syndicats (CES) à organiser une manifestation à Bruxelles en février 1993. Emilio Gabaglio, le secrétaire général de la CES, pousse un aspirateur que le secrétaire confédéral en charge du dialogue social, Jean Lapeyre (qui marche sur la droite), a trouvé au sous-sol des bureaux de la CES.

les participants reconnaissent volontiers la nécessité d'un meilleur dialogue entre les institutions internationales, ils ne s'accordèrent pas sur les mesures concrètes à prendre: tandis que les pays industrialisés étaient engagés dans une discussion sur la flexibilité, les pays en développement tentaient de réconcilier l'austérité des politiques d'ajustement structurel avec une pauvreté et un chômage persistants. L'OIT souligna évidemment l'importance des politiques sociales et des normes internationales du travail. Cela suscita la crainte que l'introduction de mesures soit attachée à certaines conditions. Comme précédemment, les employeurs hésitaient à se lancer dans l'élaboration de politiques macroéconomiques.

A la fin de la décennie, aucun réel consensus sur la voie à suivre n'avait été trouvé. L'idée que stimuler la croissance permettrait d'éliminer rapidement la pauvreté (que la marée montante soulèverait tous les bateaux) sous-estimait l'importance des problèmes structurels³. Les programmes d'ajustement structurel affaiblissaient

³ Van der Hoeven, R.: *Poverty and Structural Adjustment: Some Remarks on Tradeoffs between Equity and Growth* (Genève, OIT, 2000).

généralement le pouvoir de négociation des organisations syndicales, malgré l'absence de preuve que ces programmes permettraient une reprise économique⁴.

Le mal était fait: les organisations syndicales et, de manière plus générale, les institutions du marché du travail apparurent comme des obstacles à la croissance et à la reprise. Les membres du Groupe des travailleurs de l'OIT issus des pays industrialisés comprirent qu'ils étaient là face à des défis qui les concernaient tout autant que les pays en développement. Depuis la fin des années 1970, les organisations syndicales avaient été sur la défensive en ce qui concernait la politique macroéconomique, la nécessité de normes internationales du travail et le rôle de l'OIT lui-même. Les années 1980 amenèrent avec elles Margaret Thatcher, Ronald Reagan et des politiques néolibérales.

Au Royaume-Uni, les politiques intransigeantes de Margaret Thatcher et d'une partie du mouvement syndical faillirent relancer la lutte des classes. La grève prolongée des mineurs fut un exemple au goût particulièrement amer de cette situation: malgré la résistance des organisations syndicales, la plupart des mines de charbon furent fermées ou privatisées. Mais la meilleure illustration de la méfiance du gouvernement conservateur vis-à-vis des syndicats fut l'interdiction de toute forme d'organisation syndicale au sein du Government Communications Headquarters (GCHQ), le service de renseignement électronique du gouvernement britannique. L'affaire fut portée devant l'OIT par le TUC et fut débattue pendant une décennie par la Commission de l'application des normes⁵.

Dans les pays industrialisés, le concept de flexibilité du marché du travail remettait lui aussi en question la négociation collective, surtout dans le cadre de négociations de secteur centralisées. Paradoxalement, l'accent mis à nouveau sur les forces du marché reflétait la critique plus radicale faite par les organisations syndicales des politiques nationales des revenus.

Les objections à cette critique vinrent plutôt d'économistes, de services financiers gouvernementaux et de think tanks plutôt que des employeurs, qui, assez naturellement, ne s'inquiétaient pas de la situation. Ils semblaient d'ailleurs moins préoccupés par les organisations syndicales que par un mouvement perçu comme anti-entreprises dans les universités et par les ONG défendant les droits environnementaux et humains⁶.

⁴ Horton, S. *et al.*: « Labour markets in an era of adjustment », dans: *Revue internationale du Travail* (1991, vol. 130, n° 5 et 6), pp. 531 à 558.

⁵ BIT: NORMLEX. Il y eut des cas portés devant la Commission de l'application des normes concernant l'application par le Royaume-Uni des conventions n° 87 et 98 en 1987, 1988, 1989, 1991, 1992, 1995, et 1997. En 1989, la Commission de l'application des normes rejeta un paragraphe spécial après un vote record. En 1997, le gouvernement reconnut les droits d'organisation syndicale de l'organisation de travailleurs concernée.

⁶ Powell, L.: « CONFIDENTIAL MEMORANDUM: Attack on American Free Enterprise System » (23 août 1971).

Au sein de l'OCDE, un groupe d'experts de haut niveau dirigé par Ralph Dahrendorf rédigea un rapport cherchant à défendre un point de vue équilibré. Le groupe, qui incluait à la fois des représentants syndicaux et des représentants des entreprises, conclut que la flexibilité devrait être négociée et non pas utilisée comme une arme par un groupe contre l'autre⁷. A peu près à la même période, le président de la Commission européenne, Jacques Delors, essaya de faire pencher la balance en faveur du dialogue: le nouveau concept de dialogue social fut adopté en 1985, privilégiant avant tout la discussion entre les partenaires sociaux et prévoyant l'intervention de la Commission européenne uniquement si cette discussion était infructueuse⁸.

La CEE parut donc s'éloigner des tendances macroéconomiques transatlantiques. Cela était principalement dû au fait que la CEE avait besoin du soutien des partis travaillistes et des organisations syndicales pour renforcer l'intégration européenne, en particulier pour créer le marché unique européen. Cet accent mis sur le social amena le TUC à revenir sur sa position critique envers la CEE, mais il renforça également l'aversion de la Première ministre Thatcher envers les institutions européennes, qui assumaient un rôle de plus en plus important dans les questions sociales⁹. Le Brexit, le difficile divorce que le Royaume-Uni demanderait plus tard à l'Union européenne, se comprend mieux à la lumière des lignes de faille qui se créèrent dans les années 1980.

Pologne

Les économies des pays socialistes stagnaient elles aussi. Ce fut l'une des raisons qui entraînèrent des grèves dans les chantiers navals de Gdańsk en Pologne en 1980. Les travailleurs annoncèrent la création d'une organisation syndicale indépendante, Solidarnosc, et exigèrent que le gouvernement respecte la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Très vite, Solidarnosc annonça avoir 10 millions de membres. Un accord fut trouvé, et après l'intervention de Francis Blanchard, Lech Walesa, le président de Solidarnosc, fut nommé délégué des travailleurs à la Conférence de 1981. La salle de la Conférence était pleine lorsqu'il donna son discours, qui se voulait plutôt conciliant¹⁰. Cependant, en décembre 1981, la loi martiale fut imposée en Pologne: toutes les organisations syndicales furent dissoutes et les dirigeants de Solidarnosc arrêtés.

Le Groupe des travailleurs de l'OIT se saisit immédiatement de l'affaire. Celle-ci passa par le Comité de la liberté syndicale, fit l'objet d'une procédure de contacts directs et arriva finalement devant une Commission d'enquête. La plainte officielle fut

⁷ OCDE: La flexibilité du marché du travail: rapport d'un groupe d'experts de haut niveau au Secrétaire général (Paris, OCDE, 1986).

⁸ Une bonne description de ce concept se trouve dans Lapeyre, J.: *Le dialogue social européen : Histoire d'une innovation sociale (1985–2003)* (Bruxelles, Institut syndical européen, 2017).

⁹ Lapeyre, J.: *op. cit.*, pp. 58 à 62.

¹⁰ BIT: Comptes rendus provisoires 10/9, Conférence internationale du Travail, 67^e session, Genève, 1981.



Lech Walesa, le président du syndicat polonais Solidarnosc, fait le signe de la victoire à l'occasion de son discours en tant que délégué des travailleurs lors de la Conférence internationale du Travail à Genève, le 5 juin 1981.

déposée par Marc Blondel, de Force ouvrière (FO). En 1982, c'était en effet au tour de FO de nommer le délégué français des travailleurs. Blondel profita de l'occasion pour déposer la plainte, qui était co-signée par la déléguée norvégienne des travailleurs, Liv Buck. Le gouvernement français indiqua qu'il aurait aussi pu citer l'article 26 de la Constitution de l'OIT¹¹. Certaines organisations syndicales de l'Europe de l'Ouest restèrent circonspectes, mais l'AFL-CIO jubilait. La Pologne fut ainsi l'une des raisons de la reprise du contact entre le gouvernement Reagan et l'AFL-CIO, contact qui avait été interrompu à la suite du conflit concernant le syndicat des contrôleurs aériens¹².

Le directeur général de l'OIT s'impliqua directement dans l'affaire de la Pologne pendant une décennie. La Commission d'enquête ne put pas se rendre en

¹¹ BIT, *Bulletin officiel* (1984, vol. 67, Supplément spécial). Voir aussi BIT: Comptes rendus provisoires, Conférence internationale du Travail, 68e session, Genève, 1982; BIT: Procès-verbaux de la 222e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, mars 1983, p. VII/7; OIT: Procès-verbaux de la 228e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Genève, du 12 au 16 novembre 1984, pp. 39 à 40.

¹² BIT: Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation - Rapport n° 211, novembre 1981 (rapport du Comité de la liberté syndicale concernant le cas n° 1074 [Etats-Unis]). L'organisation des contrôleurs aériens privés (PATCO) avait soutenu R. Reagan lors de l'élection présidentielle de 1980, mais vit sa certification lui être retirée lorsqu'elle fit grève. Des plaintes furent rapidement déposées par la CISL et la FSM. L'AFL-CIO n'étant membre d'aucune des deux organisations internationales, elle se dissocia de la plainte de la FSM. Le Comité conclut qu'une grève des contrôleurs aériens pouvait être interdite, mais que les mesures prises à l'encontre de l'organisation syndicale et de ses membres étaient inhabituellement sévères dans le cas concerné.

Pologne, mais par l'intermédiaire d'entretiens approfondis, elle réussit à confirmer formellement que la convention n° 87 avait bien été violée. Francis Blanchard et Nicolas Valticos, qui dirigeait la Commission d'enquête, réussirent à rencontrer Lech Walesa en prison. Le gouvernement polonais annonça son intention de se retirer de l'OIT mais, à la faveur des négociations, il reporta la date initiale de son départ. Solidarnosc fut autorisé en 1986 à reprendre ses activités sous certaines conditions et rejoignit la CISL et la CMT. Les deux organisations voulaient soutenir les éléments syndicaux de Solidarnosc, qui était devenu une force politique bénéficiant d'un large soutien au sein de la population polonaise.

L'Union soviétique envisagea également de se retirer de l'OIT à cette période, mais ses alliés européens tenaient à conserver l'accès aux ressources techniques que leurs relations au sein de l'OIT leur fournissaient. Tout au long des années 1980, la question polonaise mina les fondements du système des pays socialistes, mais d'autres événements dans le monde permirent de contenir son influence internationale, laissant ainsi la place à des négociations internes. En effet, à la même époque, l'Union soviétique s'enlisait en Afghanistan. Un changement décisif se produisit ensuite à Moscou, lorsque Mikhaïl Gorbatchev devint secrétaire général du parti communiste en 1985. Il lança un programme de promotion de la transparence, surnommé «glasnost», et des réformes économiques et sociales regroupées sous le nom de «perestroïka».

En 1987, Gorbatchev reprocha aux organisations syndicales soviétiques de ne pas défendre assez activement les droits des travailleurs. Il pensait que les organisations syndicales devaient renforcer leur contrôle sur les bureaucrates et les cadres et qu'elles devaient se démocratiser, même si la gouvernance du Parti communiste ne devait pas être remise en question. Ce changement idéologique eut des conséquences directes. En 1988, une grève de mineurs entraîna une confrontation inédite et des négociations publiques entre le gouvernement et des travailleurs des mines indépendants, ce qui ébranla les fondations des organisations syndicales historiques.

Paradoxalement, alors que Margaret Thatcher menait une lutte sans merci contre les organisations syndicales dans son pays, elle était idolâtrée par Solidarnosc à Gdańsk, au même titre que le pape Jean-Paul II. Elle fut aussi l'un des premiers dirigeants d'Europe de l'Ouest à reconnaître que Gorbatchev était en train d'impulser un vrai changement. La Pologne fut seulement brièvement mentionnée lors d'une réunion de haut niveau de la CISL (en l'absence de l'AFL-CIO) avec Gorbatchev organisée à Moscou en octobre 1987¹³.

¹³ Bien que l'ordre du jour officiel de la réunion traitât du désarmement, la discussion aborda tous les conflits politiques de la période. La mission de la CISL était dirigée par son président, P. P. Narayanan, et son secrétaire général, John Vanderveken. Les présidents ou les secrétaires généraux des organisations allemandes, suédoises, britanniques, italiennes et japonaises affiliées à la CISL et les secrétaires régionaux participèrent également à la réunion. Je m'appuie ici sur les notes détaillées prises par les participants suédois.

Une série de discussions et d'actions menées par l'OIT, les organisations syndicales internationales et le Vatican sous la direction de Jean-Paul II aboutit à l'organisation de tables rondes de négociations nationales avec de nombreux participants, ouvrant la voie à une transition démocratique. Lors de la Conférence internationale du Travail de 1989, Alfred Miodowicz, président des organisations syndicales «historiques», était le délégué des travailleurs, tandis que Bogdan Lis de Solidarnosc était le délégué adjoint. Lech Kaczynski de Solidarnosc faisait partie des conseillers du Groupe des travailleurs; il devint plus tard président de la Pologne, mais mourut en 2010 dans un accident d'avion à Smolensk.

D'après Francis Blanchard, l'Union soviétique avait transmis en 1988 une note confidentielle à ses alliés leur suggérant de ne plus soulever la question de la Pologne au sein de l'OIT. A cette époque, les représentants socialistes des employeurs et des travailleurs n'étaient plus obligés de soutenir leur gouvernement respectif ou de voter comme lui¹⁴. En pratique, ce fut la fin de la guerre froide au sein du Groupe des travailleurs. Le mur de Berlin tomba l'année suivante.

¹⁴ Blanchard, F.: *L'Organisation internationale du Travail: De la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (Paris, Seuil, 2004), p. 204.

9. Transition et mondialisation

La fin de la guerre froide créa une nouvelle situation au sein de l'OIT. Pendant des décennies, les employeurs et la majorité du Groupe des travailleurs avaient été liés par une alliance objective contre le communisme, chacun pour ses raisons propres. Désormais, une économie de marché de plus en plus mondialisée s'était imposée. A ce tournant de l'histoire, une question se posait: maintenant que le système communiste avait disparu, l'OIT et ses règles étaient-elles encore pertinentes?

Une autre question urgente surgit également: comment l'OIT pouvait-elle efficacement aider ses mandants alors que nombre d'entre eux s'aventuraient en territoire inconnu? Une des réponses du directeur général Michel Hansenne fut la politique de partenariat actif, qui permit la création de 14 équipes multidisciplinaires sous-régionales pour atteindre plus facilement les mandants de l'OIT. Cela impliqua de réaffecter environ 5 % des ressources budgétaires, ce qui eut un impact sur de nombreuses activités de l'OIT, notamment celles liées aux organisations d'employeurs et aux organisations de travailleurs¹.

Malgré quelques appels à un nouveau plan Marshall, la transition de l'après-guerre froide eut lieu sans la conclusion d'accords politiques en matière sociale ou de travail. Dans de nombreux cas, cette transition fut aussi abrupte qu'une thérapie de choc et impacta rapidement les mécanismes du marché. Dans les pays en proie à des changements majeurs, ce furent principalement les organisations syndicales traditionnelles, qui essayaient de s'adapter à leurs nouveaux rôles et à de nouveaux marchés ouverts aux investissements directs étrangers, qui exprimèrent des inquiétudes.

La CISL créa un comité de coordination pour l'Europe centrale et orientale. Il devint rapidement évident que les attitudes de ce comité envers certains aspects de l'économie de marché, y compris la privatisation et les multinationales, étaient sensiblement différentes de celles du groupe de travail qui s'occupait de la question des multinationales depuis les années 1970. Les tentatives de parvenir à une conception commune de ces questions n'eurent qu'un succès limité.

¹ Hansenne, M.: *Un garde-fou pour la mondialisation: Le BIT dans l'après-guerre froide*. (Genève, Zoé, 1999), pp. 47 et 48.

Le capitalisme et le communisme étaient effectivement en train de converger, mais pas de la manière prévue. Au lieu de différents points de vue s'accordant sur un juste milieu, les acteurs se retrouvèrent autour d'une vision néolibérale de l'économie de marché. Depuis déjà une décennie ou deux, les marchés s'étaient distancés des principes consensuels qui prévalaient à la sortie de la Seconde Guerre mondiale.

Cependant, la coopération tripartite fut défendue comme un moyen de gérer le changement. Au début de la période, les Hongrois notamment reconnurent que les relations de travail exigeaient de régler les conflits d'intérêts. L'équipe multidisciplinaire de l'OIT créée pour aider l'Europe centrale et orientale dans la transition installa rapidement son siège à Budapest. L'idée était que le tripartisme pouvait faciliter l'évolution vers une représentation véritable des employeurs, des travailleurs et des autorités du travail. Par moments, il semblait que la foi en l'utilité des mécanismes tripartites était plus forte dans les pays en transition que dans les pays d'Europe de l'Ouest. Cependant, les modèles de l'OIT partaient du principe que les employeurs étaient indépendants et que les organisations syndicales bénéficiaient du soutien de la société et étaient liées à l'activisme de terrain.

Dans les années 1990, la disparition des différences idéologiques amena d'autres membres du mouvement syndical international à rejoindre la CISL et la CMT. Les deux organisations avaient déjà pratiquement fusionné en Europe, et la voie vers une fusion mondiale semblait toute tracée. Les systèmes dominés par une seule organisation laissèrent la place à des structures pluralistes. Par conséquent, pour les travailleurs, confrontés à des forces du marché en pleine mondialisation et moins enclines à trouver des consensus, une plus grande démocratie ne fut pas nécessairement synonyme de plus grande unité.

La CISL hésita pendant quelques années entre restructurer les «vieilles» organisations syndicales ou en créer de «nouvelles». En fin de compte, le choix entre ces deux stratégies dépendit des circonstances nationales. A quelques exceptions près, les affiliés à la FSM de l'ancien bloc communiste rejoignirent progressivement la CISL. Les travailleurs russes restèrent membres du Conseil d'administration lors des élections de 1993, mais ils étaient sur la liste des adjoints. La transition entraîna de graves problèmes en matière de paiement des salaires de travailleurs, et l'un des points qui facilitèrent l'adhésion des organisations syndicales russes à la CISL en 2000 fut le manquement persistant de la Russie à ses obligations en vertu de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949².

² BIT: *Cinquième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Fédération de Russie de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par l'Internationale de l'éducation et le Syndicat des salariés de l'enseignement et des sciences de Russie*. GB.270/15/5. Voir aussi BIT: *Bulletin officiel* (1997, vol. 80), pp. 111 et 112.

La transition post-guerre froide fut immédiatement suivie par la mondialisation, qui était un nouveau concept. Elle supplanta rapidement les autres phénomènes mondiaux. Le Groupe des travailleurs avait un point de vue particulièrement circonspect en ce qui concerne les multinationales, et il fit preuve de la même prudence lors du débat sur les normes fondamentales du travail. Cependant, il mit plus de temps à réagir au débat sur la flexibilité du travail dans les années 1980 et au débat sur les normes au début des années 1990. Dans les deux cas, les organisations syndicales furent un peu prises au dépourvu, comme cela arrive souvent quand des croyances établies sont remises en question.

Le débat sur les normes et le Groupe des travailleurs

A la suite des changements systémiques intervenus en Europe et dans le monde, les employeurs mirent en doute l'avenir de l'OIT, sans toutefois être prêts à l'abandonner. Leurs critiques se concentraient entre autres sur le système de définition de normes de l'OIT et sur la pertinence de l'organisation par rapport aux préoccupations de leurs membres et des entreprises.

La critique du système normatif de l'OIT n'avait rien de nouveau, mais elle avait pris de l'ampleur au fil du temps. De plus, de nombreux gouvernements s'inquiétaient du fait que peu de pays ratifiaient le nombre croissant de normes. Ceux qui les ratifiaient se sentaient de fait pénalisés, puisqu'ils se voyaient imposer des procédures de contrôle qui ne s'appliquaient pas aux autres.

D'ailleurs, le nombre de nouvelles conventions avait commencé à baisser dans les années 1970, et il était devenu difficile d'obtenir un consensus sur les questions devant faire l'objet de normes. Les employeurs avaient l'impression que les normes favorisaient trop les travailleurs. Cependant, les efforts faits pour corriger tout biais en produisant des instruments tels que la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, montrèrent que l'emploi ne se prêtait pas aussi facilement que la protection des travailleurs à un encadrement par des normes.

Tandis que les employeurs se concentraient sur le système de définition des normes, un certain nombre de gouvernements exprimèrent leur inquiétude croissante quant au mécanisme de contrôle de leur application. Dans une économie de marché ouverte et internationale, les pays étaient plus vulnérables qu'avant aux allégations de violation des droits des travailleurs. Ils voulaient donc surtout savoir comment leur respect ou leur violation des normes de l'OIT serait traité dans la nouvelle économie de marché universelle.

Devant les faibles taux de ratification, le Groupe des employeurs voulut suspendre la création de toute nouvelle norme. En 1995, le Conseil d'administration commença une révision approfondie de la politique normative de l'OIT, qui continue depuis sous une forme ou une autre. La difficulté de trouver de nouveaux sujets de norme fut aggravée par le fait que la Conférence internationale du Travail



En 1998, la Conférence commença à discuter de la convention sur les pires formes de travail des enfants, adoptée un an plus tard. Avec le soutien du Groupe des travailleurs, la Global March, coalition d'organisations non gouvernementales incluant d'anciens enfants travailleurs, organisa une marche mondiale qui culmina lors de la session d'ouverture de la Conférence. Michel Hansenne, le Directeur général de l'OIT, s'adresse aux participants de cette marche.

de 1997 ne réussit pas trouver un accord sur la question du travail sous contrat, qui avait été définie de façon assez imprécise³.

Le problème immédiat de la définition des futures normes fut résolu par les employeurs et les travailleurs. Avec l'aide du Bureau international du Travail, mais sans que celui-ci ne participe directement, un petit groupe de dirigeants de chaque partie se réunit en octobre 2000 à Washington, D.C. aux Etats-Unis. Reconnaisant la valeur des conventions nouvelles et révisées ainsi que des recommandations, ils s'accordèrent sur le fait que l'adoption de futures normes, si possible par consensus, nécessitait une préparation minutieuse et une compréhension commune du but des instruments concernés. Leur accord fut approuvé par les deux groupes du Conseil d'administration⁴.

³ BIT: Comptes rendus des travaux (pp. 296 à 311) et compte rendu provisoire n° 18 (rév.), Conférence internationale du Travail, 85e session, Genève 1997.

⁴ Edström, U.: *International Labour Standards after the End of the Cold War*, Etude préparée pour le Projet du centenaire de l'OIT, 2015. Les personnes suivantes ont participé à la réunion à Washington: du côté des travailleurs, Bill Brett, Ulf Edström, Ursula Engelen-Kefer, Gerald Zellhoefer et Dan Cunniah; du côté des employeurs, Rolf Thüsing, Ed Potter, Daniel Funes de Rioja, Thomas Moorhead et Deborah France.

La résurgence de la question du travail des enfants

L'interdiction du travail des enfants fut l'un des premiers points sur la liste de travail du Groupe des travailleurs, et la première convention sur l'âge minimum pour les travaux industriels fut adoptée en 1919. Bien qu'une coopération technique ne fût mise en place que trois décennies plus tard, l'OIT envoya dès 1924 un expert à Shanghai pour conseiller la Chine sur la question du travail des enfants. (Cette activité en Chine prit rapidement fin du fait d'un manque de ressources financières.) Dans le cadre des normes, le travail des enfants avait été traité comme une question d'âge minimum d'admission à l'emploi et comme une catégorie de travail forcé. Dans les années 1990, l'ouverture des marchés fut vécue de différentes manières: d'un côté, les consommateurs se voyaient proposer des produits à bas prix (certains fabriqués par des enfants, notamment les tapis), et de l'autre, les travailleurs n'appréciaient pas la concurrence déloyale que représentait le travail des enfants et les bas salaires.

Une des craintes du Groupe des travailleurs était que le fait de s'appuyer sur le processus généralement long de la coopération technique pour résoudre les problèmes liés aux normes fondamentales du travail risquait d'affaiblir le processus traditionnel d'application des normes. Cependant, il apparut rapidement que la coopération technique offrait de nouvelles possibilités et permettait la formation de coalitions internationales, nationales et locales. De plus, elle montra qu'une nouvelle norme traitant spécifiquement des pires formes de travail des enfants était nécessaire. L'OIT reçut des financements de plusieurs donateurs, d'abord de l'Allemagne, suivie d'autres pays de l'UE et des Etats-Unis.

Le Groupe des travailleurs soutint ce nouvel effort pour lutter contre le travail des enfants sur la nouvelle scène internationale. Il approcha la question de la même manière que les travailleurs s'étaient ralliés aux efforts contre le travail forcé dans l'entre-deux-guerres. Les organisations syndicales participèrent également aux comités directeurs des projets nationaux de lutte contre le travail des enfants. Bien qu'elles ne réalisassent aucun projet elles-mêmes, elles furent impliquées dans leur conception et leur supervision.

Une approche en deux étapes fut suivie. La première étape était de s'attaquer à toutes les formes de travail inacceptables, à savoir toutes les violations des normes fondamentales. L'objectif était ensuite de trouver des solutions plus globales aux problèmes. Les employeurs ressentirent la pression publique et se joignirent aux efforts des travailleurs. Lors des négociations autour de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, les deux groupes s'accordèrent sur presque toutes ses dispositions⁵.

⁵ BIT: Rapport du Comité sur le travail des enfants, Compte rendu provisoire n° 19, Conférence internationale du Travail, 87e session, Genève, 1999.

Le commerce et les normes du travail

Le Groupe des travailleurs du Conseil d'administration définit ses priorités dans une déclaration publiée à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OIT. Ce document soulignait le rôle des normes internationales du travail et la nécessité à la fois d'une Charte mondiale des droits des travailleurs et d'une clause sociale dans tous les accords commerciaux. Les travailleurs soutenaient depuis longtemps l'introduction d'une telle clause, qui conditionnerait l'accès aux marchés à la conformité avec les normes fondamentales du travail. La déclaration fut rédigée par la CISL, les porte-paroles du Groupe des travailleurs dans différents comités du Conseil d'administration et les secrétaires généraux des Secrétariats professionnels internationaux (maintenant appelés «Fédérations syndicales internationales»)⁶.

David Morse, Wilfred Jenks et Francis Blanchard avaient tous les trois envisagé de lier le commerce à la conformité avec les normes fondamentales du travail. La stratégie préconisée par les travailleurs au sein de l'OIT était de renforcer le mécanisme de contrôle des normes en appliquant les procédures de gestion des violations de la liberté syndicale aux cas de travail forcé et de discrimination. Ils voulaient une forme d'action commune entre l'OIT et la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC), qui avait remplacé le GATT en 1995. Mais les travailleurs comme les employeurs s'accordaient sur le fait que la question devait être traitée par l'OIT, qui était dépositaire des normes.

Dans une large mesure, la mondialisation a été avant tout un débat sur les droits des travailleurs. Elle nous rappelle que l'histoire de la justice sociale n'a en aucun cas pris fin avec la Guerre froide. La transition incertaine vers une économie de marché mondiale ne pouvait pas être entreprise au détriment de la conformité avec les normes sociales et de travail.

Dans son rapport à la Conférence de 1994, Michel Hansenne présenta une analyse de la définition des normes à l'heure de la mondialisation⁷. Il invita également à discuter de la clause sociale, car elle avait suscité de vives inquiétudes, en particulier dans les pays en développement, qui la considéraient comme un nouvel obstacle au commerce.

Ce rapport donna le ton du reste du mandat de Hansenne. Après la Conférence de 1994, le Conseil d'administration créa un Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international. Après que les discussions sur les sanctions commerciales furent bannies dans le Groupe, celui-ci participa au

⁶ BIT: *L'OIT en route vers le 21^e siècle*, document présenté au Directeur général de l'OIT par le Groupe des travailleurs du Conseil d'administration, sept. 1993.

⁷ *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994. Trois ans plus tard, Hansenne présenta un autre rapport sur les questions de normes: 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.

Sommet mondial des Nations Unies pour le développement social organisé à Copenhague en mars 1995 et à la Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en décembre 1996. Le sommet de Copenhague attira de nombreux participants de l'OIT, y compris des conseillers appartenant aux délégations nationales des travailleurs et des employeurs. Il permit de déterminer que les «droits fondamentaux des travailleurs» étaient ceux associés aux conventions de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, le travail forcé et le travail des enfants et la discrimination en matière d'emploi et de profession.

La Conférence ministérielle à Singapour confirma ce point de vue, mais souligna que cette question relevait de la responsabilité de l'OIT, qui devait être soutenue par les autres organisations. En 1998, la Conférence adopta la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Ainsi, les «droits fondamentaux des travailleurs» mentionnés à Copenhague étaient devenus « les principes et droits fondamentaux *au travail*», ce qui incluait les droits des employeurs.

Le Groupe des travailleurs accepta ce dénouement comme il avait accepté la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de 1977. L'application de la déclaration de 1998 était volontaire, mais une procédure de suivi était prévue. Les organisations syndicales nationales et internationales pouvaient rédiger des rapports sur les conventions de l'OIT ratifiées ou non ratifiées et pouvaient participer aux programmes de coopération technique qui furent lancés pour soutenir l'application de la déclaration. Au tournant du XXI^e siècle, les droits fondamentaux étaient le sujet de plus de la moitié des programmes d'aide de l'OIT et nombre de ces programmes étaient tripartites ou impliquaient directement des organisations syndicales. La majorité de ces programmes concernaient le travail des enfants, mais une part croissante d'entre eux s'attaquaient au travail forcé du fait de la reconnaissance croissante du problème de la traite d'êtres humains et des autres côtés négatifs de la mondialisation.

10. Les programmes d'éducation des travailleurs

Nous ferons ici une pause dans notre récit chronologique plus global pour nous intéresser à l'un des principaux services que l'OIT fournit aux organisations syndicales depuis sa création: l'éducation des travailleurs.

L'éducation des travailleurs était l'une des premières priorités des organisations syndicales et de la FSI¹. Pendant l'entre-deux-guerres, l'OIT participa aux initiatives d'organisations de travailleurs telles que la Nordic Summer School, qui envoie depuis 1931 des groupes d'étudiants observer et étudier le fonctionnement de la Conférence internationale du Travail².

Le Bureau international du Travail commença progressivement à organiser des activités pédagogiques spécifiques pour chacun des mandants tripartites de l'OIT. Tandis que le personnel affecté aux relations entre les travailleurs et les employeurs demeura limité, les activités d'éducation des travailleurs connurent une croissance remarquable, principalement au niveau des régions. Le Centre international de formation de Turin s'agrandit aussi au fil du temps.

L'OIT soutint les efforts de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale en fournissant une aide technique, y compris une éducation et des formations professionnelles. La Déclaration de Philadelphie souligna la nécessité de l'égalité des chances dans le domaine éducatif et professionnel. Elle souleva aussi la question de la formation syndicale.

Le Programme d'éducation ouvrière trouve son origine dans la Résolution de 1950 concernant la généralisation de l'instruction obligatoire et la création d'un enseignement pour les adultes. Celle-ci fut initialement présentée par le conseiller technique français des travailleurs, Gaston Tessier. Il fut le premier secrétaire général de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), fondée en 1919. Avant la Seconde Guerre mondiale, Tessier avait participé à des Conférences de

¹ Schevenels, W.: *Forty-five years, 1901-1945; International Federation of Trade Unions, a historical precis* (Bruxelles, Board of Trustees, 1956), pp. 257 à 261.

² Stahre, S.-A.: *Nordiska folkhögskolan i Genève 50 år: en samnordisk insats för ökade kunskaper och fördjupad insikt om det internationella samarbetets innebörd och betydelse* (Stockholm, Fören. Nordiska folkhögsk. i Genève, 1981), p. 25. Le premier stage, organisé en 1931, permit aux étudiants de rencontrer le Groupe des travailleurs et Albert Thomas. Encore aujourd'hui, le stage a lieu tous les ans.

l'OIT en tant que conseiller gouvernemental, et il fut un membre important de la Résistance française pendant la guerre. Après celle-ci, les représentants des organisations syndicales françaises chrétiennes furent inclus dans la liste des conseillers des travailleurs.

La Résolution de 1950 appelait l'OIT à «favoriser l'éducation des travailleurs en vue de leur permettre de participer, de manière plus efficace, aux divers mouvements ouvriers et de bien s'acquitter de leurs fonctions syndicales et connexes». Tessier lui-même déclara lors de la plénière qu'il reconnaissait à peine son projet de résolution dans le texte final, mais qu'il y était quand même favorable³.

En 1955, David Morse présenta à la Conférence son rapport sur les relations entre travailleurs et employeurs à la lumière de l'évolution technologique et des tâches nouvelles et plus complexes dont devaient s'acquitter les travailleurs. Il considérait que l'éducation ouvrière était «évidemment à l'avantage de la société dans son ensemble, non seulement parce qu'elle accroît les connaissances et les qualifications des travailleurs, mais encore parce que, grâce à une amélioration des relations entre employeurs et travailleurs, elle sert la cause de la paix sociale⁴».

La première allocation de fonds pour un programme d'éducation ouvrière date de 1956. Son but était de constituer une réserve générale de connaissances et d'expériences pouvant être appliquée à des problèmes individuels spécifiques⁵ par l'intermédiaire d'activités décentralisées créées sur mesure. Entre autres éléments, le programme encourageait la participation et le soutien aux universités d'été et aux autres activités d'éducation coordonnées par les organisations syndicales ainsi que par la CISL via ses entités régionales.

Une autre résolution adoptée en 1962 entraîna la création du Service de l'éducation ouvrière de l'OIT. Pendant la période 1974-1975, le Programme d'éducation ouvrière fut intégré dans le programme plus large de développement d'«institutions sociales», amenant son budget à près de 1,7 million de dollars⁶.

En 1986, la Conférence formula le souhait d'un nouvel essor en vue de promouvoir l'accès des travailleurs aux programmes d'éducation. Il était urgent de promouvoir la ratification de la convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974, et de la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975. La résolution adoptée lors de la Conférence indiquait que la liberté syndicale et les droits syndicaux devaient être respectés dans tous les programmes d'éducation. Les manuels du Programme d'éducation ouvrière devaient être régulièrement revus

³ BIT: Comptes rendus des travaux de la 33e session de la Conférence internationale du Travail, 1950, p. 373.

⁴ BIT: Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 38e session, Genève, 1955, p. 130.

⁵ BIT: Programme et budget pour 1958, paragraphe 566.

⁶ BIT: Programme et budget pour 1974.

pour refléter les progrès technologiques, leurs conséquences sur les travailleurs, et l'évolution de la position des travailleurs dans la société⁷.

Une fois que l'OIT commença à étendre son aide technique, les activités d'éducation ouvrière intégrèrent la dynamique générale pour l'éducation des adultes impulsée à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Le développement des relations industrielles exigeait que les travailleurs soient éduqués. L'augmentation du nombre de membres de l'OIT accrut également le besoin de former les organisations syndicales et leurs membres. Les programmes d'éducation ouvrière devaient contribuer au développement des relations entre employeurs et travailleurs, ce qui avait tendance à profiter à la CISL.

Vers la fin du XX^e siècle, la situation changea pour différentes raisons. Les institutions nationales d'éducation des travailleurs souffrirent des réductions des budgets gouvernementaux et de l'austérité, et nombre d'entre elles virent leurs activités être sérieusement limitées ou disparurent. La fin de la Guerre froide entraîna l'apparition de nouveaux défis, qui étaient avant tout mondiaux. Le rôle des travailleurs dans la gestion de la mondialisation par l'intermédiaire de différentes formes de dialogue social devint l'un des principaux thèmes du Programme d'éducation ouvrière de l'OIT, qui est de plus en plus mené par le Centre international de formation de Turin.

Fusion

Jusqu'à 1994, les relations avec les travailleurs (RELTRAV) et l'éducation des travailleurs (EDUC) étaient traitées par des départements différents au sein de l'OIT. La coordination entre les deux était limitée. Les programmes d'éducation étaient décentralisés, comme cela avait été prévu dès le début et, par conséquent, ils avaient des liens plus proches avec les organisations syndicales nationales qu'avec la petite unité des Relations avec les travailleurs. Cette dernière soutenait principalement la participation du Groupe des travailleurs à la Conférence et au Conseil d'administration. Au début des années 1990, les activités régionales furent encore renforcées par la décision de Michel Hansenne d'assigner des spécialistes des travailleurs et des employeurs à chacune des nouvelles équipes multidisciplinaires. A cette époque, les conflits de la Guerre froide avaient pris fin.

RELTRAV et EDUC fusionnèrent pour former le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) que nous connaissons aujourd'hui. Cela simplifia la prise de décisions et permit de fournir un soutien global au Groupe des travailleurs. Le travail des anciens agents de RELTRAV pouvait désormais aller au-delà de la simple

⁷ BIT: Comptes rendus provisoires, Conférence internationale du Travail, 72e session, Genève, 1986.

assistance aux participants aux réunions tripartites pour inclure la participation aux recherches et aux séminaires. L'ancien personnel d'EDUC prit une part plus active dans les conférences des organisations syndicales et augmenta ses interactions avec les dirigeants de ces conférences⁸. Au moment de la fusion en 1994, le personnel permanent comptait 42 professionnels et 18 agents techniques⁹. Ce fut cette équipe qui soutint les efforts du Groupe des travailleurs à l'aube du XXI^e siècle.



Bill Brett, qui a présidé le Groupe des travailleurs pendant quasiment toute la durée du débat sur le commerce et les normes du travail, avec à ses côtés Juan Somavia, alors Directeur général de l'OIT. Brett fait partie de ceux qui persuadèrent Somavia de présenter sa candidature à la direction de l'Organisation. Devenu un peu plus tard, Lord Brett, il présida le Conseil d'administration de 2002 à 2003. 91^e Conférence internationale du Travail, Genève, 3 juin 2003.

⁸ Commentaires de Giuseppe Querenghi, ancien directeur d'ACTRAV, faits à l'auteur le 20 février 2019. Commentaires de John Svenningsen, ancien directeur d'ACTRAV, faits à l'auteur le 26 mars 2019.

⁹ BIT: Programme et budget pour la période biennale 1994-1995, paragraphes 230 à 235.

11. Le vingt-et-unième siècle

Le Chilien Juan Somavia guida l'OIT dans le XXI^e siècle. Somavia apportait avec lui l'héritage du Sommet pour le développement social de Copenhague, et il avait participé en tant qu'intervenant invité au Congrès de la CISL à Bruxelles en 1996. Guy Ryder, alors directeur d'ACTRAV, se laissa convaincre par Somavia et le président du Groupe des travailleurs, Bill Brett, de diriger le Bureau du Directeur général.

Pour sa première Conférence en 1999, Somavia et son équipe de transition préparèrent un rapport intitulé «Un travail décent»¹. Le concept qui y était présenté combinait les objectifs stratégiques des droits au travail, de l'emploi, de la protection sociale et du dialogue social et permit de restructurer le Bureau international du Travail autour de quatre secteurs. La réforme fut généralement bien accueillie par le Groupe des travailleurs, qui insista cependant pour que les normes internationales du travail soient explicitement mentionnées en même temps que les principes et droits fondamentaux au travail.

Le transfert d'ACTRAV et d'ACT/EMP vers le secteur du Dialogue social, alors que jusqu'à présent ces divisions rendaient directement compte au Directeur général sans couches intermédiaires de direction, suscita moins d'enthousiasme. L'impression que Somavia était plus proche de la «société civile» et du monde des ONG que des partenaires sociaux de l'OIT ne disparut jamais vraiment.

Cependant, l'approche du travail décent était très prometteuse. Elle fut suivie de stratégies pour «s'affranchir de la pauvreté par le travail» et par l'introduction sur le terrain de programmes par pays de promotion du travail décent. Ces idées firent leur chemin jusqu'à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies et furent même intégrées dans des politiques nationales. Elles étaient aussi associées à des objectifs de gestion de la mondialisation, ce qui entraîna la création d'une Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, qui présenta ses recommandations en 2004.

La coprésidente de cette commission tripartite de haut niveau, Tarja Halonen, était une ancienne juriste syndicale et la présidente de la Finlande. (Halonen a apparemment battu un record: elle a participé à trois différentes sessions de Conférence internationale du Travail en tant que chef d'Etat en fonction.) Son coprésident

¹ BIT: *Un travail décent*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999.

était Benjamin Mkapa, le président de la Tanzanie. La commission constituait une tentative d'amorcer un dialogue tripartite international. Elle rédigea moins un programme qu'un état des lieux des effets de la mondialisation sur différentes questions liées au travail, des droits des travailleurs à la gestion des handicaps en passant par l'emploi².

De nouvelles normes furent définies: la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, la recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010, la convention consolidée du travail maritime, 2006 et la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011.

Ces nouveautés au sein de l'OIT entraînèrent la création de deux événements marqués par des actions syndicales: la Journée mondiale contre le travail des enfants, célébrée le 12 juin (jour anniversaire de la convention n° 182), et la Journée mondiale pour le travail décent, célébrée le 7 octobre ou aux alentours de cette date par les organisations affiliées à la CISL.

Au moment de l'adoption d'une nouvelle Déclaration exhaustive dans le cadre de la Conférence de 2008, le consensus entre les employeurs et les travailleurs fut mis à mal à la dernière étape du processus. La Déclaration récapitulait les orientations stratégiques de l'OIT, mais les employeurs ne voulaient pas que son titre soit associé à la notion de travail décent. Le porte-parole du Groupe des travailleurs, le Sud-Africain Ebrahim Patel, se rendit compte que la seule manière de faire mieux que la notion de « travail décent » était de choisir un titre faisant à la fois référence aux objectifs historiques et aux priorités actuelles de l'OIT. Les parties convinrent du titre *Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*³.

Violations des droits fondamentaux du travail

D'un point de vue politique, les années 1980 avaient été dominées par la question de la Pologne, par la transition vers une économie de marché mondialisée et par le débat autour du commerce et des normes du travail. Le début du XXI^e siècle fut quant à lui marqué par de graves violations des normes du travail. L'un de ces cas était le problème de longue date du travail forcé au Myanmar, appelé à l'époque la Birmanie. Gouverné par des militaires, le Myanmar n'avait pas d'organisations syndicales, et des plaintes contre le pays furent déposées par le Groupe des travailleurs. Après qu'une Commission d'enquête publia son rapport en 1998, le cas de la Birmanie produisit des résultats « inédits » lors de la Conférence et sur le terrain.

Comme le gouvernement birman se montrait peu coopératif, les présidents respectifs du Groupe des travailleurs et du Groupe des employeurs, Bill Brett et

² BIT: *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous* (Genève, OIT, 2002).

³ BIT: *Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, adoptée par la Conférence internationale du Travail lors de sa 97^e session, Genève, 10 juin 2008.



Rabiatau Sérah Diallo, vice-présidente de la Conférence internationale du Travail de 2008, sur le podium aux côtés de Juan Somavia, le Directeur général de l'OIT.

Rolf Thüsing, eurent recours à une procédure de résolution d'urgence qui remplaçait de facto la Commission des résolutions. En 1999, le Myanmar se vit refuser toute aide technique non expressément liée à l'abolition du travail forcé⁴. En 2000, faute de réelle réaction de la part du pays, l'OIT invoqua, pour la première fois de son histoire, l'article 33 de sa Constitution, qui lui permet de prendre des mesures spéciales pour assurer l'exécution des recommandations d'une Commission d'enquête⁵.

Soumis à des pressions soutenues, le gouvernement du Myanmar accepta la présence d'un agent de liaison de l'OIT à Yangon. En 2007, un accord fut signé pour la création d'un système de plaintes géré par l'OIT pour les cas de travail forcé. Après le changement politique survenu dans le pays, l'OIT ne conseilla pas seulement le gouvernement en matière de législation concernant la liberté syndicale, mais aida aussi au retour des dirigeants syndicaux exilés.

⁴ BIT: *Résolution concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar*, Conférence internationale du Travail, 87e session, Genève, juin 1999.

⁵ BIT: *Résolution relative aux mesures recommandées par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT au sujet du Myanmar*, Conférence internationale du Travail, 88e session, Genève, juin 2000.



En février 2005, le dernier roi du Népal, annula la Constitution et interdit toute activité syndicale. La branche régionale Asie-Pacifique de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) était alors en réunion à Katmandou. L'OIT aida les délégués à quitter le pays et prêta assistance au secrétaire général du Congrès des syndicats népalais (NTUC), Laxman Basnet, pour lui éviter d'être incarcéré et lui permettre de faire le déplacement à Genève pour assister au Conseil d'administration. Sur cette photo prise en 2016, Basnet est à gauche, aux côtés de Leyla Tegmo-Reddy, alors Directrice générale de l'OIT et de Guy Rider, alors secrétaire général de la CISL, se remémorant ensemble les événements de Katmandou.

La combinaison d'une représentation sur place apportant des conseils et de l'aide et de discussions tripartites régulières lors des sessions de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration fut appliquée à d'autres pays, notamment la Colombie, le Guatemala, les Îles Fidji, l'Ouzbékistan et le Qatar. En Colombie, un des problèmes était la protection physique des dirigeants syndicaux. Au Qatar, un bureau de l'OIT fut installé en 2018 pour aider à défendre les droits fondamentaux de l'importante population de migrants non syndiqués.

L'aide de l'OIT est cruciale pour de nombreux dirigeants et militants syndicaux. En plus de ses procédures officielles, et à la demande des organisations syndicales internationales, l'organisation intervient de plus en plus lorsque des syndicalistes sont harcelés ou emprisonnés. Ce rôle actif est la conséquence naturelle de la longue expérience de l'OIT dans la défense de dirigeants syndicaux menacés.

Au cours des cent dernières années, le Groupe des travailleurs a souvent donné l'alerte lorsque ses membres ont disparu ou ont été emprisonnés ou harcelés. Un des premiers cas dont il se préoccupa fut en 1933 celui du dirigeant syndicaliste allemand Wilhelm Leuschner, qui avait été nommé au Conseil d'administration de

l'OIT juste avant que le régime nazi ne dissolve toutes les organisations syndicales existantes. L'OIT intervint plus tard en faveur d'autres dirigeants syndicaux emprisonnés, notamment Lech Walesa en Pologne et Frederic Chiluba en Zambie. Ces deux syndicalistes devinrent présidents de leur pays respectif.

Deux cas sous le mandat de Somavia illustrent bien cette approche proactive. En Guinée, la célèbre dirigeante syndicale Rabiadou Diallo fut menacée lors d'une crise politique: l'OIT actionna alors différents leviers pour assurer sa sécurité. Au Népal, lorsque le dernier roi suspendit la Constitution du pays en 2005, l'OIT prit des mesures concrètes pour protéger Laxman Basnet, membre du Congrès syndical népalais, et l'aider à sortir du pays pour assister à la session du Conseil d'administration.

Une nouvelle crise économique

La crise économique et financière de 2008 eut de sérieuses répercussions économiques, sociales, politiques et psychologiques. Les membres des organisations nationales des employeurs réagirent en 2009. L'OIT modifia son programme de travail à la suite de consultations au cours de la Réunion régionale européenne organisée à Lisbonne en mars 2009. La Conférence internationale du Travail créa un Comité plénier qui rédigea un Pacte mondial pour l'emploi⁶. Ce document donne un nouvel exemple des raisons pour lesquelles tous les Directeurs du Bureau international du Travail depuis Albert Thomas ont essayé d'étendre le programme de travail de l'OIT aux questions économiques et sociales générales. En effet, Edward Phelan avait plaidé ardemment pour que l'OIT joue un rôle dans la reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. David Morse, Wilfred Jenks et Francis Blanchard furent confrontés aux questions de décolonisation, d'emploi et d'ajustement structurel. Ces problèmes avaient un impact décisif sur le travail, mais ne pouvaient pas être résolus par de simples mesures relatives au marché du travail.

Michel Hansenne et Juan Somavia poussèrent l'organisation à faire face à la mondialisation en montrant pourquoi les travaux de l'OIT devaient revêtir une dimension sociale. Pour promouvoir la justice sociale, il faut assurer une cohésion sociale et politique: c'est cette vision qui a caractérisé l'OIT tout au long de son histoire. Le Pacte mondial pour l'emploi fut reconnu par d'autres institutions internationales et aida l'OIT à s'intégrer aux réunions du G20⁷. Depuis 2007, la chancelière allemande Angela Merkel réunit régulièrement les directeurs généraux de l'OCDE, du FMI, de la Banque mondiale, de l'OMC et de l'OIT pour discuter de l'économie mondiale.

⁶ BIT: *La crise mondiale de l'emploi et l'après crise*, Rapport de l'OIT sur le travail dans le monde, IIES, 2009.

⁷ Le G20 fut créé en 1999 en tant que forum pour les gouvernements et les gouverneurs des banques centrales. Ses pays membres sont l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Afrique du Sud, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, les Etats-Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni, la Russie et la Turquie. L'UE, l'ONU, la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE, l'OMC et l'OIT participent également à cette réunion.



Coupant le ruban de l'inauguration des célébrations du Centenaire de l'OIT le 22 janvier 2019. De gauche à droite: Son Excellence Claudio Julio de la Puente Ribeyro, président du Conseil d'administration de l'OIT, Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat de Genève, Mthunzi Mdwaba, président du Groupe des employeurs, Guy Ryder et Catelene Passchier, présidente du Groupe des travailleurs.

Les organisations syndicales ont joué un rôle dans la reconnaissance de la nécessité de considérer ensemble les questions économiques et sociales. Lors d'un sommet en 1977 à Londres réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, du Japon, de l'Italie et du Canada, le gouvernement britannique invita les organisations syndicales à présenter leur point de vue avant le début du sommet. Cette intervention des organisations syndicales mena à l'organisation de «Sommetts du travail» annuels avant les réunions du G7, et plus tard du G8 (avec la Russie).

Encouragée par les recommandations des organisations syndicales et des employeurs, l'OIT elle-même s'impliqua davantage dans ces sommets. Les ministres du Travail organisèrent leurs propres réunions, où ils discutaient avec l'OIT, les organisations syndicales et les employeurs. Ces réunions ne sont cependant pas un exemple de tripartisme, mais plutôt de consultation, une approche liée.

Le Pacte mondial pour l'emploi présentait un résumé des mesures politiques en matière d'économie et de travail nécessaires pour amorcer la reprise économique. Bien qu'il fût utile pour le G20, il ne pouvait pas servir de plan d'action. Des négociations entre les employeurs et les travailleurs eurent lieu dans de nombreux pays, mais il ne fut pas possible de mettre en avant un modèle général pour l'OIT. A l'exception des programmes par pays de promotion du travail décent, il n'y avait pas

de forum permettant le lancement d'un effort concerté d'aide de l'OIT. Il est difficile de mêler le tripartisme international et le tripartisme national. L'aide internationale ne devrait pas interférer avec le fonctionnement des mécanismes nationaux. Le mieux est souvent d'aider les différents mandants tout en recommandant une coopération tripartite poussée et un dialogue social dans les pays concernés.

La notion de travail décent laissa sa marque après le fondamentalisme du marché qui avait caractérisé les dernières décennies du XX^e siècle⁸. Elle fournit un cadre de principes qui incluait les principes et droits fondamentaux au travail et les normes internationales du travail. Lorsque Somavia devint directeur général de l'OIT, l'économie de marché avait atteint une portée universelle, mais la suprématie des progrès technologiques et les marchés mondiaux étaient de plus en plus contestés. L'apparition de ces défis intellectuels coïncida avec l'organisation de manifestations contre la mondialisation: en 1999, des manifestations manquèrent de faire annuler la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle.

Avant de succéder à Somavia, Guy Ryder avait quitté l'OIT pour prendre la tête de la CISL, qui fusionna avec la CMT en 2006 pour former la CSI. Il revint en 2010 à l'OIT pour devenir directeur général adjoint. Deux ans plus tard, il fut élu directeur général à partir d'une liste de neuf candidats. Certains pays avaient oublié qu'au sein de l'OIT, le Groupe des travailleurs et le Groupe des employeurs, et pas seulement les représentants des gouvernements, pouvaient aussi présenter des candidats.

Depuis son élection en 2012, Ryder s'est efforcé de conserver le programme de travail de l'OIT dans un cadre multilatéral et de garder les travaux de l'OIT pertinents face aux défis de l'avenir. Si certains pourraient lui reprocher de suivre un programme favorable aux travailleurs, il faut se rappeler que c'est là l'objectif de l'OIT, qui s'occupe des normes du travail, des emplois, de la sécurité sociale et de la paix sociale par la négociation et le dialogue. Ce n'est peut-être pas un programme favorable aux entreprises, mais c'est un travail qui aide les employeurs à gérer les relations de travail et les droits au travail.

Ryder a créé un groupe tripartite de haut niveau pour étudier la question de l'avenir du travail. Ce groupe publia son rapport en 2019 en mettant en avant le concept d'une garantie universelle pour les travailleurs⁹. Ce rapport peut être vu comme une nouvelle mise à jour nécessaire de la «Charte du travail» de 1919. Il montre le rôle d'orientation de l'OIT. Bien que ce ne soit qu'une coïncidence, les coprésidents de la Commission sur l'avenir du travail, le président sud-africain Cyril Ramaphosa et le Premier ministre suédois Stefan Löfven, ont tous les deux dirigé l'organisation des travailleurs des mines et de la métallurgie de leurs pays respectifs.

⁸ Hughes, S. et Haworth, N.: *The International Labour Organization (ILO): Coming in from the cold* (Londres, Routledge Global Institutions, 2011).

⁹ BIT: *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, Commission mondiale sur l'avenir du travail (Genève, OIT, 2019).

12. Les cent prochaines années

L'introduction de ce livre citait Walter Schevenels et Jan Oudegeest, deux pionniers du Groupe des travailleurs. Le cœur de leurs messages était que, malgré toutes ses imperfections, l'OIT était nécessaire, et même «révolutionnaire». Certaines personnes pourraient penser que l'OIT est parfois allée trop loin et a trop favorisé les travailleurs, mais en ce qui concerne le maintien d'une économie de marché libérale, l'organisation a tenu ses promesses. Son approche est parfaitement cohérente avec la dynamique d'un marché du travail qui recherche des solutions optimales en impliquant tous ses acteurs. L'OIT a été fondée sur la conviction que des politiques du travail participatives sont nécessaires pour maintenir la paix sociale et la paix en général.

Par moments, l'OIT a dû se recentrer sur l'essentiel: garantir un système tripartite fonctionnel. Pour expliquer pourquoi il était nécessaire d'organiser une Conférence internationale du Travail dans le contexte difficile de 1941, Edward Phelan souligna que l'OIT était une organisation vivante et que si ses membres perdaient l'habitude de l'utiliser, l'atrophie, la paralysie et la mort seraient les étapes inéluctables de son déclin et de sa disparition définitive¹. La Conférence spéciale qui suivit plaida pour une coopération tripartite dans le cadre de la reconstruction, et cette idée fut reprise à Philadelphie en 1944.

La «non-utilisation» de l'OIT et les risques qu'elle représente sont une conséquence de la dégradation des relations entre les partenaires sociaux. Des changements rapides au niveau de la direction peuvent nuire au dialogue. Le manque de réaction des employeurs peut aussi pousser les travailleurs à perdre confiance dans les négociations.

La pertinence du tripartisme pour la prise de décisions

Au cours de son histoire, l'OIT n'a jamais pris de décisions importantes sans l'approbation du Groupe des travailleurs. Cependant, toutes les grandes étapes de la prise de décisions au sein de l'OIT nécessitent à un moment ou un autre un accord entre le Groupe des employeurs et le Groupe des travailleurs. Les gouvernements se sont souvent demandés si les partenaires sociaux n'avaient pas trop d'influence sur

¹ BIT: *Edward Phelan and the ILO: The life and views of an international social actor* (Genève, OIT, 2009), p. 283.

l'OIT, mais l'entente entre les employeurs et les travailleurs est aussi bénéfique aux gouvernements. Le dernier débat sur le droit de grève a en effet montré à quel point il peut être difficile pour des représentants gouvernementaux de prendre position, car quoi qu'ils fassent, ils peuvent se retrouver sous le feu des critiques d'un camp ou de l'autre dans leur pays.

Le Groupe des employeurs et le Groupe des travailleurs sont des partenaires et constituent une ressource précieuse dans le cadre de la résolution des problèmes liés au travail. La relation fragile, mais vitale, entre la coopération bipartite et la coopération tripartite est également bénéfique aux gouvernements, qui ne sont pas non plus de simples spectateurs à un match de tennis².

La coopération entre des groupes de la société civile en dehors des organisations syndicales «reconnues» et les employeurs va continuer. Cette question n'a rien de nouveau, et des mesures d'ajustement ont déjà été prises. L'histoire des femmes au sein de l'OIT a impliqué des organisations féministes et d'autres organisations militantes. Le travail des enfants, le travail forcé et la traite des êtres humains ont été abordés en coopération avec d'autres acteurs non gouvernementaux. Il en va de même pour les questions concernant les coopératives, les peuples indigènes et tribaux et les droits des travailleuses et travailleurs domestiques. Mais il est difficile d'imaginer d'autres acteurs que les partenaires sociaux assurant une mission de négociation collective avec un mandat de leurs électeurs.

C'est là une caractéristique unique du tripartisme: des acteurs non gouvernementaux se voient octroyer l'autorité requise pour conclure des accords collectifs allant de recommandations communes à des obligations juridiquement contraignantes. C'est pourquoi la prise de décisions tripartite, sous toutes ses formes, est plus qu'une consultation. Si de nouveaux acteurs se retrouvent chargés de négocier au nom des travailleurs, ils doivent devenir des organisations syndicales.

Normes internationales du travail

La discussion actuelle autour des normes internationales du travail est le dernier chapitre d'un débat qui a commencé à la fondation de l'OIT. Malgré ses défauts, ce corpus de normes créé dans le cadre de négociations tripartites est la base de la plupart des lois et des pratiques en matière de travail dans le monde. La question de savoir par exemple si un instrument comme la convention (n° 87) sur la liberté syndicale définit explicitement des obligations juridiques est en pratique toujours étudiée en se référant à la législation applicable. La Constitution de 1919 promouvait la liberté syndicale «à toutes fins légitimes». Ceux qui considèrent cette formulation

² Les pays industrialisés à économie de marché (IMEC) se plaindront que les gouvernements se sentaient privés de leur rôle, étant devenus les «spectateurs d'un match de tennis entre les partenaires sociaux». *Standard Setting in the ILO – an IMEC Point of View*, document présenté au Conseil d'administration en nov. 1993.

trop restrictive peuvent trouver du réconfort dans les conclusions du Comité de la liberté syndicale, qui indiquent que si les organisations syndicales doivent respecter la législation du pays concerné, cette législation elle-même doit respecter les principes de la liberté syndicale.

Pour ceux qui craindraient des divergences dans l'application des normes, il faut prendre conscience qu'il s'agit d'un processus abstrait: les normes doivent être transposées dans la pratique locale. Les employeurs et les travailleurs les utilisent dans un nombre incalculable de circonstances différentes. Faut-il par ailleurs s'inquiéter de la «privatisation» des normes de l'OIT? Pas si elles restent des biens publics, comme elles ont été conçues pour l'être³. Les réactions à la Déclaration de 1998 ont montré qu'une réaffirmation de la signification des droits fondamentaux au travail était bénéfique au système mondial des normes.

Comment «utiliser» le système

Les politiques en matière de travail ne sont pas censées être des solutions miracles. Ce sont plutôt une suite d'accords, souvent temporaires, permettant de dépasser des blocages, même au sujet de questions fondamentales. Au cours des négociations autour de la Déclaration de 1998, de nombreuses consultations informelles furent organisées entre les employeurs, les travailleurs et les gouvernements. A un certain moment dans toutes négociations, avant qu'un consensus général ne puisse être atteint, le Groupe des travailleurs et le Groupe des employeurs doivent parvenir à une entente mutuelle. C'est la raison pour laquelle chaque Commission de la Conférence a ses propres groupes d'employeurs et de travailleurs et il est nécessaire d'organiser des réunions séparées *et* des réunions conjointes.

En 2012, pour de multiples raisons, la Commission de l'application des normes bloqua sur la question de savoir si la Constitution de l'OIT ou la convention n° 87 garantissait le droit de grève. Les consultations restèrent infructueuses jusqu'à ce que les présidents respectifs du Groupe des travailleurs et du Groupe des employeurs, Luc Cortebeek et Jörgen Rönness, définirent les grandes lignes d'une approche que les deux groupes pouvaient accepter.

Morse et Jenks avaient essayé de concilier universalité et tripartisme dans un monde d'Etats-nations en concurrence. Mais aujourd'hui, cette conciliation est nécessaire non seulement entre les pays, mais aussi au sein des pays eux-mêmes. La menace plane d'un monde où des îlots de prospérité flotteraient sur une mer de pauvreté. Le Programme mondial de l'emploi a permis d'avoir un éclairage sur l'éco-

³ Les normes internationales du travail peuvent être considérées comme des biens publics internationaux qui peuvent être consommés gratuitement par tout un chacun sans en priver qui-conque. Voir Sengenberger, W.: «The Role of International Labour Standards for Governing», dans: Auer, P., Bene, G. et Méda, D. (dir.): *Offshoring and the Internationalization of Employment: A challenge for a fair globalization?* (Genève, OIT, IIES, 2008).

nomie informelle, mais l'écart entre les secteurs économiques plus sophistiqués et la réalité de millions de travailleurs s'est creusé. L'objectif de l'universalité n'est pas une question géopolitique. Il s'agit d'atteindre les personnes qui n'ont pas accès à la justice sociale et à un travail décent, en particulier dans l'économie informelle⁴.

Le Groupe des travailleurs doit relever le défi de la conciliation de l'universalité et du tripartisme dans ce nouveau contexte. Il faut étroitement surveiller les nouvelles formes changeantes et souvent complexes d'emploi et de gestion mondialisée. Mais il est également impératif de reconnaître qu'un grand nombre de «vieux» problèmes perdurent: il existe encore des emplois précaires, dangereux et non protégés à la fois en dehors et dans de grandes parties de l'économie industrialisée, qui elle-même s'appuie de plus en plus sur cette classe sociale marginalisée pour fonctionner. Plus il y a d'insécurité, de désillusion et de ressentiment à l'encontre de tout ce qui peut être perçu comme un *establishment* mondialisé, plus il y aura de troubles sociaux et politiques. Lors de son discours à l'occasion de la remise du prix Nobel à l'OIT en 1969, David Morse cita Frédéric Passy, qui prévenait qu'il y avait encore des explosifs dangereux dans les recoins cachés des communautés nationales et mondiales⁵. Morse déclara que le prochain demi-siècle serait consacré à l'élimination de ces explosifs. Mais nous avons besoin de plus de temps.

Les Objectifs de développement durable

L'attention portée par l'OIT aux Objectifs de développement durable (ODD) est tout à fait justifiée, notamment parce que l'organisation est le dépositaire de la notion de travail décent. Les activités éducatives d'ACTRAV ont promptement répondu à la nécessité d'aider les organisations syndicales à jouer un rôle dans l'atteinte des ODD. Tandis que la mondialisation continue, les programmes de formation qui relient les activités habituelles des organisations syndicales aux ODD ou au dialogue social transnational revêtent une importance particulière. Si l'OIT ne montre pas l'exemple, peu de personnes s'intéresseront aux ODD.

Catelene Passchier, l'actuelle présidente du Groupe des travailleurs, a souligné que trouver une autre manière de gérer la mondialisation reste une question majeure⁶. La dimension sociale devrait être remise en avant, et son bénéfice pour les employeurs devrait être expliqué en termes plus concrets. Les obstacles sont nombreux, allant de simples malentendus à des attentes mal placées. Par moments, le dialogue social transfrontalier a fait craindre l'apparition d'une «négociation col-

⁴ BIT: *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, 2019, p. 15.

⁵ 5. Morse, D.A.: «ILO and the Social Infrastructure of Peace», discours du prix Nobel, Oslo, 11 décembre 1969. Frédéric Passy était un pacifiste français qui reçut conjointement avec le fondateur de la Croix-Rouge Henri Dunant le premier prix Nobel de la Paix en 1901.

⁶ Pendant un entretien mené en mars 2019 à Genève à l'occasion de la préparation de cette publication.

lective multinationale», une question qui, en pratique, avait déjà été réglée dans les années 1970. Mais la suspicion demeure, et lorsqu'aucun résultat n'est visible, les organisations syndicales se radicalisent et sont moins enclines à négocier.

Leur réticence ou leur incapacité à négocier affaiblit alors le syndicalisme et alimente les frustrations. Cela a de graves conséquences politiques. Dans sa déclaration politique, le Groupe des travailleurs élu en 2014 souligna que le dialogue social avait perdu du terrain dans la lutte contre la crise économique, la relance et les problèmes économiques et sociaux en général⁷.

La question du dialogue social mondial va probablement dominer les prochaines décennies, tout comme la journée de huit heures, le travail des enfants et d'autres éléments des programmes de travail des Conférences de Leeds et de Berne ont dominé le siècle précédent. Un tel dialogue nécessite de nouveaux canaux de négociation ainsi qu'un changement d'attitude et le développement de nouvelles compétences chez tous les acteurs concernés. Mais l'OIT propose une voie existante pour relever ces défis, déjà empruntée avec succès lors de la reconstruction à la fin des années 1940 et la création d'un cadre normatif de base face à la mondialisation: il n'y a pas besoin de réinventer la roue.

⁷ BIT: Priorités du Groupe des travailleurs de l'OIT (2011-2014) (Genève, OIT, 2015).

13. La trajectoire du Groupe des travailleurs

Le Groupe des travailleurs a entamé le XXI^e siècle sans être confronté à de profondes divisions politiques ou organisationnelles qui auraient pu nuire à son travail. Il semblerait qu'il soit aujourd'hui dans la meilleure position qu'il ait connue de toute son histoire. Un examen des cent dernières années donne un aperçu des différents obstacles qu'il a dû surmonter.

D'un côté, il y eut les sorties et la non-participation de l'AFL-CIO qui, sous l'impulsion de différents dirigeants, de Samuel Gompers à George Meany, témoigna d'une indépendance sans concession.

De l'autre côté, pendant une grande partie du siècle, l'Union soviétique adopta une position tout aussi intransigeante. Ses représentants considéraient que les questions de travail devaient être exclusivement traitées par les organisations syndicales, et rejetaient ainsi un élément central du tripartisme: une économie de marché libérale avec des employeurs privés. Dans son effondrement, le système soviétique emporta avec lui sept décennies de paradigmes établis au sein du Groupe des travailleurs et de l'OIT dans son ensemble.

La majorité du groupe a été fortement marquée par le courant dominant des organisations syndicales des pays industrialisés, aux tendances sociales-démocrates et libérales. Evoluant entre les extrêmes américains et soviétiques, ces organisations politiques conclurent des accords avec des acteurs politiques, mais durent aussi rendre compte de l'adhésion de certains de leurs membres plus radicaux à l'un ou l'autre de ces extrêmes. Ces manœuvres géopolitiques entraînèrent l'échec d'une tentative de cohabitation à la fin des années 1930 et la fin prématurée de l'unité au sein de la FSM.

Les organisations syndicales chrétiennes restèrent en dehors du groupe majoritaire mais, du fait de leur position dans certains pays, elles étaient représentées au sein du Groupe des travailleurs depuis 1919. Bien que la Seconde Guerre mondiale et la Résistance les rapprochassent du courant socialiste dominant, une fusion ne fut possible que dans d'autres circonstances en 2006. A ce moment-là, la plupart des anciens membres de la FSM avaient déjà rejoint les rangs de la CISL.

Au Japon et en Inde britannique, l'OIT aida à consolider les organisations syndicales. La plupart des pays en développement connurent l'éventail complet des positions syndicales, d'un anticommunisme profond aux appels à une révolution

radicale. Un groupe d'organisations syndicales conventionnelles créées sous la domination coloniale fut soutenu par le mouvement syndical international pendant les différents processus d'indépendance. Le fait qu'avant même leur indépendance, un certain nombre de pays avait envoyé des délégations tripartites à la Conférence internationale du Travail joua aussi un rôle important dans l'établissement de contacts entre les organisations syndicales et le développement de celles-ci. Certains acteurs bénéficièrent par ailleurs de la rivalité entre différents courants du syndicalisme international, en particulier lorsqu'une aide au développement fut proposée aux organisations syndicales.

Les conflits récents entre les organisations syndicales et les gouvernements ne sont plus marqués par les divisions de l'époque de la Guerre froide. Dans les années 1990, l'Indonésie et la Corée du Sud connurent une situation similaire à celle de la Pologne dans les années 1980: une organisation syndicale prédominante entretenait des liens étroits avec un gouvernement autoritaire tandis que le dirigeant de l'autre organisation syndicale était en prison. Cela changea avec l'irruption de la crise financière asiatique: l'aide des institutions financières internationales constitua une bonne motivation pour respecter les normes fondamentales du travail.

Les événements en Espagne sont un bon exemple du soutien remarquable qu'offre le Groupe des travailleurs à ses membres victimes de harcèlement ou de répression et du succès avec lequel certaines organisations ont su résister à de profonds bouleversements. La question de la pression politique exercée sur les organisations syndicales espagnoles avait déjà été soulevée en 1919 au sein du Conseil d'administration. Après quatre décennies d'exil, l'UGT revint en Espagne (et la STV au Pays basque) à la mort de Franco en 1975. Fondée en 1888, elle survécut ainsi à la guerre civile et à des années de répression.

En Italie, en Allemagne, en Autriche et au Portugal, les organisations syndicales soumises à la pression de dictatures ne survécurent pas, mais les modèles traditionnels d'organisation des travailleurs se rétablirent avec la reconstruction. Bien que les organisations syndicales de Russie et d'Europe centrale et orientale n'eussent pas été créées par les gouvernements communistes, elles furent mises sous leur contrôle. Après la guerre froide, les vieilles pratiques réapparurent, mais les nouvelles organisations apportèrent un enthousiasme salvateur.

Lors de toute transition, il convient d'étudier les racines historiques de chaque organisation syndicale. Lorsque ces organisations résultent de la lutte des travailleurs eux-mêmes, leurs racines sont profondes. Cela ne s'applique pas seulement aux organisations socialistes, sociales-démocrates ou chrétiennes. Les organisations syndicales des employés salariés, du personnel d'encadrement ou les organisations apolitiques sont également bien ancrées et continuent de se développer en tirant parti de leur histoire. Dans de nombreux pays, elles ont rejoint d'autres organisations, même si, par exemple, Bill Brett fut le secrétaire général de l'Institution des professionnels, des cadres et des spécialistes, une organisation syndicale affiliée au TUC.



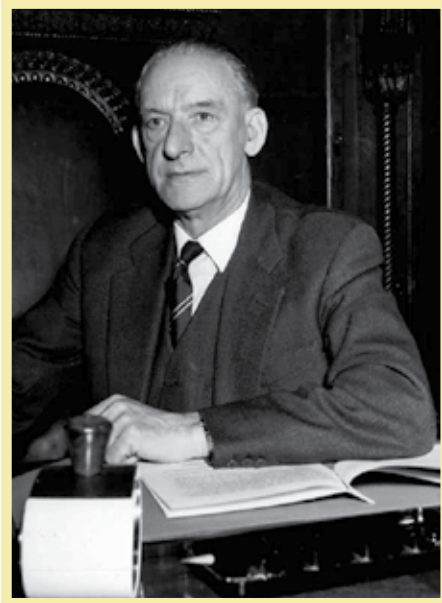
Jan Oudegeest de la Fédération danoise des syndicats présida la Fédération syndicale internationale (FSI) pendant les premières années d'existence de l'OIT. Il était membre et secrétaire du Groupe des travailleurs du Conseil d'administration.

Dirigeants du groupe

Les premières années de l'OIT et du tripartisme furent marquées par la participation de nombreuses personnalités. Léon Jouhaux participa à chaque réunion jusqu'à la Seconde guerre mondiale et, plus tard, après une période d'incarcération en Allemagne, jusqu'en 1952. Le Néerlandais Jan Oudegeest dirigea la FSI et fut le premier secrétaire du Groupe des travailleurs. Cornelius Mertens, des organisations syndicales belges, présida le Groupe des travailleurs pendant l'entre-deux-guerres. Walter Schevenels succéda à Oudegeest en tant que secrétaire du groupe. Il participa à toutes les réunions de la Conférence et du Conseil d'administration, y compris à celles du Comité d'urgence du Conseil d'administration pendant la guerre.

A cette époque, l'organisation syndicale britannique TUC sélectionnait traditionnellement ses représentants parmi les membres de son Conseil général en suivant une rotation. Les organisations syndicales scandinaves optèrent elles aussi pour un système de rotation, système qu'Albert Thomas avait déjà recommandé en 1921 aux pays scandinaves membres du Conseil d'administration.

Samuel Gompers de l'AFL et Léon Jouhaux de la CGT furent les représentants des organisations syndicales au sein de la Commission du travail des négociations de paix de Paris. Gompers participa à la Conférence de Washington, mais au moment où les Etats-Unis rejoignirent l'OIT, il l'avait déjà quittée. En effet, pour Gompers, le droit international du travail n'était pas la priorité. L'AFL était plus intéressée par les négociations avec les employeurs. Gompers souhaitait la rédaction d'une «charte» reflétant les objectifs des travailleurs.



Alfred Roberts de la confédération des syndicats britanniques (TUC) présida le Groupe des travailleurs pendant la période difficile de division du mouvement syndical international après la Seconde Guerre mondiale.

De la même manière qu'il est difficile d'imaginer l'OIT sans Albert Thomas, il est difficile de concevoir le Groupe des travailleurs sans Léon Jouhaux. Celui-ci devint secrétaire général de l'organisation française CGT en 1909. Quelques jours avant la Première Guerre mondiale, Jouhaux et son homologue allemand Carl Legien essayèrent de voir si une action commune des organisations syndicales pouvait stopper la course vers le conflit armé. Lorsque leur tentative échoua, Jouhaux promut l'union sacrée en soutien à l'effort de guerre français. Les organisations syndicales allemandes acceptèrent de leur côté le concept similaire de *Burgfried*¹. A l'époque, Legien était encore président de la FSI.

Dans les années 1930, Jouhaux, conjointement avec Schevenels et Walter Citrine du TUC, tenta plusieurs fois de promouvoir la paix et se rendit pour cela en Tchécoslovaquie, en Espagne et en Pologne. Jouhaux rencontra aussi Roosevelt à Washington, D.C. et, dans une vaine tentative de pousser les organisations syndicales soviétiques à rejoindre la FSI, Staline à Moscou. A une époque où les

¹ Jouhaux promet le soutien des travailleurs à l'effort de guerre le 4 août 1914, lors de son discours aux funérailles de Jean Jaurès. Voir Da Silva, G.: *Léon Jouhaux: Une vie de combat pour le syndicalisme libre et indépendant* (Paris, L'Harmattan, 2014), pp. 87 à 90. Le 2 août 1914, les organisations syndicales décidèrent de suspendre leurs revendications en faveur de l'augmentation des salaires et leurs appels à la grève à condition qu'elles puissent continuer à fonctionner sans entrave. Voir Miller, S.: *Burgfrieden und Klassenkampf* (Düsseldorf, Droste Verlag, 1974), pp. 48 à 51.

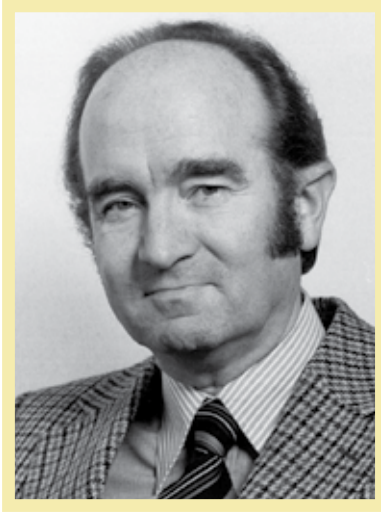


Joe Morris, président du Groupe des travailleurs de 1971 à 1977 et premier président Travailleur du Conseil d'administration de l'OIT.

gouvernements perdaient espoir en la paix, les organisations syndicales essayaient toujours d'empêcher la guerre.

Jouhaux fut de nouveau le représentant des travailleurs lors de la révision de la Constitution de l'OIT dans le cadre de la Conférence de Montréal en 1946. En 1948 à San Francisco, il présida le Groupe des travailleurs et fut le rapporteur de la commission qui adopta la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Jouhaux reçut le prix Nobel de la Paix en 1951, en grande partie en récompense de son travail au sein de l'OIT. A cette époque, la CGT se divisa. En tant que président de FO, qui se sépara de la CGT alors dirigée par des communistes, Jouhaux subit l'infamie de voir ses pouvoirs remis en question (sans succès) par ses anciens collègues lors des Conférences internationales du Travail de 1951 et 1952. Plus tard, les organisations syndicales françaises adoptèrent un système de rotation pour pourvoir le poste de délégué. La CGT, représentée par Bernard Thibault, revint au sein du Groupe des travailleurs du Conseil d'administration en 2014.

Le TUC choisissait ses représentants parmi les dirigeants de ses organisations affiliées, et même parmi ceux d'organisations plus petites, car leurs secrétaires généraux semblaient avoir le temps libre nécessaire pour s'occuper du travail de l'OIT. Avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, le Groupe des travailleurs fut ainsi présidé par Joseph Hallsworth de l'Union des travailleurs de la distribution et travailleurs alliés. De 1949 à 1960, ce fut Sir Alfred Roberts, secrétaire général de l'Amalgamated Society of Card, Blowing and Ring Room Operatives, une organisation des travailleurs de l'industrie du coton, qui prit la tête du groupe. Ses contemporains le décrivent



Gerd Muhr a présidé le Groupe des travailleurs pendant 11 ans puis devint par la suite président du Conseil d'administration de l'OIT.



Shirley Carr, la première femme à présider le Groupe des travailleurs, lors d'une de ses interventions à la Conférence. Francis Blanchard, le Directeur général de l'OIT est sur le podium. 71e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 1985.

comme acerbe et mal dégrossi, mais quand même chaleureux. Les dirigeants suivants issus du TUC furent John Morton et Bill Brett. Morton était le secrétaire général de l'Union des musiciens et sa fine oreille lui permettait de distinguer les nuances d'un débat, surtout au sein de la Commission des résolutions².

² Dans son discours d'adieu au Groupe des travailleurs du Conseil d'administration en 1991, John Morton, que j'ai remplacé au sein de la Commission des résolutions, me décrit comme «un magouilleur édulcoré et profondément sournois». J'ai toujours pris cela comme un grand compliment.

Du fait de leur importance dans certains pays, notamment en Belgique, aux Pays-Bas et en Suisse, les organisations syndicales chrétiennes eurent des représentants au sein des délégations des travailleurs dès la première Conférence internationale du Travail. Lorsque le gouvernement néerlandais nomma en 1921 un délégué des travailleurs chrétiens, Jos Serrarens, l'affaire fut présentée devant la Commission de vérification des pouvoirs, puis devant la Cour permanente de Justice internationale. La Cour conclut que, bien que les gouvernements fussent tenus de consulter toutes les organisations représentatives, ils n'étaient pas obligés de sélectionner des délégués provenant des organisations syndicales comptant le plus de membres. Le pluralisme fut rendu possible par la nomination de conseillers des travailleurs.

Serrarens devint membre adjoint du Conseil d'administration en 1934. Les organisations syndicales chrétiennes qu'il représentait étaient particulièrement impliquées dans la Commission de l'application des normes depuis sa création en 1927. La Vice-présidente des travailleurs de la Commission lors de sa première session en 1927 était Margaret Bondfield du TUC (elle avait participé comme conseillère à la Conférence de Washington), mais ce poste fut plus tard principalement occupé par des dirigeants d'organisations syndicales chrétiennes. Jean Möri devint président du Groupe des travailleurs en 1961, témoignant ainsi de la forte influence qu'avaient les organisations syndicales suisses sur la FSI et l'OIT dans ses premières années.

Sir Alfred Roberts et Jean Möri durent faire face à deux décennies d'expansion, de changements et de conflits internes et, sous leur direction, le Groupe des travailleurs suivit une politique fondée sur des principes, mais tout de même pragmatique. Concernant les droits des syndicalistes harcelés et emprisonnés, Möri affirma que la plus petite avancée valait la peine de se battre: «A ceux qui désespèrent et aboutissent à la conclusion qu'il vaudrait mieux abandonner ce contrôle international du droit syndical par l'OIT, nous répondons que, pour les victimes de l'arbitraire gouvernemental, la moindre amélioration de leur sort fait bien mieux leur affaire que la désertion du désespoir³.»

Lors du 50^e anniversaire de l'OIT en 1969, Jean Möri fut élu président de la Conférence internationale du Travail. En soutenant sa nomination, les employeurs montrèrent qu'eux aussi avaient l'intention de faire accéder à l'avenir l'un de leurs représentants à la plus haute fonction au sein de la Conférence. Cela entraîna l'adoption d'une nouvelle pratique: plus tard, Pierre Waline du Groupe des employeurs, Charles Gray du Groupe des travailleurs et Jean-Jacques Oechslin et Daniel Funes de Rioja du Groupe des employeurs présidèrent à tour de rôle la Conférence.

Joe Morris fut président du Congrès du travail du Canada de 1962 à 1977. Pendant l'essentiel de cette période, il fut membre puis président du Groupe des travailleurs. En reconnaissance de son service, il fut élu président du Conseil

³ BIT: Comptes rendus des travaux de la 46^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 1962, pp. 434 à 436.



Leroy Trotman a présidé le Groupe des travailleurs pendant l'essentiel des années Somavia. Sur la photo, Sir Leroy Trotman et l'auteur de ce livre à leurs places habituelles sur le podium de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 2010.

d'administration. Morris fut aussi le représentant des organisations syndicales au sein de la commission de haut niveau présidée par Willy Brandt qui, en 1981, produisit le rapport *Nord-Sud: un programme de survie*. Ce fut l'un des premiers rapports officiels rédigés par des «personnalités éminentes» proposant des solutions à des problèmes mondiaux.

A Morris succéda Gerd Muhr, qui avait suivi une carrière traditionnelle de dirigeant syndicaliste, passant d'un poste de délégué syndical dans une usine métallurgique à l'Union allemande des travailleurs de la métallurgie, puis au Conseil exécutif de la Confédération allemande des syndicats (DGB). Il fut pendant deux décennies le Vice-président du Groupe des travailleurs chargé de la politique sociale. A de nombreuses occasions, Muhr défendit l'idée que l'économie de marché et l'Etat-providence pouvaient être conciliés et que les politiques économiques et sociales devaient s'étendre ensemble au-delà des frontières nationales. Il devint membre du Conseil d'administration en 1970 puis président du Groupe des travailleurs dix ans plus tard.

En 1991, Shirley Carr termina sa longue carrière au sein des organisations syndicales canadiennes et internationales en devenant la première femme à présider le Groupe des travailleurs du Conseil d'administration. Elle était profondément engagée dans la lutte contre la discrimination: ce fut sous son mandat que l'aide apportée par les organisations syndicales pour mettre fin à l'apartheid commença à porter ses fruits.

Bill Brett, un représentant du TUC, présida le Groupe des travailleurs pendant la période du débat sur le commerce et les normes du travail. Au moment des

négociations autour de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998, tandis que Guy Ryder était le secrétaire du groupe, Brett incita le Groupe des travailleurs à quitter la Commission de la Conférence, poussant ainsi le président de la Commission à faire une dernière proposition de compromis. Cette manœuvre avait été préparée en coopération avec les employeurs, présidés par l'Américain Ed Potter, et la Déclaration fut adoptée. Brett (depuis 1999: Lord Brett) fut élu président du Conseil d'administration en 2003.

Leroy (qui devint plus tard Sir Roy) Trotman, de Barbade, devint le premier président du Groupe des travailleurs venant d'un pays en développement. Il succéda à Frank Walcott au sein du Congrès caribéen du travail. Pendant la période coloniale, Frank Walcott avait participé aux Conférences de l'OIT à la fois en tant que conseiller des travailleurs du TUC et en tant que délégué des travailleurs dans la délégation d'observation de Barbade. Une des plus grandes réussites de Sir Roy fut l'adoption de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Tout au long des négociations autour de cette convention, il préserva le consensus trouvé avec les employeurs, présidés par le Sud-Africain Bokkie Botha.

Pendant son mandat, Sir Roy fut un grand défenseur du principe de non-discrimination et des pays en développement, en particulier de l'Afrique. Il fut remplacé en 2011 par Luc Cortebeek, le président de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), une organisation belge. Cortebeek fait partie de la longue lignée de représentants d'organisations syndicales chrétiennes qui ont présidé le Groupe des travailleurs de la Commission de l'application des normes, comme le Néerlandais Jos Serrarens (avant et après la Seconde Guerre mondiale) et plus tard Auguste Cool, Jef Houthuyus et Willy Peirens de Belgique.

Cortebeek joua un rôle important dans la fusion d'organisations syndicales principalement socialistes et d'organisations chrétiennes qui permit la création de la CSI. Cette fusion était considérée comme indispensable pour assurer une mondialisation non seulement économique, mais aussi sociale. Selon Cortebeek, les organisations syndicales devaient réussir via des actions précises et spécifiques basées sur les principes et droits fondamentaux au travail énoncés par l'OIT⁴.

Cortebeek et son homologue de longue date au sein de la Commission de l'application des normes, Ed Potter, établirent une coopération constructive dans le cadre de la Commission et étendirent sa portée par l'intermédiaire de missions tripartites dans des pays comme la Colombie et le Guatemala. Cortebeek présida le Conseil d'administration pendant la période 2017-2018. Sa successeure à la présidence du groupe fut la Néerlandaise Catelene Passchier, qui avait de l'expérience dans la coopération entre organisations syndicales européennes et qui avait fait ses armes pendant les négociations de l'OIT autour du travail sous contrat.

⁴ Cortebeek, L.: *La société solidaire: Le rôle des syndicats forts* (Louvain, Davidsfonds, 2008), p. 142.



Luc Cortebeek, président du Groupe des travailleurs puis par la suite du Conseil d'administration, au micro sur le podium de la Conférence. A droite, Guy Ryder, le Directeur général. 107^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 2018.

Des présidents, des Premiers ministres et d'autres éminentes personnalités ont travaillé au sein du Groupe des travailleurs. Les présidents qui ont été membres du Groupe des travailleurs du Conseil d'administration incluent Frederick Chiluba de la Zambie, Halima Jacob de Singapour et Ruth Dreifuss de la Suisse. Bob Hawke, qui fut président du Conseil australien des syndicats (ACTU) et membre du Conseil d'administration, devint ensuite le Premier ministre travailliste australien ayant le plus longtemps occupé le pouvoir de l'histoire de l'Australie (de 1983 à 1991). Certaines personnes eurent moins de succès, comme Gennadi Yanayev, qui mena en tant que vice-président de l'Union soviétique un putsch manqué contre Mikhaïl Gorbatchev en 1991 qui précipita l'effondrement de l'Union soviétique.

On ne peut s'empêcher de noter que la plupart des présidents du Groupe des travailleurs (et d'ailleurs des dirigeants de l'OIT en général) ont un profil similaire. A l'exception de Leroy Trotman, ils sont tous Européens ou (dans deux cas) Canadiens. Parmi ceux-ci, il n'y eut que deux femmes. Dan Cunniah est le seul non Européen à avoir occupé le poste de secrétaire du Groupe des travailleurs.

Les secrétaires du Groupe, qui dirigèrent le Bureau de la CISL (et plus tard de la CSI) à Genève à partir de 1951, furent Herman Patteet, John Vanderveken, Heribert Maier, Albert Heyer, Oskar De Vries, Eddy Laurijssen, Guy Ryder, Dan Cunniah, Anna Biondi et Raquel Gonzalez. Ils étaient directeurs du Bureau, mais leur poste était aussi confirmé par des élections au sein du Groupe et de la Conférence.

Des personnages charismatiques au sein du Groupe des employeurs ont façonné son attitude et ses relations avec les travailleurs au fil du temps. L'organisation internationale des employeurs fut dirigée depuis Bruxelles jusque dans les années 1950, et les Belges Jules Carlier et Jules Lecoq furent les principaux premiers soutiens du Groupe des employeurs. D'autres membres importants du Groupe des employeurs incluent le Danois Hans Christian Oersted, le Français Pierre Waline, l'Italien Gino Olivetti et le britannique Sir John Forbes Watson. Le Suédois Gullmar Bergenström, le Français Jean-Jacques Oechslin et l'Argentin Daniel Funes de Rioja sont des figures plus récentes du groupe.

Il y a également eu une remarquable continuité entre les représentants des gouvernements, certains ayant occupé des postes depuis les débuts de l'OIT à la Conférence de Washington jusque dans les années 1960. Cela fournit un certain degré de cohésion qui aida l'organisation à se maintenir dans des périodes de troubles politiques. Cependant, à aucun moment l'OIT ne devint un club réservé à ses membres vétérans.

Les employeurs ont souvent exprimé leurs craintes que le Bureau international du Travail ne soit trop fortement influencé par des représentants issus du monde des travailleurs⁵. En effet, après la Seconde Guerre mondiale, Jef Rens (Pays-Bas), Bertil Bolin (Suède), Elimane Kane (Mauritanie), Heribert Maier (Autriche) et d'autres directeurs adjoints avaient été précédemment membres du Groupe des travailleurs. La liste des participants à la Conférence internationale du Travail montre au fil des décennies qu'un nombre important de représentants des gouvernements, y compris des ministres du Travail, ont été à un moment de leur carrière membres du Groupe des travailleurs. Ce passage des organisations syndicales aux gouvernements se retrouve au sein de nombreuses institutions nationales s'occupant de la politique sociale et du travail.

Tout au long de leur histoire, ACTRAV et ACT/EMP ont souligné que la coopération entre eux au sein du Bureau international du Travail était excellente. Elle est renforcée par les similitudes entre leurs rôles au sein de l'organisation. Les deux Bureaux assurent des fonctions de liaison, soutiennent les politiques formulées par leur groupe respectif et doivent tenir le Directeur général au courant des principales évolutions au sein de leur groupe. D'ailleurs, depuis 2012, ACTRAV et ACT/EMP rendent à nouveau directement compte au Directeur général.

Une description détaillée des relations entre les partenaires sociaux nécessiterait une étude distincte et une connaissance approfondie du Groupe des employeurs. L'historique présenté ici ne montre qu'un côté de la pyramide. J'espère qu'il donne tout de même un aperçu de la structure dans son ensemble, et bien sûr, qu'il aide à comprendre l'histoire et la dynamique du Groupe des travailleurs de l'OIT. Ce

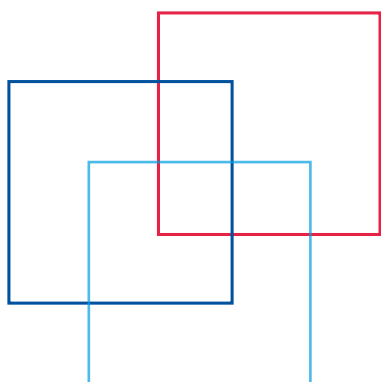
⁵ Oechslin, J.-J.: *L'Organisation Internationale des Employeurs: Trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (Genève, 2001), pp. 143 à 145.

groupe peut sans doute se décrire comme étant l'incarnation d'un réalisme qui ne renonce pas à ses principes.

Je conclurai avec deux citations. Tout d'abord, il est bon de garder en tête les mots de Jean-Jacques Oechslin, qui fut longtemps président du Groupe des employeurs: «Les relations de travail sont une partie de pêche, pas une partie de chasse.»

Enfin, dans son dernier rapport à la Conférence, Albert Thomas cita Guillaume le Taciturne, qui avait déclaré au XVI^e siècle: «Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer.» Avec cette citation, Thomas exprimait ce qui était nécessaire pour accomplir le travail de l'OIT en faveur de la paix et de la justice: «Uniquement, et toujours, des actes de foi et de volonté⁶.»

⁶ BIT: Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 16^e session, Genève, 1932, p. 66.



Le Force motrice

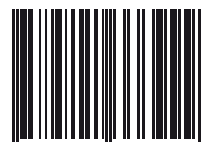
Alors que la structure tripartite qui fait la spécificité de l'Organisation internationale du Travail depuis sa création en 1919, associant gouvernements et organisations d'employeurs et de travailleurs, est souvent évoquée, la façon dont fonctionne réellement le tripartisme est très peu documentée. Aujourd'hui, on se demande même souvent quelle est la «valeur ajoutée» des partenaires sociaux dans les discussions et les décisions en matière de politique du travail et de questions sociales. De plus, le lien fondamental entre la justice sociale et la paix industrielle — et donc la paix en général — est souvent négligé. Or le monde du travail n'est pas une bulle isolée et ne peut être traité comme telle. Ce livre tente de montrer à quel point il est étroitement lié au contexte économique et politique mondial et dans quelle mesure la coopération tripartite peut influencer ce contexte. Il explique aussi comment l'agenda du travail contribue à renforcer et promouvoir les droits humains universellement reconnus.

L'auteur nous fait revivre un siècle d'histoire de l'OIT sous l'angle du Groupe des travailleurs. Les objectifs et les principes directeurs de la première organisation multilatérale moderne établie lors des négociations du Traité de paix en 1919 à Paris ont été définis par les syndicats et les réformateurs sociaux. Mais c'est essentiellement le Groupe des travailleurs qui fait évoluer le socle sur lequel repose l'ensemble des normes internationales du travail. Parallèlement, la justice sociale implique des négociations et accords directs entre les syndicats et les employeurs. Ce livre donne des exemples de la dynamique qui règne entre les trois groupes de l'OIT. Il explique aussi comment, au fil du temps, le Groupe des travailleurs est devenu la force motrice de l'Organisation.

A propos de l'auteur

Kari Tapiola (né en 1946) mène depuis 1966 une activité de journaliste et de responsable syndical. Il a également travaillé aux Nations Unies et a été Secrétaire général de la Commission syndicale consultative (CSC) auprès de l'OCDE. Il était le premier délégué des travailleurs lors de la Conférence internationale du Travail de 1974. Il est devenu membre du Conseil d'administration du BIT en 1991 et a été nommé Directeur général adjoint en 1996. Après avoir occupé les fonctions de Directeur exécutif jusqu'en 2010, il a pris sa retraite de l'OIT en 2014 mais continue à travailler sur des projets concernant l'histoire de l'Organisation et les normes fondamentales du travail.

ISBN 978-92-2-133399-9



9 789221 333999