

Projet du Centenaire de l'OIT



Bureau
international
du Travail

Tripartisme, dialogue social et démocratie. Perspectives du monde des employeurs

Jean-Jacques Oechslin



Ceci est un document de travail préliminaire mis à disposition sur le site du Projet du Centenaire pour information et commentaires. Il ne peut être cité sans la permission de son ou ses auteur(s).

Ce document de travail préliminaire n'engage que son ou ses auteur(s), et son inclusion sur le site ne signifie pas que le Bureau international du Travail ou le IIES souscrivent aux opinions qui y sont exprimées.



Institut
international
d'études sociales

Le 18 juin 1998, j'avais¹ l'honneur de présider la Conférence internationale du Travail (le deuxième délégué employeur ayant accédé à cette charge depuis l'origine de l'Organisation). Elle devait adopter après un débat difficile mais passionné, une « Déclaration de principes sur les droits fondamentaux au travail et son suivi. » Celle-ci consacrait quatre principes : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi. Sans minimiser le rôle de quelques gouvernements ainsi que du Directeur général et de ses collaborateurs les plus directs, ce texte capital résultait essentiellement d'un travail commun des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'Administration. Tout avait d'ailleurs commencé par un entretien que j'ai eu à Londres avec mon collègue Bill Brett, président du groupe des travailleurs.

Cette coopération entre les deux groupes non gouvernementaux sur des sujets de cette nature ne pouvait certainement pas être imaginée lorsque l'OIT fut fondée en 1919. On pensait plutôt que le rôle des gouvernements était d'arbitrer les conflits inévitables entre « patrons et ouvriers ». Les quelque trois quarts de siècle d'existence de l'OIT ont permis une évolution profonde des relations entre organisations d'employeurs et de travailleurs qui a influencé indéniablement la pratique et le climat des relations professionnelles dans la plupart des pays du monde. On peut donc affirmer que l'OIT, durant cette période et encore aujourd'hui, a été et reste une école de tripartisme, de dialogue social et de démocratie.

Le tripartisme est un concept équivoque. Sous sa forme extrême, dans la structure de l'OIT, il signifie une égalité complète entre les représentants des gouvernements et ceux des « partenaires sociaux ». Ces derniers peuvent donc mettre les gouvernements en minorité si ils arrivent à rallier un seul d'entre eux. Cette situation n'est pas théorique, le cas s'est produit. Au niveau national, le tripartisme se manifeste plutôt par la participation des employeurs et des travailleurs à diverses formes de « conseils économiques et sociaux » et/ou par le développement de conventions collectives à divers niveaux ou encore par des consultations entre les organisations professionnelles avec les autorités de l'Etat.

Les deux groupes sont très différents. Les syndicats sont l'expression d'une tradition révolutionnaire, basée sur l'idée de luttes de classe, ou bien réformiste et ouverte à la négociation. En tous cas, ils expriment une solidarité de classe. Les employeurs peuvent être des individus mais le plus souvent sont des entités. Les entreprises dans une économie de marché sont concurrentes entre elles et peu attirées par une action commune. Leurs associations ne sont guère influencées par les idéologies, sauf un attachement global à l'économie de marché. Les professions ont des intérêts divergents. C'est pourquoi les premières organisations se spécialiseront souvent dans les problèmes du travail pour lesquels une attitude commune est plus facile à réaliser.

L'implication du monde des entreprises dans le tripartisme n'a pas été évidente. C'est pourquoi il faut pour la comprendre adopter une démarche historique, en général et dans le contexte de l'OIT.

¹ Jean-Jacques Oechslin est président d'honneur de l'Organisation internationale des Employeurs, ancien président de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'Administration du BIT.

LE MONDE DES EMPLOYEURS AVANT LA CREATION DE L'OIT

Il y avait des relations professionnelles et des négociations collectives bien avant la création de l'OIT, au moins en Europe, région du Monde qui y sera largement majoritaire dans ses premières années. Il y avait aussi bien des différences entre pays, qui peuvent s'expliquer, en particulier en raison de l'attitude, réformiste ou révolutionnaire, du mouvement syndical.

Le Royaume Uni est l'exemple le plus caractéristique d'un développement précoce des conventions collectives dès la fin du XVIII^{ème} siècle. Dans plusieurs secteurs, il y avait à la fin du XIX^{ème} siècle des commissions paritaires, la plus importante concernant le fer et l'acier. En 1896, le Board of Trade était autorisé à inviter les parties à un conflit du travail à se rencontrer pour rechercher un accord. En Allemagne et dans les pays scandinaves les conventions collectives étaient nombreuses et les occasions de dialogue relativement fréquentes. La conférence internationale de Berlin, en 1890, intergouvernementale mais avec la participation de patrons et de syndicalistes, préfigure la future OIT. Albert Thomas visitera d'ailleurs l'Allemagne en 1902 et incarnera déjà un certain réformisme par rapport à l'attitude radicale de la plupart des syndicats français. .

La France représente en effet une image qui contraste avec d'autres pays industriels. La majorité des dirigeants syndicaux réclament une transformation profonde des entreprises. La reconnaissance des syndicats en 1884 a ému le monde patronal. La tentative d'Alexandre Millerand de créer des conseils du travail formés de représentants des patrons et des syndicats soulève une réaction hostile des milieux patronaux. Elle se traduira en particulier par la création de l'Union des industries métallurgiques et minières, la plus structurée des organisations d'employeurs en France. Son premier directeur sera Robert Pinot, un sociologue qui jouera un rôle important dans le groupe des employeurs à l'OIT. Les entreprises tenteront de limiter l'influence des syndicats par un développement des « œuvres sociales ».

Les organisations d'employeurs qui se constituent au début du siècle ne cherchent pas à être les interlocuteurs des syndicats de travailleurs mais à défendre les intérêts de leurs membres, en particulier en ce qui concerne les revendications des syndicats ouvriers. C'est pourquoi les premières organisations d'employeurs seront souvent exclusivement compétentes pour traiter des questions de travail et d'emploi.

Ce n'est qu'à la fin de cette période en effet que les employeurs européens cherchèrent à créer leur organisation internationale avec, d'ailleurs, une certaine discrétion. En septembre 1911, la Confédération italienne de l'Industrie convoqua à Turin un Congrès international auquel participèrent les organisations patronales de l'Autriche, de la Belgique, de la France, du Royaume Uni et de la Suède en plus du pays hôte. L'ordre du jour était le suivant ;

1. Organisation patronale, son état actuel, tactique et action,
2. Rapports entre les organisations patronales et les organisations ouvrières
3. La classe patronale et la législation sociale et du travail.

Une grande partie de la documentation du Congrès a disparu mais la citation suivante de la résolution finale donne bien le sens des délibérations :

« ...Considérant que non seulement dans l'intérêt de l'industrie, mais aussi celui de la société tout entière, il est nécessaire d'opposer à l'organisation ouvrière une sereine et

forte action de défense de la fonction de direction exercée par la classe industrielle dans la production,

« Est d'avis que l'organisation patronale doit avant tout faire œuvre de prévention des conflits et tendre à éviter des interruptions nuisibles du travail »

Ce n'était pas une mise en cause de la légitimité des syndicats mais l'expression de la nécessité d'une réponse musclée à leurs revendications.

Le déclenchement de la Guerre mondiale ne permettra pas la création de l'organisation souhaitée. Cependant nous retrouverons les protagonistes de cette rencontre après la guerre dans le groupe employeur de l'OIT et dans le cadre d'une Organisation internationale des employeurs qui sera un protagoniste important dans les réunions de Genève.

Le déclenchement de la Première Guerre mondiale va transformer les relations entre le patronat et les salariés. Dans ce nouveau type de conflit, le succès des armes dépend beaucoup de la capacité des économies à fabriquer les armements de plus en plus sophistiqués. En France, par exemple, la grande majorité des syndicats s'engage dans l'effort de guerre. Albert Thomas sera Ministre de l'Armement en 1916. Il réussira à calmer un certain mouvement de contestation des ouvriers et établira des relations de respect mutuel avec les dirigeants des entreprises et notamment avec Robert Pinot que nous retrouverons. .

En Allemagne, dans les derniers jours de la guerre, des rencontres sont organisées entre les dirigeants des syndicats et des organisations patronales. Un accord est signé le 15 novembre 1918. Il s'agit de surmonter les grèves révolutionnaires qui se développent. L'accord est d'abord une reconnaissance réciproque des organisations représentatives et le droit de coalition. Les accords prévoient une généralisation des systèmes de conciliation, la journée de huit heures, l'organisation paritaire des bureaux de placement, le maintien des rémunérations...

LE GROUPE PATRONAL ET L'OIT ENTRE LES DEUX GUERRES

En 1919, dans la Commission de législation internationale du travail qui devait élaborer la constitution de l'OIT dans le cadre du Traité de Versailles, figuraient deux éminents syndicalistes, l'américain Samuel Gompers et le Français Léon Jouhaux. Il n'y avait pas de représentants employeurs, malgré une protestation formelle de quelques chambres de commerce. Il ne faut pas s'étonner des réticences du monde patronal qui ignore tout des projets discutés. Les employeurs n'étaient donc pas préparés à participer à la première conférence internationale du Travail qui devait se tenir à Washington.

Les instructions de la délégation patronale française ont été conservées et sont significatives :

« 1 Faire tous ses efforts pour s'opposer d'une manière absolue à l'élaboration d'une véritable législation internationale du travail, éviter que la conférence ne devienne une sorte de Parlement, travailler à restreindre son rôle.

2 Faire les plus expresses réserves sur le projet de convention concernant la journée de 8 heures...essayer de le faire repousser, en tous cas s'efforcer d'y apporter des atténuations et de la faire amender

3 Adhérer au principe de la journée de 8 heures mais conserver pour l'application la plus grande latitude

4 Eviter tout ce qui pourrait engager trop sérieusement l'avenir, et s'efforcer de revenir de la Conférence en conservant pour les industriels toute la liberté d'action nécessaire pour profiter des circonstances plus favorables.

5 Se tenir en garde contre les manœuvres des délégués des gouvernements qui manifestement appuieraient les délégués ouvriers, éviter toute rupture avec ces derniers, dans la mesure du possible.

6 Enfin, faire de grands efforts pour instituer des relations durables et efficaces avec les délégués patronaux des autres pays. »

En fait, les délégués employeurs, les patrons comme on disait alors, revinrent plutôt satisfaits de la Conférence. La plupart d'entre eux avaient voté le projet de convention sur la durée du travail qui contenait des clauses qui les tranquilisaient. D'autre part, ils s'étaient organisés en groupe autonome comme les travailleurs et avaient ainsi assuré la cohésion de leurs positions. Lors du dernier jour de la Conférence, le premier Conseil d'Administration se réunit. Le délégué employeur français Louis Guérin présenta au nom des deux groupes non gouvernementaux la nomination d'Albert Thomas comme Directeur. Les gouvernements furent pris de court. Ils pensaient à Harold Butler. Ils durent s'incliner. Pour la première mais pas la dernière, les deux groupes démontrèrent que leur influence dépendait de leur accord.

La lune de miel des employeurs avec Albert Thomas ne dura guère. Ses plans ambitieux ne pouvaient convaincre les employeurs. Dans une lettre du 5 octobre 1921, Robert Pinot lui écrivait « Vous êtes resté ébloui par un rêve...je suis persuadé quant à moi, non seulement que ce rêve est contraire au texte même du Traité de paix, qui est notre charte, mais encore qu'il compromet l'avenir du BIT ». Le président du groupe, Jules Carlier, président du patronat belge, déclarait en 1922 que « l'esprit qui animait les patrons à Washington est toujours vivant... mais les patrons ne sauraient oublier que c'est avant tout sur eux que reposent les moyens d'existence de la nation ». Devant les difficultés posées par les réticences des Etats européens à ratifier la convention sur la durée du travail, le jeune Pierre Waline, qui sera plus tard président du groupe employeur, comparait l'OIT à une entreprise « dont les produits s'accumulent en stocks non vendus et qui s'entête à en fabriquer sans cesse ». Certains mettaient même en cause le tripartisme en préférant des conférences intergouvernementales avec de simples conseillers patrons et ouvriers. Les relations entre Thomas et Pinot se détérioraient de plus en plus malgré les efforts d'un autre Français, Fontaine, président du Conseil d'Administration pendant les dix premières années de l'OIT.

L'adoption d'une convention sur la liberté syndicale a été envisagée dès cette époque. Elle n'a échoué que sur la question du droit à « ne pas adhérer à un syndicat ». La question sera reprise après la guerre.

Les fédérations patronales décidèrent, non sans hésitation, de constituer une organisation internationale. Certains, comme en France, hésitaient devant la constitution d'un organe qui aurait l'apparence « d'un organisme de combat face à un adversaire ». En 1920 fut cependant constituée une « Organisation internationale des employeurs industriels ». L'adjectif reflétait l'opposition des employeurs à la reconnaissance de la compétence de l'OIT en matière agricole. Il disparaîtra après la guerre. Les fondateurs avaient pour la plupart participé aux rencontres d'avant la guerre.

Quatorze organisations patronales nationales interprofessionnelles, toutes européennes, furent les fondateurs. Ils furent rejoints ultérieurement par trois organisations représentant les employeurs du Japon, de l'Afrique du Sud et de la République argentine, puis plus tard par le Canada. Le premier président fut Jules Carlier. Il présidera le groupe des employeurs à l'OIT comme ses successeurs. Il fut remplacé par en 1929 par H.C.Oersted, du patronat danois. Le secrétariat, très réduit, était situé au siège de l'organisation belge à Bruxelles. On voulait, manifestement éviter d'être trop proche du siège de l'OIT. L'organisation assumait presque exclusivement un rôle de coordination du groupe patronal à Genève.

Les délégués patronaux étaient pour la plupart des dirigeants salariés des organisations nationales d'employeurs. La durée des réunions de Genève empêche la participation active de chefs d'entreprise de même que la nature juridique des problèmes impose pratiquement des compétences spécifiques.

Les employeurs pendant cette période s'efforçaient de limiter la compétence de l'OIT aux salariés au sens strict du terme, c'est-à-dire les personnes qui sont engagées dans un lien de droit à l'égard d'un employeur. L'usage en français des mots « patrons » et « ouvriers », évoquait une notion de classe plutôt qu'un concept juridique. Le groupe patronal s'irritait de voir la Conférence légiférer sur la protection des patrons boulangers et sur le travail dans l'agriculture. Ses membres parlaient volontiers d'une « classe patronale ».

Une nouvelle convention sur la durée du travail fut adoptée en 1936. Le dialogue entre employeurs et travailleurs fut d'une haute tenue mais la convention ne fut pas votée par les employeurs. Elle fut d'ailleurs peu ratifiée. Le prestige de l'OIT dans le monde patronal se détériorait. L'arrivée des américains était trop tardive. La guerre obligea l'OIT à quitter Genève. Elle se réfugia au Canada. Les liens entre les pays anglo-saxons avec l'Europe continentale étaient nuls ou suspendus. Les gouvernements de ceux-ci essayaient de mettre en place des structures corporatives. Les anciennes structures patronales disparaissaient ou étaient mises en veilleuse.

Albert Thomas comparait l'OIT à un train dont les travailleurs représentaient la locomotive et les employeurs les freins. Il ajoutait que les freins étaient aussi nécessaires que le moteur. C'était sans doute exact à cette époque. Il est vrai que les employeurs se sentaient minoritaires et isolés. Albert Thomas était resté membre du parti socialiste et du principal syndicat français. Les fonctionnaires du BIT étaient proches des idées socialistes ainsi que beaucoup de représentants des ministères du Travail. Les « patrons » se sentaient en minorité

Les employeurs ne contestaient d'ailleurs pas les bases de l'OIT. Gino Olivetti qui fut vice-président employeur de Conseil d'Administration, affirmait en 1929 que « les conventions peuvent ne pas être suffisamment ratifiées, les recommandations ne pas avoir un effet immédiat, mais les travaux de la Conférence, les études et recherches du Bureau, les discussions sereines du Conseil d'Administration ont servi, et servent toujours, à éclairer les questions sociales d'une lumière nouvelle, à acheminer vers des solutions des problèmes encore irrésolus, à mettre en évidence des méthodes et des idées nouvelles »

Les témoignages des survivants que j'ai pu rencontrer soulignent volontiers les aspects positifs de la vie commune à Genève. Les séances de travail et de négociations étaient longues et souvent fastidieuses. Des moments de détente étaient nécessaires. Les délégués des

trois groupes se rencontraient dans les restaurants et les hôtels. Des liens de sympathie se nouaient entre représentants des groupes opposés. C'était en particulier le cas pour les délégués qui ne parlaient ni le Français ni l'Anglais. Malgré les rôles différents, les contacts étaient souvent plus libres et plus ouverts qu'au niveau national. Cela restera vrai. Une tradition sans doute fondée attribue l'invention du cocktail appelé « colonel » à un authentique colonel retraité, délégué employeur d'un pays du Nord, qui préférait le bar de l'hôtel des Bergues aux salles du pays des Nations.

L'OIT RECONSTITUEE ET REFORMEE : TRIPARTISME ET TENSIONS POLITIQUES

En 1941 le Conseil d'Administration du BIT réfugié en Amérique convoqua une session extraordinaire de la Conférence à New York. Le vice-président employeur Sir John Forbes Watson déclara à cette occasion :

« Le fait que j'ai été appelé à la Vice-présidence de la Conférence est significatif. Parce que, pendant vingt ans, j'ai consacré mon temps à critiquer la politique de l'Organisation...mais je n'ai jamais critiqué les principes sur lesquels cette organisation est fondée. En premier lieu, le droit des hommes libres de former des associations et dire franchement ce qu'ils ont à l'esprit.»

La Conférence, qui n'avait pas de caractère officiel, introduira des nouveaux concepts dans le champ d'action de l'OIT. La Conférence, officielle, de Philadelphie adopta en 1944 une fameuse Déclaration qui dresse un ambitieux programme économico- social pour une OIT rénovée. Les employeurs l'ont approuvée malgré une orientation plutôt socialisante. Elle affirme en fait la supériorité du « social » sur l' « économique ». Ce texte sera souvent évoqué mais pas toujours bien compris. Il définit de façon plus ambitieuse le tripartisme qui n'est plus simplement une modalité de composition des organes dirigeants de l'OIT. C'est « la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique » (alinéa IIIe)

La Conférence de Paris, en octobre 1945, fut surtout consacrée à la réforme de l'OIT. Elle désigna une délégation tripartite pour les questions constitutionnelles. Les employeurs s'intéressaient en particulier à la procédure de l'élaboration et surtout au contrôle de l'application des conventions. Constatant que de nombreux gouvernements se prononcent pour l'adoption de textes qu'ils n'ont pas la possibilité ou la volonté de ratifier, ils souhaitaient des mesures pour assurer un meilleur contrôle de l'application. Pour des raisons différentes, ils partagent le point de vue des travailleurs pour exiger des gouvernements l'application rigoureuse des conventions qu'ils ont ratifiées. Ils appuyèrent donc deux dispositions nouvelles. La première obligeait les Etats à informer le Directeur général des mesures prises pour soumettre les conventions à la ratification des autorités compétentes. La seconde leur demandait de faire rapport au Directeur général sur l'état de leur législation concernant les conventions, même si ils ne les ont pas ratifiées.

Dans cet esprit, les membres employeurs de la Commission de la Conférence chargée de l'application des conventions adoptent une démarche très rigoureuse. Pour des raisons sans doute un peu différentes, il y a dans cette commission un accord très large entre les deux groupes non gouvernementaux qui élaborent en commun la liste des cas les plus litigieux. Les représentants gouvernementaux sont plus prudents. Ils n'interviennent guère sauf si leur pays est mis en cause. Cette commission, comme d'autres organes, a beaucoup contribué à des bonnes relations entre les groupes. Il faudrait ici comme dans d'autres cas parler plus de bipartisme que de tripartisme.

La nouvelle organisation du Monde aura pour effet de transformer profondément l'OIT par la disparition de son caractère presque exclusivement européen. Il en fut de même pour l'OIE et le groupe employeur. Il en résulta une présence forte des associations patronales des Etats-Unis. Mais la décolonisation comme l'amélioration des moyens de transport entraîna l'arrivée des employeurs de pays en développement. L'OIE s'ouvrit largement à ces nouveaux membres à la condition qu'ils respectent les statuts de l'OIE qui précisent les conditions d'adhésion des organisations membres, c'est-à-dire :

- qu'elle soit composée exclusivement d'employeurs ou d'organisations d'employeurs, ne comprenne parmi ses membres aucune organisation de travailleurs et ne soit pas ouverte à de telles organisations ;
- qu'elle soutienne et défende le principe de la libre entreprise ;
- qu'elle soit une organisation libre, entièrement indépendante, sans contrôle, ni ingérence d'aucune sorte de la part de toute autorité extérieure gouvernementale ou autre.

L'accent mis sur l'indépendance souligne l'importance de ce critère pour les groupes non gouvernementaux.

Diriger le groupe des employeurs et en être le principal porte parole est une tâche absorbante, un véritable métier. Les vice-présidents employeurs du Conseil d'Administration seront donc, sauf le premier, Jules Carlier, des professionnels, dirigeants à plein temps de leurs organisations. Il s'agira de H C Oersted entre les deux guerres et jusqu'en 1949, du britannique Sir John Forbes Watson, britannique, de 1950 à 1953, de Pierre Waline, français, de 1952 à 1974, de Gullmar Bergenström, suédois, en 1974 à 1979, de moi-même de 1979 à 1998, puis de Rolf Thüsing, Allemand, de 1998 à 2001 et aujourd'hui de Daniel Funes de Rioja, avocat, argentin, le premier ne venant pas d'un pays non européen. On notera que ces personnalités sont toutes des responsables d'organisations d'employeurs ou des avocats et non des chefs d'entreprise. La participation active de ceux-ci n'est pas compatible avec leurs engagements professionnels. De même, les grandes entreprises, notamment multinationales, ne sont pas représentées en tant que telles mais indirectement quand elles sont membres des organisations nationales, ce qui n'est pas toujours le cas. Elles se méfient aussi souvent de l'OIT. Ce n'est qu'en fin de période qu'elles s'intéresseront vraiment à l'OIT. Il faut signaler cependant le cas de Naval Tata, Président de la fédération des employeurs de l'Inde, qui sera très impliqué dans les activités de l'OIT dont il sera un ferme soutien comme membre du Conseil d'Administration et vice-président de l'OIE.

Cette évolution a conduit l'OIE à renforcer la capacité de son secrétariat et, en 1971, d'établir son siège à Genève, ce qui permettra d'assurer des contacts plus constants avec le BIT mais aussi avec le bureau des syndicats internationaux. La mondialisation de l'OIT implique aussi des contacts fréquents avec les membres de l'organisation dans toutes les

régions du monde. Ce sera notamment la tâche du Secrétaire général Raphaël Lagasse, qui a exercé ces fonctions de 1951 à 1990.

La liberté syndicale

Nous arrivons au point crucial de notre étude. Il n'y a pas de tripartisme quand les parties concernées ne jouissent pas d'une complète indépendance vis-à-vis de l'autorité politique et les unes par rapport aux autres. Dans les années d'après-guerre, le souvenir des régimes totalitaires reste vif. Ce sont aussi les années dans lesquelles l'OIT dans toutes ses composantes fixe les bases fondamentales de la liberté syndicale, pour les travailleurs comme pour les employeurs. Sans elle le tripartisme serait une fiction dangereuse. Les employeurs s'engagent dans cette voie. Malgré les problèmes pratiques posés, elle aboutira à une nouvelle conception des relations professionnelles qui va bien au-delà des structures de l'OIT.

Le 26 avril 1944, à la Conférence de Philadelphie, Sir John Forbes Watson, au nom des employeurs avait déclaré au sujet de la Déclaration qui venait d'être adoptée :

« Le point essentiel de cette Déclaration est qu'elle insiste dès le début sur la liberté d'association... Sans liberté tout est vain. ».

Les conférences de 1947, 1948 et 1949 ont été consacrées à l'élaboration des deux instruments fondamentaux en la matière, la convention 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et la convention 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective.

Le concept de « liberté syndicale » en français traduit mal le terme anglais de « Freedom of Association ». Il est clair que les conventions de l'OIT s'appliquent aussi aux organisations d'employeurs. Un amendement des gouvernements communistes visant à limiter le concept aux organisations de travailleurs a été rejeté avec un appui déterminé du groupe des travailleurs. La commission compétente de la Conférence avait d'ailleurs deux rapporteurs, le dirigeant syndical français, Léon Jouhaux, et le délégué employeur belge Louis Cornil.

Un seul point majeur fut l'objet de divergences, le droit de ne pas appartenir à une organisation syndicale. Les débats sur ce point alors très délicat ne permirent pas une solution de consensus. Une note dans le rapport comporte seulement la phrase suivante : « la convention ne peut en aucune manière être interprétée comme autorisant ou interdisant les clauses de sécurité syndicale, ces points devant être réglés conformément à la pratique nationale ». Quoiqu'on puisse penser de la valeur juridique d'une note en bas de page d'un rapport, cette disposition ne fut jamais mise en cause. Malgré tout, une moitié environ des délégués employeurs ne vota pas la convention pour cette raison.

L'application de ces conventions pose évidemment beaucoup de problèmes. Comme pour les autres conventions, elle est contrôlée par la Commission d'experts et la commission compétente de la Conférence. Mais cette matière est aussi traitée par un organe original qui témoigne en particulier de la portée du dialogue social, le Comité de la liberté syndicale, organe tripartite mais où les représentants des employeurs et des travailleurs jouent un rôle essentiel. Les décisions ont toujours été unanimes même si elles sont souvent le fruit d'une longue négociation entre les « partenaires sociaux », les représentants gouvernementaux intervenant relativement peu. Le Conseil d'Administration a en théorie le dernier mot mais en pratique a toujours approuvé les recommandations sans débats

Le droit de grève n'est pas mentionné dans les conventions relatives à la liberté syndicale. Les cas concernant cette question ont donné lieu à des débats difficiles. Des formules de compromis ont été trouvées comme « le droit de grève est reconnu comme un des moyens dont les travailleurs disposent pour défendre leurs droits économiques et sociaux ». En fait, le principe du droit de grève n'a pas été contesté par les employeurs qui ont plutôt cherché à limiter certaines de ses modalités, le recours aux piquets de grève, le libre accès au travail et au lieu de travail, la réglementation de la grève dans les services essentiels, le paiement des jours de grève. Ceux-ci ont donné lieu à des discussions difficiles. Une formule de compromis a toujours été trouvée.

Le premier recours d'une organisation patronale pour défendre sa liberté d'association a concerné en 1981 une plainte de l'organisation représentative des employeurs du Nicaragua. Le gouvernement avait désigné pour former la délégation patronale une organisation d'agriculteurs peu représentative. Les membres travailleurs ont sans hésitations soutenu la plainte des employeurs. Des cas similaires se sont manifestés dans d'autres pays. Après la chute du communisme, le Comité fut appelé à intervenir, par exemple, contre des décisions de reconnaître une Chambre de Commerce comme représentative des employeurs. Il s'agissait dans ces cas d'organismes de droit public dont les entreprises étaient obligatoirement membres.

Le problème des employeurs communistes

Le tripartisme suppose une indépendance réelle des constituants les uns par rapport aux autres. Dans le cas des instances tripartites de l'OIT, les gouvernements ont rarement une position commune. Pour les groupes non gouvernementaux qui cherchent à élaborer une position de groupe, cela suppose que leurs membres ont la capacité de se prononcer en toute liberté et en tous cas en totale indépendance des autres groupes. Quelle est la place des régimes totalitaires ou même autoritaires dans une telle structure ?

Le problème s'était posé dès avant la guerre. Les travailleurs avaient contesté sans succès les pouvoirs du délégué des syndicats fascistes italiens. Le régime nazi ne resta pas longtemps membre de l'organisation. En 1935, l'URSS qui venait d'adhérer à l'OIT envoya comme délégué employeur à la Conférence maritime le « chef du Département central de la navigation par eau de l'URSS ». La question de la légitimité de cette nomination fut transmise au Conseil d'Administration. Le Président du groupe employeur demanda si « un fonctionnaire de l'Etat pouvait être considérée comme pouvant agir ...comme délégué employeur ». Le directeur du BIT, Harold Butler donna raison aux soviétiques estimant que « la fonction d'employeur pouvait s'exercer par un organe collectif, y compris l'Etat ». Le départ de l'URSS mit fin provisoirement au débat.

Le problème resurgit en 1953. Les employeurs libres (une dénomination qui sera longtemps utilisée) contestèrent en vain la désignation du prétendu délégué employeur tchécoslovaque qui était décrit comme « fonctionnaire du Ministère de l'Industrie mécanique lourde ».

L'année suivante, en 1954, l'URSS participait de nouveau à la Conférence. Les employeurs « libres » adoptèrent la même attitude à l'égard de tous les délégués employeurs

des pays communistes. La Conférence rejeta la proposition mais 14 délégués travailleurs votèrent avec les employeurs « libres ». La même situation et les mêmes résultats furent constatés en 1955 et 1956. En 1957, la situation fut un peu différente en raison de l'intervention soviétique en Hongrie. Une protestation visant l'ensemble de la délégation hongroise fut déposée par le groupe des travailleurs. La proposition ne fut pas adoptée car la majorité nécessaire des deux tiers n'avait pas été atteinte. Un délégué communiste prétendait que les délégués des employeurs libres n'étaient pas employeurs parce qu'ils étaient salariés de leur organisation. Le représentant de l'Ukraine déclara « Comment peut-on demander maintenant à ces pays qu'ils envoient à notre conférence des employeurs qui soient vraiment indépendants ? Ce serait un retour en arrière, pas un progrès ».

Gullmar Bergenström, délégué des employeurs suédois et futur président de l'OIE, déclara : « Vous savez que le groupe des employeurs refuse de reconnaître comme délégués employeurs les prétendus délégués de certains Etats totalitaires. La raison de cette attitude n'est pas que ces délégués représentent des industries nationalisées. Notre raison pour refuser de reconnaître ces prétendus délégués employeurs de certains Etats totalitaires comme délégués employeurs est qu'il ne sont pas libres de présenter les vues des directions sans l'intervention des gouvernements ». Il ne s'agissait en aucune façon de la volonté d'assurer le monopole du secteur privé.

Certains voulaient défendre la thèse des pays communistes en invoquant une conception fonctionnelle des représentants employeurs alors que la position patronale se basait essentiellement sur l'absence de liberté d'expression de tous les représentants d'un Etat refusant tout pluralisme. Un autre argument était le souci d'assurer l'universalité de l'OIT. Pierre Waline y répondit à cet argument dans un article paru en 1959 dans la Revue des Deux Mondes à Paris :

« ...un souci excessif de ne rien faire qui puisse compromettre l'universalité géographique de l'Organisation risque d'entraîner plus ou moins consciemment certains dirigeants à sacrifier l'universalité de ces principes. A force d'insister sur la nécessité de comprendre les différents systèmes économiques et sociaux, d'admettre les différences, de ne pas porter de jugements inconsidérés et de préférer la conciliation aux sanctions, on finit par oublier que, par-dessus la variété des situations nationales (qu'il serait ridicule d'ignorer), quelques règles conservent une valeur universelle. »

Une alliance entre les deux groupes aurait pu emporter la décision mais les travailleurs n'avaient pas oublié que les employeurs ne les avaient pas soutenus lorsqu'ils avaient avant la Guerre contesté les pouvoirs du délégué travailleur fasciste. Néanmoins, l'anti-communisme des employeurs trouve un écho dans le groupe des travailleurs. Pour les employeurs, l'ennemi c'est le communisme ; le mouvement syndical est de plus en plus un partenaire, souvent difficile, toujours respecté.

La constitution d'un comité ad hoc présidé par Lord McNair ne fit guère avancer la solution du problème. Le refus des employeurs libres d'attribuer des sièges de membre des commissions entraîna l'adoption d'un système étrange donnant à un Comité de recours le droit d'attribuer des sièges à des délégués non élus par leurs groupes. Le groupe des « employeurs libres » continua en usant habilement de certaines dispositions du règlement à se réunir quotidiennement et à délibérer seul des décisions à prendre. Les employeurs des pays communistes ne réussirent jamais à être élus au Conseil d'Administration.

Lorsque le Chine de Pékin rejoignit l'OIT se posa la question de l'attitude à avoir envers ses délégués employeurs. A la suite d'un voyage que j'ai effectué à Pékin en 1982 mes interlocuteurs chinois se montrèrent désireux de se plier à la discipline du groupe. Il n'y avait donc pas de raison de leur refuser de siéger dans les commissions de la Conférence.

La « politisation » de l'OIT

L'OIT est une institution spécialisée du système des Nations Unies. Elle ne pouvait donc pas échapper aux conflits politiques qui empoisonnaient l'atmosphère à New York. Trois grands groupes d'Etats s'affrontaient : les pays industrialisés, les pays communistes et le Tiers Monde plus ou moins unifié sous le terme de groupe des 77. Cette confrontation politique permanente se superposait à la distinction traditionnelle entre gouvernements, employeurs et travailleurs. Ces derniers n'étaient pas préparés et n'avaient pas vocation à se prononcer sur des problèmes de politique internationale. Des problèmes tels que le conflit entre Israël et ses voisins, les derniers avatars du colonialisme ou la diffusion de l'arme atomique sortaient de la compétence de l'OIT mais étaient débattus, en particulier dans la Commission des résolutions de la Conférence qui permet de débattre de tous ces sujets. Pour les délégués employeurs et travailleurs, ces questions, étrangères à ce qui faisait leur unité, risquaient de faire éclater l'unité de leurs groupes.

Le groupe employeur décida donc de ne pas aborder des questions politiques au sein des réunions de groupe et de laisser à ses membres la liberté de leurs décisions en ces matières. Ce fut aussi en général la position de travailleurs. Cependant si une question comme celle d'Israël et les pays arabes avait une nature clairement « politique », il n'en était pas de même pour des questions plus générales touchant aux droits de l'homme, comme l'attitude vis-à-vis de la décolonisation et l'apartheid en Afrique du Sud. Sur ce dernier point, l'OIE risqua une rupture entre ses membres européens et les représentants du Tiers Monde, pas seulement en Afrique. Ceci entraîna le retrait de l'Afrique du Sud de l'OIE, alors que le patronat de ce pays était plutôt favorable à la fin des discriminations.

L'OIT dispose de procédures constitutionnelles pour traiter des violations par certains Etats de ses normes fondamentales et notamment de ses conventions. Ces mécanismes, qui font une large place au tripartisme permettent un traitement juridiquement irréprochable des allégations avancées par certains Etats ou organisations. Les attaques par voie de discours ou d'autres pressions étaient superfétatoires. Les Etats-Unis étaient particulièrement sensibles à ces dérives. En septembre 1975, le Secrétaire d'Etat américain Henry Kissinger adressa au Directeur général une lettre signifiant le retrait de son pays, évoquant notamment l'érosion de la représentation tripartite, en particulier la crainte que les groupes des travailleurs et des employeurs tombent sous la domination des gouvernements. Les américains reviendront quelques années plus tard, constatant une certaine amélioration par rapport à leurs griefs. Cette décision entraîna une grave crise financière. Une coopération étroite des employeurs et des travailleurs avec le Directeur général Francis Blanchard avait permis de surmonter la crise qui a affecté cependant durablement les ressources de l'organisation.

Parallèlement à ces conflits, l'OIT s'engagea dans un interminable débat sur la structure de l'Organisation qui ne s'achèvera, sans résultat notable, qu'à la chute du communisme en 1990. Dès 1963, le Directeur Général David Morse avait soumis à la Conférence un rapport sur les programmes et la structure de l'OIT. Cette dernière partie donna lieu à des divergences de vue considérables, notamment en ce qui concerne la

composition du Conseil d'Administration et la procédure de désignation du Directeur général. Les employeurs étaient surtout concernés par la composition de leur groupe au sein du Conseil d'Administration et tenaient à préserver leur liberté d'action en la matière. Leur position était la plus attaquée en raison de leur refus d'accepter les prétendus représentants employeurs communistes dans le Conseil d'Administration. Tous ces débats, interminables et passionnés, n'aboutirent à rien de précis et l'effondrement du communisme en 1989-1990 rendit tous ces efforts obsolètes. Il reste qu'elle a donné lieu à une coopération solide des deux groupes non gouvernementaux qui défendirent pendant toute cette période difficile la cause d'un tripartisme significatif.

Les normes internationales du Travail

Les employeurs ne contestent pas le principe de l'activité normative de l'OIT. Sa fonction est d'empêcher certains Etats de bénéficier d'un avantage indu en raison du faible niveau de sa législation sociale. L'élargissement de la composition de l'OIT qui devient mondiale, rend nécessaire de tenir compte de la situation des pays les plus pauvres qui à tort ou à raison s'estiment incapables d'appliquer des normes conçues pour les pays les plus avancés. En termes de nombre, les pays en développement sont majoritaires dans tous les groupes de l'OIT.

Les représentants des travailleurs jouent leur rôle en cherchant à obtenir les normes les plus élevées en termes de protection sociale. Mais pour être appliquées les conventions doivent être ratifiées. Trop de délégués gouvernementaux votent par démagogie des normes trop élevées pour le degré de développement de leur pays, même si ces normes peuvent avoir un effet incitatif sur le développement progressif d'un droit social, ce que contestent d'ailleurs les employeurs de ces pays.

Les débats dans les commissions de la Conférence opposent ainsi en principe les positions des deux groupes dont les intérêts sont le plus souvent, mais pas toujours, divergents. Les représentants des gouvernements jouent un rôle d'arbitre. Certains délégués sont, dans leurs pays, des fonctionnaires rompus dans les techniques de conciliation. Ils peuvent mettre leur talent au service de la recherche de solutions de compromis acceptables par l'ensemble des membres. D'autres ne se soucient pas de la capacité de leur gouvernement d'appliquer effectivement les normes élaborées mais adoptent une attitude démagogique. Cependant, les relations directes entre les porte-parole des groupes employeurs et travailleurs sont toujours continues et facilitent la recherche de formules de compromis. A cet égard, les travaux s'apparentent à une négociation collective qui n'est guère pratiquée par certains Etats Membres.

Plutôt que de procéder à une analyse de tous les textes adoptés, je préfère évoquer le cas de deux sujets qui ont donné lieu à des débats difficiles mais significatifs.

Je commencerai par le problème de la durée du travail qui avait tant occupé les esprits dans les premières années de l'OIT. La révision de la convention de 1935 sur les quarante heures, peu ratifiée, avait été soumise à la Conférence de 1960. Elle avait été adoptée mais peu ratifiée dans le contexte d'une OIT limitée pratiquement aux pays industrialisés. Les employeurs des pays en développement s'opposèrent avec énergie aux propositions du Bureau. Le délégué employeur du Mexique, Fernando Yllanes Ramos déclara que « adopter la

semaine de quarante heures, c'est creuser la tombe des pays sous-développés ». En 1961, les mêmes arguments furent avancés. En séance plénière la convention ne fut pas adoptée faute de quorum, la majorité des employeurs s'étaient abstenus.

Les relations entre employeurs et travailleurs étaient devenues très tendues. Le Conseil d'Administration accepta cependant, sans opposition des employeurs, d'inscrire la question « à titre de mesure exceptionnelle » à l'ordre du jour de la Conférence de 1962. Celle-ci finit, après de longues négociations, par adopter une recommandation visant à « la réduction progressive de la durée du travail selon les méthodes adaptées aux conditions de chaque industrie ». Des mesures immédiates devaient être prises si la durée du travail dépassait 48 heures. Les quarante heures n'étaient mentionnées que dans le préambule.

Le problème de « la cessation de la durée du travail » fut traité en 1963. Le texte proposé établissait que le licenciement devait être « justifié », ce qui était accepté par tous, mais le problème de la charge de la preuve donna lieu à une discussion très vive entre employeurs et travailleurs. Au dernier moment des négociations entre les leaders des deux groupes furent menées le Dimanche précédent la dernière séance de la Commission. Un compromis fut trouvé, la charge de la preuve devant revenir soit à l'employeur, soit selon une procédure contradictoire. Le projet fut adopté par une majorité comprenant la plupart des employeurs.

La question reviendra à l'ordre du jour en 1981 et 1982. La première discussion fut désastreuse pour les employeurs. En séance plénière, j'intervenais en tant que président du groupe. « Lorsqu'un des groupes constituants est battu systématiquement sur des points essentiels, cela fait problème et affecte la crédibilité des normes ». Je mettais en cause les conditions de travail qui empêchaient toute recherche de compromis et qui ne laissaient pas assez de place à la négociation. « Ce n'est plus du tripartisme, car le tripartisme c'est le dialogue social ». Je fus entendu puisque le texte final fut adopté en 1982 par une large majorité.

Il faut mentionner ici deux institutions qui ont contribué à développer l'esprit du tripartisme : les conférences régionales et les commissions d'industrie.

Les conférences régionales sont organisées sur le modèle de la conférence mais n'adoptent pas d'instruments juridiques. L'essentiel ne réside pas dans ces textes mais dans l'opportunité de rendre l'OIT plus visible dans des pays éloignés de Genève et de donner l'exemple pratique des avantages d'un dialogue constructif entre les partenaires sociaux.

Les commissions d'industrie sont consacrées à des grands secteurs de l'industrie et des services. Dans certains de ces secteurs et dans certains pays ces rencontres ne sont pas inusuelles. Dans d'autres elles sont une innovation regardée quelques fois avec méfiance par des employeurs locaux.

La politique de l'emploi

Le développement social est étroitement lié à l'emploi. La première convention en la matière date de 1964. Elle énonce des mesures palliatives sans aller aux sources économiques du problème. Les efforts du Directeur général Francis Blanchard pour aborder les problèmes économiques à la source du problème soulevèrent des inquiétudes de la part des employeurs comme des institutions financières internationales. La Conférence de l'Emploi, organisée en 1976 parallèlement à la Conférence générale offrit une occasion de dialogue entre les partenaires sociaux sans vraiment aborder les problèmes de fond qui surgiront après 1990.

Les entreprises multinationales.

Dans les années 70 les entreprises multinationales sont l'objet d'attaques de la part des organisations syndicales internationales. Les plus extrêmes les accusent de tous les crimes (notamment aux Nations Unies). D'autres leur reprochent surtout le transfert d'activités vers des pays à faible protection sociale. Certaines organisations syndicales de branche souhaitent plutôt entrer en négociation avec elles. Les internationales syndicales cherchent sans succès à établir des conseils ouvriers à l'échelle des grandes entreprises.

Le groupe des employeurs cherche avec la Chambre de Commerce internationale à canaliser ce mouvement. L'OIE publie en 1976 une enquête qui permet de dissiper certaines idées fausses. L'OCDE adopte en juin 1976 des Principes directeurs (Guidelines) à la suite de consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Il s'agit d'un recueil de principes en matière économique mais aussi sociale pouvant se résumer en une recommandation aux entreprises en cause de se comporter en bons citoyens dans les pays où ils exercent leurs activités.

L'OIT devait intervenir pour préciser les aspects sociaux du problème. A cette fin, fut convoquée une réunion chargée de rédiger ce qui s'appellera « Déclaration tripartite concernant les entreprises multinationales et la politique sociale ». Le texte fut le résultat d'une intense négociation entre les représentants des travailleurs et les employeurs qui venaient pour la plupart des plus grandes entreprises multinationales. Leur participation marque une évolution importante de leur implication dans les activités de l'OIT. La Déclaration fut adoptée ensuite sans difficulté par le Conseil d'Administration.

Sur le point le plus controversé, la Déclaration ne recommande pas expressément des négociations au niveau des groupes, revendication des organisations syndicales, mais seulement des négociations « avec des représentants de la direction habilités à prendre des décisions ». De son côté, les débats interminables au sein des Nations Unies sur un contrôle de ces entreprises n'arriveront qu'à peu de résultats malgré la constitution d'un groupe d'experts-conseillers, en quelque sorte transposition des méthodes de l'OIT.

La Déclaration prévoyait des mesures d'examen de points litigieux mais selon une procédure complexe qui ne fut pas beaucoup utilisée. Malgré leurs réticences initiales, beaucoup d'entreprises multinationales se référèrent à la Déclaration. Elle retrouvera son importance dans les années 90 et surtout après l'an 2000 dans un autre contexte de la politique sociale des entreprises multinationales.

La coopération technique : l'OIT au service de ses constituants

Dés l'époque d'Albert Thomas, le BIT a apporté des aides pratiques à certains Etats et organisations. Les employeurs n'imaginaient pas avoir recours à l'aide d'une organisation qui leur paraissait, non sans fondement, orientée vers le socialisme et le dirigisme économique. La Déclaration de Philadelphie évoquait des activités non liées directement aux normes. Mais c'est en 1950 que l'OIT s'engagea dans le « Programme élargi d'assistance technique », financé par l'ONU et destiné à apporter une aide directe aux pays qui accédaient à l'indépendance, dits pays sous-développés puis pays en développement.

En 1955, le Directeur général David Morse, consacra un important rapport aux relations entre employeurs et travailleurs, recherchant notamment comment le BIT pouvait apporter une aide concrète aux acteurs du marché du travail. Les employeurs appuyèrent cette orientation qui pouvait intéresser ceux d'entre eux qui vivaient dans un pays en développement, tout en se méfiant d'une attitude trop dirigiste du Bureau.

Les employeurs se sont en particulier intéressés à la création en 1962 du « Centre international de perfectionnement professionnel et technique de Turin ». Les organisations patronales des pays en développement ont utilisé les moyens du Centre en particulier pour la formation des salariés. Plus tard ils appuyèrent aussi les programmes de formation des cadres, y compris ceux des organisations professionnelles. La gestion tripartite du Centre a été marquée par un grand réalisme et l'implication forte des employeurs comme des travailleurs dans un esprit de coopération réaliste. L'Institut international d'Etudes sociales a offert aussi des incitations à la coopération entre employeurs et travailleurs malgré des moyens limités.

Les activités de coopération technique ont toujours concerné les organisations de travailleurs autant que les organismes de protection du travail et les institutions sociales. L'OIT a une longue tradition en la matière. A l'origine, on parlait d' « éducation ouvrière ». Elle trouva donc normalement sa place dans les programmes d'assistance technique de l'OIT. Le service des relations avec les travailleurs avait des moyens plus importants que le service correspondant pour les employeurs qui avait surtout un rôle de relations avec les délégations des employeurs. En 1969, Gullmar Bergenström, Président du Comité exécutif de l'OIE et délégué employeur suédois, parlant au nom des patronats des pays nordiques, demanda la création d'un nouveau programme d'assistance aux organisations d'employeurs des pays en développement. En 1972, Wilfred Jenks dans un discours à une réunion tripartite africaine affirma l'engagement de l'OIT à contribuer au développement d'organisations d'employeurs. Pour lui, un partenariat efficace implique des organisations fortes des deux parties. En fait ce n'est qu'en 1980 qu'un nouveau programme d'assistance aux organisations d'employeurs des pays en développement a pu être mis en place. Entre 1970 et 1980 quelques activités pour les employeurs avaient déjà pu être organisées, par exemple, l'envoi au Liberia d'un expert, collaborateur de l'organisation patronale suédoise. Des conseillers régionaux pour les employeurs furent aussi mis en place pour l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine. Ils provenaient d'organisations patronales.

Ce programme comportait une aide pratique à la gestion des organisations et les moyens d'aider les entreprises, notamment les plus petites, à participer aux instances tripartites locales et régionales. Elles contribuèrent à développer des relations constructives avec les organisations de travailleurs.

APRES 1990 : CONTINUITE ET CHANGEMENTS

J'aborde une période récente. Trop récente pour en faire l'histoire. Mais il est nécessaire de conclure cet exposé par une évocation des principales tendances que l'on peut mentionner dans l'évolution récente du tripartisme à l'OIT.

La fin du problème « communiste »

L'évènement le plus frappant est l'effondrement des régimes communistes. Dès 1981, les événements de Pologne annonçaient leur chute. Le discours historique prononcé en juin 1981 par Lech Walesa dans une salle comble, marqua la fin d'une époque. Le retour autoritaire du régime communiste mobilise les employeurs comme les travailleurs. Le Directeur général Francis Blanchard s'implique sans se soucier des récriminations des gouvernements communistes. Il sera l'objet d'attaques violentes de l'Union soviétique, une attitude encore ignorée dans les enceintes de l'ONU. Il envoie Nicolas Valticos, le talentueux directeur du Département des normes en Pologne. Les vice-présidents du Conseil d'Administration sont aux côtés du Directeur général avec le délégué des travailleurs français, Marc Blondel, qui a déposé une plainte contre le gouvernement polonais.

Mais l'empire communiste est vermoulu. En 1990, je suis invité à participer à un séminaire à Moscou consacré aux possibilités de généraliser des organisations d'employeurs en URSS. Le Ministre du Travail m'explique que dans son pays les conflits sociaux remontent inexorablement jusqu'au niveau le plus élevé de l'Etat. Je visite des groupements divers qui se présentent comme des organisations d'employeurs. Mais le mouvement s'accélère. Devant l'effondrement des institutions, l'OIT se mobilise pour reconstruire un système de relations professionnelles conforme aux normes de l'OIT. Certains pays comme la Tchécoslovaquie renouent avec une tradition de dialogue social qui remonte aux débuts du siècle. D'autres ont plus de mal. Tous ont besoin de l'aide du BIT et de ses constituants. Les syndicats de travailleurs doivent se reconstruire, au prix d'une pléthore de nouvelles organisations. Du côté employeur, la situation est encore plus difficile. Il est difficile de revenir à une économie de marché après un demi siècle de totalitarisme. Le Centre de Turin avec l'appui de représentants des employeurs et de travailleurs organise des sessions de formation. Mais le retour à une économie libre et à des relations professionnelles libres ne se fait pas autrement que dans la durée. Le processus est loin d'être achevé et a encore besoin de l'aide du BIT ainsi que des spécialistes des organisations d'employeurs et de travailleurs.

La mondialisation

En Afrique du Sud, la fin de l'apartheid entraîne le retour du pays à l'OIT. Pour les employeurs, il faut construire une organisation pluriraciale. L'OIE s'implique activement dans ce processus.

Un autre problème va surgir. La mondialisation de l'économie n'entraîne pas que des avantages pour tout le monde. Les salariés des pays avancés craignent de perdre leurs emplois. Ils préconisent donc une « clause sociale » qui serait incluse dans les accords

commerciaux afin de contraindre un pays ou une entreprise d'appliquer les normes internationales du Travail sous peine de subir des sanctions commerciales. Les employeurs, dans leur grande majorité considèrent que ces dispositions vont à l'encontre de la liberté des échanges. Dans un débat qui touche aux conditions de fonctionnement des échanges dans le monde, les entreprises multinationales ne peuvent pas se désintéresser de ce débat. Les pays en développement estimaient que ces propositions étaient contraires à leur souveraineté et feraient obstacle à leur développement économique et défendaient le libre échange. .

Ce dialogue de sourds devait être surmonté. Les employeurs et les travailleurs réfléchissaient à une solution. C'est ainsi que se développe l'idée d'une déclaration solennelle accompagnée d'une procédure de suivi qui pourrait être acceptée par la Conférence sans être juridiquement une convention. Elle devait consacrer les quatre principes évoqués au début de cette étude. C'est la qualité de la collaboration entre employeurs et travailleurs, résultat d'une longue évolution au sein de l'OIT, aussi que l'appui de quelques gouvernements et l'engagement déterminé du Directeur général qui permit son adoption par la Conférence, non sans péripéties et oppositions de certains pays.

Après 1998, je ne suis plus un acteur de la scène de Genève quoique je reste expert-conseiller pour le suivi de la Déclaration. Je reste un observateur attentif. L'activité normative reste active. En particulier la consolidation des normes maritimes est un succès remarquable même s'il s'explique par les spécificités des normes concernant le secteur maritime. Je n'ai pas évoqué dans ce texte les spécificités du travail maritime et des conventions qui le concerne. En fait, depuis les premières années de l'OIT, l'élaboration des conventions de l'OIT en matière maritime est l'affaire exclusive des armateurs et des marins et je n'en ai donc pas l'expérience. Mais je sais que depuis l'origine les relations entre armateurs et marins ont toujours été étroites et constructives.

La suite donnée à la Déclaration implique aussi un engagement des partenaires sociaux. La Conférence, sous la pression de certains gouvernements a limité la documentation soumise aux experts-conseillers aux réponses des gouvernements. Cependant ils reçoivent les commentaires des organisations nationales et internationales des employeurs et des travailleurs. C'est un des éléments le plus appréciés de leur documentation.

Le débat sur les conséquences sociales de la mondialisation se poursuit. Une étape importante a été le rapport de la Commission mondiale instituée par l'OIT et qui comprenait d'éminentes personnalités dont des représentants des travailleurs et des employeurs, parmi lesquels François Périgot, alors président de l'OIE après avoir présidé les patronats français et européens. Il a permis de faire bénéficier ses collègues de l'apport des entreprises multinationales les plus connues. On peut noter aussi que de nombreuses entreprises multinationales font référence dans leurs principes d'action à la Déclaration de 1998 qui est ainsi devenue le texte de référence en matière de droit des travailleurs. Si la représentation des employeurs est toujours assurée par les organisations patronales nationales regroupées dans l'OIE, les entreprises multinationales ont pour la plupart reconnu l'importance des normes de l'OIT dans leurs opérations.

Enfin, il faut souligner la qualité des relations entre l'OIE et la Confédération internationale des syndicats. Les deux organisations maintiennent un dialogue permanent débouchant de plus en plus sur un partenariat, notamment dans les mesures pour renforcer le tripartisme dans les pays en développement et les anciens pays communistes. Des

déclarations communes ont été adoptées, par exemple sur le SIDA. Ces relations débordent aussi le niveau de l'OIT et s'étendent aux Nations Unies.

Certes, ces organisations représentent des intérêts différents et un consensus entre elles reste le résultat de négociations et de compréhension mutuelle. Chacun reconnaît la représentativité de l'autre et son rôle tant au sein de l'OIT que sur la scène nationale.

SOURCES

Ce texte est fondé sur mes souvenirs et mes archives personnelles ainsi que sur celles de l'OIE. Cette organisation a publié une Histoire de l'OIE, rédigée par moi.

La bibliographie sur le rôle des employeurs à l'OIT est très réduite. Le seul livre sur le sujet que je connaisse est celui de Pierre Waline, « Un patron à l'Organisation internationale du Travail (Paris, éditions France Empire, 1976)

Eléments biographiques

Né 9 juillet 1933 à Liège, nationalité française

Docteur en Droit, Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris

Collaborateur de l'OIE de 1960 à 1968

Cadre puis Directeur au Conseil National du Patronat français (1968 à 1998)

Membre du Conseil d'Administration du BIT (1974 1998), vice-président (1979 à 1998)

Président en 1985-1986)

Président de la Conférence internationale du Travail en 1998

Fonctions diverses comme représentant des employeurs auprès des organisations européennes.