

Une mondialisation vertueuse : les normes internationales du travail de l'OIT et la notion de travail décent.

François Mancy et Catherine Voynet Fourboul

Le terme de « travail décent » (decent work) a été formulé en 1999 par Juan Somavia Directeur Général de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) à l'occasion de son rapport à la 87^{ème} session de la Conférence Internationale du Travail. (1) Il est devenu depuis le thème central de cette institution spécialisée du système des Nations Unies. Avant de présenter la notion de travail décent, nous proposons de montrer comment elle s'inscrit dans toute une production de longue haleine de l'OIT. Après une période intense de production de normes, nous verrons que s'ensuit un réalignement stratégique marqué par une focalisation sur les droits fondamentaux, l'émergence du travail décent, la nécessité d'agir sur la gouvernance mondiale et l'accompagnement d'une mondialisation équitable.

I. Les normes internationales du travail de l'OIT

L'OIT est née en 1919 des travaux de la Commission de la législation internationale du Travail qui ont fait suite aux délibérations de syndicalistes au cours de réunions internationales durant la Première Guerre Mondiale. Ceux-ci préconisèrent d'inclure dans le futur traité de paix une clause prévoyant l'adoption de normes fondamentales du travail au niveau international ainsi que la création du Bureau International du Travail. Cette préoccupation était bien antérieure, et obéissait à des considérations d'ordre éthique, politique et économique, on pourrait donc dire clairement à des mobiles vertueux :

- la volonté de remédier aux conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère, les privations,
- les risques que le mécontentement engendre une mise en danger de la paix et de l'harmonie universelles,
- la nécessité d'organiser des conditions de la concurrence entre économies afin de ne pas créer des distorsions pénalisant celles qui consentiraient des efforts en faveur de leurs salariés qui auraient un impact sur leurs coûts de production.

La grande originalité et la spécificité de l'OIT tient à son caractère tripartite dès sa création et au fait qu'elle est la seule organisation mondiale dont les structures de gouvernance – Conférence Internationale du Travail (CIT) et le Conseil d'administration qui en sont l'émanation- sont composés pour moitié des représentants des gouvernements des Etats membres et pour un quart respectivement par des représentants des organisations nationales des employeurs et des travailleurs (2).

Pendant ses quarante premières années d'existence l'OIT va se consacrer pour l'essentiel à élaborer des normes internationales du travail et à veiller à leur application. Au cours de la période 1919-20 la Conférence Internationale du Travail a adopté neuf conventions dont la première relative à la durée du travail instaurant la journée de huit heures et la semaine de quarante huit heures. Entre 1919 et 1939 elle a adopté soixante sept conventions et soixante-dix recommandations.

La production des normes

Dès 1926 la Conférence met en place des procédures destinées à contrôler l'application des normes sur la base des rapports que les gouvernements ont à produire relatifs aux conventions qu'ils ont ratifiées. Par la suite la Conférence a étendu ce mandat de contrôle aux conventions non ratifiées. La procédure de contrôle régulier implique l'intervention de la Commission

d'Experts -vingt personnalités indépendantes désignées au titre de leurs compétences- dont le rapport est ensuite transmis et examiné par la Commission d'application des conventions et recommandations de la Conférence qui peut inviter des gouvernements à prendre des mesures adéquates, à accepter des missions ou de l'assistance technique en vue de trouver des solutions aux problèmes soulevés. D'autres procédures à l'initiative des organisations nationales ou internationales d'employeurs ou de travailleurs peuvent être engagées. Des plaintes contre un Etat membre au sujet d'une convention ratifiée et non appliquée sont également reconnues par la Constitution et qui donnent lieu à l'intervention de commissions d'enquête. En matière de liberté syndicale et de négociation collective (conventions n° 87 et 98) des plaintes sont recevables auprès du Comité de la Liberté Syndicale contre les Etats membres même s'ils n'ont pas ratifié ces conventions, eu égard à l'importance de ces questions pour les 182 Etats qui ont volontairement adhéré à l'OIT. (3)

Les normes internationales du travail et tout particulièrement pour les Etats qui ont ratifié telle ou telle convention déterminent le contenu des législations nationales qui doivent être mises en conformité avec celles-ci. A minima elles influencent les législations et les politiques sociales des membres mais également des acteurs sociaux et des entreprises et en particulier les sociétés multinationales dont les codes de conduite voire dans certains cas des accords collectifs transnationaux font référence explicite aux conventions de l'OIT.

On distingue généralement trois types de normes matérialisées par des conventions (4) :

- les normes fondamentales qui définissent et régulent les principes de base tels la liberté syndicale, le droit de négociation collective et qui sanctionnent les manquements aux règles ainsi définies.
- les normes qui comportent des dispositions techniques relatives au travail et à la sécurité.
- les normes à caractère programmatique qui définissent des objectifs à atteindre dans tel ou tel domaine : emploi, marché du travail, formation, sans fixer des délais et modalités concrètes de réalisation, laissant une importante latitude dans leur application aux Etats les ayant ratifiées.

A la date d'aujourd'hui on recense cent quatre vingt cinq conventions qui traitent de thèmes très divers- l'OIT en recense vingt quatre- qui couvrent des domaines extrêmement variés depuis la liberté syndicale et la négociation collective jusqu'à des règles relatives aux gens de mer, les travailleurs migrants et aux peuples indigènes et tribaux en passant par des questions plus traditionnelles : salaires, temps de travail, sécurité et santé au travail, inspection du travail. Sur le total précité, certaines de ces conventions remontant à 1919, soixante et onze dont les conventions dites fondamentales et celles dites prioritaires ainsi que celles qui ont été adoptées après 1985, sont considérées par l'organisation comme à jour ce qui veut dire que l'OIT cherche à les promouvoir, à les faire ratifier et appliquer.

La Conférence pourra abroger à l'avenir des conventions devenues obsolètes, lorsque le nombre de ratifications à l'amendement à la Constitution autorisant cette procédure sera atteint pour permettre son entrée en vigueur.

Les conventions fondamentales sont au nombre de huit dont la plus ancienne la n° 29 sur le travail forcé remonte à 1930, la n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical(1948), la n°98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), la n°100 sur l'égalité de rémunérations entre les femmes et les hommes (1951), la n°105 sur l'abolition du travail forcé, la n°111 relative aux discriminations en matière d'emploi fondées sur la race, le sexe, la couleur, la religion, l'opinion politique...(1968), la n° 138 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi (1973), la n° 182 relative aux pires formes de travail des enfants (1999). Le Conseil d'administration de l'OIT a également qualifié quatre autres conventions d' « instruments prioritaires » pour le fonctionnement du système des normes :

- la n°81 (1947) sur l'inspection du travail et la n°129 également sur l'inspection dans le domaine de l'agriculture (1969)
- la n°144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail (1976)
- la n°122 relative à la politique de l'emploi (1964).

Le besoin de rééquilibrer les normes

L'élaboration de ce « corpus normatif » a été au cœur de l'activité de l'OIT depuis son origine et constitue le fondement de sa légitimité. Elle a représenté pendant la première période de son activité l'essentiel de ses travaux que ce soit pour la conception des normes et le contrôle de leur application. Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale et de la Déclaration de Philadelphie adoptée par la Conférence Internationale du Travail en Mai 1944 intégrée à la Constitution de 1919 et qui comporte cette formule célèbre dans les premières lignes du texte « le travail n'est pas une marchandise » l'OIT a développé ses missions d'assistance et de coopération technique. Cette activité s'est révélée en termes d'engagement de ressources humaines et budgétaires d'importance comparable aux missions plus classiques de l'Organisation. Le rééquilibrage de la fonction normative obéit à des causes multiples que l'on peut sommairement énumérer ainsi :

- le volume et la portée qualitative et quantitative des normes existantes (5)
- le fait que la composition des membres de l'OIT n'est plus celle des origines et des premières décennies de son existence. La diversité actuelle de ses membres en termes de niveaux de développement rend plus difficile l'élaboration de normes adaptées à ce pluralisme. Ou bien leur contenu est hors de portée ou irréaliste pour certains compte tenu de leur niveau de développement et de leurs capacités de les mettre en œuvre ou bien à contrario pour être adaptées à la situation des premiers elles constituent des normes « plancher » décalées par rapport au niveau de la régulation des pays les plus développés
- un épuisement relatif mais certain de la dynamique de réglementation souligné par le Directeur Général lui-même dans son rapport de 1999 à la C.I.T. sur le thème du « travail décent ». Il indique que sur vingt trois conventions adoptées par la Conférence entre 1983 et 1998 seules trois avaient atteint le seuil de vingt ratifications à partir duquel elles devenaient applicables
- Le fait que le droit à lui seul et la réglementation, à fortiori dans un contexte de mutations rapides et de forte intensité affectant la communauté internationale, comportent de sérieuses limites quant à leur effectivité ; une réglementation efficace doit recueillir l'adhésion des acteurs sociaux en vue de la mise en œuvre
- Un décalage quant aux fondements théoriques entre l'OIT et des institutions issues de Bretton Woods (le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale). Ces derniers sont moins portés sur les régulations sociales comme facteur de développement et de progrès ce qui retentit sur leur conduite et leur pilotage direct des politiques économiques de la communauté internationale. Pour ces institutions la réglementation en matière sociale peut constituer un obstacle à la création d'emploi et au développement en contrariant la liberté nécessaire au marché du travail pour fonctionner avec une efficacité optimale. Très explicitement l'excès de réglementation- et il semble vite atteint- ne fait que contribuer dans le meilleur des cas à l'expansion de l'économie informelle. (6)
- le « moins d'Etat », moins de régulation ont conditionné les demandes de certains des mandants de l'OIT dans les rangs des représentants des gouvernements et des employeurs vis-à-vis de son activité et de ses actions

II. Le réalignement stratégique

L'ensemble de ces facteurs et ce contexte ont conduit l'OIT à une réflexion stratégique et un recentrage au cours de la décennie passée qui est toujours en cours pour définir des orientations et des objectifs consensuels au niveau de ses mandants. L'objectif porte sur la recherche de complémentarité avec le FMI et la Banque Mondiale dont la force de frappe se chiffre en milliards de dollars sans commune mesure avec les moyens de l'OIT et de manière plus générale des institutions de la famille des Nations-Unies. On détaillera très sommairement les jalons de ce nouveau positionnement qui cherche à concilier cette nouvelle donne et les fondamentaux de l'Organisation.

Ce recentrage sur des objectifs nouveaux ou confirmés à nouveau s'est fait en plusieurs temps :

Premier temps : 1998 – la réaffirmation des droits fondamentaux des travailleurs

Lorsque la Conférence Internationale a adopté la Déclaration relative aux Principes et Droits Fondamentaux au Travail et à son suivi. Cette Déclaration met en avant le « noyau dur » des engagements qu'implique l'appartenance à l'OIT. (7)

En effet la Déclaration affirme la règle suivant laquelle l'ensemble des membres même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en cause ont l'obligation du seul fait de leur appartenance à celle-ci de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions.

La Déclaration comporte également la mise en place d'un suivi spécifique régulier de la concrétisation de ces objectifs chez les Etats membres. En contrepartie de ces obligations nouvelles pour nombre de ses membres l'OIT s'engage à mettre l'ensemble de ses capacités et moyens voire ceux d'autres organisations internationales à leur service en particulier grâce à l'assistance technique. Au titre de l'assistance technique l'OIT a consacré plus de 358 millions de dollars pour les deux exercices 2006-07 dont l'essentiel pour favoriser le dialogue social et développer la ratification et l'application des normes et principes et droits fondamentaux au travail. (8)

Deuxième temps : 1999 - Le travail décent

et après la prise de fonctions de son nouveau Directeur Général, Juan Somavia, issu pour la première fois d'un pays du sud- le Chili- et dans la perspective de mieux préciser son « corpus doctrinal » et sa stratégie dans cette période de mutations économiques, ce dernier a développé la notion de « travail décent » dont les contours sont plus larges que ceux inclus dans la Déclaration Principes et Droits Fondamentaux de 1998.(cf. références 1)

Le travail décent correspond à « un travail productif effectué dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine » ou comme le dit Ignacy Sachs « le travail décent permet l'accès effectif aux droits de l'homme » et une inclusivité équitable »(9). Il repose sur quatre piliers: l'emploi, la protection sociale, les droits des travailleurs et le dialogue social. Le terme «emploi» désigne ici le travail sous toutes ses formes et dans ses aspects quantitatifs et qualitatifs. De ce fait, la notion de travail décent ne s'applique pas seulement aux travailleurs de l'économie formelle, mais aussi aux salariés en situation informelle et aux personnes travaillant à leur compte ou à domicile.

L'action conjointe dans ces quatre domaines indissociables est susceptible de générer ce travail décent dont le contenu précis s'ajuste au contexte du niveau de développement dans lequel il prend place et qui est directement lié à la notion de sécurité socio-économique qui

s'analyse au travers de sept variables : sécurité du marché du travail, de l'emploi, professionnelle, au travail, du maintien des qualifications, du revenu, de représentation. (10)

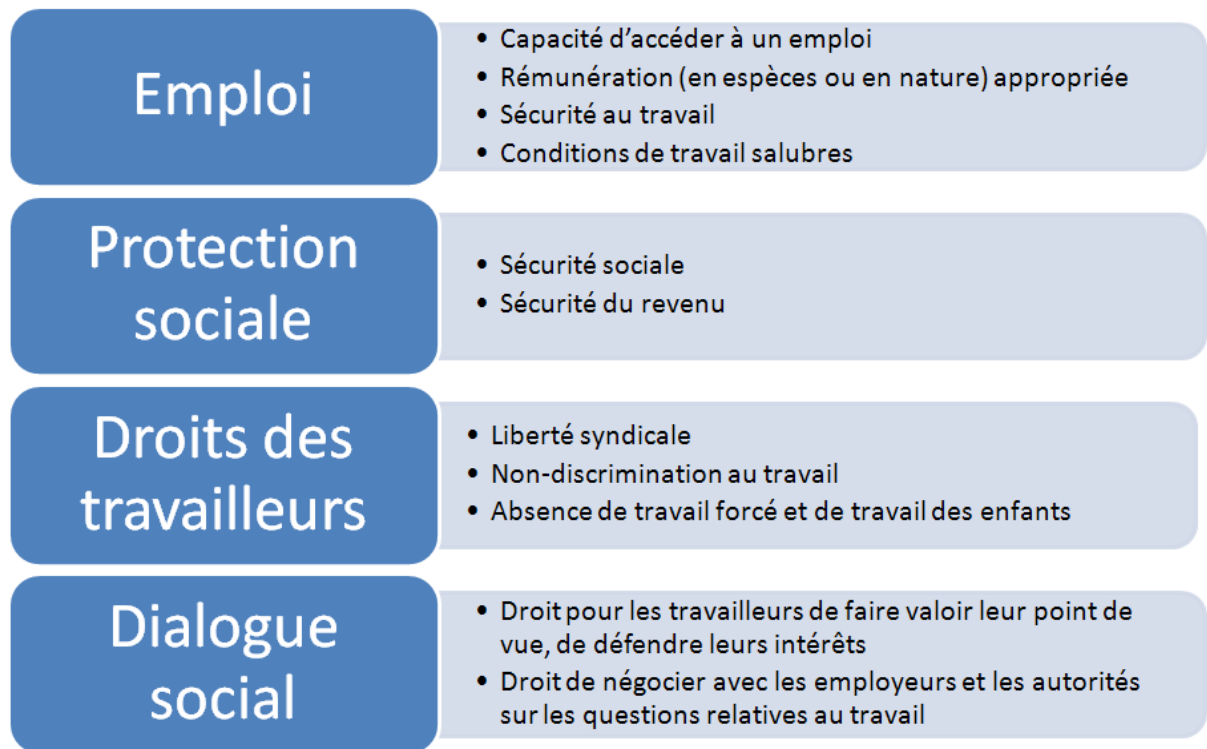


Figure 1 - Les composantes du travail décent

Le dialogue social avec sa variante du tripartisme pratiqués à l'échelon de l'entreprise, national, international est le seul à même de conférer leur légitimité aux politiques économiques et sociales et de prendre en compte la spécificité de chacune des situations et des espaces de négociation. Le dialogue social doit associer de nouveaux acteurs de la société civile représentatifs eux-aussi de groupes sociaux dont les acteurs institutionnels n'assurent pas la défense des intérêts.

La communauté des mandants de l'Organisation- gouvernements, employeurs, travailleurs, sont invités à prendre en compte tout ce qui n'est pas l'emploi formel traditionnel et intégrer dans son action tout le vaste champ du sous-emploi, du travail indépendant, de l'économie informelle. Elle doit remédier aux inégalités d'accès au marché du travail compte tenu en particulier des écarts de connaissances et de qualifications en se centrant sur les groupes vulnérables et promouvoir des projets à forte intensité de main d'œuvre.

Elle a à développer des systèmes de protection sociale adaptés à l'économie informelle (micro assurances par exemple) et de redécouvrir une ingénierie sociale mise en place fin du dix-neuvième siècle dans les pays en voie d'industrialisation : caisses de secours, mutuelles. En effet les systèmes classiques à nos yeux ne couvrent que vingt pour cent de la population active dans les pays en développement et dix pour cent dans l'Afrique sub-saharienne

Troisième temps : 2004 - Agir sur la gouvernance mondiale

Le travail de positionnement de l'OIT se poursuit par le rapport issu en 2004 des travaux d'un groupe de vingt-cinq personnalités, créé en Novembre 2001 à l'initiative du Conseil d'administration et présidé par les Présidents de la République de Finlande et de Tanzanie, intitulé « Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous » (11).

Le document de deux cent pages fait un constat sur l'évolution économique et sociale des dernières décennies et indique que le développement ne s'est pas fait au même rythme suivant les pays et que les inégalités entre groupes sociaux se sont accrues, les bénéficiaires de la mondialisation étant inégalement répartis. En conséquence il s'agit de « repenser les politiques et les institutions de la gouvernance mondiale ». Parmi les orientations préconisées on peut de manière trop succincte retenir celles-ci :

- constituer des Etats efficaces qui fournissent « biens publics » et protection sociale et des sociétés civiles dynamiques qui reflètent la diversité des points de vue, des intérêts et en particulier ceux des groupes désavantagés qui se caractérisent par un dialogue social fructueux
- donner la priorité au travail décent, à la compétitivité des entreprises et des économies, améliorer la productivité du secteur informel et l'intégrer à l'économie formelle
- mener une action énergique en faveur du respect des normes fondamentales du travail par l'ensemble des institutions internationales, un minimum de protection sociale faisant partie du socle socio-économique de l'économie mondiale
- coordonner les politiques macroéconomiques et renforcer le système financier afin de le rendre plus stable et attribuer une plus grande place dans les institutions de Bretton Woods et à l'OMC aux pays en développement et émergents.
- parvenir à une meilleure coordination FMI, OMC, Banque Mondiale, OIT avec des politiques intégrées et un meilleur équilibre économique, social et environnemental avec l'instauration de « Dialogues pluripartites d'élaboration des politiques » pour mettre au point des propositions et créer un « Forum sur les politiques de mondialisation » avec des rapports périodiques sur l'Etat de la mondialisation.

Quatrième temps : 2008 - Accompagner une mondialisation équitable

La Conférence Internationale du Travail a adopté le 10 Juin 2008 la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (1). Ce texte de vingt pages synthétise les travaux antérieurs et nombre d'orientations et de préconisations que l'on vient d'évoquer destinés à définir dans le contexte actuel les orientations, les objectifs stratégiques les moyens en conformité avec les principes fondateurs de 1919 et de la Déclaration de Philadelphie de 1944. Ce document qui engage l'Organisation et l'ensemble de ses trois composantes précise que des modalités spécifiques de son suivi doivent être arrêtées et une première approche de ces nouvelles procédures a fait l'objet d'une discussion préalable de la Conférence sur la base du document rapport « renforcement de la capacité de l'OIT » (13). Ce positionnement devrait contribuer à accréditer le rôle de l'Organisation auprès de la communauté internationale comme centre mondial de connaissances pour tout ce qui touche à l'emploi, comme centre d'action normative, comme tribune de discussions concernant la politique sociale, comme source de services et cela au service d'une mondialisation plus humaine, plus inclusive, en un mot plus vertueuse..

Exemple du suivi des actions mises en œuvre dans le cadre des Etats membres :

La 8^{ème} Réunion régionale européenne tenue en Février 2009 à Lisbonne avait pour thème « Concrétiser le travail décent en Europe ». Elle a été l'occasion de passer en revue l'application des Droits Fondamentaux sur le continent ainsi que les thèmes de l'emploi, de la

qualité de la vie professionnelle, des nouveaux enjeux salariaux, de la protection sociale, et du dialogue social. (14)

Le sommet du G20 s'est tenu à Londres le 2 avril 2009 pour définir des solutions collectives à la crise mondiale en présence de représentants d'organisations multilatérales dont la Banque Mondiale et le FMI mais en l'absence de l'OIT. Cela est le signe de son poids relatif dans la gouvernance mondiale, de la dissociation de l'économique et du social et de la primauté des données économiques et financières. Néanmoins et c'est peut être là un signal plus positif le communiqué final fait référence à l'OIT et à son action.

Le chemin conduisant à une mondialisation humaine est vraiment étroit pour « transformer une perspective redoutée (la mondialisation) en une réalité positive » (15)

Le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, lors de son intervention à Genève devant la Conférence Internationale du Travail, a souhaité que les normes de l'OIT aient une meilleure effectivité et que les interventions du FMI, de la Banque Mondiale et des Banques de développement soient soumises à une « conditionnalité environnementale et sociale ». L'avenir dira si le statu-quo demeure ou si ces avancées prennent corps.

Références

- (1) Un travail décent-Bureau International du Travail- Rapport du Directeur Général – Conférence Internationale du Travail- 87 ème session 1999- Isbn –92-2-210804-3.
 - (2) Constitution de l'Organisation Internationale du Travail. Bureau International du Travail 2004- Isbn 92-2-015829-9.
 - (3) Les Règles du Jeu- Une brève introduction aux normes internationales du travail. Bureau International du travail-2005- Isbn 92-2-216648-5
 - (4) JM. Servais – Politique du travail décent et mondialisation : réflexions sur une approche juridique renouvelée. Revue Internationale du Travail- 2004\1-2.
 - (5) Le Rapport de la Commission d'Experts pour l'application des conventions et recommandations 2009- Isbn 978-92-2-220634-6- donne une vision très claire de cet ensemble normatif et précise qu'au titre des articles 22 et 35 de la Constitution de l'OIT 2517 rapports ont été demandés aux Etats membres à propos de leur application avec un taux de réponse de 70% au titre de l'année 2008.
 - (6) Cet argumentaire est très explicitement développé en particulier dans les ouvrages suivants :
 - Informality, exit, and exclusions. Perry, Maloney, Arias. Banque Mondiale. 2007.
 - Law and employment. Heckmann et Pages Serra. (University of Chicago.)
 - (7) Déclaration de l'OIT relative aux Principes et Droits Fondamentaux au Travail et son suivi, adoptée par la Conférence Internationale du Travail à sa 96 ème session 8 Juin 1998-Isbn 92-2-210829-9.
 - (8) Rapport du Directeur général sur l'exécution du programme de l'OIT- Conseil d'administration mars 2008 – Isbn 978-92-2-219480-3
 - (9) Ignacy Sachs- Développement inclusif et travail décent pour tous- Revue Internationale du Travail- 2004\1-2.
 - (10) Guy Standing- Enquêtes sur la sécurité des personnes : vers un indicateur de travail décent. Revue Internationale du Travail- 2002\4
- On lira également le numéro spécial 2003\2 de la Revue Internationale du Travail la mesure du travail décent.

(11) Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. « Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous » Février 2004- Organisation Internationale du Travail- Isbn 92-2-215426-6

(12) Déclaration de L'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable adoptée par la Conférence Internationale du Travail à sa 97^{ème} session –10 Juin 2008. Isbn 978-92-2221617-8

(13) Renforcement de la capacité de l'OIT : poursuite de la discussion et éventuel examen d'un document faisant autorité- Rapport VI Conférence Internationale du Travail- 97^{ème} session 2008.

(14) 8^{ème} Réunion Régionale Européenne- Concrétiser le travail décent en Europe et en Asie centrale-Rapport du Directeur général Volume I, partie 2- Isbn 978-92-2-221869-1

(15) Amartya Sen –Travail et Droits- in Travail et Temps au 21^{ème} siècle – Ouvrage collectif sous la direction de JM. Servais- Isbn 978-92-2-217956-5.
