

Un long combat pour doter l'économie mondiale d'une base sociale

12/01/2010

ilo_in_history

Les problèmes que rencontre actuellement l'OIT présentent de nombreuses similitudes avec ceux qu'elle a connus dans les années 1920 et 1930. La période de l'entre-deux-guerres a vu l'aboutissement du processus d'intégration économique internationale qui avait débuté au XIXe siècle et le début de la Grande dépression, alors que les deux dernières décennies se sont accompagnées d'une nouvelle phase de mondialisation de la production, des finances et du commerce et d'une première grande récession. Aujourd'hui comme hier, la question centrale est de savoir comment intégrer le progrès social dans l'économie internationale et assurer le plein emploi à l'échelle mondiale. Pour chacune de ces périodes, l'OIT a joué un rôle de premier plan.

Elle fut créée en 1919 pour établir des normes internationales du travail, pas seulement pour éviter le nivellement par le bas, mais de façon plus positive pour assurer que les conditions de travail progressent au même rythme que la croissance économique dans tous les pays. Son premier directeur, Albert Thomas, croyait fermement que «l'Organisation avait le droit, et même le devoir, d'examiner les conséquences que la mise en œuvre de son programme de réforme sociale pourrait avoir sur la sphère économique».

Cette idée qu'il faut considérer ensemble les politiques économiques et sociales est un thème récurrent de l'histoire de l'OIT. Dans les années 1930, l'OIT a continué de travailler sur un large front, s'occupant à la fois des problèmes économiques et sociaux. La Grande dépression a renforcé la croyance en la nécessité de trouver une cohérence entre les politiques internationales au niveau économique et social. Cependant, pour de multiples raisons, la Société des Nations, le prédécesseur des Nations Unies, fut incapable de coordonner une réponse internationale. Beaucoup se sont alors tournés vers l'OIT, y compris Keynes qui a reconnu les efforts déployés par l'Organisation dans la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*.

“L'Organisation avait le droit, et même le devoir, d'examiner les conséquences que la mise en œuvre de son programme de réforme sociale pourrait avoir sur la sphère économique”

La dernière tentative infructueuse de l'OIT dans les années 30 pour forger une nouvelle forme de coopération économique internationale orientée vers l'emploi a cependant fini par déboucher sur la Déclaration de Philadelphie en 1944; elle stipule qu'il est de la responsabilité de l'OIT d'examiner et de prendre en compte toutes les politiques et les mesures internationales d'ordre économique et financier à la lumière de ses objectifs fondamentaux¹.

Néanmoins, immédiatement après la guerre, la conception du nouveau système multilatéral a largement relégué à l'arrière-plan la demande de l'OIT d'un mandat économique large. Dans le monde non communiste, les questions économiques et financières relevaient de la compétence des institutions de Bretton Woods et la coordination des politiques économiques et sociales mondiales du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC).

Les tensions de la Guerre froide ont empêché de maintenir une vision globale et large pendant les premières décennies d'après-guerre. Les contrôles des échanges commerciaux et des capitaux ont en

¹ La Déclaration contient l'énoncé d'un objectif intégré de l'OIT: «Tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.»

autre laissé les Etats individuels, certainement les plus développés, largement maîtres de leurs richesses économiques. Ce n'est que vers la fin du XXe siècle que l'interdépendance économique mondiale a de nouveau mis les pays au défi de renforcer leur coordination politique.

La réapparition de la politique sociale internationale

Ce n'est que dans les années 1980 et au début des années 1990 que se produisirent deux évolutions illustrant la réapparition de la politique sociale internationale. La première fut la discussion sur l'introduction d'une clause sociale dans le commerce international à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Et la seconde fut un effort plus large au sein des Nations Unies pour recentrer la politique internationale sur le développement social. L'OIT ne fut à l'initiative d'aucune de ces évolutions mais, dans les deux cas, elle a finalement trouvé les moyens de réagir.

Dans le premier cas, la question d'un lien formel entre normes du travail et commerce fut bloquée à l'OMC et, au final, la communauté internationale a réaffirmé que la promotion des normes du travail était de la responsabilité de l'OIT. Dans le second cas, le Sommet social mondial convoqué par les Nations Unies a placé la promotion des normes fondamentales du travail dans le cadre d'une approche globale et cohérente du développement socio-économique, regroupant toute une série de questions essentielles pour l'OIT. Le Sommet avait été proposé et préparé par Juan Somavia, alors ambassadeur du Chili auprès des Nations Unies.

Plus important encore, le Sommet social a contribué à trouver une issue à l'impasse sur la clause sociale en reconnaissant l'importance des normes fondamentales de l'OIT pour les objectifs du plein emploi, de l'éradication de la pauvreté et de l'intégration sociale. Le processus a conduit à l'adoption de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail en 1998, un premier pas vers la détermination d'un socle de protection sociale universel pour l'économie mondiale. La principale caractéristique de cet instrument était son universalité: elle fixait des principes et des droits que tous les pays devaient respecter en vertu de leur qualité de membre de l'OIT, qu'ils aient ou non ratifié les normes concernées.

Un travail décent pour tous

L'élection de Juan Somavia au poste de Directeur général du BIT en 1998 fut une conséquence logique de sa réussite en tant qu'initiateur et organisateur du Sommet social. Il a introduit l'Agenda pour le travail décent comme moyen de rassembler les différents programmes de l'OIT, en les groupant autour de quatre objectifs stratégiques: les droits au travail, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social.

Cependant, il ne suffisait pas d'intégrer progressivement le travail décent dans les structures de l'OIT. L'enjeu était de convaincre toute une série d'acteurs politiques au sein et à l'extérieur de l'Organisation qu'une approche intégrée articulée autour du travail décent était nécessaire et pouvait permettre d'établir un lien entre la politique sociale et la politique économique au niveau national et international.

La première étape fut d'inscrire le travail décent à l'agenda international. M. Somavia participa à la réunion ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999, porta ce message à la réunion de la CNUCED-X à Bangkok en 2000 puis, les années suivantes, aux réunions annuelles du Forum économique mondial et du Forum social mondial. En parallèle, le personnel du BIT a introduit les objectifs du travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté menées par la Banque mondiale dans plusieurs pays.

L'objectif du travail décent fut aussi largement adopté à l'échelon régional, dans les déclarations de l'Union européenne, de l'Union africaine, de l'Organisation des Etats américains et de la Banque asiatique de développement. En 2005, les dirigeants mondiaux réunis pour la session de l'Assemblée générale des Nations Unies afin de passer en revue les Objectifs du Millénaire pour le développement ont fermement endossé cette approche.

Dans le même temps, il était devenu clair pour les dirigeants mondiaux que le progrès social au niveau national dépendait de plus en plus du rythme et du modèle de mondialisation. Les mouvements de protestation comme celui de Seattle ont proliféré contre les institutions de Bretton Woods et l'OMC, accusées de promouvoir un processus de mondialisation destructeur au plan social.

Les suppressions d'emplois face à l'augmentation des importations en provenance des économies en développement et la délocalisation croissante des emplois vers ces pays ont alimenté le ressentiment et l'insécurité parmi les travailleurs des pays riches. Dans le monde en développement montait l'inquiétude quant à la pauvreté endémique et à la marginalisation de nombreux pays à bas revenu de l'économie mondiale.

L'OIT était bien placée pour répondre à ces fléaux sociaux grandissants, pour renforcer le pilier social de la mondialisation et proposer de nouvelles approches de la gouvernance d'une économie mondiale instable et déréglementée. En 2001,

L'OIT a réussi à proposer l'établissement d'une Commission mondiale pour promouvoir une approche intégrée des politiques économique et sociale au niveau mondial. Le rapport 2004 de la Commission mondiale a fait une série de recommandations pour rendre la structure de la mondialisation plus juste et plus fédératrice.

Vers plus de cohérence politique dans le système international

L'une des conclusions du rapport soulignait la nécessité d'une plus grande «cohérence politique» parmi les organisations du système multilatéral. L'OIT a lancé une «Initiative de cohérence des politiques» pour essayer de construire un cadre de politique internationale commun favorable à la croissance, à l'investissement et à l'emploi, impliquant les institutions financières internationales et les agences concernées des Nations Unies.

D'abord, les progrès furent lents. La difficulté avait été illustrée lors d'une des réunions où le représentant du Fonds monétaire international (FMI) avait demandé si la cohérence voulait dire «Vous êtes cohérents avec nous ou nous sommes cohérents avec vous?» Un certain nombre d'activités communes furent néanmoins développées, en particulier une étude conjointe de l'OIT et de l'OMC sur le commerce et l'emploi.

Mais les choses changent. Lors d'une conférence historique à Oslo en septembre dernier – accueillie par le Premier ministre de Norvège Jens Stoltenberg et coparrainée par le FMI et l'OIT –, les dirigeants de gouvernements, de syndicats, des chefs d'entreprise et des universitaires se sont rencontrés afin de s'attaquer à la brutale hausse du chômage et du sous-emploi depuis la crise financière mondiale de 2008. Le FMI et l'OIT se sont mis d'accord pendant la conférence pour travailler ensemble à l'élaboration d'une stratégie dans deux domaines, à savoir les politiques qui favorisent une croissance créatrice d'emplois et le concept de socle de protection sociale pour les personnes qui vivent dans la pauvreté ou dans des situations de précarité.

Le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT, adopté par la Conférence internationale du Travail en juin 2009, en fait partie comme les futures approches internationales visant à réduire le possible décalage entre la reprise économique et la création d'emplois. Au lendemain de la crise sociale et économique mondiale, le Pacte propose un portefeuille de politiques sociales et économiques pratiques, testées et éprouvées, qui ont bien fonctionné dans certains pays et qui peuvent être adaptées à chaque situation nationale. En septembre 2009 à Pittsburg, le Sommet du G20 a fait bon accueil au Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT et s'est mis d'accord sur l'importance d'instaurer un cadre orienté vers l'emploi pour la future croissance économique.

De nombreux économistes regardent en arrière, cherchant dans les années 1920 et 1930 des leçons qui pourraient aider le monde à ne jamais répéter le déclin catastrophique vers le chômage de masse, le protectionnisme et le nationalisme. L'une des leçons est que si les avertissements et les propositions de l'OIT avaient été pris en compte, la Grande dépression aurait tout simplement été

suivie d'une grande reprise. Les efforts actuellement déployés pour bâtir davantage de cohérence politique sont beaucoup plus prometteurs et l'OIT joue un rôle important dans ce processus. Mais la reprise n'est en rien garantie et le risque d'une période prolongée de manque d'emplois plombe les perspectives.

Pour d'autres aperçus de la pertinence de l'histoire de l'OIT pour les questions contemporaines, lire: *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, par Gerry Rodgers, Lee Swebston, Eddy Lee et Jasmien van Daele.