

Luc Cortebeeck

Chair of ILO Workers' Group

President of ACV/CSC

Deputy-president ITUC

7 October 2011

A trade union agenda on precarious work at the ILO

Chers Amis, Chères Amies,

Le brillant rapport d'ACTRAV comporte déjà quantité de données matérielles.

Ces trois derniers jours, elles ont encore été étayées par les nombreux témoignages et discussions. Cette analyse est claire et je n'y ajouterai donc pas beaucoup d'éléments. Je souhaitais surtout parler de notre réponse face à ces évolutions, à différents niveaux.

La précarisation progresse partout dans le monde. Et parallèlement, le mécontentement, les réactions et l'opposition, en particulier chez les jeunes, s'étendent sur la planète. Guy Standing a taxé ce phénomène de nouveau "précarariat". Bien sûr, le rapport d'ACTRAV et la discussion menée sur le sujet au cours de ces derniers jours ont également montré que cette précarisation s'exprime différemment d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre. Que la part de travailleurs en situation professionnelle précaire varie également sensiblement et que la croissance de la précarisation présente de grandes disparités. Ce constat signifie aussi que certains pays peuvent faire la différence. Et que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux peuvent eux aussi faire la différence. Le degré de précarisation, la manière dont la précarisation s'exprime ne sont pas des conséquences logiques, prévisibles de la mondialisation des marchés. Ils sont tout autant déterminés par la volonté et la capacité des pouvoirs publics et des partenaires sociaux à infléchir ces processus.

Cet infléchissement devra avant tout s'opérer au niveau national, à l'initiative des gouvernements nationaux et des partenaires sociaux nationaux et dans le cadre de l'action concrète dans les secteurs et les entreprises. Elle s'accompagnera d'actions locales auprès

des travailleurs précarisés, dans les villes et les villages où ils vivent si nous sommes dans l'incapacité de les approcher dans les entreprises. Pourtant la situation progresse lorsque nous parvenons à adopter des normes internationales, contraignantes. Sur ce plan, l'Union européenne a accompli un travail remarquable, que ce soit à l'initiative des partenaires sociaux européens ou des instances dirigeantes européennes. Je pense ici à l'accord-cadre européen qui reprend le principe de l'égalité des droits pour les travailleurs temporaires. Je pense également à l'accord-cadre européen reprenant le principe de l'égalité des droits pour les travailleurs à temps partiel. Et je pense aussi à la récente directive européenne sur le travail intérimaire. Cette dernière a fait l'objet de plusieurs concessions de part et d'autre, avec des conséquences différentes selon les Etats membres de l'Union européenne. Elle a toutefois permis une avancée dans l'instauration du principe 'à travail égal, salaire égal'.

Nous n'avons pas la capacité, au départ de l'OIT, d'imposer des obligations contraignantes auxquelles tous les pays seraient tenus. Nous restons tributaires de la bonne volonté des Etats membres de ratifier les normes de l'OIT. Alors seulement, le Comité de la Liberté syndicale, la Commission des experts et la Commission de l'Application des Normes peuvent exercer leur travail en matière de politique de sanction. Sur ce plan, le rapport d'Actrav a montré de façon remarquable quels sont les instruments dont nous disposons déjà et à quel point le travail de ces commissions est important pour promouvoir le respect des normes. J'ose croire que dans nos cercles, nous ne remettons pas en cause l'option qui vise à compléter l'instrumentaire existant par un nouvel instrument contraignant pour les relations de travail précaires.

Permettez-moi cependant de situer les défis dans un contexte un peu plus large.

Je commencerai par la constatation que le rapport part d'une analyse approfondie des évolutions du monde économique. Il comporte quantité d'orientations sur la façon dont nous pouvons infléchir cette tendance, partant également des meilleures pratiques au niveau national et des instruments actuels de l'OIT. Or, il y a un autre type de combat à mener, à savoir la lutte pour les idées. Sur cette base, il faut également lutter contre la manière dont les pouvoirs publics, sous la pression du monde économique, des marchés financiers et des groupes de réflexion néolibéraux, orientent le débat dans la mauvaise direction. Après la faillite de Lehman Brothers, on a très rapidement initié le débat sur la stratégie de sortie. Comment sortir de la crise? D'emblée, on s'est aperçu à quel point on

mettait l'accent sur les soi-disant réformes structurelles, en particulier celles du marché de l'emploi. On s'est également aperçu à quel point les organisations internationales, le FMI, l'OCDE, l'Union européenne plus près de chez nous, se sont saisis du débat sur la stratégie de sortie et la politique post-crise pour l'orienter sur la réforme structurelle du marché de l'emploi et la politique du marché de l'emploi, pour le focaliser sur une série d'approches spécifiques.

Premièrement, une approche orientée sur l'aspect 'offre' du marché de l'emploi, négligeant le fait qu'une politique de l'emploi efficace repose toujours sur une combinaison scrupuleuse de différents éléments:

- Premier élément: une politique de l'emploi adéquate, axée sur un nombre suffisant d'emplois;
- Deuxième élément: la garantie que suffisamment de jeunes et d'adultes compétents sont disponibles pour ces emplois;
- Et troisième élément: une mise en adéquation performante de ces deux éléments, par l'accompagnement et la médiation, la formation, le contrôle de l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi et des actions ciblées à l'égard des demandeurs d'emploi les plus vulnérables.

En d'autres termes: il faut travailler tant sur l'offre et la demande que sur l'adéquation entre l'offre et la demande, ce qui est totalement contraire à l'approche actuelle, très fortement axée sur l'offre.

Deuxième glissement dans ce débat: le débat sur la réforme du marché de l'emploi s'inscrit dans le prolongement du mantra de la flexicurité. Ce terme est apparemment neutre. Apparemment parce qu'il peut porter tant sur la sécurisation de contrats flexibles que sur la flexibilisation de contrats fixes. Sous certains aspects, ce système semble plutôt attrayant en raison de l'accent qui est mis sur le renforcement de la capacité d'insertion des travailleurs et des chômeurs grâce aux investissements consentis dans la formation, sur l'amélioration de l'accompagnement des chômeurs et de la protection des revenus pour les chômeurs qui perdent leur emploi. Cependant, il faudrait être particulièrement naïf pour ne pas voir à travers ce concept de flexicurité que l'on cherche surtout à démanteler la protection contre le licenciement pour les contrats fixes, à accroître la marge de manœuvre pour les contrats

précaires et à pourchasser les chômeurs en réduisant ou en limitant leurs allocations. Je ne balaie pas du revers de la main le concept de flexicurité, si l'on considère qu'il assure un excellent équilibre entre la sécurité et la flexibilité. Je l'ai déjà dit par ailleurs : on peut également lui donner un contenu positif. Je m'oppose simplement à la manière dont on utilise surtout cette flexicurité pour accroître la précarisation. Souvent en stigmatisant implicitement les travailleurs qui ont un emploi et les syndicats, qui ne défendent que les *insiders*. Ce serait précisément la raison pour laquelle il y aurait tant d'*outsiders*, tant de travailleurs précaires.

En Europe, nous relevons deux innovations dans le débat sur la flexicurité. D'une part, la commission européenne promeut vigoureusement le concept du "*single labour contract*". Cette formule constituerait le compromis actuel entre les contrats fixes et les contrats temporaires, au moyen d'un nouveau contrat qui permettrait de se constituer progressivement des droits, en particulier la protection contre le licenciement, à mesure que l'ancienneté augmente. Ces droits seraient plafonnés à partir d'une certaine ancienneté. Or, je crains surtout que ce soit seulement un catalyseur pour démanteler la protection contre le licenciement pour les contrats fixes tandis que les contrats précaires subsisteraient. D'autre part, nous constatons que le concept de flexicurité est également utilisé pour instaurer une sorte d'assurance-chômage anticyclique sur le modèle américain. En période de crise, les allocations devraient être majorées et prolongées. Mais après la crise, elles devraient être revues à la baisse et leur durée devrait être raccourcie, de préférence par le biais d'un mécanisme automatique. Il s'agit d'une sorte de politique du marché de l'emploi définie selon les normes élaborées par Hartz en Allemagne : on ôte le pain de la bouche des chômeurs en étant convaincus qu'ils ne chercheront réellement du travail qu'une fois que leur allocation aura été réduite.

Cette approche mal comprise de la flexicurité touche à un troisième glissement: l'accent de plus en plus prononcé qui est mis sur le démantèlement de la protection du travail dans le cadre du rétablissement de la compétitivité. Les pays sont évalués en particulier sur la base des *Indicateurs de protection de l'emploi* (*l'Employment Protection Index*) de l'OCDE, et c'est entre autres sur cette évaluation que se base le Forum économique mondial pour établir son classement. Plus un pays offre des facilités pour licencier des travailleurs fixes, pour se

défaire de membres du personnel et pour recourir à des contrats précaires, plus il obtiendra un score élevé sur le plan international.

Comme vous le voyez, il ne s'agit donc pas uniquement d'une lutte contre la précarisation dans les faits mais aussi d'une lutte d'idées, le débat actuel étant marqué par trois grands accents liés entre eux: le choix d'une approche axée sur l'offre, le mantra moderne de la flexicurité et la dérégulation de la protection du travail. Les idées de ce type sapent d'une part notre action contre la précarisation et risquent, d'autre part, de constituer une nouvelle source de précarisation.

Voilà qui m'amène à évoquer un autre élément qui nécessite d'élargir le débat. Le rapport insiste fortement sur les évolutions observées au niveau de la demande: l'emploi fixe ne cesse de se réduire et de plus en plus de gens occupent des emplois précaires. Cependant, ces évolutions revêtent aussi un aspect lié à l'offre: l'obligation d'accepter ces emplois précaires, parce que les chômeurs n'ont pas d'autre choix. Cet aspect doit lui aussi faire partie de nos préoccupations et, donc, de notre approche.

Vient ensuite la question du droit à un revenu décent pour ceux qui ne trouvent pas d'emploi digne de ce nom, et de la pression exercée dans de nombreux pays sur le niveau et la durée d'octroi des allocations sociales, soit pour des raisons budgétaires, soit pour des raisons idéologiques. Pour échapper à la pauvreté, les non-actifs sont dès lors presque obligés d'accepter n'importe quel emploi, même s'il est précaire et mal rémunéré. La grande expérience en cette matière a été menée en Allemagne, avec la réforme Hartz IV. Depuis cette réforme, les chômeurs perdent leur allocation après 12 ou 18 mois, ce qui a eu trois conséquences concrètes et liées entre elles: le nombre de personnes exposées à un risque de pauvreté a augmenté de 2.630.000 unités en quatre ans, le nombre de travailleurs pauvres a connu une véritable explosion et les «mini-emplois» précaires se sont multipliés.

Tout ceci signifie aussi que la lutte contre la précarisation n'est pas seulement une question de protection du travail, mais aussi de protection sociale et, en particulier, de droits minimums de sécurité sociale. La sécurité sociale et, plus largement, la protection sociale ont occupé une place centrale lors de la dernière Conférence internationale du travail, tant au niveau de la commission pour la discussion récurrente qu'au niveau de la commission pour l'application des normes. Avec le groupe des travailleurs, nous avons bien travaillé

dans chacune de ces commissions, ce qui nous a permis d'ouvrir la voie à une éventuelle recommandation sur le socle de protection sociale. Celui-ci sera discuté lors de la prochaine Conférence internationale du travail, non pas en tant que niveau minimum absolu auquel les pays plus avancés peuvent ramener leur sécurité sociale, mais bien en tant que niveau plancher à partir duquel les pays peuvent travailler pour arriver à une sécurité sociale digne de ce nom et, en particulier, à une protection correcte contre le chômage et, donc, contre l'acceptation forcée d'emplois pour échapper à la pauvreté.

Un autre glissement doit également être pris en compte: l'érosion de la protection des chômeurs contre les emplois considérés comme non convenables. La notion d'«emploi convenable», qui a d'ailleurs été inventée par l'OIT, figure dans les normes de l'OIT relatives à l'assurance chômage. Elle a pour objectif de protéger les chômeurs contre toute politique d'activation trop impitoyable et de préserver la société des employeurs qui «polluent» le marché du travail en proposant des emplois médiocres. Dans sa dernière «étude d'ensemble» sur la sécurité sociale, la commission des experts pour l'application des normes a mis en garde contre toute tentative visant à saper la protection de la notion d'emploi convenable dans un objectif d'activation mal compris et a reproché à plusieurs pays s'étant rendus coupables de telles tentatives d'avoir enfreint les normes de l'OIT. Certains pays sont même allés particulièrement loin. L'Australie, par exemple, a obligé les chômeurs à accepter n'importe quel emploi, pour autant qu'il ne soit pas contraire à l'ordre public ni aux bonnes mœurs ou ne soit pas situé à l'étranger. En Europe, nous avons constaté les mêmes dérives en Allemagne, et de nombreux autres pays sont encore en plein débat dans le cadre de l'activation et de l'assainissement, pour satisfaire les employeurs qui ne trouvent personne pour occuper leurs emplois médiocres.

J'en viens à présent à aborder une autre évolution néfaste: la pression croissante qui pèse sur la concertation centrale. Dans certains pays, qui ne connaissent pas cette tradition, les négociations collectives se déroulent surtout dans les entreprises. D'autres connaissent une tradition d'accords centraux au niveau sectoriel. Dans une petite minorité de pays, des accords sont conclus au niveau interprofessionnel national. L'avantage de cette concertation centrale est qu'elle permet de convenir de dispositions en faveur de travailleurs qui n'ont pas toujours la force de négociation nécessaire au niveau de l'entreprise et, surtout, en faveur des travailleurs précaires. C'est d'autant plus le cas

lorsque l'on peut utiliser les techniques des CCT ayant force obligatoire. Force est néanmoins de constater qu'aujourd'hui, ces techniques sont de plus en plus souvent mises sous pression, en particulier par l'OCDE et le FMI et, en Europe, par la direction générale des affaires économiques et financières. Plus grave encore: les négociations centrales sont de plus en plus souvent remises en question car elles seraient néfastes pour la flexibilité du marché de l'emploi. C'est là aussi une lutte d'idées à laquelle nous devons nous livrer, en convaincant les ultra néolibéraux de l'importance d'une concertation centrale et solidaire, en particulier pour contrer la précarisation des travailleurs.

Avec les mouvements migratoires croissants, l'importance de ces accords centraux n'est d'ailleurs plus à démontrer à l'heure actuelle. Il existe deux variantes: d'une part, les entreprises étrangères qui s'établissent dans un pays donné avec leur propre personnel dans le cadre de la libre circulation des services; d'autre part, la main-d'œuvre étrangère qui vient travailler pour des entreprises nationales. Dans de nombreux pays, nous constatons qu'il s'agit d'une cause de précarisation importante, non seulement pour les travailleurs étrangers, mais aussi pour les travailleurs nationaux, que l'on force ainsi à accepter des conditions de travail et contractuelles moins avantageuses. Une autre problématique se pose aussi avec de plus en plus d'acuité: celles des sans-papiers, qui connaissent les formes de précarisation les plus extrêmes. En effet, ces travailleurs n'ont guère la possibilité de faire valoir leurs droits, précisément parce qu'ils travaillent clandestinement et risquent d'être expulsés dans le cas d'une éventuelle procédure de plainte. Ces mouvements migratoires constituent un sujet important pour l'OIT, qui tente de les envisager sous l'angle de l'approche basée sur les droits. Force est toutefois de constater que l'OIT rencontre de grandes difficultés pour appliquer cette approche aux sans-papiers.

Cette migration requiert en outre l'adoption d'une réglementation transfrontalière et d'accords internationaux. Je le dis, car le rapport met l'accent sur ce qui peut et doit se faire au niveau national et sur la manière dont l'OIT peut favoriser ce processus, avec les instruments dont elle dispose et, peut-être, un nouvel outil encore à négocier pour les travailleurs précarisés. Comme l'indique le rapport ACTRAV, tout ceci dépendra de la définition du concept de travailleur. Nous constatons plus particulièrement que la précarisation s'intensifie notamment à cause du phénomène des faux indépendants et des fausses coopératives, comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Amérique du Sud. Nous

voyons aussi que certains n'hésitent pas à abuser de ces constructions avec les migrants, notamment dans le cadre de la libre circulation des services. Les pays sont ainsi confrontés au fait que les entreprises se cachent derrière la législation de leur pays d'origine. Lorsque quelqu'un est enregistré comme indépendant dans son pays d'origine, le requalifier d'indépendant dans son pays d'activité serait contraire à la libre circulation des services. La situation serait moins problématique si les différents pays se basaient sur des critères similaires pour distinguer les relations de travail et les appliquaient de façon plus ou moins uniforme. En pratique, les choses se passent toutefois de tout autre manière. Les entreprises en profitent en effet pour enregistrer des travailleurs comme faux indépendants. Ces travailleurs bénéficient alors d'une sécurité sociale et d'une protection au travail moindres. Ils sont, en un mot, précarisés. Avec la recommandation n° 198 adoptée en 2006 sur les relations de travail, un premier pas important a été franchi en direction d'un rapprochement des définitions nationales. Le principe de base est le suivant: ce n'est pas le nom que les parties donnent à leur contrat qui prévaut, mais bien la manière dont le travail est effectué. Cette recommandation n'est toutefois pas contraignante, et je n'ai guère l'impression qu'elle ait eu un grand impact sur la réglementation ou la jurisprudence de beaucoup de pays. Le fait qu'à l'époque, les employeurs aient refusé de l'approuver n'en a bien sûr pas facilité sa mise en œuvre.

The principle of international free trade in services and the international pressure to get rid of these barriers, at the multilateral level via the World Trade Organization, or at the bilateral level via free trade agreements, or at the regional level (such as in Europe), also put pressure on another element: the national rules concerning private employment agencies and in particular temporary work agencies. The report rightly points out the fact that Convention n° 181 regarding private employment agencies has a limited scope. For instance, because it has no provisions against excessive use of temporary employment. The only thing I can do is notice that in my own region, Europe, things move in a completely different direction, in particular with the new directive on temporary workers. As I have already pointed out, this directive contained an important progress with regard to the principle of equal pay for equal work. But at the same time, we see that due to the lobby of temporary work agencies, the Directive has now been attacked to challenge the existing restrictions to

employ temporary workers in all countries. Now of course, we will have to see how strong the European Commission will play. And we will undoubtedly also have similar debates when the discussions regarding the international free trade of services speed up again. Not in the least because those international lobbies are particularly strong.

In any case, what we have already learned out of those three days is that we have tremendous work ahead of us, with the International Labour Organization as a whole and with the workers' group in particular. And on this occasion, we have to work both in depth and in scope.

In the first instance, we need to work in depth, by resolutely opting for a binding instrument to protect workers with precarious work, and in doing so, continuing with the action of the Global Unions and the work carried out by the ITUC and ACTRAV regarding precarious work. We also need to build upon the recommendation n° 198 relating to industrial relations. On the one side, one has to aim at pushing back the use of precarious work. But at the same time, one has to protect workers with precarious work and provide them with equal rights. Although, I think that we must dare go even further than that. To give them complementary rights and protection. Here, I am notably thinking of three elements that we certainly need to further discuss:

- First the right to a compensation for precariousness. So, this goes further than the right to equal pay for equal work. Some trade unionists are surprised about this. But it cannot be so odd. In a lot of countries, we think that it is absolutely normal that people who work unusual or irregular hours get an additional compensation for this. Here, for instance, I am thinking of blue collar workers who work in shifts. Let's consider this as a compensation for the nuisance it brings about in their family life and in their involvement in social life. Why shouldn't we extend this way of thinking for the nuisance that workers experience with precarious jobs, which should be compensated for by means of a kind of 'bonus for precarious work'. Either in the form a higher pay scale. Or in the form of a compensation when the contract comes to an end;
- Secondly, particular measures regarding the prevention and protection at work. In the statistics on industrial accidents, we see that temporary contracts and temporary work contracts are overrepresented. There are two reasons to explain this: first, their lack of

experience in the workplace; but on the other hand, we also notice that the companies that make use of their services are more careless, because quite often, they feel far less involved in the well-being of those precarious workers;

- Thirdly, particular rights to training and education. The statistics on workers' participation in training courses show very clearly that employers are far less inclined to invest in the training and education of precarious workers. Their starting point is that in any case, this investment is not productive for the company in the long run. It is very difficult to break through this view at the level of the company. Therefore, you have to compensate for this 'training disadvantage' that precarious workers sustain by giving them – whatever the company context - additional rights to attend a training, in particular also through higher interventions in the cost of the training.

But at the same time, today, there are also sufficient reasons to work as much as possible in scope. I have already pointed out the important role played by social security as it acts as a brake on the worst form of precariousness. And also how important it is to strengthen the ILO standards in this field, to start with the social protection floor that we have to try to embody at the next ILO conference. But the ACTRAV report also highlights the very important role played by the whole range of existing labour standards and ILO instruments, which acts as a means of defence against precariousness. Because the standards that are included in this range also apply to workers on a precarious contract without any distinction. Up to and including the freedom of association and the right to collective bargaining. And within that broad range, with a particular place for a number of ILO conventions that are particularly important in the fight against specific forms of precariousness. Here, I am thinking of the instruments relating to migration. I am also thinking of the important convention n° 181 relating to private employment agencies. And, of course, I am also thinking of this important victory that we achieved at the last International Labour Conference, i.e. regarding domestic workers. Together with the NGOs, we managed to give visibility to this particularly precarious group of workers who had been forgotten. Even more, we managed to give them rights. Of course, inasmuch as we also manage now to obtain a quick ratification in as many countries as possible and a transposition of the international standards in the national legislation.

Here, I also stress the important role of the defence and maintenance policy of the International Labour Organization, in particular from the Commission for the Application of Standards. This symposium is an invitation to vigorously make sure that the ILO standards are also applied when it comes to workers on a precarious contract. Of course, this is not only an invitation to the honorary members of the ILO commission itself. This can only work properly if national trade unions are also permanently concerned with the application of the ILO standards towards workers on a precarious contract and if they do not hesitate to file complaints and comments with the International Labour Office in due time.

That brings me now to my last point: we all need to take care of the workers on a precarious contract, at all layers. This forces us to introspection. Do we do enough in our country, in our sector, in our companies to do justice to the problems and the expectations of the workers on a precarious contract? Do they see the trade union as a vehicle for their emancipation? I see a large number of great examples of trade union work aimed at workers on a precarious contract. But unfortunately, we also see too many insider – outsider contradictions. Either because the worker on a precarious contract is seen as a threat. Or – precisely the opposite – because precarious work also acts as a buffer, to protect the workers with a fixed contract. And that adds itself to an opposition between generations. Because younger workers are often the ones who end up with precarious work contracts on most of the labour markets. A trade union movement that does not manage to reach the young workers properly, a union where older, experienced activists do most of the talking, might, by doing so, be even less in touch with the issue of precariousness. And similarly, for the same reasons, it is so important to actively involve migrants in trade union work and as a trade union, to have its attention actively focused on the new migration flows. Because precariousness also hits workers from foreign origin in particular. To conclude, this symposium must not only give a boost to our ILO work regarding precariousness, but we also have to bring with us a lot of homework after those four days, to get to work in our own country, in our own national trade unions and in our own companies.

Thank you.