



International
Labour
Organization



► Une OIT de toutes les situations

Les moyens de sortie de crise
de l'Organisation internationale du Travail

Kari Tapiola

► **Une OIT de toutes les situations**

Les moyens de sortie de crise
de l'Organisation internationale
du Travail

Kari Tapiola

À la mémoire de Pekka O. Aro, fonctionnaire du BIT
et ami, décédé du SRAS en 2003, dans l'exercice
de ses fonctions

Copyright © Organisation internationale du Travail 2010
Première édition 2020

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Une OIT de toutes les situations - Les moyens de sortie de crise de l'Organisation internationale du Travail

ISBN 978-92-2-033108-8 (impression)

ISBN 978-92-2-033107-1 (web)

Également disponible en anglais : *An ILO for All Seasons: The International Labour Organization's Ways out of Crisis* - ISBN:978-92-2-032392-2 (print) - 978-92-2-032391-5 (web pdf)

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse
Mis en page en Suisse

REP
CPG

Photo de couverture:

The ILO staff in the colonnade on the occasion of the Centenary, 2019. ©ILO - Michel Crozet

Table des matières

Préface	1
Remerciements	3
1. Introduction: L'OIT, la guerre et la crise	5
2. La Grande Dépression et les programmes de travaux publics	9
La coopération économique internationale	11
Les politiques keynésiennes de l'Organisation	12
Relations professionnelles et planification économique	13
Coopération tripartite	17
3. Guerre, reconstruction et croissance	19
Philadelphie	21
Les droits de l'homme entrent en scène	23
Dans un monde tourmenté, la panoplie d'instruments s'élabore	24
Le plein emploi productif et librement choisi	27
Idéologie et normes du travail	28
Décolonisation et développement	29
Le prix Nobel	30
4. Un monde où les contradictions foisonnent	31
Conférence mondiale sur l'emploi	33
Fragmentation du consensus	35
Emploi et ajustement structurel	36
De l'ajustement à la transition	37
5. Transition: une crise qui ne dit pas son nom	39
La question du travail des enfants et ses répercussions	41
6. Situations d'urgence et normes	44
Protéger les personnels de santé	45
Le VIH et le sida dans le monde du travail	49
SRAS et autres maladies	50

7. Une nouvelle crise mondiale se profile à l'horizon	53
8. La nouvelle donne	58
Environnement, situations d'urgence et crises	58
L'économie informelle	61
Réponses à la crise dans le cadre de l'Agenda du travail décent	64
Le rôle du secteur privé	68
9. Aller de l'avant	73
Les groupes vulnérables	75
Une réponse nationale centralisée	75
Poser un diagnostic	76
Une programme de reconstruction	77
Le problème lié aux examens par les pairs	78
Redynamiser le dialogue social	81
Rétablir l'équilibre	82
Annexes	85
Les normes internationales du travail: un repère en temps de crise	85
Références	89
Liste de sigles et acronymes	93

► Préface

On se souviendra de 2020 comme de l'année où le monde du travail a été mis à genoux par la pandémie de COVID-19. Il est difficile d'évaluer les conséquences de cette crise au regard des vies humaines, des pertes d'emplois et de la menace pour la santé et le bien-être de millions de travailleurs dans le monde. Ce qui est clair toutefois, c'est que nul n'en est sorti indemne, car chacun de nous a été soit infecté soit touché par le COVID-19!

A l'heure où certains Etats affinent leur stratégie de sortie de crise, l'Organisation internationale du Travail (OIT) reste un acteur majeur de la riposte internationale destinée à préparer le monde d'après. Il faudra certes faire appel à davantage de créativité et d'innovation mais l'expérience acquise au cours des cent années d'existence de l'Organisation représente aussi un atout majeur pour épauler ses mandants en ces temps difficiles. En l'espace d'un siècle, l'OIT a surmonté bien des crises de grande ampleur, dont la Grande Dépression de 1929, la seconde guerre mondiale, la lutte contre le VIH/sida, la rude épreuve de la crise financière de 2008, ainsi que des crises régionales comme le SRAS en Asie (2003) et Ebola en Afrique (2014).

Au-delà de ces crises, quelles leçons pouvons-nous tirer de ces difficultés passées, et comment l'OIT est-elle intervenue auprès de ses mandants en ces temps délicats d'instabilité et d'incertitude? Que peut nous apprendre le passé pour mieux affronter l'avenir après le COVID-19? Lors d'un entretien, Kari Tapiola et moi-même avons décidé de mener une étude fondée sur l'histoire de l'OIT. Nous voulions recenser les ingrédients du succès dans le but d'affiner les réponses politiques et socio-économiques permettant de faire face à la crise du COVID-19.

Dans des conditions de travail difficiles (notamment du fait des mesures de confinement en vigueur en Suisse), Kari a réussi avec brio à nous plonger dans les turbulences passées de l'OIT afin d'attester que notre Organisation tire sa force et sa résilience de sa nature tripartite, laquelle représente un atout pour relever les défis touchant le monde du travail. Par conséquent, la Déclaration du centenaire de l'OIT et les quatre piliers sur lesquels repose sa réponse à la pandémie de COVID 19 – stimuler l'économie et l'emploi; soutenir les entreprises et les emplois; protéger les travailleurs sur leur lieu de travail; et recourir au dialogue social – sont des instruments d'importance vitale pour aider les gouvernements et les partenaires sociaux à atténuer les répercussions du COVID-19.

«Une OIT de toutes les situations» nous montre le rôle majeur incombant à l'Organisation dans le cadre de la réponse mondiale et coordonnée des Etats pendant et après la pandémie de COVID-19. La présente étude a donc pour objet de contribuer modestement à stimuler le débat sur les meilleures stratégies permettant de riposter efficacement à la crise générée par le COVID-19. Dans un monde où le multilatéralisme est en péril, l'OIT, forte de son histoire centenaire, nous enseigne qu'il est encore possible de mettre en pratique le souhait exprimé par notre Directeur général, Guy Ryder, en faveur non d'une «nouvelle normalité», mais d'une «meilleure normalité», que nous appelons tous de nos vœux.

En conclusion, je tiens à remercier Kari pour sa précieuse contribution qui confortera assurément les discussions futures sur le rôle et l'importance de l'OIT au service de ses mandants, en particulier en temps de crise. Je tiens également à remercier mes collègues du Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), notamment Mamadou Kaba Souare, ainsi que celles et ceux qui ont pris part à la mise en œuvre de cette étude.

J'espère que vous aurez plaisir à la lire.

Maria Helena André

► Remerciements

Cette monographie a été rédigée de mars à juin 2020, lors du confinement genevois lié au COVID-19. Elle résulte d'une conversation avec la Directrice du Bureau des activités pour les travailleurs, Maria Helena André, sur l'expérience acquise par l'OIT dans le traitement des crises de l'emploi et de l'économie au cours de ses cent ans d'existence.

Maria Helena André m'a encouragé à me lancer et, chemin faisant, je l'ai consultée malgré l'emploi du temps chargé et compliqué de tous les fonctionnaires en télé-travail. J'ai aussi bénéficié des judicieux conseils de Mamadou Kaba Souare (ACTRAV).

Dorothea Hoehtker a formulé des observations constructives sur la structure et les orientations du texte mais elle n'est nullement responsable de ses lacunes. Plusieurs collègues se sont empressés de me fournir les renseignements que je leur avais demandés.

J'ai abondamment utilisé les documentations et les ouvrages que l'OIT et plusieurs autres organisations internationales avaient mis à disposition en ligne. Les rapports des Directeurs (puis des Directeurs généraux) du BIT aux Conférences internationales du Travail, prévues chaque année, ont été pour moi une mine d'informations. Sous la direction de Guy Ryder, le Bureau a continué de produire un flux impressionnant de données et d'analyses en lien avec les aspects de la crise relatifs au travail. J'en ai pris connaissance mais me suis efforcé de ne pas les répéter inutilement.

Les nouveaux éléments et éclairages quasi quotidiens tendent à prouver que le COVID-19 est une cible mouvante. Un jour, le temps viendra de procéder à une analyse approfondie de la crise et d'en tirer des conclusions en se fondant sur une méthode analogue à celle utilisée par le Bureau en 2004 pour rédiger un guide suite à la flambée de SRAS, mais de plus grande envergure.

Je tenais à dédicacer cette monographie à la mémoire de Pekka O. Aro, qui a succombé au SRAS en 2003, lors d'une mission destinée à organiser un forum sur l'emploi en Chine. Pekka était un ami proche, rencontré lors de nos journées d'action syndicales finlandaises et internationales. Outre sa dernière affectation, il a pris part à d'autres manifestations en rapport avec des crises que j'ai mentionnées. Il a dirigé la délégation internationale des travailleurs de la chimie venue à Bhopal, en 1984, après la catastrophe survenue à l'usine Union Carbide. Cette fuite de gaz toxiques, qui continue de tuer encore aujourd'hui, est à l'origine de la Convention sur la prévention des accidents industriels majeurs. Pekka O. Aro a dirigé le groupe de travailleurs pendant sa première année de négociations à la Conférence de 1992 avant de rejoindre les rangs d'ACTRAV à Budapest, en qualité de spécialiste des activités pour les travailleurs. Les succès remportés par le BIT tiennent au dévouement de bon nombre de fonctionnaires internationaux de sa stature.

Kari Tapiola

Kari Tapiola (né en 1946) a assisté pour la première fois en 1974 à la Conférence internationale du Travail en tant que délégué des travailleurs de Finlande. Il a exercé dans ce pays des fonctions de journaliste et de dirigeant syndical ainsi que de secrétaire général de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC). Il a été membre travailleur du Conseil d'administration du BIT de 1991 à 1996 et a ensuite été nommé Directeur général adjoint du BIT, poste qu'il a occupé jusqu'en 2010. Kari Tapiola a pris sa retraite en 2014 mais a continué de s'investir dans des projets en lien avec l'histoire et les principes et droits fondamentaux au travail.

1. Introduction: L'OIT, la guerre et la crise

Ce sont les affres de la guerre et de la crise qui ont présidé à la naissance de l'OIT. Sa mission première était de faire valoir la justice sociale, non seulement en atténuant les répercussions de la première guerre mondiale, mais aussi en évitant que les guerres ne se répètent. Il est fréquent qu'une crise persiste alors que le conflit armé a pris fin. Au cours de ses vingt premières années d'existence, l'OIT a été confrontée à des crises de l'emploi, d'abord causées par les défaillances du processus de transition vers la paix, puis par la Grande Dépression. Vers la fin de la seconde guerre mondiale, c'est le contexte de l'époque qui a façonné la reconstruction et les sociétés selon un modèle qui deviendra celui de l'Etat-providence. Ce modèle n'a pas fait florès en tous lieux, mais les objectifs visés et les stratégies déployées pour sortir de la crise ont continué d'éclairer la politique sociale et économique.

Les conventions et recommandations internationales du travail – qui sont des normes conçues pour orienter la législation et les politiques du travail dans les pays Membres de l'Organisation – constituent la contribution essentielle de l'OIT. En 1919, les premières conventions de l'OIT appelaient l'attention sur le fait que les normes doivent protéger les travailleurs contre les traitements injustes, une durée excessive du travail, les chocs et les crises économiques (comme la perte d'emploi), sans oublier les dangers quotidiens inhérents aux conditions de travail.

Les travailleurs sont régulièrement exposés à des menaces diverses découlant des dangers que présentent les machines, les substances et les comportements d'autrui. Lorsque le travail met en contact des personnels de santé avec des personnes atteintes d'une maladie contagieuse, leur sécurité, mais aussi celle du grand public, devient alors une préoccupation majeure.

Chaque année, les accidents du travail et les maladies professionnelles déciment bien davantage que les conflits et les guerres. Le nombre de décès imputables aux maladies découlant de l'exposition à des risques en milieu de travail dépasse de loin le nombre d'accidents.

La perte d'un emploi se solde généralement par une perte de revenu, de statut et de sécurité, voire de logement. En résumé, elle modifie ce qui définit la place d'un individu dans une société. En créant l'emploi de masse, la révolution industrielle a aussi ouvert la voie au chômage de masse. On peut par définition parler de crise sociale lorsque le revenu d'un grand nombre de travailleurs ne suffit plus à assurer leur subsistance et celle de leur famille.

Les crises sont autant d'occasions pour l'OIT de donner le meilleur d'elle-même. Comme en conclut Daniel Maul qui retrace cent années de politique sociale, «l'OIT a toujours été une organisation pour les temps difficiles». En 1969, le Directeur général David Morse constatait que l'OIT avait remarquablement survécu aux cinquante années les plus troublées de l'histoire de l'humanité. Son successeur, Wilfred Jenks, écrivait en 1973: «le défi que l'OIT a lancé il y a une génération aux conceptions conventionnelles est

devenu à son tour une conception conventionnelle». Pour survivre, une organisation doit anticiper l'avenir et continuer à se réinventer.

J'ai choisi d'adopter une approche principalement chronologique pour montrer comment les crises et la reconstruction interagissent. Cette approche fait en outre ressortir le volet «doctrinal» qui permet de suivre l'évolution de la philosophie générale de l'OIT. Bien que le message n'ait pas changé sur le fond, il s'est adapté aux situations nouvelles et a inspiré ce processus d'interaction. Les références aux rapports présentés par le Directeur général à la Conférence internationale du Travail sont nombreuses, car ces rapports donnent au Bureau l'occasion de présenter son analyse des faits nouveaux.

La première réponse au chômage a été l'assurance sociale. Or, bien que nécessaire, l'assistance ne suffisait pas. Il fallait proposer des services de l'emploi plus dynamiques et mener des programmes de travaux publics plus volontaristes.

L'application des premières normes a montré que, pour s'inscrire dans la durée, le travail financé par les deniers publics devait être appuyé par les capitaux et activités du secteur privé. L'intervention de l'Etat restait toutefois nécessaire pour industrialiser le territoire, créer des infrastructures, produire des machines de guerre et assurer la subsistance de la population dans les pays privés de liberté. En revanche, elle ne pouvait, à elle seule, assurer la richesse et la prospérité.

Pour ce faire, il était nécessaire d'associer mesures publiques et mesures privées. Du principe naît la méthode: la coopération tripartite, qui associe non seulement les pouvoirs publics, mais aussi les représentants des employeurs et ceux des travailleurs.

Dans un contexte proche de la guerre et en pleine reconstruction, s'engager à coopérer était un acte décisif exigeant des trois parties un investissement en rapport. Les évolutions des dernières décennies – en particulier l'ère de la mondialisation – remettent pourtant cet équilibre en cause. La préoccupation de «frugalité budgétaire», les lamentations sur la «faiblesse» et la «non-représentativité» des syndicats, les conséquences non maîtrisées de l'innovation technologique et la pléthore de nouvelles formes d'organisation du travail ont changé la donne.

Lorsqu'une crise menace l'emploi et les entreprises au point que l'économie risque de chanceler, l'utilisation de certains outils s'impose. Mon propos est de montrer brièvement comment ces outils ont été élaborés d'une crise à l'autre et compte tenu de l'évolution du paysage politique mondial. Mon postulat est le suivant: **premièrement**, les outils élaborés depuis 1919 sont parvenus à aider les intéressés et font encore partie de toutes les stratégies menées de nos jours. **Deuxièmement**, bien que les divergences politiques et idéologiques ne soient plus les mêmes, la philosophie tripartite n'a pas radicalement changé; elle est seulement parvenue à maturité. **Troisièmement**, les principes directeurs de la coopération tripartite (ainsi que du dialogue social qui en découle) et de la coopération internationale sont, encore aujourd'hui, sous-utilisés, voire parfois purement et simplement mis de côté. **Quatrièmement**, certains des outils essentiels de l'OIT étant fondés sur la coopération tripartite, c'est tout le système qui se grippe lorsqu'elle fait défaut. L'utilisation partielle des outils ne peut pas produire l'effet escompté en tous points.

Dans la seconde moitié du XXe siècle, les crises ont été pour l'essentiel nationales ou régionales, car le pouvoir dissuasif de l'arme nucléaire a permis de contenir l'éclatement de crises militaires mondiales. La crise s'est alors caractérisée par une faiblesse ou des bouleversements économiques causant la disparition ou la non-crétion d'emplois. Parallèlement, les catastrophes naturelles ont eu des effets de plus en plus graves sur la vie des gens, l'emploi et les moyens d'existence.

Les atteintes à l'environnement causées par une croissance économique inégale et non maîtrisée ont pris une ampleur mondiale.

La spécificité des catastrophes sanitaires n'a pas changé d'un iota depuis l'antiquité; leurs éléments déclenchants et leurs effets sont connus depuis des siècles. L'une des plus meurtrières – la grippe espagnole de 1918-1919 – passe presque inaperçue au milieu du chaos qui règne à la fin de la première guerre mondiale, et ce bien que le Président américain Woodrow Wilson la contracte pendant les négociations de paix à Paris. Aucune pandémie de même ampleur ne s'est produite pendant le premier siècle d'existence de l'OIT.

Les catastrophes sanitaires traversent librement les frontières, qui n'ont presque plus d'actualité en raison du développement politique et industriel, des échanges commerciaux et des voyages professionnels et touristiques. Au début de 2020, la crise du COVID-19 ramène brutalement le monde à une époque de villes closes et de circulation limitée. Cela va à l'encontre des aspirations de la quasi-totalité des politiques en place dans le monde d'aujourd'hui, intégré et interdépendant, qui se retrouve subitement paralysé à des degrés divers.

Les normes internationales du travail de l'OIT traitent des catastrophes causées par l'homme et la nature. L'expérience montre que la réponse au chômage de masse et à l'absence de sécurité du revenu causés par une crise réside dans la politique de l'emploi, la formation et la reconversion, les services de l'emploi et les investissements créateurs d'emplois.

Les conventions et recommandations de l'OIT ne comportent pas de dispositions spécifiques pour faire face à des situations de crise, mais elles traitent des risques inhérents à certaines professions et à certains processus. Dans une situation exceptionnelle, il faut en priorité préserver l'ordre public, sauver des vies et protéger la santé de la population et des personnels de santé.

En temps de crise, des travailleurs non volontaires peuvent être réquisitionnés, et les exceptions au droit de grève sont acceptables si des menaces manifestes pèsent sur la santé et la sécurité publiques. Il existe une jurisprudence abondante sur la meilleure manière de gérer les situations exceptionnelles si et aussi longtemps que nécessaire.

Les exceptions au droit de grève s'appliquent généralement aux personnes dont le travail incarne l'autorité de l'Etat. Toutefois, cela ne signifie pas que toutes les administrations centrales ou locales – sans parler de l'ensemble du secteur public – peuvent être exclues de l'exercice du droit de grève, en particulier dans un contexte d'externalisation croissante des services publics. L'un des cas les plus anciens du système de contrôle de l'application des normes de l'OIT sur la liberté syndicale porte sur les droits syndicaux des pompiers japonais du secteur privé. En outre, une exception ne peut être mise en

place sur seule décision gouvernementale. Idéalement, les travailleurs et les employeurs publics et privés s'entendent sur les professions qui devraient s'abstenir de faire grève.

Lors d'une crise sanitaire ou environnementale, le personnel qui est en première ligne et le grand public doivent être protégés. Dans le même temps, les mesures prises pour juguler une crise sanitaire ont des répercussions sur la vie privée et professionnelle d'un nombre de personnes peuvent être assez lourdes. La crise du COVID-19 montre que ces mesures peuvent avoir pour effet concret de mettre à l'arrêt des pans entiers de l'activité économique et, partant, d'entraîner des pertes d'emplois et de revenus sans précédent, ainsi que des faillites d'entreprises.

Une crise n'interrompt pas les marchés mondiaux pour un jour avant de disparaître purement et simplement. Le monde qu'elle laisse derrière elle est nécessairement différent, et l'histoire nous a maintes fois montré qu'il était à l'image des moyens engagés pour contenir les catastrophes et assurer la reconstruction. Cette dynamique a généré des politiques actives tant sur le plan du marché du travail que sur le plan social, lesquelles déterminent nos sociétés d'aujourd'hui. Pour rester fidèle aux valeurs de justice sociale, le monde devra s'appuyer sur l'arsenal de normes internationales du travail élaboré grâce à l'OIT.



Des agents de santé consignent les résultats des tests de dépistage du COVID-19 à l'hôpital central Mpilo de Bulawayo (Zimbabwe), en avril 2020.

2. La Grande Dépression et les programmes de travaux publics

Les crises que l'OIT a connues pendant ses vingt premières années d'existence étaient des récessions marquées par d'importantes pertes d'emplois. Dans le sillage de la plus forte de toutes, la Grande Dépression, le monde s'est enfoncé dans une spirale négative débouchant sur la seconde guerre mondiale. Dans le même temps, les pouvoirs publics sont intervenus sous diverses formes pour restaurer les emplois et l'activité économique. En 1919, la première Conférence internationale du Travail a adopté une convention et une recommandation définissant une stratégie en trois volets – assurance-chômage, services de l'emploi et création d'emplois par les pouvoirs publics – et prévoyant la mise en place d'un système de bureaux publics de placement gratuit supervisés par une autorité centrale et associés à des comités consultatifs comprenant des représentants des employeurs et des travailleurs.

La recommandation (no 1) sur le chômage, 1919, prévoyait l'instauration de systèmes d'assurance contre le chômage, fonctionnant sur fonds publics ou au moyen de subventions de l'Etat versées aux associations chargées de leur gestion. L'OIT devait coordonner le fonctionnement des différents systèmes nationaux.



Réunie à Washington, DC, en 1919, la première Conférence internationale du Travail adopte des conventions et des recommandations sur l'emploi et le chômage, la durée du travail, l'âge minimum, la protection de la maternité et les substances dangereuses telles que le charbon et la céruse.



Mémorial Franklin Roosevelt de Washington, DC. Cette sculpture monumentale représente une file d'attente pour la distribution de pain pendant la Grande Dépression.



Les files d'attente sont toujours le signe d'une crise. Respect de la distanciation physique devant un magasin de Kampala (Ouganda), mai 2020.

Dans son rapport présenté à la Conférence internationale du Travail de 1921, le premier Directeur du Bureau international du Travail (BIT), Albert Thomas, soulignait qu'il fallait aller au-delà de l'«excellent palliatif» que constitue l'assurance contre le chômage. Les prestations permettent de secourir les personnes, mais ne suppriment pas le chômage. Or l'important est de prévenir le chômage et d'y remédier en aidant les entreprises à préserver ou à créer des emplois.

Les grands travaux d'utilité publique avaient pour objectif de stimuler l'économie et de ne pas laisser les travailleurs désœuvrés. Une résolution adoptée à la Conférence de 1928 préconisait «l'exécution des travaux publics suivant un rythme compensateur de celui des fluctuations de l'industrie privée». Quand, en 1938, le BIT a créé la Commission internationale des travaux publics, la plupart des pays membres ont fait savoir qu'ils avaient l'intention de mettre en œuvre les normes adoptées en la matière.

► La coopération économique internationale

Albert Thomas était persuadé que, malgré toutes les mesures proposées, seule une réorganisation économique internationale pouvait remédier à une crise sociale; d'ailleurs, force est de constater que toutes les crises survenues pendant les cent premières années d'existence de l'OIT ont suscité un appel à réorganiser les relations économiques et sociales. En 1920 déjà, le Conseil d'administration du BIT proposait que la Société des Nations convoque une conférence économique internationale. Lors de la Conférence de Gênes, en 1922, le Premier ministre britannique, Lloyd George, a d'abord rejeté la tentative d'incursion de l'Organisation dans le champ économique au sens large; le gouvernement italien a néanmoins invité le BIT, qui a dépêché une délégation tripartite.

A la Conférence de 1922, les délégués du BIT ont activement contribué à l'élaboration de résolutions sur le chômage, préconisant notamment le placement des travailleurs dans l'agriculture lorsque cela est possible, le recours aux marchés publics pour accroître le taux d'emploi dans les branches d'activité et les régions touchées, et l'investissement productif dans les travaux publics. La Conférence s'est toutefois soldée par de piètres résultats.

En 1930, Albert Thomas faisait observer que la communauté internationale avait mené une action «dans un monde où les peuples n'ont pas encore suffisamment compris la nécessité de collaborer au bien commun et se dressent toujours les uns contre les autres dans un esprit de rivalité et de méfiance. C'est de cet esprit que le chômage des travailleurs est en fin de compte le fruit».

Les enquêtes du BIT sur le chômage ont montré que les statistiques de l'emploi par pays et par branche d'activité n'étaient pas fiables et qu'il serait utile de créer une commission internationale chargée de formuler des recommandations sur la façon dont chaque pays pourrait en améliorer les données. Avec l'élaboration des normes internationales du travail, le développement des statistiques du travail est l'un des résultats durables dont peut se prévaloir l'Organisation.

► Les politiques keynésiennes de l'Organisation

L'Organisation justifiait le soutien public à l'emploi en s'appuyant sur les mesures antérieures destinées à encourager l'agriculture et favoriser la colonisation agricole. Mais il fallait aller au-delà. Citant John Maynard Keynes lors de la Conférence de 1922, le Directeur a fait valoir que, si l'économie ne faisait que retrouver son niveau d'avant-guerre, les effets sur l'emploi ne seraient pas suffisants.

En 1927, le Comité mixte des crises économiques de la Société des Nations a demandé au BIT de poursuivre ses études sur les causes du chômage et les remèdes qu'il est possible d'y apporter. S'agissant des causes, Albert Thomas a été forcé de constater dans son rapport présenté à la Conférence de 1930 qu'«il serait sans doute plus facile de les énumérer que de les supprimer, mais [que] l'énumération elle-même n'était pas sans difficulté, vu la complexité et l'enchevêtrement des phénomènes».

Après l'effondrement boursier de 1929, de nombreux pays ont renforcé les services de l'emploi et fait en sorte qu'ils centralisent le recrutement. En Italie, malgré la réticence des employeurs, le recrutement devait obligatoirement s'effectuer sous la supervision d'un représentant du parti fasciste au pouvoir et de représentants des corporations d'employeurs et de travailleurs.

Aux Etats-Unis, le gouvernement du Président Herbert Hoover a encouragé les collectivités locales et l'industrie privée à créer des emplois et a instauré le suivi du pouvoir d'achat de la population locale. Les syndicats et les employeurs se sont mis d'accord sur un statu quo salarial: ni demande de hausse ni menace de baisse. Le New Deal de Franklin Roosevelt était en marche.

En 1933, la Société des Nations a convoqué une Conférence monétaire et économique mondiale et sollicité l'expertise de l'OIT. Dans le cadre d'un schéma désormais bien rôdé, le Conseil d'administration a organisé une conférence préparatoire tripartite¹. Fidèle à sa ligne keynésienne, l'OIT a fait valoir que la faiblesse du pouvoir d'achat était l'un des principaux facteurs de la Grande Dépression.

Albert Thomas a salué bon nombre des mesures mises en place dans les différents pays. Toutefois, les efforts déployés pour appliquer la disposition de la convention (no 2) sur le chômage, 1919, préconisant la coordination des diverses mesures nationales par le BIT n'ont «malheureusement pas abouti».

¹ La Conférence préparatoire tripartite sur la réduction de la durée du travail s'est tenue à Genève du 10 au 25 janvier 1933. Résolution adressée à la Conférence monétaire et économique mondiale, Conférence internationale du Travail, 17^e session, Genève, 1933, Compte rendu des travaux, Annexes IV et XIV.

► Relations professionnelles et planification économique

Le dernier rapport d'Albert Thomas, présenté à la Conférence internationale du Travail de 1932, comprenait une section sur la planification, les relations industrielles et le rôle des employeurs et des organisations syndicales. La grave crise bancaire et du crédit intervenue un an plus tôt avait conduit certains acteurs à remettre en question les fondements mêmes de la politique sociale. Albert Thomas, pour qui la gravité de la crise psychologique l'emportait sur celle de la dépression économique, a souligné un fait majeur : «la quasi-intangibilité, en tous pays, malgré la tourmente d'une crise sans précédent, des législations de politique sociale». Par ailleurs, les travailleurs continuaient de faire confiance à l'OIT. L'année précédente, le responsable syndical français Léon Jouhaux avait fait de l'adhésion des employeurs à l'idée d'une production organisée, dirigée et contrôlée une condition de cette confiance. La Conférence de 1932 a adopté une résolution présentée par les employeurs et proposant une «trêve de l'or» afin de stopper l'aggravation de la crise et de disposer du temps nécessaire pour trouver des solutions.



Le Directeur du BIT Albert Thomas s'adresse pour la dernière fois à la Conférence internationale du Travail en 1932. Il continue de prôner le resserrement de la coopération internationale en matière de politique économique et sociale afin d'améliorer les conditions d'emploi et de travail.

Albert Thomas était totalement acquis à l'idée de réaliser des travaux publics au-delà des frontières des Etats-nations. Une «Commission d'études pour l'Union européenne» a examiné de concert avec la Société des Nations une série de programmes d'infrastructures. Pour les travailleurs, ces mesures n'étaient qu'un palliatif; pour les employeurs, elles relevaient de l'utopie. Le Directeur a réaffirmé sa confiance dans un programme de travaux publics à l'échelle européenne, même si cela s'est surtout traduit par la création de commissions et l'organisation de conférences car, comme il l'a constaté avec résignation, «on n'a pas encore trouvé d'autre moyen pour établir entre experts, techniciens ou hommes politiques les collaborations indispensables».

Reprenant à son compte les propos d'éminents experts, s'appuyant sur une encyclique du pape Pie XI et citant également la position de la Chambre de commerce internationale et de l'Internationale socialiste, Albert Thomas a plaidé une fois encore avec passion en faveur d'un système économique organisé, par opposition à la politique du laissez-faire. Evoquant l'ensemble des doctrines sociales du XIXe siècle (Henri Saint-Simon et Jean Charles Léonard de Sismondi), le placement sous contrôle international des produits stratégiques pendant la première guerre mondiale, le mouvement d'organisation scientifique et de rationalisation, de même que le premier plan quinquennal soviétique, il a ainsi démontré qu'un certain degré de planification était inévitable. La question était de savoir s'il devait s'agir d'un système de type centralisé ou libre.



À sa 12e session, tenue à Rome en 1922, le Conseil d'administration débat de la participation de l'OIT aux conférences économiques internationales. On voit au premier plan le représentant des travailleurs français, Léon Jouhaux, qui siégea au Conseil d'administration pendant trente-cinq ans.

Sous la direction d'Harold Butler (1932-1938), successeur d'Albert Thomas, l'OIT a continué de défendre la protection et la stabilité des revenus. Dans son rapport présenté à la Conférence de 1934, Harold Butler a mis en regard le cas des Etats-Unis et celui de l'Allemagne. Ces pays utilisent «de nouvelles méthodes pour résoudre le problème des fonctions de l'Etat à la fois dans l'organisation de l'économie intérieure du pays et dans l'établissement de ses rapports financiers et commerciaux avec le reste du monde»; tous deux se sont engagés dans la voie d'une économie planifiée et dirigée, destinée à remplacer le système du laissez-faire. Harold Butler envisageait une transition vers de nouvelles formes de structure économique associant les vertus de la libre entreprise et celles de l'organisation collective. Il soulignait dans ses rapports que l'intervention des gouvernements peut très bien être décidée avec le libre consentement des intéressés et n'est pas nécessairement imposée par la contrainte.

L'expérience a montré que la réduction des salaires ne faisait pas baisser le chômage. Dans les pays où les organisations syndicales étaient suffisamment fortes pour négocier des résultats acceptables, le niveau des salaires était un facteur de soutien de l'emploi. Harold Butler considérait la négociation collective comme une forme de planification économique. Pour lui, une meilleure gestion de l'économie permettrait «d'éviter certains des maux et des injustices dont a été semée, dans le passé, la voie du progrès».



Créée en 1933 dans le cadre du New Deal, la Tennessee Valley Authority a fourni des emplois et ouvert des débouchés économiques dans un État qui avait des besoins en matière de développement. Les barrages hydroélectriques sont typiquement des projets d'infrastructure. Sur la photo, le barrage de Fontana, en Caroline du Nord. Source: Wikipédia.

En 1935, cinq ans après le début de la Grande Dépression, Harold Butler a constaté que le chômage reculait et que la production se redressait à l'échelle mondiale. L'offre d'emploi est devenue la priorité absolue, avant tout autre mesure, et la volonté d'avoir un travail intéressant l'a emporté sur la demande d'aide passive. Aux États-Unis, en Allemagne, au Japon, en Italie et en Suède, les programmes de travaux publics ont permis d'améliorer la situation; en Union soviétique, la totalité de l'emploi relevait du secteur public.

Harold Butler appréhendait les programmes de travaux publics comme une nouvelle forme de planification pouvant être appliquée en dehors des périodes de crise économique. D'après lui, ces travaux devaient être financés par l'emprunt et non par l'impôt – afin de ne pas entraver la création d'entreprises –, et s'accompagner d'une politique monétaire ambitieuse.

D'autres mesures de soutien pouvaient être mises en œuvre, à savoir: réduire la durée du travail en diminuant le nombre d'heures supplémentaires, redistribuer le travail et reconnaître les avantages liés à l'accroissement du temps libre. La Conférence internationale du Travail a adopté la convention (no 51) de réduction de la durée du travail (travaux publics), 1936, laquelle limite à quarante heures le temps de travail hebdomadaire des personnes occupées aux travaux du bâtiment et du génie civil financés par les gouvernements.

Harold Butler était persuadé que l'industrie pouvait être restructurée en conciliant l'initiative privée avec «la discipline et l'organisation dont la nécessité se fait sentir». Il estimait que l'ancien système fondé sur l'ajustement automatique de l'économie n'avait de chance d'être toléré plus longtemps que s'il assurait la conservation du bien-être social».

A la fin des années trente, les investissements publics ont généré un redressement de l'économie, qualifié de «capricieux» et trompeur par Harold Butler, car il était dû pour beaucoup à la course aux armements. En l'espace de quelques années, les pays se sont engagés sur des voies radicalement différentes, ce qui a débouché sur un conflit mondial.

Dans les pays restés fidèles aux principes de l'OIT, la conduite des travaux publics était aux antipodes de ce qui se passait en Allemagne et dans les États qui lui ont emboîté le pas en quittant l'Organisation.

L'influence de Keynes s'est vue confortée par l'adhésion à l'OIT, en 1934, des États-Unis du New Deal. En 1940, l'installation du BIT à Montréal pour la durée de la guerre a rapproché physiquement le siège de l'Organisation du pays mettant en œuvre le New Deal. L'historienne de l'OIT fait observer que, «en adoptant le keynésianisme et l'État-providence moderne, l'OIT a pu jouer son rôle sur la scène internationale et a réussi au bout du compte à surmonter, dans une certaine mesure, les controverses internes concernant son rôle et sa compétence d'acteur du débat économique».²

2 Conclusion de Dorothea Hoehtker dans une étude (non publiée) réalisée en 2013 pour l'Institut international d'études sociales sur le rôle de l'OIT dans le débat économique de 1919 aux années quatre-vingt-dix.

► Coopération tripartite

Le groupe des travailleurs a instamment demandé que les représentants des employeurs et des travailleurs soient associés aux discussions sur la production et les échanges internationaux dans les pays où le gouvernement lance des travaux publics de grande ampleur. Or, outre les méthodes de recrutement de l'Italie fasciste, le tripartisme n'était guère mentionné dans les études sur les mesures de lutte contre le chômage conduites dans les années vingt. En revanche, le rôle des partenaires sociaux en matière de gestion et de planification scientifiques y était davantage évoqué.



Trois Directeurs réunis en 1938. Edward Phelan (à gauche), Harold Butler (au centre) et John Winant (à droite). Ils ont dirigé l'Organisation pendant la période comprise entre la Grande Dépression et la seconde guerre mondiale.

Avec les Etats-Unis du New Deal et des politiques keynésiennes, le Front populaire en France et le gouvernement républicain en Espagne, c'est une vision plus expansionniste et plus axée sur la coopération qui gagne les mandants de l'OIT. L'époque est aussi marquée par une détente éphémère avec l'Union soviétique, qui a adhéré à l'Organisation en 1934, mais sans participer véritablement à ses travaux. Son arrivée a toutefois permis d'amoindrir l'affrontement entre syndicats révolutionnaires et syndicats réformistes. Dans le même temps, le modèle mis en place par l'Allemagne est de plus en plus perçu comme une menace non seulement pour l'indépendance des syndicats, mais aussi pour la liberté des employeurs.

La planification économique a conduit Albert Thomas à examiner plus avant, en 1932, la notion relativement nouvelle de relations entre partenaires sociaux. Les Etats-Unis ont axé leur réponse à la crise sur l'intervention des pouvoirs publics. L'Union soviétique et l'Italie ont eu massivement recours à la planification. Albert Thomas fait alors observer que, si des sociétés non démocratiques prennent en considération les intérêts des travailleurs, des sociétés traditionnellement plus libérales devraient être capables de faire de même.

La culture de l'Organisation a peu à peu intégré dans la consultation et la prise de décision des bribes de tripartisme, qui ont ensuite essaimé. La négociation collective volontaire entre employeurs et syndicats a gagné du terrain. Des relations entre partenaires sociaux se sont nouées, des comités d'entreprise ont été constitués et des organismes nationaux tripartites de prise de décision en matière économique et sociale ont vu le jour.

En 1936, le Front populaire au pouvoir en France a adopté un train de réformes visant à promouvoir les travaux publics, à développer les crédits pour l'agriculture et la gestion scientifique de l'industrie, à encadrer les prix et à instaurer la semaine de quarante heures et les congés payés. La valeur juridique des conventions collectives a été reconnue et le gouvernement a mené des consultations avec les représentants des employeurs et des travailleurs. Le taux de syndicalisation a connu une hausse sans précédent (le nombre d'adhésions ayant quadruplé en un an) et les organisations d'employeurs se sont considérablement renforcées, elles aussi.

Plusieurs pays européens ont adopté des lois prévoyant un renforcement des prestations de chômage et des systèmes d'assurance-maladie et de retraite. La durée du travail a diminué, mais elle a été revue à la hausse dans les pays se préparant à la guerre. L'Amérique latine a promulgué des lois sur les salaires, mis en place des négociations collectives et instauré des commissions paritaires. A l'époque, l'assurance sociale était une priorité de l'OIT dans cette région.

A l'approche de la guerre, des voix de plus en plus nombreuses se sont élevées, en particulier dans les rangs du groupe des travailleurs, pour demander à l'OIT d'examiner de plus près son mode de fonctionnement fondamental, à savoir la coopération tripartite. En 1928 déjà, une résolution proposée conjointement par les délégués des employeurs et des travailleurs du Canada avait invité le BIT à étudier attentivement la coopération nationale entre les partenaires sociaux.

Au début du mois de février 1940, avant que les réunions ne soient suspendues en raison de la guerre, le Conseil d'administration a décidé que la prochaine Conférence débattrait des méthodes de négociation collective entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs. Faisant valoir que l'Organisation ne s'était pas suffisamment investie dans ce domaine à l'issue de la première guerre mondiale, Robert Watt, représentant de la Fédération américaine du travail (AFL) pour les États-Unis, a proposé d'élargir la discussion à la question de la transition vers la paix et de la démobilisation. Sa proposition a toutefois été jugée prématurée³.

La Conférence de 1940 n'a pas pu se tenir et l'OIT s'est exilée à Montréal. Edward Phelan, alors Directeur par intérim, a remis la question de la coopération tripartite à l'ordre du jour en faisant valoir le contexte de la guerre. Dans une démarche qui s'était avérée impossible en 1919, il a associé la coopération tripartite non seulement à la gestion de la crise pendant le conflit, mais aussi au processus de reconstruction de l'après-guerre. La proposition de Robert Watt s'est concrétisée à Philadelphie avec l'adoption de la recommandation (no 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944.

3. Guerre, reconstruction et croissance

Pour l'OIT, la seconde guerre mondiale et l'exil du Bureau à Montréal ont été synonymes de crise existentielle. Cherchant à maintenir l'activité de l'Organisation, le Directeur par intérim, Edward Phelan, a réussi à organiser une conférence tripartite en 1941 à New York puisque les États-Unis avaient encore officiellement le statut de pays neutre. Cette session extraordinaire s'est tenue sur le modèle d'une Conférence internationale du Travail, mais n'a pas été considérée comme telle. Aucune action normative ni de suivi de l'application des normes ne figurait à l'ordre du jour.

Une fois encore, la coopération tripartite a été brandie comme outil pour faire face à la situation créée par la guerre. Un rapport technique du BIT intitulé «Méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations professionnelles ouvrières et les organisations professionnelles patronales» a étudié de manière détaillée la façon dont les pays l'avaient utilisée avant la seconde guerre mondiale. Il a recensé les initiatives menées en temps de guerre dans les pays alliés et les pays neutres, et est à l'origine d'une résolution adoptée par la Conférence.

Dans son rapport à la Conférence, Edward Phelan opposait le modèle tripartite librement consenti aux politiques centralisées et coercitives mises en œuvre en Allemagne et chez bon nombre de ses alliés. Il faisait observer que la sécurité économique pourrait

³ Cet échange figure dans les procès-verbaux de la 89e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Genève, 3-5 février 1940, p. 23.

exister dans les régimes totalitaires, mais qu'elle y serait la rançon de l'esclavage et du non-respect de la liberté et de la dignité de l'individu. Il faisait valoir en outre que l'objectif le plus important de la reconstruction était de faire en sorte que les personnes puissent se procurer un niveau de vie convenable et contribuer à la prospérité commune en exerçant un travail productif, faute de quoi le monde retomberait dans le désordre économique et social qui était pour une large part à l'origine de la guerre.

Le Directeur par intérim plaidait pour la mise en place de dispositions institutionnelles au niveau national lorsque serait venu le temps de la reconstruction. Il fallait pouvoir compter sur des services de l'emploi efficaces, centralisés et disposant des informations adéquates sur les ressources et les besoins de main-d'œuvre, ainsi que sur un système de formation professionnelle permettant de mettre en adéquation les ressources de main-d'œuvre et la demande existante.

D'après Edward Phelan, «[l]'histoire de l'industrie prouve qu'une durée raisonnable et des conditions équitables de travail, ainsi qu'une échelle de salaires convenable, sont essentielles à une production élevée». S'il était naturel que l'horaire du travail en temps de paix, et notamment les normes salariales, subissent des modifications en temps de guerre ou de péril national, les leçons de la première guerre mondiale avaient déjà montré les dangers que fait courir une durée excessive du travail tant du point de vue de la santé et de la sécurité des travailleurs que du maintien de la production au niveau voulu en qualité et en quantité.

La résolution adoptée par la Conférence de 1941 disposait que «la sagesse et la justice commandent que les employeurs et les travailleurs puissent être entendus quand sont en jeu leurs intérêts économiques et sociaux». Il était nécessaire de disposer d'institutions gouvernementales chargées de l'élaboration et de l'exécution de politiques publiques et comprenant «des porte-parole représentatifs et responsables des travailleurs et des employeurs agissant en commun avec leur gouvernement».

En 1941, l'élément nouveau tenait au fait que, au-delà de la simple consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs telle que recommandée par l'OIT, la coopération tripartite devrait désormais s'inscrire dans le fonctionnement ordinaire. La Conférence de 1941 a fait valoir qu'il importe à la fois de s'appuyer sur l'OIT au niveau international et d'institutionnaliser la coopération tripartite au plan national. Accueillant les participants à la Maison Blanche pour la dernière séance de la Conférence, le président Franklin Roosevelt a rappelé que lors de sa création, beaucoup considéraient la vision tripartite de l'Organisation comme un «rêve insensé».

C'est notamment grâce à Franklin Roosevelt que l'OIT avait pu tenir sa première Conférence, à Washington, DC. Le 6 novembre 1941, le Président des États-Unis a déclaré qu'il ne s'agissait pas, dans la reconstruction de l'après-guerre, de proposer «des remèdes passagers aux maux d'un monde éprouvé, mais un traitement définitif, contribuant à établir une vie plus saine», et que, dans ce processus, l'OIT «par la représentation du monde des travailleurs et du patronat qu'elle assure, ainsi que par ses connaissances et son expérience techniques, constituera un instrument de paix d'une valeur inappréciable»⁴

⁴ Le discours de Franklin Roosevelt figure dans le Compte rendu des travaux de la Conférence de l'Organisation internationale du Travail, New York et Washington, DC, 1941, p. 161.

► Philadelphie

Les décisions de la première Conférence internationale du Travail réunie en session ordinaire à Philadelphie en avril 1944 et marquant la reprise des travaux de l'OIT s'inscrivaient dans le droit fil de la Conférence de 1941. La doctrine de la reconstruction s'est élaborée pendant la période qui sépare l'attaque japonaise de Pearl Harbor, survenue un mois après la Conférence de 1941, et le débarquement allié en Normandie, intervenu quelques semaines après Philadelphie.

La Conférence de Philadelphie est surtout connue pour avoir adopté la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'OIT (Déclaration de Philadelphie). Or, la veille, elle avait aussi adopté la recommandation (no 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944, laquelle disposait que l'objectif primordial du plein emploi doit s'accompagner d'une organisation adéquate susceptible d'aider les employeurs et les travailleurs à trouver, respectivement, les travailleurs et les emplois correspondant le mieux à leurs besoins et à leurs capacités. Les capacités devraient être renforcées et réparties de manière satisfaisante. La recommandation visait les travailleurs démobilisés et toutes les personnes dont l'emploi avait été interrompu par la guerre.



Edward Phelan (à droite) et Wilfred Jenks rédigent en 1944 la Déclaration de Philadelphie, qui est intégrée à la Constitution de l'OIT. Elle met en relief l'importance de la liberté d'association et de la coopération tripartite en tant qu'obligations des États Membres.

La recommandation prévoit des mesures telles que la collecte d'informations sur les emplois; l'établissement de programmes de démobilisation en collaboration avec les représentants des employeurs et des travailleurs; le recours aux services de l'emploi; l'accès à des services d'orientation, de formation et de reconversion professionnelles; le soutien à la mobilité; le respect du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes, notamment en ce qui concerne la rémunération. Toute suspension de l'emploi planifiée devrait être notifiée au service de l'emploi au moins deux semaines avant l'arrêt du travail, et 75 pour cent au moins des travaux effectués dans le cadre de commandes publiques devraient être exécutés par des travailleurs recrutés par le service de l'emploi.

L'article I (d) de la Déclaration de Philadelphie, qui était le document politique principal, définissait de manière assez large le champ de la coopération tripartite:

La lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

L'article II de la Déclaration précisait que la justice sociale supposait la liberté, la dignité, la sécurité économique et l'égalité des chances. Il incombait à l'OIT «d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier». De fait,



Séance plénière de la Conférence au Mitten Hall de Philadelphie, mai 1944.

aucun aspect important du point de vue de l'être humain n'échappait à la compétence de l'OIT et de ses mandants tripartites.

Deux ans plus tard, la Déclaration de Philadelphie a été annexée à la Constitution révisée de l'OIT. La mission consistant à apprécier les politiques économiques et financières menées au niveau international en tenant compte de leurs répercussions sur l'emploi et les questions de justice sociale n'était donc plus un souhait ou une recommandation; elle valait obligation.

La Déclaration de Philadelphie et la recommandation no 71 portent sur la gestion d'après-crise. Elles définissent un programme pour le redressement et la reconstruction et indiquent à cette fin le mode d'emploi des outils de l'OIT. Là encore, il s'agissait de donner aux sociétés les moyens non pas de revenir à la situation d'avant la crise, mais de mettre en place de nouveaux mécanismes de défense contre d'éventuelles crises futures.

La Conférence de Philadelphie a adopté des recommandations sur le service de l'emploi et sur les travaux publics (organisation nationale). Elle a en outre lancé les travaux qui déboucheront sur la convention (no 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949. L'une des résolutions adoptées résumait les normes élaborées avant la guerre en matière d'organisation de l'emploi (sur les bureaux de placement payants (1933), le chômage (1934), l'âge minimum dans l'industrie (1937) et les travaux publics (1937)). Elle invitait les Etats Membres à ratifier ces instruments et à en appliquer les dispositions, et formulait des recommandations sur ces sujets ainsi que sur le chômage des jeunes, l'apprentissage et l'enseignement professionnel.

► Les droits de l'homme entrent en scène

Les politiques de reconstruction du monde «occidental» intégraient les droits fondamentaux de l'être humain qui sous-tendent les normes internationales du travail, et l'élaboration des conventions relatives aux droits fondamentaux coïncidait avec la période du redressement. Ces droits étaient consacrés dans la Constitution de l'OIT mais, dans la période de l'entre-deux-guerres, l'Organisation n'avait élaboré de normes que sur l'âge minimum d'admission à l'emploi (afin de limiter le travail des enfants) et sur le travail forcé. La guerre a montré que le travail forcé n'était pas seulement un problème colonial, mais pouvait aussi concerner des personnes indésirables et des opposants politiques, et les atrocités de la guerre ont en quelque sorte ouvert la voie à l'élaboration de nouvelles conventions sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective, contre le travail forcé et la discrimination et sur l'égalité de la rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale.

Dans la première décennie de l'après-guerre, il s'agissait avant tout de reconstruire ce qui était à terre, d'utiliser les nouvelles technologies et de les diffuser. Dans le rapport qu'il a présenté à la Conférence de Paris en 1945, Edward Phelan a écrit que, avant la bombe atomique, l'effort tenté pour éliminer la guerre n'avait jamais été poussé à fond. La guerre était un mal plus ou moins grave, mais ne constituait pas un péril mortel pour le monde dans son ensemble. Les choses avaient changé: il fallait désormais choisir entre un monde pacifique et l'anéantissement. A la Conférence de 1947, Léon Jouhaux a proposé, au nom des travailleurs, une résolution appuyant le programme de reconstruction de l'Europe; elle a été adoptée à l'unanimité.

Dans les zones détruites par la guerre, les populations manquent de tout, y compris de l'essentiel: nourriture, habillement, abri et produits médicaux. Il fallait satisfaire de toute urgence à ces besoins essentiels mais, contrairement aux années qui avaient suivi la première guerre mondiale, il y avait suffisamment de travail à accomplir et il n'y avait pour ainsi dire pas de crise de l'emploi. Dans une grande partie du monde, une reconversion rapide s'est avérée plus efficace qu'une reconstruction. Pendant la transition, la mobilité et la planification de l'activité industrielle étaient des éléments clés de l'organisation de l'emploi. Les services de l'emploi ainsi que la formation et le recyclage étaient plus que jamais nécessaires.

► Dans un monde tourmenté, la panoplie d'instruments s'élabore

Dans son premier rapport à la Conférence, en 1949, le nouveau Directeur général du BIT, David Morse, a brossé «le tableau d'un monde inquiet et tourmenté». Le bilan de l'après-guerre était impressionnant en matière d'emploi et de productivité. Toutefois, l'action normative de l'OIT se faisait davantage sentir dans les parlements des divers pays que sur le terrain, où la demande d'assistance progressait. Le Directeur général s'est par ailleurs inquiété que les tâches de la reconstruction et du développement économique aient ralenti la cadence des ratifications de conventions.

D'après David Morse, «[l]e stade de la protection proprement dite des travailleurs contre des conditions d'emploi préjudiciables à la santé, à la vie de famille et à la vie en société, telles que la durée excessive du travail et l'insuffisance des périodes de repos, est maintenant dépassé dans un grand nombre de pays», donnant plus loin l'exemple des congés payés: en 1920, un seul pays les avait institués légalement; trois décennies plus tard, on en relevait 40 – auxquels venaient s'ajouter ceux dotés d'une législation partielle en la matière et ceux qui avaient inséré des clauses de congés payés dans les conventions collectives.

A l'époque, les regards ont commencé à se tourner vers les territoires coloniaux, en passe de devenir indépendants. Des législations sociales et du travail ont été mises en place, une assistance technique a été fournie et l'activité syndicale s'est développée –

le rapport était en revanche beaucoup plus discret sur les activités des employeurs. Or, un examen minutieux de la situation a montré que le niveau de salaire des travailleurs était si bas qu'il constituait de fait une entrave au développement de l'emploi régulier rémunéré. En 1949, David Morse mentionnait aussi des rapports destinés au Conseil de tutelle des Nations Unies et au Sénat belge, lesquels avaient conclu que «le paiement de salaires excessivement bas aux travailleurs africains n'était pas simplement inéquitable, mais aussi contraire aux lois de l'économie». Avec le démantèlement du système colonial, c'est l'ensemble des politiques sociales et économiques qui était à revoir.

Lorsque la décolonisation a débuté, c'est autour des Nations Unies que s'est cristallisée la réorganisation du système multilatéral. L'Organisation des Nations Unies (ONU) a réussi là où la Société des Nations avait échoué. Elle a aussi commencé par gérer la crise en créant, en 1943, l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction. Au cours des deux décennies suivantes, les Nations Unies allaient apporter leur pierre à l'édification d'un nouveau monde postcolonial en accompagnant tout naturellement la genèse de son volet économique et social. L'OIT est alors devenue partie intégrante de l'initiative financée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).



David Morse (à gauche) et le Secrétaire général des Nations Unies, Sithu U Thant, lors du 50e anniversaire de l'OIT, en 1969, où fut lancé le Programme mondial de l'emploi de l'OIT.

Par-delà les fluctuations cycliques, les crises de l'époque ne pouvaient être comparées avec le chômage des années vingt et trente ni avec les deux conflits mondiaux. La guerre froide et la décolonisation faisaient planer des menaces, la première provoquant des tensions militaires, mais aussi une rivalité planétaire entre le modèle occidental et le modèle soviétique de développement économique et social. Le retour de l'Union soviétique à l'OIT en 1954 a marqué la fin du consensus sur le modèle tripartite existant. Pendant les premières années d'application du plan Marshall, la doctrine politique des Etats Membres de l'OIT était restée relativement homogène et la majorité continuait de s'organiser autour des syndicats réformistes et des employeurs privés, indépendants.

Dans les économies de marché des pays industrialisés, la prospérité croissante des travailleurs contribuait au bien-être et à la production. Les normes applicables au soutien du revenu, à la sécurité sociale ainsi qu'à la santé et à la sécurité sont devenues un vecteur de prospérité. Les errements du Traité de Versailles censé punir l'Allemagne ont été évités et, l'économie n'étant pas un jeu à somme nulle, les employeurs du secteur privé n'avaient pas d'objection à l'amélioration du niveau de vie.



David Morse accueille le Président libérien William Tubman, qui a pris la parole à la Conférence, en 1964.

► Le plein emploi productif et librement choisi

Les normes doivent pondérer mesures de prévention et mesures correctives, et il est plus aisé d'élaborer des dispositions préventives visant à protéger la vie et la santé des travailleurs que d'éviter des pertes massives d'emplois et de revenus. La mise en place de règles permettant d'affronter les crises de l'emploi a ramené l'OIT dans le domaine des politiques générales.

La Conférence de 1964 a débouché sur l'adoption de la convention (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964, texte appelé à faire date qui s'accompagne d'une recommandation détaillée. Fort de 113 ratifications, cet instrument est actuellement une «convention de gouvernance» qui fait l'objet de rapports tous les trois ans. Son préambule reprend la terminologie de la Déclaration de Philadelphie concernant l'obligation incombant à l'OIT de considérer les répercussions des politiques économiques et financières sur la politique de l'emploi. Il s'appuie sur les engagements de la Déclaration universelle des droits de l'homme en faveur du droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

La convention sur la politique de l'emploi prévoit que chaque pays doit suivre une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. Ladite politique devra tendre à garantir qu'il y aura du travail pour toutes les personnes qui en cherchent et que ce travail sera aussi productif que possible. Elle devra aussi tendre à garantir le libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités pour occuper un emploi; le cas échéant, des programmes publics devront être élaborés pour appliquer ces mesures. En outre, les organisations d'employeurs et de travailleurs devront être consultées afin qu'elles collaborent entièrement à l'élaboration de ces politiques.

La recommandation (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964, qui complète la convention, prévoit des mesures spécifiques pour s'adapter aux modifications de structure d'une «ampleur exceptionnelle»; en pareil cas, il y aurait lieu d'appliquer des dispositions énergiques pour prévenir de fortes et soudaines dislocations. Il serait judicieux de consulter tous les intéressés pour examiner les méthodes de caractère temporaire et exceptionnel et les mesures adéquates. La recommandation mentionne à titre d'exemple la réduction de la durée du travail sans diminution de salaire, l'octroi de congés payés plus étendus, ainsi qu'une instruction et une formation plus poussées afin de différer l'âge d'admission au travail.

Parmi les mesures envisagées dans la recommandation pour faire face à une crise éventuelle figuraient aussi la diversification; les travaux publics, les investissements publics et la création d'entreprises publiques; des mesures visant à attirer de nouvelles entreprises tout en leur dispensant des conseils quant aux conditions de leur établissement; l'attribution de commandes gouvernementales; des programmes de développement communautaire compatibles avec les conventions sur le travail forcé; et le développement de petites et moyennes industries. Il était par ailleurs demandé

aux pays industrialisés de tenir compte des besoins des pays en développement et de favoriser leur accès aux marchés. Estimant que cette recommandation était trop interventionniste à l'égard des entreprises, le groupe des employeurs a voté contre ce le texte.

► Idéologie et normes du travail

Les normes qui sont apparues au cours de ces années-là étaient plus ambitieuses et plus précises que celles élaborées au tout début de l'OIT. Les pays socialistes critiquaient systématiquement le paysage politique dominant, notamment le rôle de l'entreprise privée, mais leurs administrations et institutions décortiquaient avec soin toutes les normes de l'OIT qui concernaient la sécurité et la santé au travail, l'inspection du travail et les prestations de sécurité sociale. Cette analyse s'est répercutée sur la façon dont l'infrastructure de la version socialiste de l'Etat-providence a été élaborée et contribuera, des années plus tard, à la transition vers l'économie de marché.

La guerre froide a d'emblée généré des frictions sur les notions de liberté syndicale, de travail forcé et de discrimination. Avec la consolidation du bloc soviétique, les divergences de fond sur la question de la liberté syndicale se sont exacerbées. A la Conférence internationale du Travail, l'opinion était majoritairement favorable à ce que les droits syndicaux couvrent également les droits des employeurs du secteur privé.

La Constitution de 1919 avait reconnu que la liberté d'association concerne aussi bien les employeurs que les travailleurs. Les droits des employeurs sont devenus un enjeu divisant aussi bien les travailleurs que les gouvernements. Le groupe des employeurs tenait les directeurs d'entreprises socialistes à l'écart de ses réunions et les pays socialistes demandaient instamment que l'OIT reconnaisse ces «directeurs» au même titre que les employeurs du secteur privé. Les débats de la Conférence donnaient lieu à des joutes oratoires sur le socialisme et la libre entreprise. La question revenait régulièrement lorsqu'on évoquait le rôle de l'entreprise privée.

L'existence de désaccords sur les droits fondamentaux tant d'un groupe à l'autre qu'au sein d'un même groupe engendre une dynamique où les pays industrialisés à économie de marché (en pratique les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)) ainsi que les groupes des employeurs et des travailleurs forment une fragile alliance. Pour précaire qu'elle soit, cette alliance a permis d'adopter un vaste corpus de normes techniques prévoyant des garanties contre les risques en matière de sécurité et de santé ainsi que des mesures de protection sociale.

Lors du débat sur le rapport présenté par David Morse à la Conférence de 1964, le représentant du gouvernement biélorusse a fait valoir que l'OIT «se cramponnait» à une situation «désuète»; or «le tiers de la population de la planète a déjà emprunté la voie du socialisme et le système socialiste est devenu le principal facteur de progrès de l'humanité», ce qui à son sens, «démontre sa supériorité sur le système capitaliste».

► Décolonisation et développement

A black and white photograph of a community meeting in a room with a tiled floor. A man in a white shirt stands at the front, holding a book, while another man sits at a table. A group of people, including a man with a child, are seated on the floor, listening. A chalkboard in the background lists items like '1. BUSTON', '2. TOWN', and '3. BUSTON & TOWN'.

Rencontre avec les bénéficiaires d'un projet en faveur de l'intégration des personnes déplacées mis en œuvre avec l'assistance du BIT (El Salvador), 1989.

de la souveraineté représentait une victoire et, par définition, un résultat positif. Or, cette souveraineté n'a pas généré d'emplois en l'espace de quelques années. En outre, les études et les données du BIT ont mis en évidence une augmentation de la pauvreté et des divisions sociales dans ces sociétés.

Dans le rapport qu'il a présenté à la Conférence en 1966, David Morse s'est penché sur la nécessaire industrialisation des pays en développement et a suggéré la constitution d'une nouvelle classe d'entrepreneurs. Choissant ses mots avec soin, il s'est gardé de faire référence au secteur privé, laissant entendre, toutefois, que le secteur public pouvait difficilement assumer cette tâche à lui seul. Comme ses prédécesseurs de l'entre-deux-guerres, le Directeur général a souligné l'importance de la planification et des politiques industrielles, ce qui supposait l'intervention de l'Etat et la tenue de consultations avec les partenaires sociaux.

► Le prix Nobel

L'OIT a célébré son 50e anniversaire dans un environnement mondial relativement apaisé. La crise des missiles de Cuba a été résolue et la division de l'Europe s'est stabilisée bien que le Viet Nam et le Moyen-Orient polarisent toujours l'attention. Dans le rapport qu'il a présenté à la Conférence de 1969, David Morse a toutefois dû reconnaître que l'OIT n'était pas parvenue jusqu'ici à combler un fossé qui, au contraire, s'élargissait entre les pays riches et les pays pauvres.

Ayant compris que les modèles de croissance prescrits ne créent pas d'emploi et ne réduisent pas la pauvreté, l'OIT de David Morse a lancé cette année-là le Programme mondial de l'emploi. Dans le monde en développement, les emplois et les revenus n'ont répondu ni aux promesses ni aux attentes et il arrive que cet échec atteigne un seuil critique.

C'est cette même année 1969 que le prix Nobel de la paix a été décerné à l'OIT. Dans l'allocution prononcée à cette occasion à Oslo, David Morse a donné une vision plutôt favorable de la situation prévalant dans le monde. Il a néanmoins évoqué les «dangereux explosifs» encore enfouis dans les profondeurs cachées. Une crise était toujours possible, mais les contestations de l'époque reflétaient surtout les frustrations d'une génération à l'origine des manifestations de mai 1968 à Paris et dans d'autres villes de la planète; ces contestations n'ont pas pris la forme d'un cataclysme mondial.

Les lignes rouges à ne pas franchir avaient été définies dans le cadre de la «coexistence pacifique» entre l'Est et l'Ouest, et la toiture de l'édifice mondial ne menaçait pas de s'effondrer. Wilfred Jenk, le successeur de David Morse, réaffirmait ce constat relativement satisfaisant dans son rapport de 1973: «Notre mission ancienne qui consistait à faire reconnaître la place des objectifs sociaux dans la croissance économique est maintenant remplie et nous nous en sommes acquittés avec honneur. Il n'est plus nécessaire de plaider en faveur de la justice sociale et l'heure n'est plus aux professions de foi, car le monde entier est maintenant converti.» Or Wilfred Jenk reconnaissait lui-même la

rhétorique du propos – car, désormais, l'OIT avait la tâche ardue de surfer entre des points de vue contradictoires sur le mode de gestion des sociétés et des économies.

Au plan international, l'une des questions les plus brûlantes était celle de l'apartheid en Afrique du Sud. La crise s'exacerbait et avait conduit un pays figurant parmi les membres fondateurs de l'OIT à quitter l'Organisation en 1964. Au cours des trente années suivantes, la réponse de l'OIT à cette crise s'est articulée autour de deux éléments clés – la pression publique et l'aide aux mouvements de libération. L'Organisation s'est appuyée sur sa structure et ses méthodes: établissement de rapports, débats à la Conférence, déclarations assorties d'un plan d'action et de programmes du marché du travail favorisant le développement de l'aide et de la formation; il est à noter que leur efficacité s'est accrue lorsque les employeurs et les syndicats nationaux ont commencé à collaborer dans les années quatre-vingt. L'Afrique du Sud n'était plus Membre de l'OIT, mais ses partenaires sociaux ont maintenu le contact avec les groupes de l'Organisation et ont ainsi pu continuer leur engagement. La réticence des employeurs et de nombreux gouvernements à accepter l'imposition de sanctions économiques a tempéré les ardeurs des partisans d'une action musclée. A l'origine, la Constitution de l'OIT prévoyait la possibilité de prendre de telles sanctions, mais cette disposition a été supprimée en 1946.

4. Un monde où les contradictions foisonnent

Fin 1973, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) a cessé de vendre du pétrole aux Etats-Unis et aux Pays-Bas. Cette décision a entraîné une flambée des prix du pétrole – multipliés par quatre – et une pénurie qui a touché les entreprises et les consommateurs du monde développé, notamment les propriétaires de véhicules particuliers, symbole de toute la période de redressement et de reconstruction. La crise pétrolière avait un lien avec l'apartheid: les Etats-Unis et les Pays-Bas étaient en effet considérés comme les principaux défenseurs des régimes d'Afrique australe, parmi lesquels le régime portugais, qui exerçait un pouvoir direct sur ses colonies d'outre-mer.

Dans le rapport présenté en 1974 à la Conférence, Francis Blanchard, Directeur général fraîchement élu, a constaté que cette crise énergétique marquait la fin d'une période où l'on avait cru que la croissance se poursuivrait indéfiniment. Récapitulant les faits nouveaux intervenus dans les domaines politique, économique et social, il a estimé que, si l'on ne pouvait parler de crise générale, on assistait à une prolifération de situations critiques. Cela dit, le «malheur» d'un groupe pouvait faire le «bonheur» d'un autre. La solution semblait résider dans une nouvelle division internationale du travail supposant le transfert de la production industrielle et de l'emploi vers le monde en développement.

Ce kaléidoscope de crises d'intensité variable ressemblait à la situation décrite dix ans plus tôt par David Morse. Le système multilatéral s'était subdivisé en blocs, et des dissensions internes fissuraient en outre le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs. Il fallait louvoyer habilement entre les protagonistes mais, une fois dissipé le spectre d'une guerre nucléaire, le système permettait aussi de contenir l'éclatement d'une crise mondiale qui aurait fait voler en éclats toutes ses composantes, mettant tout le monde sur un pied d'égalité.

Ni le libéralisme économique ni l'industrialisation socialiste ne constituaient un modèle de développement, l'un perpétuant les inégalités, l'autre ne créant pas de richesse. Rares étaient les cas pouvant évoquer le plein emploi productif et librement choisi.

L'emploi créé par les modèles socialistes de développement expérimentés n'était ni librement choisi ni productif. Il ne suffisait pas de transférer capacités de production et connaissances au monde en développement pour générer des activités et des emplois à la mesure des besoins. Les méthodes du marché libre occidental mettaient les marchés nationaux sous la coupe permanente des anciens maîtres impériaux et à la merci d'une nouvelle entité issue des technologies de l'information et de la communication: les entreprises multinationales.

Les divisions idéologiques et politiques ont empêché l'Europe de fonctionner en tant que région. L'occupation de la Tchécoslovaquie en 1968 a entraîné l'annulation d'une conférence régionale européenne prévue de longue date. Lorsque la détente a permis à ladite Conférence de se tenir en janvier 1974, l'OIT a été forcée d'admettre que, si les pays en développement ont des besoins plus grands, ils ne sauraient être l'unique point de mire de l'Organisation. L'Europe aussi avait son lot de problèmes.

La crise pétrolière de 1973 a marqué une rupture avec les relations de pouvoir qui prévalaient au moment de la reconstruction et de la décolonisation. L'augmentation du prix de l'énergie a engendré du chômage dans les pays industrialisés et les pays en développement non producteurs de pétrole, et l'inflation qui s'en est suivie s'est soldée par l'adoption d'un train de mesures d'austérité. Un nouvel alignement international s'est fait jour pour contrer l'hétérogénéité du développement et pallier l'absence de progrès économique et social au plan mondial.

A l'occasion d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue en avril 1974, le Groupe des 77, nouvellement créé par les pays en développement, a présenté un plan en faveur d'un nouvel ordre économique international. Ce plan restait toutefois assez discret sur les questions de démocratie, d'équité et de justice sociale. Les opinions divergentes de leurs gouvernements ont creusé un fossé de plus en plus profond entre les pays membres de l'ONU, entraînant des répercussions pour les mandants tripartites de l'OIT. Réunis à la Conférence internationale du Travail, ils n'ont pu adopter à l'unanimité une déclaration concernant la première Conférence mondiale sur les femmes, organisée par l'ONU en 1975, en raison d'un différend sur l'opportunité de soutenir ou non la notion de nouvel ordre économique international.⁵

⁵ Les débats en séance plénière de la Conférence sont caractéristiques de la période. Ils figurent dans le Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 60e session (1975), pp. 921 à 935.

► Conférence mondiale sur l'emploi

C'est à la Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, organisée en marge de la Conférence internationale du Travail de 1976, que l'on a tiré les enseignements de l'expérience du Programme mondial de l'emploi. Ce dernier reposait sur le constat que le chômage et le sous-emploi ont atteint «des dimensions tellement critiques que des changements majeurs dans les stratégies du développement, sur le plan national comme à l'échelle internationale, sont devenus urgents, afin d'assurer le plus rapidement possible le plein emploi». L'économie urbaine informelle, en particulier, «s'est développée de manière démesurée». Il était nécessaire d'élaborer des stratégies pour atteindre le plein emploi et satisfaire les besoins essentiels en vue de garantir des conditions de travail décent et le respect de la liberté syndicale et du droit de négociation collective.

La Conférence a défini les «besoins essentiels» comme le minimum nécessaire aux familles au titre de la consommation et du logement, et les services de base fournis par la collectivité. Les individus devraient être à même de prendre part aux décisions les concernant. L'emploi librement choisi était à la fois un moyen et une fin. On devait accélérer la croissance économique. Le cadre établi englobait les secteurs public et privé, mais la Conférence a cependant fait observer qu'il conviendrait d'établir un cadre de planification nationale. Dans la plupart des pays, le gouvernement était le principal agent capable de promouvoir le développement et l'emploi. Le rôle des petites et moyennes entreprises dans le secteur rural et le secteur urbain était reconnu mais sans sans davantage de délibération.

La Conférence a proposé de lancer un programme mondial d'enquêtes sur les ménages et demandé en particulier à chaque pays de fournir des informations sur les groupes ayant les revenus les plus bas et sur les stratégies mises en place pour satisfaire leurs besoins essentiels. L'utilisation et l'analyse des données éventuelles n'ont guère été débattues. Les pays hésitaient à communiquer des informations sur les faiblesses ou les échecs de leurs politiques sachant qu'elles seraient rendues publiques. Cette réticence, déjà remarquée par Albert Thomas, n'a pas permis d'assurer un suivi systématique du Programme mondial de l'emploi. Plus de trente ans plus tard, elle ferait aussi obstacle à la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi.

Le débat sur les entreprises multinationales, tenu en juin 1976 lors de la Conférence mondiale sur l'emploi de l'OIT, illustre le caractère multidimensionnel des divergences. Les travailleurs étaient disposés à soutenir le Groupe des 77 sur la nécessité de contrôler les entreprises multinationales, mais les tenants du nouvel ordre économique international étaient opposés aux revendications syndicales concernant les droits au travail et les politiques sociales. Craignant les nationalisations, les employeurs ont fait la sourde oreille aux demandes d'intervention des pouvoirs publics. Les pays de l'OCDE ne pouvaient nier le fait que de grandes entreprises multinationales étaient établies sur leur territoire. Si les pays socialistes s'en remettaient au contrôle de l'Etat, ils ne voulaient pas être en porte-à-faux avec les travailleurs, car ils représentaient

– officiellement du moins – des «Etats ouvriers». Ils ne souhaitent pas non plus contrer le Groupe des 77, qui les soutenait généralement sur le front anti-impérialiste.

En conséquence, la Conférence a fait savoir qu'elle ne pouvait parvenir à un consensus sur la question. Le texte final rendait compte de manière approfondie des différents points de vue exprimés par le groupe gouvernemental, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs. Le groupe des employeurs et plusieurs pays industrialisés occidentaux ont fait valoir en outre que la question de la coopération économique internationale ne relevait pas du mandat de l'OIT. Les conclusions préconisaient l'instauration d'un «ordre économique international plus équitable» et prenaient note de l'appel lancé par l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur de l'établissement d'un nouvel ordre économique international. Le gouvernement des Etats-Unis s'est désolidarisé de ce point.

Dans les années soixante-dix, bon nombre des déclarations et décisions de l'OIT étaient le fruit de compromis et d'alliances tactiques. Dans la zone de l'OCDE, un consensus autour des politiques économiques et sociales continuait de s'imposer de facto; il reposait sur la doctrine d'une économie de marché assortie de solides garanties sociales. Cette conception a débouché sur la Déclaration de Philadelphie, la reconstruction, les institutions européennes et celles de l'OCDE, sans oublier l'Etat-providence. Or, comme l'a montré le Programme mondial pour l'emploi, une telle conception ne pouvait être transférée à la grande majorité des pays composant le monde en développement. De surcroît, ses principes fondamentaux étaient aux antipodes du modèle socialiste.

Dans ce climat de divergences politiques, il aurait été difficile pour l'OIT de mener une action inédite en vue de faire adopter d'ambitieuses mesures de lutte contre la crise de l'emploi et de la politique sociale. Une prévention efficace suppose nécessairement un degré de convergence raisonnable sur la nature et la cause de la crise, quelles qu'elles soient. Il est impossible d'envisager l'avenir avec réalisme si un groupe veut améliorer les fondamentaux existants tandis qu'un autre veut au contraire tout révolutionner. Même s'il s'agit dans l'immédiat de redresser la situation (concernant, par exemple, les pertes d'emploi et la baisse de la production), le contexte antérieur à la crise ne doit pas être la boussole de l'avenir. Comme l'ont montré les crises et récessions successives, un retour au statu quo ne rend pas les sociétés plus résilientes. Cela dit, on reconstruit toujours aussi en conservant certaines bribes du passé.

Malgré les divergences évoquées plus haut– ou en partie à cause d'elles– le corpus des normes internationales du travail n'a cessé de s'étoffer. La plupart des normes établies entre les années soixante et les années quatre-vingt visent à éliminer les risques liés à la vie professionnelle, à améliorer l'assurance contre le chômage et la maladie, à protéger des catégories spécifiques de salariés – notamment les personnels de santé – et à préserver l'équilibre entre vie professionnelle, vie privée, loisirs et formation. Si profonds qu'ils aient pu être, les remous politiques n'ont pas entamé l'action menée en faveur de l'infrastructure sociale. Elle n'était relativement pas concernée par les tensions entre le marché libre et les économies étatiques car, *in fine*, le besoin de sécurité et de santé valait pour les deux systèmes.

C'est à la fin des années soixante-dix que le débat sur les politiques du marché du travail a tourné à la confrontation, sans que l'élaboration des normes n'ait à en souffrir dans

l'immédiat. Cela s'explique notamment par le temps qui s'écoule – généralement sept ans – entre le moment où il est proposé d'inscrire une question normative à l'ordre du jour de la Conférence et celui où la norme est adoptée. Les ministères chargés des questions sociales et du travail, qui procuraient au gouvernement le contingent de délégués et d'experts nécessaire aux réunions de l'OIT, s'employaient aussi à préserver l'action normative qui, au fond, consistait pour beaucoup à actualiser des normes antérieures fermement ancrées dans la Constitution de l'OIT.

► Fragmentation du consensus

On peut considérer la fragmentation progressive du consensus forgé immédiatement après la seconde guerre mondiale comme une évolution ou un retour en arrière. Les optimistes estiment que tout revirement porte en lui les germes d'un bond en avant.

Dans le rapport qu'il a présenté à la Conférence en 1974, Francis Blanchard a conclu que la crise énergétique et les problèmes qu'elle préfigurait apporteraient des modifications considérables dans la structure de l'emploi. Il fallait aider les travailleurs et les pays en développement à s'adapter aux nouveaux modes et techniques de production.

Au début des années quatre-vingt, l'OCDE a nourri les débats internationaux en avançant qu'une plus grande souplesse du marché du travail constituerait le meilleur mécanisme pour l'adaptation des mécanismes du marché. Les garanties sociales issues de la période de reconstruction et de croissance étaient désormais considérées comme le produit d'un rigorisme imputable à une législation du travail trop protectrice ou d'une négociation collective empêchant les entreprises de prendre des décisions. Nous vivions les prémices de l'ère Thatcher et Reagan.

Même l'OCDE, globalement favorable au libre jeu du marché, a reconnu que la nouvelle souplesse devrait être négociée et non imposée. Alors que le débat prenait de l'ampleur, l'OIT a proposé de favoriser la souplesse en renforçant la capacité des entreprises à relever les défis liés à la production – point qui intéressait aussi expressément les pays socialistes. Admettant que la méthode de fixation des salaires était une question qui ne pouvait être éludée dans ce contexte, les protagonistes ont estimé qu'il serait possible d'obtenir de meilleurs résultats grâce à une coopération entre les travailleurs et les employeurs, à une formation de meilleure qualité, à des investissements plus élevés et à des accords sur le déploiement rapide des nouvelles technologies.

Les politiques d'ajustement optimales reposeraient sur la conviction commune que la performance économique est autant le fruit de la coopération que de la concurrence. L'OIT considérait que de nombreux pays se prêtaient à la conclusion d'un «pacte social» aux termes duquel les syndicats acceptaient un certain degré de modération salariale en échange d'un élargissement des possibilités d'emploi. Cette approche était conforme à la doctrine de l'OIT, fondée sur la coopération tripartite.

► Emploi et ajustement structurel

En novembre 1987, l'OIT a convoqué une Réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles, et les institutions financières internationales ont pris part à ses délibérations. Les participants à la réunion ont reconnu que le chômage avait augmenté dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement en raison de chocs extérieurs, du «problème accablant de l'endettement international» et de la modification des termes de l'échange. La manière dont chaque pays résoudrait ses problèmes économiques avait une incidence sur la croissance, le revenu et l'emploi dans tous les autres pays.

Les participants ont constaté avec toute franchise que la nature des mesures à prendre recueillait l'assentiment général, mais que la diligence requise faisait défaut. Le propos n'a pas été approfondi davantage. Ils se sont accordés sur le fait que les politiques d'ajustement devraient être conçues de manière à poser les jalons de la croissance future. Les pays en développement devraient appliquer des «politiques appropriées», dont le contenu n'a pas été précisé. La politique macroéconomique des pays industrialisés devrait stimuler la demande «de cas échéant».



Francis Blanchard avec Lech Walesa, président du syndicat polonais indépendant Solidarność. La photographie est prise en 1981, au moment où M. Walesa représentait les travailleurs de la Pologne. Après la fin de la loi martiale, sa détention et les négociations de la table ronde, M. Walesa est revenu assister aux travaux de la Conférence en 1990 en qualité de délégué des travailleurs. L'année suivante, il était élu Président de la Pologne.

A la lumière des échanges virulents qui auront lieu dix ans plus tard sur le thème du commerce, il est intéressant de noter que la réunion de haut niveau plaidait résolument contre le protectionnisme et en faveur d'un système mondial de commerce de libre échange. Les politiques d'ajustement dans les pays en développement devaient accroître la capacité de production des groupes défavorisés et des groupes vulnérables, en particulier les femmes et les jeunes. Une attention particulière était appelée sur la contribution des petites et moyennes entreprises à l'emploi, ainsi que sur des normes de protection sociale adéquates pour les travailleurs.

Dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, la coopération entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs devait accroître la capacité d'adaptation des entreprises et de l'économie dans son ensemble. Les participants à la réunion ont insisté sur la nécessité de soutenir les institutions nationales les plus fragiles: les ministères du travail et les syndicats.

► De l'ajustement à la transition

Vers la fin des années quatre-vingt, l'OIT a été confrontée à la fois au progrès technologique et à l'effondrement du système socialiste. Le syndicat Solidarność a lancé un appel en faveur de la liberté d'association en Pologne; dans la foulée, Mikhaïl Gorbatchev a instauré la perestroïka en Union soviétique. Au final, le bloc socialiste et le régime sud-africain d'apartheid ont été balayés. La Pologne et l'Afrique du Sud ont fait l'objet de discussions approfondies au sein de l'OIT, d'autant que les normes fondamentales relatives à la liberté syndicale, à la discrimination et au travail forcé avaient une résonance particulière dans ces deux pays.

Dans son rapport final à la Conférence de 1989, Francis Blanchard a fait observer d'emblée que l'époque était celle des paradoxes. La croissance avait repris dans de nombreuses parties du monde après les récessions ayant marqué le début de la décennie. Il s'agissait cependant d'une «décennie perdue», en particulier pour l'Amérique latine et l'Afrique. Rédigé à la veille d'un changement systémique mondial, ce rapport avait le mérite de critiquer – indirectement mais sans équivoque – le mode de gestion des économies des pays en développement. Le contrôle strict exercé par l'Etat avait réduit la marge de manœuvre de ces pays et, partant, leur capacité à s'adapter. Comme le déplorait Francis Blanchard, les politiques ne visaient pas à «diriger systématiquement les fruits de la croissance vers les pauvres».

Ledit rapport a été publié six mois avant la chute du mur de Berlin. Abordant les problèmes de l'Amérique latine et de l'Afrique, Francis Blanchard aurait aussi fort bien pu évoquer ce qui allait frapper les anciens pays socialistes européens. Après une «crise profonde traversée depuis près de vingt ans et [...] l'absence ou [...] l'insuffisance des travaux d'entretien», Francis Blanchard résumait en ces termes les tâches à mener immédiatement dans un monde en perpétuelle évolution: préserver ou restaurer l'environnement et moderniser les infrastructures nécessaires.

Francis Blanchard était en outre favorable au lancement d'un nouveau plan Marshall pour l'économie mondiale, lequel pourrait prendre corps dans un contexte politique raisonnablement favorable. Les économies réalisées grâce au désarmement pourraient être utilisées pour financer les infrastructures régionales et sous-régionales au moyen d'un programme de grands travaux dont une dimension importante porterait sur la préservation de l'environnement. Soixante-cinq ans après Albert Thomas, Francis Blanchard évoquait à son tour la perspective de programmes internationaux de travaux publics pouvant être financés sur les économies réalisées grâce au désarmement. Lui non plus n'a pas fait mouche, à l'image de son prédécesseur.

Au cours des quelques années suivantes, certains, parmi les travailleurs notamment, ont appelé à poursuivre le dialogue sur les ajustements structurels au sein de l'OIT. Les employeurs se sont détournés de cette question, qui risquait davantage de restreindre leur marge de manœuvre que de l'accroître. A cette époque, libérer les forces du marché semblait être la solution, non le problème.

La souplesse, les soi-disant rigueurs du marché du travail et les ajustements structurels constituaient autant de «crises» de nature différente qui, contrairement à celles de l'emploi dans l'entre-deux-guerres, n'ont donné lieu à aucun consensus sur les mesures correctives à prendre. Elles n'ont pas débouché non plus sur l'élaboration de nouveaux outils pour l'OIT, bien que le système normatif ait continué d'être amélioré. L'innovation majeure a consisté à appliquer le principe de la coopération tripartite à l'Union européenne moderne, à travers le dialogue social.

L'instauration du dialogue social en tant qu'obligation constitutionnelle de l'Union européenne a suscité des réactions très diverses. Alors engagée dans un conflit prenant des allures de guerre des classes avec le syndicat des mineurs, Margaret Thatcher l'a banni. Les syndicats y voyaient une possibilité supplémentaire de concilier les dimensions économique et sociale de l'intégration européenne. Pour les partis travaillistes et les syndicats, elle rendait plus acceptable l'approfondissement du marché intérieur et ouvrait la voie à de nouveaux élargissements. Le dialogue social a aussi séduit les pays de l'Europe continentale et les pays nordiques, qui avaient une préférence pour les politiques fondées sur le consensus.

La notion de dialogue social était généralement admise, mais son sens profond était diversement interprété. Elle incorporait toutefois dans la conscience de crise un nouvel élément devenu synonyme de coopération tripartite une fois couplé à l'Agenda du travail décent.

5. Transition: une crise qui ne dit pas son nom

Après la chute du mur de Berlin survenue en novembre 1989, les pays ont pris le chemin de la démocratisation et de la transition en appliquant presque exclusivement des politiques axées sur le marché. Les crises de l'emploi, du revenu et de la protection sociale, provoquées par les «thérapies de choc» accompagnant l'instauration de l'économie de marché, ont frappé différents segments de population. Or, l'effondrement de ces régimes non démocratiques pouvait difficilement être qualifié de crise. Le système politique, économique et social a été modifié sans qu'aucun programme de reconstruction analogue à ceux instaurés après la seconde guerre mondiale ne soit mis en place, pas plus que les institutions en rapport. Elu Directeur général en 1989, Michel Hansenne a dû répondre aux préoccupations des responsables des politiques sociales et du travail qui sollicitent une aide d'urgence pour faire face à une situation entièrement nouvelle.⁶

9 novembre 1989. Des Berlinoises ont grimpé sur le mur, près de la porte de Brandebourg. Sur le panneau figure l'avertissement «Achtung! Sie verlassen jetzt West Berlin» («Attention! Vous allez quitter Berlin-Ouest»), complété par la mention manuscrite «Wie denn?» («Comment?»).

Photo: [Sue Ream](#) (San Francisco, États-Unis)



⁶ Hansenne décrit les préoccupations des autorités chargées des questions du travail dans les pays émergents et les pays en transition dans son ouvrage *Un garde-fou pour la mondialisation – Le BIT dans l'après-guerre froide*, Chêne-Bourg, éditions ZOE, 1999, pp. 23 25

Compte tenu des besoins, il a fallu fournir cette aide beaucoup plus rapidement que ne le font d'habitude les entités chargées de la coopération technique. C'est ainsi qu'est lancée en 1993 la politique de partenariat actif, caractérisée par un redéploiement relativement important des capacités du BIT. Dans un premier temps, 14 équipes pluridisciplinaires ont été constituées de par le monde, ce qui a entraîné le déplacement d'environ 5 pour cent des effectifs. Vu le nombre de personnes occupant des fonctions techniques et des fonctions d'appui, les retombées ont été bien plus larges que le pourcentage indiqué ne le laisserait supposer. Des spécialistes des questions concernant les employeurs et les travailleurs ont en outre été dépêchés auprès de la quasi-totalité des équipes nouvellement créées.

Sans être une crise, la transition nécessitait une reconstruction de pied en cap. Force est de constater qu'à l'instar de ce qui s'est passé après la décolonisation – où les besoins étaient également énormes – la reconstruction attendue n'a pas eu lieu. Un nouveau plan Marshall a bien été réclamé massivement, mais sans prévoir le moindre cadre institutionnel ou politique permettant de mener une action coordonnée. Ce constat valait aussi pour les nouvelles forces politiques émergeant à l'échelon national, mais peu enclines à rectifier le tir en profondeur. Au début des années quatre-vingt-dix, plusieurs organisations multilatérales ont prêté leur concours à la Fédération de Russie: le PNUD, l'Union européenne, la Banque mondiale et le BIT ont conduit dans tout le pays des programmes poursuivant des objectifs similaires, mais mis en œuvre selon des méthodes différentes.



Michel Hansenne (à gauche), Guy Ryder et Juan Somavia à la Conférence du centenaire de juin 2019. Tous trois ont occupé le poste de Directeur général du BIT dans la période de l'après-guerre froide.

D'aucuns diront que la transition est l'une des raisons ayant motivé l'OIT pour qu'elle développe ses activités de lutte contre les crises. Des conflits armés ont éclaté sur une partie du territoire composant autrefois l'Union soviétique ou la Yougoslavie. Les normes de l'OIT n'étaient pas d'un grand secours en pareil cas, mais la violence des chocs économiques a incité la Fédération de Russie, l'Ukraine et d'autres pays en transition à recourir aux dispositions de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, pour faire face à des urgences locales. La convention prévoit que les salaires sont payés à intervalles réguliers et en monnaie ayant cours légal et que, en cas de faillite ou de liquidation judiciaire, le versement des salaires aux travailleurs est une priorité.

► La question du travail des enfants et ses répercussions

En replaçant le travail des enfants au cœur des préoccupations de l'OIT, on a constaté un changement radical dans la perception des normes et de leur lien avec la coopération technique. De toute évidence, l'avènement de l'économie de marché mondialisée n'a pas fait disparaître les problèmes «d'antan», à savoir: le travail des enfants, le travail forcé, la discrimination et le déni des droits syndicaux. Les travailleurs des pays industrialisés, qui ont assisté à la délocalisation de leurs emplois à l'étranger, ont estimé qu'il s'agissait d'une crise. Ils ont dû faire face à la concurrence de pays plus pauvres où les travailleurs étaient mal rémunérés, voire non rémunérés, n'avaient pas l'âge de travailler et étaient globalement défavorisés. Parallèlement, l'accès aux marchés mondiaux était, malgré sa précarité, l'une des vraies promesses de la mondialisation pour toute une catégorie désormais qualifiée de «pays émergents».

Le respect de deux conditions pouvait empêcher que cette situation ne dégénère en une crise mondiale. Premièrement, il fallait appréhender les normes minimales du travail à appliquer à la production dans les économies moins développées. Il était alors logique de s'adresser à l'OIT qui, dans ses normes relatives aux droits de l'homme et ses autres instruments, a défini des règles minimales considérées dans l'ensemble comme acceptables.

Deuxièmement, il fallait envisager comment garantir la mise en œuvre de ces normes. Dans le cadre du mécanisme traditionnel de contrôle de l'application des normes, le traitement de l'information pouvait fort bien servir à justifier des restrictions et des sanctions commerciales. Le recours à une coopération technique transparente était plus acceptable. Si l'on pouvait établir que les déficiences relatives aux conditions de travail étaient dues à l'insuffisance des capacités de développement et non à un manque de volonté politique, la fourniture d'une assistance pouvait contrecarrer les appels à sanction.

Le fait que la pauvreté rurale et urbaine constituait un obstacle majeur au développement n'était plus à démontrer. Forte de ce constat, l'OIT a alors privilégié le pragmatisme pour lancer un processus d'amélioration. Elle a finalement adopté une approche fondée sur un établissement des priorités pour élaborer les normes internationales du travail.

Bien qu'ils ne portent pas sur les crises, les principes et droits fondamentaux au travail (ou normes fondamentales du travail), qui ont été codifiés dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi 1998 sont devenus des outils indispensables à la reconstruction, quelle qu'en soit l'origine. Aucun programme de gestion de crise ne peut ignorer ces principes, ni du dialogue social, ni de la nécessité de garantir l'emploi, des entreprises durables et une protection sociale de base.

Les conventions relatives aux droits de l'homme, adoptées de 1948 à 1955, ont été qualifiées de «fondamentales» par David Morse, Wilfred Jenks et Francis Blanchard. Dans le rapport présenté à la Conférence de 1994, Michel Hansenne a soulevé la question en exposant pratiquement les mêmes options que Wilfred Jenk en 1973, à savoir: soit une action concertée avec l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), soit un renforcement, sous une forme ou une autre, de l'action de l'OIT. Certains voulaient «s'aiguiser les dents» avec un nouveau mécanisme sur le commerce; d'autres voulaient impérativement que l'OIT «se tienne à l'écart». Craignant l'insertion d'une «clause sociale» soumettant l'ouverture des marchés au respect des normes du travail, en 1998, les Etats Membres sont parvenus à un consensus sur le texte de la Déclaration de 1998 et son suivi.

Ce mariage de raison, assez caractéristique des *modus vivendi* émaillant les relations professionnelles, se révélera plutôt heureux.

Les années quatre-vingt-dix ont ainsi pris fin avec l'instauration d'un nouvel équilibre associant une économie de marché mondialisée et des normes fondamentales du travail qui, au moins, définissaient une éthique à suivre. Au fil du temps, l'action déployée au départ pour renforcer les droits des travailleurs s'est muée en un mécanisme de protection des droits au travail, signalant au passage que les employeurs avaient, eux aussi, des droits, faisant ainsi écho au texte original de la Constitution de l'OIT (1919), lequel disposait que le droit d'association valait aussi bien pour les employeurs que pour les travailleurs.

L'approche fondée sur la hiérarchisation des priorités s'est notamment appliquée à la Convention (no 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. La convention (no 138) sur l'âge minimum, 1973, avait le mérite d'exister, mais son taux de ratification était faible. Elle récapitulait les normes qui, depuis 1919, fixaient l'âge auquel les enfants devaient être scolarisés et non travailler. Des voix se sont élevées pour réclamer un renforcement des dispositions, car bon nombre d'enfants travaillaient tout en étant bien en deçà de l'âge minimum légal. L'argument consistant à traiter en priorité les situations d'«exploitation abusive» et les formes «intolérables» du travail des enfants prêtait à controverse au sens où il laissait entendre que, dans certains cas, le travail des enfants pouvait être jugé plus tolérable et donc non pris en compte.

Le texte sur lequel un accord a été trouvé soulignait que le travail des enfants devait être éliminé en totalité, mais que certaines formes étaient si dangereuses qu'elles nécessitaient des mesures urgentes. On ne pouvait invoquer l'insuffisance du développement ou des capacités pour certaines d'entre elles qui, comme l'esclavage, la servitude pour dettes, la traite et l'exploitation sexuelle à des fins commerciales, étaient purement et simplement illégales. Quant aux autres formes de danger, il convenait de les définir en consultation avec les partenaires sociaux, et de mettre en œuvre sans délai des programmes visant à les éliminer.

Dans la gestion des situations de crise, il est tout naturel de s'attacher en premier lieu aux groupes les plus vulnérables. L'approche fondée sur la hiérarchisation des priorités et l'idée d'établir un socle national permettant d'introduire de nouvelles améliorations ont aussi permis de progresser dans le domaine de la politique sociale. S'il n'était pas possible de déterminer des niveaux minimaux à l'échelle mondiale, car ces derniers n'auraient souvent pas été en mesure de rivaliser avec les économies plus avancées, on pouvait parfaitement mettre en œuvre le principe selon lequel chaque pays devait fournir des protections sociales essentielles. Telle était l'essence même de la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012. En choisissant les sujets des normes futures au regard des groupes les plus vulnérables, on a permis l'élaboration des conventions sur les travailleurs domestiques et sur la violence au travail, ainsi que des recommandations sur l'économie informelle et sur la paix et la résilience.

6. Situations d'urgence et normes

La mise en œuvre de nouvelles lois ou mesures sociales est souvent consécutive à des drames. L'incendie qui a ravagé l'usine Triangle Shirtwaist de New York en 1911, et dans lequel 146 personnes – jeunes immigrées pour la plupart – ont perdu la vie, a eu pour effet de durcir la législation sur l'inspection du travail dans les usines et de promouvoir la création de l'Union internationale des ouvriers du vêtement pour dames. Aux mêmes causes, les mêmes effets, hélas: c'est ce qui s'est produit en 2014 à Dhaka, au Bangladesh, où l'effondrement du bâtiment de l'usine Rana Plaza a fait 1 134 morts. L'histoire se répétait en laissant une fâcheuse impression de déjà-vu.

Les conventions sur les accidents industriels majeurs et sur la santé et la sécurité dans les mines, adoptées au début des années 1990, découlaient directement de catastrophes industrielles survenues peu de temps auparavant, à savoir: la fuite de produits toxiques en décembre 1984 à l'usine d'engrais chimiques Union Carbide de Bhopal, en Inde, qui avait fait d'emblée plus de 3 000 victimes et plusieurs milliers d'autres ensuite dans la zone proche de l'accident, touchant plus de 600 000 personnes au total; et la série d'accidents survenus dans des exploitations minières de Chine et d'Ukraine au début des années 1990, en pleine période de privatisation et d'ouverture à l'économie de marché, dont les médias s'étaient fait l'écho.

Le préambule de la convention (no 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993, reconnaît que les accidents peuvent être dus à des défauts d'organisation, des facteurs humains, des événements extérieurs et des phénomènes naturels. La convention préconise la tenue de consultations avec les employeurs afin de définir une politique nationale relative à la protection des travailleurs, de la population et de l'environnement. Les risques d'accident devraient être identifiés, tout en protégeant la confidentialité des informations. Il y aurait lieu de consulter les partenaires sociaux lorsque des plans assortis d'un échéancier sont nécessaires pour assumer sur le long terme les conséquences d'un accident.

Des représentants de l'employeur et des travailleurs devraient normalement avoir la possibilité d'accompagner les inspecteurs du travail et ils ont le droit de consulter les rapports de sécurité et les rapports sur les accidents survenus. S'il existe un motif raisonnable de le faire, ils ont le droit d'interrompre l'activité de l'établissement. La convention prévoit aussi que, lorsqu'il est établi qu'un procédé, un produit ou une technologie est dangereux, l'information doit être mise à la disposition de tout pays importateur des produits concernés.

Le Conseil d'administration du BIT a trouvé un compromis en décidant de se pencher sur la question de la sécurité et de la santé dans les mines faute d'accord sur d'autres sujets. La presse avait fait état d'accidents meurtriers survenus dans des mines récemment privatisées, en particulier en Ukraine. La convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, adoptée dans la foulée, souligne la nécessité d'une «politique cohérente en matière de sécurité et de santé», formulée et revue périodiquement en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. La législation

nationale devrait désigner les autorités chargées de l'établissement des statistiques et de l'inspection, de la surveillance et, le cas échéant, de la suspension des activités pour des motifs de sécurité.

Il serait bon que les procédures de surveillance soient fixées par la loi, mais après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les employeurs devraient élaborer et mettre en œuvre des plans de surveillance régulière, mais il n'en demeure pas moins que les travailleurs ont le droit d'être informés, de demander une inspection et de quitter leur lieu de travail en cas de danger. Ils ont aussi le droit de choisir des délégués à la sécurité et à la santé, qui peuvent tenir des consultations avec les employeurs et les autorités compétentes, et de faire appel à des conseillers indépendants le cas échéant. La convention souligne aussi que les travailleurs ont l'obligation de prendre raisonnablement soin de leur propre sécurité et de signaler immédiatement toute situation problématique.

Les conventions nos 174 et 176 ont été relativement peu ratifiées – mais il est intéressant de noter que les Etats-Unis, qui dans l'ensemble ne ratifient les instruments internationaux qu'au compte-gouttes, ont souscrit au texte de la convention sur la sécurité et la santé dans les mines. Les deux instruments sont considérés être à jour. Le choix des conventions a été défini à l'époque où la Conférence devait chaque année adopter une norme et entamer les négociations en vue de la suivante. Il est probable qu'aujourd'hui d'autres options – comme les recueils de directives pratiques – seraient aussi envisagées.

► Protéger les personnels de santé

Il existe tout un corpus de normes de protection conçues pour faire face aux crises en général, y compris les urgences sanitaires. Ces normes portent sur la protection des travailleurs directement concernés – personnel médical et autres travailleurs intervenant en situation d'urgence – et des groupes à risques potentiellement exposés.

Des questions délicates sont abordées, telles que le droit des travailleurs de se tenir à distance des personnes pouvant être malades, sans déroger à la nécessité de prodiguer le soin approprié. Toute norme en la matière doit s'accompagner de solides garanties contre la discrimination dont pourraient être victimes des travailleurs ayant contracté une maladie, mais n'ayant pas besoin d'être hospitalisés ni mis à l'isolement. La stigmatisation des personnes séropositives au VIH/sida figurait au nombre des questions graves touchant le lieu de travail.

La convention (n° 149) sur le personnel infirmier, 1977, préconise d'adopter une politique des services et des soins en collaboration avec les partenaires sociaux. La recommandation (no 157) sur le personnel infirmier, 1977, qui l'accompagne, indique que, en cas d'urgence particulière, le personnel infirmier d'une catégorie donnée peut remplacer temporairement celui d'une catégorie supérieure, à condition de posséder une formation suffisante et moyennant une compensation appropriée.



Des travailleurs en première ligne depuis plus d'un siècle. Infirmières mobilisées en 1918 à Washington, DC, pour le transport de patients atteints de la grippe espagnole. Source: [Wikipedia](https://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_flu)



En 2020, des mesures de sécurité strictes ont été imposées au personnel de santé (ici dans un hôpital de Bangkok) mobilisé face à une augmentation rapide des cas de COVID-19. Des centaines d'agents de santé ont malgré tout été infectés et beaucoup sont morts.

Les statistiques mentionnées dans un rapport de l'OIT montrent que le taux de mortalité dans les hôpitaux est étroitement lié à la dotation en effectifs ainsi qu'au niveau d'éducation du personnel infirmier⁷. Si la charge de travail d'un infirmier augmente d'un patient, le risque de mortalité chez les patients s'accroît de 7 pour cent; inversement, l'augmentation du niveau d'éducation et de formation entraîne une baisse de la mortalité de 7 pour cent.

Le personnel infirmier est, dans une très forte proportion, faiblement rémunéré et il est pour beaucoup composé de femmes, de personnes issues de minorités ethniques ou de travailleurs migrants. Lorsqu'une crise ou un accident de grande ampleur se produit, il n'est pas rare que des voix s'élèvent pour réclamer une révision à la hausse de leur rémunération, mais ces appels restent souvent sans effet. Bien au contraire, l'enveloppe consacrée aux personnels de santé n'a cessé de s'amenuiser dans le cadre des politiques d'austérité. Les limitations du droit de grève continuent en outre de toucher les travailleurs médicaux, et dans certains pays, dont l'Afrique qui a connu de graves flambées de maladie à virus Ebola, ces travailleurs n'ont toujours pas le droit de se syndiquer.

► **Maladies liées au travail et risques pour la santé**

Les normes en matière de sécurité et de santé au travail traitent des maladies provoquées par l'exposition à des substances ou des procédés nocifs au travail. Les risques peuvent être évités grâce à des mesures de prévention s'appliquant à l'environnement de travail. Les conventions sur le phosphore et la céruse, qui avaient été négociées avant la création de l'OIT, relevaient de cette catégorie. Afin de mieux faire connaître l'Organisation nouvellement créée, Edward Phelan avait imaginé pour la haute société genevoise qui, dans les années 1920, fréquentait les cafés mondains un nouveau cocktail baptisé «Céruse et charbon». Les toutes premières recommandations de l'OIT avaient trait au charbon, au saturnisme et au phosphore blanc.

Certaines normes datent de l'entre-deux-guerres, mais la plupart ont été élaborées au cours de la deuxième moitié du XXe siècle, notamment vu l'incidence élevée des maladies professionnelles. On estime à 2,3 millions le nombre de personnes qui décèdent chaque année suite à une maladie liée au travail. Les maladies infectieuses figurent au troisième rang des causes de décès, derrière les cancers d'origine professionnelle et les maladies cardiovasculaires. Viennent ensuite les accidents, qui font 321 000 victimes chaque année, dont 170 000 parmi les travailleurs agricoles. Le nombre annuel d'accidents du travail non mortels s'élève à 317 millions.

Les normes répondent à des situations inhérentes à des procédés de production ou de traitement. Les employeurs peuvent exercer un contrôle sur l'utilisation de certaines substances; les pouvoirs publics peuvent interdire celles qui sont particulièrement nocives; et les travailleurs doivent participer au suivi de la bonne exécution des mesures sur le lieu de travail. Cependant, les maladies infectieuses contractées à l'extérieur du lieu de travail peuvent aussi avoir des effets délétères sur les travailleurs et les entreprises. Tel a été le cas pour le VIH/sida, le virus du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et le virus Ebola, mais les conséquences n'ont pas atteint l'envergure de celles provoquées

⁷ Une Réunion tripartite sur les moyens d'améliorer les conditions d'emploi et de travail dans les services de santé a été organisée par l'OIT en avril 2017.

par le COVID-19 en l'espace de quelques mois. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, le nombre de morts dans le monde lié au COVID-19 avait dépassé l'estimation annuelle des décès liés aux accidents du travail.

Les virus entrent dans la catégorie des risques biologiques. Si un virus est contracté dans un cadre professionnel, les dispositions qui s'appliquent en matière de soins et d'indemnisation sont celles prévues par la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], et par la recommandation no 121 qui la complète.

La recommandation (no 194) sur la liste des maladies professionnelles, 2002, est utile dans ce contexte. La liste a été établie aux fins de prévention, d'enregistrement, de déclaration et de réparation, et fait l'objet d'un réexamen périodique par le biais de réunions d'experts dont les conclusions sont soumises à l'approbation du Conseil d'administration. La dernière liste actualisée date de 2010. Elle prend en considération les risques chimiques, les biotechnologies, les nouvelles conditions de travail, les incidences sur les travailleurs migrants, l'économie informelle, et les nouvelles formes d'emploi liées à l'externalisation et aux contrats temporaires. Les risques psychosociaux et les maladies mentales occupent une place de plus en plus importante.

Le protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, établit des dispositions en vue de la révision périodique des prescriptions et procédures concernant l'enregistrement et la notification des accidents du travail et des maladies professionnelles, du renforcement des données et des statistiques, et de la détermination des responsabilités des employeurs.

Plusieurs instruments portent sur les maladies liées au travail. La convention (no 139) sur le cancer professionnel, 1974, impose aux pays qui la ratifient d'adopter des politiques visant à prévenir les risques liés à l'exposition prolongée à des agents chimiques ou physiques. Elle prévoit que les travailleurs potentiellement exposés doivent bénéficier de mesures de protection; leur état de santé doit être surveillé, notamment au moyen d'examens médicaux périodiques.

La convention (no 115) sur la protection contre les radiations, 1960, dispose que, lorsque l'exposition à des radiations ionisantes dépasse les niveaux prescrits, le travailleur doit subir un examen médical; l'employeur doit aviser l'autorité compétente; une expertise doit avoir lieu; et des mesures correctives doivent être mises en place, sur la base des avis médicaux et techniques. L'OIT, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN/OCDE) et l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) ont établi des normes communes qui ont été publiées par l'AIEA en 1994. Les maladies dans lesquelles sont en jeu des situations de travail et la sécurité de la population en général doivent être prises en considération dans le cadre de la collaboration interinstitutions.

La convention (no 162) sur l'amiante, 1986, vise à prévenir les effets nocifs de l'amiante et à contrôler les risques pour la santé qui y sont liés. Elle n'impose pas une interdiction pure et simple de l'utilisation de l'amiante – mais une telle interdiction est compatible avec la convention. Le Comité mixte OIT/OMS de la santé au travail gère un programme sur l'élimination de l'amiante.

La production, la manipulation, le stockage et le transport des produits chimiques potentiellement toxiques sont encadrés par la convention (no 170) sur les produits chimiques, 1990, qui couvre aussi l'élimination et le traitement des déchets de ces produits. La convention cherche à envisager toutes les situations dans lesquelles des substances chimiques peuvent provoquer des maladies chez les travailleurs. L'OIT, l'OMS, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), la FAO, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) et la Banque mondiale coopèrent sur la question de la surveillance de l'utilisation des produits chimiques dans le cadre du Programme international sur la sécurité des substances chimiques.

Plusieurs conventions sectorielles s'appliquent à certaines catégories de travailleurs. Le cas des travailleurs de la santé est traité séparément dans cette monographie. Des normes existent aussi pour les personnes travaillant dans les bureaux et les commerces, la construction, les mines, l'agriculture, le travail domestique, les hôtels et les restaurants, ainsi que pour les pêcheurs et les gens de mer.

► Le VIH et le sida dans le monde du travail

Après la découverte de l'existence du sida, quinze ans auront été nécessaires pour que soit reconnu le lien de la maladie avec l'environnement de travail. La Conférence a décidé de se consacrer au VIH/sida une fois achevés les travaux sur la convention (no 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. En 2000, elle adopte une résolution reconnaissant que le VIH/sida met en péril le travail décent. Il soustrait à la main-d'œuvre un grand nombre de personnes en pleine force de l'âge. Des millions de personnes ont perdu la vie ou leurs moyens de subsistance, et quantité d'autres, contaminées par le virus, sont en butte à la discrimination et à la stigmatisation sur leur lieu de travail.

L'élaboration de normes sur le VIH/sida a été précédée par la mise en œuvre pendant plusieurs années d'un programme spécial du BIT comprenant des projets sur le terrain, qui était soutenu par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Préparé en collaboration avec ces dernières, le Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/sida et le monde du travail a été un outil essentiel qui a permis de mener de grandes campagnes de sensibilisation et de nombreuses actions de coopération technique.

Le processus normatif qui a suivi a débouché sur l'adoption de la recommandation (no 200) sur le VIH et le sida, 2010. Revenant sur les raisons justifiant l'adoption de la recommandation, le Directeur général du BIT de l'époque, Juan Somavia, faisait le constat que, dans les pays les plus touchés, la maladie compromettait des décennies de développement et déstabilisait la société. La productivité avait chuté, les compétences et l'expérience se perdaient et les coûts de la main-d'œuvre augmentaient. Juan Somavia soulignait ensuite que la pandémie de VIH/sida suivait les lignes de faille de la société et frappait en particulier les groupes défavorisés et marginalisés.

Les mesures proposées dans la recommandation no 200 concernent à la fois la prévention et le traitement. Aucune discrimination sur la base du VIH et du sida ne devrait s'exercer pour le recrutement ni pour le maintien dans l'emploi. La confidentialité des données personnelles devrait être respectée. Les travailleurs n'ont pas à révéler les informations concernant leur état de santé et ne devraient pas se voir imposer un test de dépistage. Des mesures devraient être prises sur le lieu de travail pour prévenir le harcèlement et la violence. L'accès aux traitements devrait être facilité, et les mesures visant à réaffecter les personnes qui en ont besoin devraient être encouragées.

La recommandation no 200 souligne également que les travailleurs et leurs familles doivent bénéficier de services de prise en charge et de soutien. Dans la logique du consensus existant entre les partenaires sociaux sur le sujet, l'instrument préconise des politiques et des programmes tripartites nationaux. Beaucoup ont été mis en œuvre avec le soutien du BIT.

► SRAS et autres maladies

Du point de vue de l'OIT, le Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu à Copenhague du 6 au 12 mars 1995 a surtout été marqué par l'importance accordée au thème de l'emploi et par le texte de consensus sur les droits et principes fondamentaux au travail, qui a servi de base par la suite à la Déclaration de 1998. Le volumineux programme d'action du sommet abordait toutefois aussi la question des maladies transmissibles.

On peut lire au paragraphe 22 du programme d'action que ces maladies:

posent un grave problème sanitaire dans tous les pays et constituent une des principales causes de décès dans le monde; leur incidence, dans bien des cas, ne fait que croître. Ces maladies font obstacle au développement social et aboutissent souvent à la pauvreté et à l'exclusion sociale. La prévention, le traitement et le contrôle de ces maladies [...] doivent être considérés comme une priorité absolue.

Les 117 chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Copenhague pour le sommet de l'ONU pensaient spécifiquement à la tuberculose, au paludisme et au VIH/sida. A l'époque, le SRAS, le MERS, Ebola, le H1N1, Zika et le COVID-19 n'appartenaient encore qu'à un avenir lointain.

Le Cadre d'action d'urgence de l'OMS couvre un large éventail d'événements de santé publique, notamment les flambées épidémiques de maladies infectieuses, les fuites radionucléaires et les déversements de substances chimiques dangereuses ou d'hydrocarbures. Une catastrophe peut résulter d'un virus (SRAS, Ebola, H1N1, Zika); de radiations (comme à Tchernobyl ou Fukushima); de substances chimiques (comme à Bhopal); ou de tsunamis ou de séismes. Les conflits militaires, les crises humanitaires et le terrorisme sont également à l'origine de situations d'urgence. Dans la quasi-totalité

des cas, l'action mise en place comprend des mesures de sécurité et de santé au travail tant pour les travailleurs de la santé que pour la population directement exposée, et des mesures concernant l'environnement de travail. Du fait de la propagation du COVID-19, bon nombre des éléments des règlements adoptés en 2005 par l'Assemblée mondiale de la santé sont maintenant connus dans le monde entier.

L'OIT a été directement touchée par l'épidémie de SRAS de 2002-03, qui a conduit à l'ajournement d'une réunion préparée de longue date, le Forum de la Chine sur l'emploi. En avril 2003, Pekka O. Aro, un haut fonctionnaire du BIT chargé de cet événement, meurt à Beijing après avoir contracté le virus lors d'un vol international – l'épidémie de SRAS a mis en évidence le rôle des voyages internationaux dans la large diffusion du virus. La crise devient une réalité concrète pour l'ensemble de la communauté de l'OIT, et les délégations se précipitent pour annuler leur participation au forum.

L'OIT et l'OMS ont publié au début du mois de septembre 2014 une note d'information conjointe à l'intention des travailleurs et des employeurs sur le virus Ebola. La maladie à virus Ebola et les éventuels troubles liés au stress post-traumatiques sont considérés comme des maladies professionnelles. Le risque d'infection, la détresse psychologique, la stigmatisation, la violence, le surmenage, la déshydratation liée au port d'un équipement de protection, et les problèmes ergonomiques figurent au nombre des risques. Les voyageurs d'affaires qui se rendent dans les régions touchées sont eux aussi exposés.



Pekka O. Aro dans son bureau du BIT à Genève. Il meurt du SRAS en avril 2003 à Beijing alors qu'il travaille à la préparation du Forum de la Chine sur l'emploi.

► Lignes directrices de l'OIT contre le SRAS

Sollicitée par les hauts responsables de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) chargés des questions de santé dans le cadre de l'épidémie de SRAS, l'OIT a publié en 2004 un guide sur les actions pratiques et administratives à mettre en place en présence d'une maladie infectieuse sur le lieu de travail. Le rapport énonce des mesures détaillées, fondées sur les normes de l'OIT, à prendre tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle du lieu de travail.

La règle générale est que les personnes malades ne doivent pas se rendre sur leur lieu de travail ou que, si elles le font, elles doivent être orientées vers des services leur assurant une prise en charge appropriée. Tous les lieux de travail doivent disposer d'installations sanitaires adéquates, faire l'objet d'un nettoyage quotidien et bénéficier de la circulation d'air frais. Cela montre à quel point des normes adéquates en matière d'environnement, d'une part, et de travail, d'autre part, se rejoignent. En cas de flambée épidémique de SRAS, il convient de mettre en place un dépistage, d'éviter les contacts physiques et d'appliquer la «distanciation sociale». Une quinzaine d'années plus tard, ce sont bien les mêmes mesures qui ont été mises en place face au COVID-19.

Les salariés qui travaillent dans des lieux accueillant le public ont le droit de demander à une personne pour laquelle il existe une suspicion d'infection de quitter le lieu ou bien de cesser de travailler. Les cliniques, les hôpitaux et les établissements d'hébergement médicalisé doivent disposer d'équipements de protection, et les salariés comme les patients doivent observer des mesures d'hygiène, à commencer par un lavage de mains fréquent. Le personnel s'occupant de personnes ayant contracté le SRAS doit porter un équipement de protection complet.

Par ailleurs, des dispositions doivent être prises en ce qui concerne le retour des patients guéris sur leur lieu de travail: utilisation de vêtements de protection pendant une période donnée, soutien psychologique en cas de besoin et communication des informations nécessaires aux collègues, entre autres.

Il convient en outre d'instaurer une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de santé au travail et d'environnement de travail, élaborée en consultation avec les représentants des employeurs et des travailleurs. Cette politique doit en particulier prendre en considération la situation des personnes au chômage, des travailleurs migrants, des immigrés en général, des personnes vivant en marge de la société, et des détenus. Les hôpitaux pouvant prendre en charge les personnes atteintes du SRAS ou de maladies similaires doivent être recensés et dotés des équipements nécessaires. Des dispositions pour le placement en quarantaine et l'isolement à domicile doivent être prévues.

Des normes sont également énoncées pour la protection sociale de toutes les catégories de la population, et notamment le droit à des prestations de chômage et à des garanties contre un licenciement pour cause de maladie. Les modalités de télétravail doivent faire l'objet d'un accord entre le travailleur et l'employeur.

Comme on le voit avec le COVID-19, les crises majeures où le risque de pertes en vies humaines est très élevé font payer un lourd tribut au personnel médical. Des centaines de professionnels ont contracté le virus et sont morts.

Le principe fondamental des normes, réaffirmé au moment de l'épidémie de SRAS, est que les travailleurs peuvent se soustraire à une situation de travail qu'ils estiment dangereuse. Cependant, si le travail, de par sa nature, est associé à un certain degré de risque, le droit de retrait ne peut en principe s'exercer que si ce risque s'est considérablement accru.

7. Une nouvelle crise mondiale se profile à l'horizon

La crise financière asiatique de 1997 laissait présager l'éclatement d'une nouvelle crise internationale. Dans une analyse publiée à l'époque, le BIT estimait *in fine* qu'un investissement, même minimal, dans les régimes de protection sociale aurait permis de sauver des millions d'emplois. La crise a entraîné des changements de régime, notamment en Indonésie, et la mise en place de nouvelles activités de coopération technique fondées sur le dialogue social et sur la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998.

A l'approche d'un nouveau siècle, les forces en jeu dans l'économie mondiale donnaient l'impression qu'une crise était imminente. Dans son premier rapport sur le travail décent, en 1999, le nouveau Directeur général, Juan Somavia, citait en ces termes Klaus Schwab, fondateur du Forum économique mondial: «les marchés financiers semblent être pris de folie: ils humilient les gouvernements, réduisent le pouvoir des syndicats» et créent un sentiment d'extrême vulnérabilité dans la population. En conclusion, le Directeur général estimait que la fin de la guerre froide avait affaibli le sens des visions communes des mandants quant au but à poursuivre.

Dans le cadre du nouveau débat sur une «architecture financière mondiale» – notion qui s'éloignait du «nouvel ordre économique international» – l'OIT a été appelée à faire face à des crises récurrentes d'ajustement et de développement.

Dans son premier rapport, Juan Somavia a présenté le concept de travail décent, marquant une nouvelle étape vers une intégration plus étroite entre les différentes méthodes employées pour résoudre les difficultés rencontrées dans un environnement de plus en plus complexe et mondialisé. Au départ, c'était un moyen assez habile pour conjuguer les objectifs stratégiques que sont la promotion de l'emploi, la protection sociale, les normes et le dialogue social. A la Conférence de 1999, le célèbre économiste Amartya Sen a qualifié ce concept de «nouveau paradigme de développement».



Dans son discours à la Conférence internationale du Travail de 1999, Amartya Sen, lauréat du prix Nobel d'économie, a qualifié le travail décent de nouveau paradigme de développement.

Au début du XXI^e siècle, l'expression «travail décent» est devenue l'étendard des luttes de l'OIT. Dans ses rapports, les Conférences se sont attachées à mettre en avant les déficits de travail décent et à promouvoir la notion d'affranchissement de la pauvreté par le travail. Désireux d'inscrire le travail décent dans l'ADN des politiques économiques et sociales, le Conseil d'administration a adopté en 2003 l'Agenda global pour l'emploi.

Ces concepts ont également été utilisés pour examiner le volet social de la mondialisation. Après deux ans de travaux dans le cadre d'une commission mondiale tripartite indépendante, la notion de mondialisation équitable, devant être abordée du point de vue du travail décent, est venue étoffer la «doctrine» de l'OIT en 2004.

La crise financière de 2008 n'a été ni soudaine ni imprévue. Dans son rapport à la Conférence de 2006, Juan Somavia avait constaté l'existence d'une crise de l'emploi qui ne cessait de s'amplifier à l'échelle mondiale. En dépit d'un taux de croissance de 4,3 pour cent en 2005, l'économie mondiale n'arrivait pas à créer suffisamment d'emplois pour tous les nouveaux venus sur le marché du travail. Il s'en est suivi une désillusion politique ayant des répercussions sur les échanges commerciaux et les investissements internationaux, ce qui a entraîné une montée du protectionnisme, des contrôles migratoires et de la xénophobie. La crédibilité du système politique a été mise à mal lorsque les promesses d'emploi qui avaient servi à gagner les élections n'ont pas été tenues.

Deux années plus tard, Juan Somavia a constaté que la crise se propageait depuis son épicentre, à savoir le secteur du crédit immobilier aux Etats-Unis. Si la croissance s'est poursuivie à l'échelle mondiale, les déséquilibres économiques et sociaux se sont accentués. Le rapport de forces a évolué au détriment des travailleurs et au profit des entreprises qui externalisaient leur production. Ces dernières ne figuraient pas au nombre des «entreprises durables», de plus en plus considérées par l'OIT comme faisant partie de la solution, au même titre que l'augmentation du pouvoir d'achat des moins favorisés, les investissements dans la mise en valeur des ressources humaines et dans les infrastructures, la protection environnementale et le travail décent.

La Conférence de 2008 a tenu à clarifier plus avant les objectifs stratégiques de l'OIT relatifs à l'emploi, aux politiques sociales, aux normes et au dialogue. Elle a alors adopté une Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, laquelle a permis de systématiser et d'intégrer davantage l'examen de ces objectifs dans le cadre des conférences annuelles. Certains protagonistes ayant participé à l'élaboration de la Déclaration l'ont considérée comme un guide destiné à faciliter la mise en œuvre de la Déclaration de Philadelphie.

Les troubles économiques et financiers de 2008 ont été perçus par tous comme une crise mondiale. Les gouvernements et les partenaires sociaux n'avaient pas estimé que les crises régionales, souvent provoquées par des divergences politiques, auraient dû susciter une action concertée et immédiate de l'OIT. Le débat avait essentiellement porté sur les effets de la mondialisation, qui étaient un mélange de menaces et de promesses – autrement dit des crises et des possibilités qu'elle générerait.

C'est sans doute à ce moment-là que les critiques à l'égard de la mondialisation, qui se concentraient à gauche, ont commencé à venir de la droite. D'une remise en question des règles du système, on est passé à l'émergence de mouvements nationalistes extrémistes qui rejetaient le système en bloc. La suite a donné raison au sociologue français Maurice Duverger: les extrêmes se sont rejoints dans leur haine du système. Le XXe siècle nous a appris une chose: les méthodes de l'extrême droite sont souvent si brutales qu'elles réduisent au silence les critiques de l'autre extrême.

Le chômage a continué sa marche ascendante, la pauvreté a persisté, et ce sans répit pendant plusieurs années. Chaque année, on comptabilisait 45 millions de demandeurs d'emploi supplémentaires; au cours des cinq années suivantes, il faudrait créer 500 millions d'emplois, ne serait-ce que pour compenser ces pertes. La menace perçue par les employeurs et les travailleurs était double, à savoir une hausse prolongée du chômage et des inégalités et des entreprises en pleine déconfiture.

A l'occasion de la Réunion régionale européenne qui s'est tenue à Lisbonne, en mars 2009, le groupe des employeurs a lancé une session de haut niveau spécifiquement consacrée aux effets de la crise financière de 2008. Au niveau national, les employeurs avaient fait part de leur profonde inquiétude face à la menace que la crise faisait planer sur leurs entreprises, dont certaines avaient déjà fait faillite. Par la suite, le Conseil d'administration a décidé de modifier l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 2009 et d'instaurer un comité plénier chargé de mettre au point une riposte centralisée: le Pacte mondial pour l'emploi.

► Mesures proposées dans le Pacte mondial pour l'emploi

Le Pacte mondial pour l'emploi a été adopté à la Conférence de 2009, à l'issue d'un sommet sur l'emploi de trois jours, auquel ont participé plusieurs chefs d'Etat et de gouvernement dans le but de «stimuler la reprise économique, [de] créer des emplois et [d']offrir une protection aux travailleurs et à leurs familles». Cet instrument comportait un «éventail cohérent de politiques éprouvées» pouvant être adaptées aux besoins des mandants nationaux de l'OIT.

Le Pacte mondial pour l'emploi proposait un ensemble de mesures pour:

- maintenir les femmes et les hommes dans leur emploi dans toute la mesure possible et soutenir les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, ainsi que les microentreprises;
- soutenir la création d'emplois et promouvoir les investissements dans des secteurs à forte intensité d'emploi, y compris les emplois verts;
- faciliter un retour plus rapide à l'emploi et remédier à la déflation salariale;
- protéger les personnes et les familles touchées par la crise, en particulier les plus vulnérables et celles de l'économie informelle, en renforçant les systèmes de protection sociale de façon à leur garantir un revenu, des moyens d'existence durables ainsi qu'une pension de retraite;
- accélérer le rétablissement de l'emploi et élargir les perspectives d'emploi en agissant simultanément sur la demande et l'offre de main-d'œuvre;
- doter les travailleurs des compétences dont ils auront besoin aujourd'hui et demain.

Le cadre d'action devait être guidé par une approche favorable au travail décent, les principes et droits fondamentaux au travail, l'égalité de genre et le dialogue social, et offrir la possibilité de s'exprimer et de participer.

Plusieurs mesures inspirées de la riposte à des crises antérieures et préconisées par l'OIT pour faciliter la reprise ont été énoncées dans le Pacte mondial pour l'emploi: mettre en place des services publics de l'emploi efficaces, éviter une spirale déflationniste des salaires et lancer des programmes exceptionnels de travaux publics et d'autres dispositifs de création d'emplois directs. Le Pacte fait explicitement référence à la convention (no 131) sur la fixation des salaires minima, 1970.

Il y est souligné que les informations sur le marché du travail peuvent aider les pays à évaluer leurs progrès et qu'il importe de renforcer les capacités nationales de diagnostic et les capacités de conseils relatifs aux politiques sociales. Les pays y sont aussi invités à donner la priorité aux mesures anticrise dans les programmes par pays de promotion du travail décent mis en place avec l'OIT.

Pour gérer les crises, le Pacte mondial pour l'emploi associait des mesures inédites et d'autres déjà expérimentées lors des décennies antérieures, avec des ajustements à la clé. Parmi les mesures notoires figuraient la protection immédiate du revenu, les services de l'emploi et les programmes de travaux publics, ainsi que des fonctions traditionnelles de l'OIT comme la collecte et l'analyse de données. Les mesures inédites concernaient les emplois verts, la promotion d'une «économie à faibles émissions de CO2 et respectueuse de l'environnement», l'appui aux petites et moyennes entreprises et aux microentreprises et les moyens de traiter la question de l'informalité.

Le recours important au dialogue social et la méthode appliquée par l'OIT pour trouver le juste milieu entre soutien à l'emploi et entreprises durables sont les deux éléments qui ont le plus évolué. En axant ses efforts sur les petites et moyennes entreprises, l'OIT reconnaissait qu'elles étaient à l'origine de la plupart des emplois dans le monde. Si, dans les années vingt, ces politiques publiques auraient été taxées d'interventionnisme, on considérerait désormais qu'elles visaient à créer un «environnement propice». L'idée de mettre en place des socles de protection sociale faisait aussi son chemin.

Lorsque le Pacte mondial pour l'emploi a été adopté, les employeurs ont déclaré qu'il incombait aux acteurs nationaux, en particulier aux gouvernements, d'y donner suite. Les travailleurs ont mis l'accent sur le rôle du dialogue social et, notamment, sur la reconnaissance du droit d'organisation des syndicats. Le texte du Pacte invitait les mandants à solliciter le concours de l'OIT selon les besoins, sans instaurer toutefois de nouveau mécanisme formel à cet égard. Les mesures de suivi ont notamment pris la forme d'analyses par pays des modalités d'application du Pacte au plan local, analyses réalisées conjointement par le BIT et le pays concerné.

Le Pacte mondial pour l'emploi est une réalisation remarquable, du même nature que le Programme mondial de l'emploi. Or, la mise en œuvre de ces deux instruments reposait sur les pays qui, bien souvent, n'y ont pas donné la suite voulue. En fin de compte, le Pacte a-t-il subi le même triste sort que le Programme mondial de l'emploi, pour des raisons peu ou prou identiques? Faute de cadre permettant aux pays engagés auprès de l'Organisation d'apporter leur pierre à l'édifice, il est resté centré sur Genève.

Dans les pays coopérants, le tripartisme fait partie du système. Dans ceux qui sont moins enclins à coopérer avec l'OIT, le tripartisme est bien moins présent. Lorsque les mandants aident l'Organisation à sélectionner les pays prioritaires, tout pays n'ayant pas la cote auprès du groupe des employeurs ou du groupe des travailleurs est de facto exclu.

Le Pacte mondial pour l'emploi a servi de point de référence. L'un de ses résultats a été l'intégration de l'OIT dans le G20 qui, au lendemain de la crise financière de 2008, a lui-même remplacé les forums du Groupe des sept (G7) et du Groupe des huit (G8), dont l'importance et la représentativité étaient moindres. Si le G7, créé dans la foulée de la crise pétrolière au début des années 1970, reste le noyau dur de l'OCDE, le Groupe des vingt (G20) polarise quant à lui l'attention de la planète.

8. La nouvelle donne

Le monde multilatéral foisonne de «questions accompagnantes» qui ne respectent pas toujours la chronologie ni le propos du thème principal, mais sont néanmoins indispensables à la compréhension de la nouvelle donne qui est analysée ici. On les évoque souvent à travers un langage codé qui peut être décrypté de plusieurs manières. Au fil du temps, faute de pouvoir être maintenues à l'écart, ces questions accompagnantes ont tendance à se fondre dans le tableau général.

Pour appréhender les défis qui se posent à l'heure actuelle, il est pertinent de regrouper ces «questions accompagnantes» sous la forme de quatre grands thèmes: l'environnement, l'économie informelle, les stratégies de gestion de crise et le changement d'attitude vis-à-vis du secteur privé et du fonctionnement de ses entreprises.

► Environnement, situations d'urgence et crises

La *Symphonie no 7* de Dimitri Chostakovitch, dénommée «Léningrad», est une bonne métaphore de la manière dont les questions environnementales interpellent la communauté internationale depuis les années soixante-dix: telles une marche, elles se sont d'abord annoncées à distance pour monter en puissance et finir par s'imposer.

Le thème de l'environnement a été abordé à l'OIT au début des années soixante-dix. Dans les pays industrialisés, l'augmentation du bien-être matériel a commencé à avoir des conséquences manifestes sur l'environnement. Les mouvements de protestation sociale ont fait de la dégradation de l'environnement leur nouveau cheval de bataille, encouragés par des publications telles que *Printemps silencieux*, de Rachel Carson, parue en 1962. La croissance n'a peut-être pas généré les emplois ni l'activité économique escomptés dans les pays en développement, mais ses conséquences sur l'environnement se sont fait sentir de manière toujours plus prégnante partout dans le monde.

Dans la plupart des pays en développement, l'origine de la dégradation environnementale remonte aux pratiques de l'ère coloniale. Ces pays ont suivi le modèle de développement adopté par les pays industrialisés à l'échelle mondiale alors qu'ils disposaient d'encore moins de moyens à allouer à l'assainissement. La corrélation entre pauvreté, mauvaise santé et environnement était de plus en plus évidente. La faiblesse du contrôle étatique et la nécessité d'accroître les recettes ont laissé peu de place à la protection de l'environnement, et le mouvement syndical s'est davantage préoccupé du revenu, de la santé et des droits des travailleurs que de l'état de l'environnement.

C'est en 1972 que Les Nations Unies commencent à se mobiliser, à l'occasion de leur première conférence sur l'environnement organisée à Stockholm. Une résolution adoptée cette même année par la Conférence internationale du Travail évoquait un tribut «inacceptable» pour la société – famine, maladie, troubles civils, réfugiés économiques. Cette résolution faisait valoir que quatre maladies courantes sur cinq étaient imputables à l'insalubrité de l'eau ou à l'absence de réseau d'assainissement et que chaque jour dans le monde 25 000 personnes décédaient des suites de maladies transmises par l'eau. Cette année-là, Wilfred Jenks reconnaissait que croissance et environnement pouvaient être jugés antagonistes. Il avait toutefois estimé que le monde ne pouvait tourner le dos ni à la croissance ni à la productivité, car elles étaient toutes deux nécessaires dans les pays en développement, où les graves problèmes environnementaux étaient dus à la pauvreté.

Dix-huit ans plus tard, en 1990, le rapport de Michel Hansenne intitulé *L'environnement et le monde du travail* avait conclu que la pollution et l'épuisement des ressources naturelles étaient non seulement devenus une menace sérieuse, mais qu'ils pouvaient même provoquer «la fin du monde, si nous ne [les maîtrisons] pas». Il ne voyait pas de solutions bon marché étant donné que les entreprises devaient élaborer des méthodes de production moins polluantes, qui se révéleraient néanmoins rentables à terme. Les travailleurs étaient invités à demander instamment une plus grande protection dans le monde en développement.

C'est à cette époque que le rapport Brundtland, intitulé *Notre avenir à tous*, avait introduit la notion de développement durable. La catastrophe nucléaire de Tchernobyl, la propagation de substances toxiques provenant de l'usine d'Union Carbide à Bhopal, en Inde, et la marée noire provoquée par le naufrage du pétrolier *Exxon Valdez* avaient permis de sensibiliser davantage l'opinion. Ces drames avaient aussi montré que la quête échevelée d'une production industrielle et économique sans garde-fou constituait un danger grandissant dans un monde avide de progrès mais peu enclin à protéger les travailleurs.

Lorsque la détente a fait place à la guerre froide, l'environnement était alors pour l'OIT un thème ne prêtant pas à controverse politique. C'était un sujet que tous les syndicats européens pouvaient aborder à l'occasion de conférences organisées conjointement. L'Organisation parlait de «milieu de travail», notion parfaitement adaptée à son mandat. La résolution de 1972 précisait que les éléments majeurs de la détérioration du milieu de travail et de l'environnement en général ne faisaient qu'un. La recommandation (no 156) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977, soulignait que les mesures de protection du milieu de travail devaient tenir compte de la protection de l'environnement en général. Il conviendrait d'instaurer une surveillance au plus près des sites de production et d'évaluer les répercussions de la production sur l'environnement en général.

Les appels lancés par Francis Blanchard et Michel Hansenne avant et après le tournant décisif de la guerre froide n'ont guère eu d'écho. Le projet d'approche intégrée du milieu de travail et de l'environnement en général est resté en chantier, priorité étant donnée à la transition économique et politique et à la mondialisation.

En 1992, le Sommet «Planète Terre», aussi désigné comme le Sommet de Rio, a conclu que la protection de l'environnement devait désormais faire partie intégrante du processus de développement. Le Sommet mondial pour le développement durable, organisé en 2002 par l'ONU à Johannesburg, a défini trois piliers pour le développement durable: le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement.

En 2007, l'approche fondée sur le travail décent a gagné les suffrages du système multilatéral mais, comme l'a fait observer Juan Somavia à la Conférence internationale du Travail, les objectifs fixés en matière de protection de l'environnement n'ont pas été atteints. Il en imputait la raison au fait que le modèle du développement mondial était «vicié par la croyance que, lorsqu'il [s'agissait] de concilier les impératifs économiques, les besoins sociaux et les exigences environnementales, les marchés [pouvaient] se substituer à une véritable politique publique». Ainsi s'exprimait-il un an avant le choc de la crise financière mondiale.

Juan Somavia plaidait pour une transition vers des emplois verts, qui soient sans risque pour les personnes et qui préservent la planète. Maintenant que le travail décent avait été universellement accepté, l'heure était venue de l'intégrer à la sphère environnementale. L'OIT pouvait dynamiser les efforts déployés à cette fin, car le lieu de travail était bien l'espace par excellence où les dimensions sociale, économique et environnementale se révélaient inséparables.

L'Organisation était désormais sommée d'agir. Le nombre de conférences internationales sur l'environnement augmentait et la pression causée par la dégradation de l'environnement se faisait sentir. Les organisations d'employeurs et de travailleurs se sont fortement impliquées dans ce processus. La Confédération syndicale internationale (CSI) et l'Organisation internationale des employeurs (OIE) se sont associées au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et ont, en 2007, publié un rapport préconisant une transition vers un travail décent dans un monde durable, à faibles émissions de carbone.

Le thème de l'environnement a été associé aux préparatifs des célébrations du centenaire de l'OIT. En 2013, Guy Ryder a lancé l'initiative verte pour le centenaire aux fins d'examiner comment on pouvait établir une corrélation entre travail décent et transition vers un modèle de développement durable à faible empreinte carbone. L'objectif d'une «transition juste» consistait à créer un maximum d'emplois verts décents. Le BIT a calculé que la mise en œuvre de l'Accord de Paris entraînerait la création de 24 millions d'emplois contre la perte de 6 millions d'autres; il y aurait toujours un bonus net de 18 millions. La perte d'emplois pourrait être compensée par des activités de recyclage et de remise en état.

A sa session de 2013, la Conférence internationale du Travail a aussi tenu une discussion générale sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts. L'idée de base était que l'écologisation des emplois obligeait à innover, renforçant ainsi la résilience des sociétés. Ce processus ne serait toutefois possible qu'en y associant le monde du travail.

En novembre 2015, le Conseil d'administration a adopté les Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables

pour tous. Y figuraient les principes et droits fondamentaux au travail, l'égalité entre hommes et femmes et un environnement propice à l'emploi et aux entreprises. Il n'y avait pas de schéma directeur qui vaille, car chaque cas était différent et l'importance du dialogue social était une nouvelle fois soulignée.

A l'occasion de la 106e session de la Conférence internationale du Travail, en 2017, Guy Ryder a présenté un rapport intitulé *Travail et changement climatique: l'initiative verte*; il y faisait observer que, si jusqu'ici les échanges sur l'environnement avaient eu peu de répercussions sur l'OIT, l'urgence de la situation ne faisait plus aucun doute. Une confrontation simpliste mettant en jeu l'emploi, la croissance, la prospérité matérielle et le développement avait entraîné la paralysie des débats. Il semblait n'y avoir aucune perspective pour l'établissement de nouvelles normes en faveur d'une transition juste. En revanche, l'OIT considérait que la question devait rester transversale et qu'il convenait d'insister sur l'approfondissement de la base de connaissances et des travaux en la matière compte tenu de la spécificité de chaque pays.

La valeur ajoutée qu'offrait l'Organisation consistait toujours à faire intervenir les partenaires directement concernés par les changements climatiques affectant l'emploi et la production. En 2016, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) a calculé que, chaque année, 23,5 millions de personnes étaient chassées de chez elles par les inondations, la famine et d'autres facteurs environnementaux. L'objectif de l'OIT était de limiter le plus possible et de gérer les profonds bouleversements de la production et de l'emploi. Le potentiel de création d'emplois décents devait donc être intégré à la transition vers un développement durable à faible empreinte carbone.

Le débat sur l'environnement n'a peut-être pas débouché sur une nouvelle solution miracle, mais les vues ont largement convergé vers la nécessité d'une transition environnementale juste. Un examen plus attentif montre la corrélation entre ce constat et la recherche d'améliorations dans l'économie informelle, la promotion d'entreprises durables ainsi que la création d'un environnement propice à l'emploi et à l'activité économique. Les solutions proposées ont pour dénominateur commun les normes, les principes et droits fondamentaux au travail et le dialogue social.

► L'économie informelle

Parallèlement à celle de l'environnement, la question de l'économie informelle a gagné en importance au cours de la seconde moitié du XXe siècle. Autrefois dénommée «secteur informel», l'économie informelle a été mise en valeur, pour ne pas dire révélée, par le Programme mondial de l'emploi. Francis Blanchard a attribué cette notion au rapport de la mission pour l'emploi au Kenya qui a précédé le programme. En 1974, il la définissait en ces termes: «les activités de petite entreprise qui [s'étaient] spontanément développées dans les couches à faible revenu de la population, et qui [n'étaient] guère reconnues ou protégées officiellement».

L'économie informelle remet en question certains fondements mêmes de l'organisation économique et sociale et a régulièrement alimenté les rapports présentés par les directeurs généraux à la Conférence internationale du Travail, les discussions de la Conférence et l'action normative. En 2015, la recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, la propulse dans le domaine de compétence des normes internationales du travail.

La recommandation (no 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, avait déjà insisté sur la nécessité de faciliter l'intégration de l'économie informelle dans le secteur formel tout en rappelant dans le même temps que cette transition pouvait réduire la capacité de l'économie informelle à absorber la main-d'œuvre.

Passant en revue les normes qui pourraient s'appliquer à l'économie informelle, Michel Hansenne a mentionné les principes et droits fondamentaux au travail ainsi que la sécurité et la santé au travail. Dans le rapport qu'il a présenté à la 78e session de la Conférence internationale du Travail, en 1991, il a évoqué l'économie informelle comme étant un «terrain à la fois mal connu et controversé». D'un côté, ce secteur procurait du travail et des revenus. De l'autre, il échappait à la réglementation et fournissait une protection sociale inadéquate. Les emplois créés n'étaient pas «illégaux», ils ne permettaient simplement pas l'observation de la législation du travail, mais ils ne pouvaient pas non plus être considérés comme répréhensibles. Sans filets de sécurité sociale,



La coiffure est une microactivité emblématique dans le secteur aussi bien informel que formel. Photographie prise à Antsirabé (Madagascar) en 2017.

l'économie informelle était vulnérable aux ralentissements. Néanmoins, en temps de crise, la demande de ce qu'elle pouvait procurer augmentait régulièrement.

L'économie informelle semblait en permanence sur le fil du rasoir. Elle a vu le jour parce que l'économie formelle ne produisait pas de revenus suffisants. Pour Michel Hansenne, elle faisait office d'«immense réserve de main-d'œuvre», mais il fallait également se garder de la comparer avec l'économie souterraine, étant donné que l'évasion fiscale et l'évitement fiscal n'étaient pas sa raison d'être. L'économie informelle ne pouvait pas non plus être considérée comme une stratégie de survie pour les plus démunis des pays en développement. La croissance seule ne ferait pas disparaître l'économie informelle; c'était plutôt le contraire.

La situation de l'économie informelle n'est pas due à la faiblesse de la législation ou à son inexistence, mais aux conditions prévalant dans ce secteur. Les objectifs définis par les normes doivent être atteints progressivement en commençant, logiquement, par le plus urgent, comme il convient de le faire en cas de crise. Cette approche est comparable à celle utilisée pour l'éradication des pires formes du travail des enfants et pour la mise en place de socles de protection sociale. Elle permet d'améliorer les choses sans pour autant se fixer comme objectif de tout régulariser dans la foulée. Les principes et droits fondamentaux au travail constituent, pour l'OIT, un bon point de départ.

Selon les chiffres de 2019, ce sont soit les travailleurs indépendants, soit les micro, petites et moyennes entreprises qui fournissent 70 pour cent des emplois. Plus le niveau de revenu d'un pays est faible, plus ce pourcentage augmente. Dans les pays à revenu faible, 80 pour cent de la main d'œuvre est menacée par la crise du COVID-19. Dans les pays où le revenu est le plus faible, très peu d'entreprises comptent plus de 50 employés. La perte de ces emplois a pour corollaire la disparition du revenu et des prestations de santé et de vieillesse.

D'après les premières estimations, sur les 2 milliards de personnes travaillant dans l'économie informelle, 1,6 milliard – pour la plupart des femmes – subissent les effets de la crise liée au COVID-19. Quand, dans les pays à revenu faible, 90 pour cent des emplois relèvent de l'économie informelle, il va sans dire que les outils de lutte contre le chômage de masse ont moins de chances de se porter à leur rencontre. Étant donné que, dans le monde, 8 entreprises sur 10 appartiennent à l'économie informelle, le soutien apporté peut plutôt prendre la forme d'une réduction générale des charges et frais courants (par exemple, les frais de communications liés à l'Internet et aux téléphones portables, les frais de transport, les loyers, etc.). La négociation collective et le dialogue social doivent être adaptés à cette réalité.

► Mesures relatives à l'économie informelle

La recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, éclaire sur la manière d'effectuer la transition vers des activités formelles tout en garantissant le respect des droits fondamentaux des travailleurs et en offrant des possibilités de sécurité du revenu, de subsistance et d'entrepreneuriat. La recommandation exprime la nécessité de trouver un équilibre entre la création d'entreprises et l'assurance que des emplois créés seront décents. Elle souligne également qu'il faut prévenir l'informalisation des emplois de l'économie formelle.

La recommandation s'applique à tous les travailleurs et à toutes les unités économiques (entreprises, ménages, travailleurs à leur propre compte, coopératives) de l'économie informelle, y compris aux «travailleurs dont la relation de travail n'est pas reconnue ou pas réglementée». L'objectif est de renforcer les principes et droits fondamentaux au travail en mettant notamment l'accent sur l'égalité hommes-femmes, sur la non-discrimination et sur la sécurité et la santé au travail. La couverture de l'assurance sociale devrait aussi être progressivement étendue à l'économie informelle.

Plusieurs dispositions visent le développement des microentreprises et des petites et moyennes entreprises. Le potentiel entrepreneurial devrait être à la fois préservé et développé, tout comme les capacités d'innovation des travailleurs. Cette approche invite à associer mesures incitatives et respect de la législation et des politiques nationales. Les politiques macroéconomiques devraient être favorables à l'emploi.

La recommandation souligne la nécessité de créer un cadre favorable à la liberté d'association et au dialogue social. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient proposer leurs services aux travailleurs et aux unités économiques de l'économie informelle.

Une annexe comprenant une liste de conventions et de recommandations souligne à quel point les normes internationales du travail devraient guider la transition vers une activité économique et des emplois plus formels et plus sûrs. Cette liste est soumise à des réexamens du Conseil d'administration.

► Réponses à la crise dans le cadre de l'Agenda du travail décent

Bien des crises ayant mis l'OIT à contribution trouvent leur origine dans le déplacement massif de travailleurs. Dans les années 1920, l'Organisation a soutenu les efforts déployés par Fridtjof Nansen au nom de la Société des Nations pour aider les réfugiés russes qui fuyaient la guerre civile. L'effondrement de l'Empire russe avait entraîné le déplacement de près de deux millions de personnes, soit un afflux de population supérieur à celui des réfugiés venus du Moyen-Orient et d'Afrique, lequel a provoqué en 2015 des crises et des blocages de niveau local en Europe. Après avoir œuvré

concrètement sur le terrain pendant plusieurs années, l'OIT a repassé le flambeau de l'aide aux réfugiés à la Société des Nations. Aujourd'hui, c'est le Haut-Commissariat des Nations Unies (HCR) pour les réfugiés qui en a la charge.

A dessein ou non, les conflits militaires ont souvent lourdement touché les populations civiles. En outre, le nombre et l'ampleur des catastrophes naturelles n'a cessé d'augmenter. Si les avis divergent quant au lien de cause à effet entre ces catastrophes et la dégradation de l'environnement, il n'en demeure pas moins que l'incidence de ces catastrophes a été exacerbée par la masse de population vivant dans les zones urbaines ou rurales touchées par des séismes, des tempêtes ou des tsunamis.

Nombreux sont les lieux où l'OIT a été sollicitée pour reconstruire au sortir d'une crise. Suite aux accords de paix ayant mis fin au cruel conflit qui a frappé le Cambodge, un vaste programme de reconstruction a été mené à Siem Reap, à proximité du temple d'Angkor Wat. L'OIT et l'UNESCO ont conjugué leurs efforts afin de nettoyer le site pour le rendre accessible au tourisme mondial. Le réseau routier desservant le complexe archéologique et la région a été construit grâce à un programme de l'OIT à haute intensité de main-d'œuvre, illustrant comment utiliser au mieux la main-d'œuvre pour générer un travail décent et durable.

Dans le rapport intitulé *Un travail décent*, présenté en 1999 à la Conférence internationale du Travail, Juan Somavia esquissait les grandes lignes d'un nouveau programme sur la reconstruction et les investissements à forte intensité d'emploi, qui serait conçu pour les situations apparaissant dans le sillage des crises et dans des conditions de pauvreté extrême. C'est ainsi qu'on a mis sur pied un programme dédié à la gestion des crises, ayant vocation à reconnaître la désintégration du tissu social et la détérioration de l'emploi ainsi que les situations de pauvreté accompagnant les différentes formes de crises. Le rapport qui a promu la notion de travail décent situait les origines des crises dans les guerres et les conflits armés, les mauvaises récoltes, les fluctuations macroéconomiques, les catastrophes climatiques et les situations de pauvreté extrême persistantes. Les mouvements sociaux et les transitions politiques pouvaient aussi provoquer des crises qui nécessitaient des interventions. Les modules d'intervention devaient être conçus de manière à maintenir les niveaux de revenu à court terme, et à favoriser les investissements et la capacité de production à plus long terme.

Le programme focal créé en 1999 n'avait pas des origines institutionnelles au sein du BIT. Les interventions étaient conduites par des équipes spéciales faisant intervenir différentes sections du siège ainsi que des fonctionnaires sur le terrain. Les ripostes aux crises reposaient sur des interventions relatives à l'emploi, sur la coopération tripartite et sur la mise en œuvre des conventions fondamentales. Passer de l'aide d'urgence à la restauration de la dignité, de la sécurité et de l'autonomie signifiait qu'il fallait promouvoir la création d'emplois par les entités publiques et privées, les compétences, les activités des entreprises et les marchés qui fonctionnaient bien. L'OIT intervenait aussi bien en cas de conflit armé que de catastrophe naturelle comme les tremblements de terre et les glissements de terrain. Il s'agissait au départ de créer des emplois même si, dans le cas de l'Argentine, ce sont des mesures de politique sociale que l'on a appliquées pour répondre à la crise économique.

Par la suite, l'OIT a poursuivi ses activités de lutte contre la crise dans le cadre de son programme phare intitulé «Des emplois au service de la paix et de la résilience». Des mesures d'aide ont été élaborées pour les situations de conflit armé, pour les personnes déplacées, les réfugiés, dans le cas de catastrophes naturelles ou de pays en transition. Ce programme s'appuie sur le développement des investissements à forte intensité d'emploi, des compétences technologiques, professionnelles et entrepreneuriales, des services d'emploi, du secteur privé et de l'économie locale ainsi que des entreprises pour surmonter les crises aiguës. Les activités déployées se fondent sur le renforcement de la capacité institutionnelle, le respect des principes et droits fondamentaux au travail et le dialogue social.

Les mesures de reconstruction prises par l'OIT suite au séisme qui a frappé Haïti en 2010 comprenaient le lancement de travaux publics ainsi qu'une aide aux entrepreneurs locaux du secteur privé pour leur permettre de faire une offre concernant des projets à forte intensité de main-d'œuvre qui soient compatibles avec l'approche du travail décent. Après les ravages du tsunami survenu en décembre 2004, l'OIT a lancé un vaste programme de relèvement dans la province d'Aceh, en Indonésie. Parmi les premières mesures figurait la mise en place de services publics de l'emploi en situation d'urgence, de programmes «argent liquide contre travail» visant à soutenir les personnes et la trésorerie du système, et de programmes «vivres pour le travail». S'y sont ajoutées la promotion des microentreprises, des petites et moyennes entreprises et de la microfinance, ainsi que la valorisation des services de développement des entreprises, de la formation professionnelle et managériale et du développement de l'entrepreneuriat féminin.



La restauration du site archéologique d'Angkor Vat à proximité de Siem Reap (Cambodge) et la construction du réseau routier qui le dessert ont été réalisées dans les années quatre-vingt-dix grâce à un programme à haute intensité de main d'œuvre du BIT.

L'institutionnalisation et la pérennisation de l'aide d'urgence se sont accompagnées de consultations avec les représentants des employeurs et des travailleurs. Les situations de travail des enfants ou de travail forcé devaient être évitées. Lorsque, en mai 2009, le cyclone *Nargis* a largement dévasté le delta de l'Irrawaddy (Myanmar), l'Organisation a mis en œuvre un projet de création d'emplois et de moyens de subsistance dans la région, et ce malgré les décisions d'écarter toute coopération technique du BIT avec le Myanmar. Cette initiative a été proposée par le groupe des travailleurs en vue d'empêcher le recours au travail forcé, qui était motif des restrictions.

► Recommandation no 205

De plus en plus pressée d'agir face à la multiplication des conflits et des catastrophes, l'OIT a réexaminé ses normes afin d'être en mesure d'affronter de tels périls. Adoptée à l'occasion de la Conférence de l'OIT tenue à Philadelphie, en 1944, la recommandation no 71 sur la transition de la guerre à la paix avait facilité la démobilisation et le rétablissement de l'emploi après la seconde guerre mondiale. Cela dit, les guerres en question se jouaient entre les nations, pas en leur sein. Cette recommandation avait été rédigée avant que l'on ne recoure à la négociation collective et au dialogue social pour élaborer les politiques économiques nationales. De nouvelles menaces découlant des changements climatiques, des catastrophes naturelles et de l'inconséquence des entreprises multinationales étaient apparues. En outre, ladite recommandation n'avait pas abordé les questions de prévention, de préparation ni de résilience.

L'idée phare de la recommandation (no 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017, est de prendre des mesures «en faveur de l'emploi et du travail décent pour la prévention, le redressement, la paix et la résilience face aux situations de crise résultant de conflits et de catastrophes». Les conflits armés demeurent un problème épineux: au moment où cette recommandation était élaborée, 55 conflits étaient en cours dans 29 pays. Le plus souvent, cette violence n'est pas entre des groupes armés; elle est dirigée contre des personnes et contre la population civile. En outre, dans plusieurs parties du monde, comme en Haïti, en Somalie, aux Philippines, au Myanmar et en Indonésie, les catastrophes naturelles et les conflits ont eu lieu simultanément.

Qu'en est-il aujourd'hui? Comme l'a montré la présente monographie, il existe une corrélation entre politique de l'emploi et crise depuis que l'OIT existe. L'approche en trois volets englobant l'assurance-chômage, les services d'emploi et les travaux publics a été globalement préservée, tout comme la place centrale accordée à la coopération tripartite. Le renforcement des principes et droits fondamentaux au travail a fait ressortir les droits humains en jeu.

On a estimé qu'entre 2005 et 2014 les coûts économiques induits par les conflits et les catastrophes dans le monde s'élevaient à 1 300 milliards de dollars des États-Unis. Les secours apportés dans le cadre de l'aide humanitaire ont représenté 1 pour cent de ces coûts; de plus, moins de 1 pour cent de cette aide a été consacrée à la prévention.

Aux fins de prévention et de ciblage des interventions, la recommandation no 205 préconise d'identifier des groupes vulnérables tels que les travailleurs migrants, mais aussi les agents de santé nécessaires pour prendre en charge les victimes. Les peuples indigènes et tribaux, qui sont expressément visés dans la recommandation no 205, constituent un groupe particulièrement exposé.

La convention (no 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, porte sur la protection et les droits d'un secteur de la société durement touché par les crises d'origine humaine et naturelle. Les peuples indigènes et tribaux sont souvent laissés de côté pour ce qui est de la protection de la santé, de l'éducation, de l'emploi et des services d'inspection du travail. Les situations de crise peuvent entraîner pour eux des déplacements et la perte de leurs terres, et l'obligation de les consulter peut fort bien rester lettre morte.

Il faudrait avoir recours à la coopération tripartite dans toutes les situations de crise, à des fins de prévention et de secours. Cette coopération devrait être tout particulièrement encouragée dans les pays où les relations entre les pouvoirs publics et les syndicats ou entre les partenaires sociaux posent problème. Les programmes de reconversion peuvent permettre de répondre au besoin accru d'agents et de services de santé et de sécurité en vue de soutenir des populations vulnérables. Les syndicats sont encouragés à participer à cet élan en intensifiant le réseautage via les médias sociaux.

► Le rôle du secteur privé

Le fait d'envisager les activités du secteur privé comme une solution aux crises économiques et aux crises de l'emploi a constitué un changement notable, le quatrième depuis la fin de la guerre froide et l'ouverture de l'économie de marché mondiale. Les positions adoptées par l'OIT et ses directeurs généraux successifs ont été contrastées: il est parfois reproché aux entreprises de déstabiliser la croissance et l'emploi, mais c'est d'elles qu'on attend le salut. Qui dit vrai?

Comme toujours, il n'existe pas de vérité seule et unique et la réponse dépend entièrement du comportement des entreprises. De nos jours, il semblerait que le nombre de travailleurs révolutionnaires souhaitant en finir avec le règne du patron soit assez limité. Le secteur privé ne forme pas une entité homogène et immuable, et il importe de comprendre ses aspects évolutifs.

Lorsque le chômage généralisé a perduré après la première guerre mondiale, le maintien des emplois et leur création étaient réputés relever des pouvoirs publics. Dans les années vingt, Albert Thomas évoquait prudemment l'octroi de prêts et l'aide aux entreprises privées. L'approche keynésienne prévalait: l'Etat devait essentiellement intervenir pour augmenter le pouvoir d'achat afin de maintenir la demande de produits sur le marché.

L'originalité de la doctrine du New Deal tel qu'elle s'était développée résidait dans l'utilisation à grande échelle de fonds publics pour relancer les investissements privés. En 1935, Harold Butler avait parlé de «réamorcer la pompe de l'économie» en citant l'exemple de ce qui se pratiquait aux Etats-Unis, en Allemagne, en Argentine, au Japon et en Suède. Les capitaux inemployés étaient injectés dans des investissements promettant sécurité et profits sur le long terme.

En 1966, David Morse avait choisi d'axer sur l'industrialisation le rapport qu'il avait présenté à la Conférence internationale du Travail; il l'avait qualifiée de «condition essentielle du progrès économique et social» et avait notamment proposé «la constitution d'une nouvelle classe d'entrepreneurs, capables de créer de nouvelles entreprises». Les pays socialistes et les partenaires des travailleurs dans ces pays, en particulier la Fédération syndicale mondiale (FSM), avaient répondu que des activités contrôlées par l'Etat ou par les travailleurs devraient prendre le relais. Leur référence de fraîche date était Cuba. Cela dit, David Morse constatait aussi que les gouvernements avaient de plus en plus conscience du fait que «l'industrialisation ne saurait être le seul fait d'initiatives particulières spontanées et étrangères les unes aux autres». Dans les pays en développement, les structures syndicales étaient un maillon faible et la direction était composite, reposant à la fois sur une participation étrangère, nationale, privée et publique. En tant qu'employeur principal, l'Etat avait souvent intérêt à garder le contrôle du secteur privé.

En 1992, les employeurs et les travailleurs participant à la Commission des résolutions de la Conférence avaient réglé de manière bilatérale un conflit persistant, résultant de la proposition des employeurs de reconnaître le rôle joué par l'«esprit d'entreprise». Les travailleurs s'étaient opposés à ce qu'ils considéraient comme une position idéologique dans la transition postcommuniste. Pourtant, les gouvernements se tournaient eux aussi de plus en plus vers des solutions proposées par le secteur privé. Soutenir la création d'un environnement propice aux entreprises pouvait générer davantage d'emplois que des interventions ponctuelles.



Le puissant tsunami qui a frappé Banda Aceh (Indonésie) en décembre 2004 a traîné un bateau à trois kilomètres de l'océan. L'OIT a participé à la reconstruction de l'économie locale.

S'en était suivie une «résolution concernant le rôle des entreprises dans la croissance de l'emploi et la création du plein emploi productif et librement choisi». La résolution mentionnait que ce rôle devait inclure «la promotion et l'encouragement de la création et du développement d'entreprises sans réglementation inutile et sans interférence bureaucratique excessive» et «la promotion de la liberté syndicale et de la négociation collective libre et volontaire».

Grâce à la multiplication des programmes en faveur des entreprises lancés par le Bureau, le groupe des employeurs avait adopté cette nouvelle approche lors des discussions sur les normes à venir. Les employeurs souhaitaient disposer de normes qui appuieraient la promotion de l'emploi et qui seraient plutôt des recommandations que des conventions.

En 1998, la Conférence a adopté la recommandation (no 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998. Son préambule disposait que deux tiers des nouveaux emplois étaient créés dans les petites et moyennes entreprises. Cette recommandation traite en grande partie de l'ensemble des politiques économiques, budgétaires, industrielles, régionales et de transport qui sont définies par les gouvernements et devraient faciliter l'accès aux marchés. La recommandation demande expressément que soient levés les obstacles excessifs.

La recommandation vise également les conventions qui, lors de cette même session de la Conférence, avaient servi de base à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. L'équilibre est ainsi préservé entre la création d'entreprises et la protection fondamentale des droits des travailleurs, la fourniture d'emplois de qualité, en particulier pour les femmes, et la consultation avec les partenaires sociaux.

Dans une perspective de gestion des crises, la recommandation fait observer que, «en période de difficultés économiques, les gouvernements devraient chercher à fournir une assistance solide et efficace aux petites et moyennes entreprises et à leurs travailleurs», notamment aux femmes, aux chômeurs de longue durée, aux travailleurs âgés, aux étudiants, aux minorités ainsi qu'aux peuples indigènes ou tribaux. La recommandation n'évoque pas les microentreprises, dénomination que l'OIT intégrera seulement en 2015 dans sa terminologie, lorsque la Conférence tiendra une discussion générale sur ce sujet. L'attention grandissante portée aux microentreprises et aux travailleurs indépendants a correspondu à un changement d'attitude vis-à-vis de l'emploi et de l'activité économique. Dans les années soixante, l'OIT faisait encore référence à l'«artisanat».

Plus on souligne le rôle des petites et moyennes entreprises, plus la question de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle se pose. Les chevauchements sont nombreux, tant en ce qui concerne l'inadaptation de la réglementation que le manque d'infrastructures logistiques.

Le rapport sur le travail décent, que le Directeur général a présenté en 1999 à la Conférence internationale du Travail, reconnaissait que «[l]es entreprises sont la clé de la croissance et de l'emploi dans les économies ouvertes». Le Directeur général, Juan Somavia, déclarait que «l'OIT [devait] se présenter comme le centre international de compétences et de données utiles aux entreprises», en particulier concernant les

normes, les codes, la législation, la sécurité et la santé des travailleurs et la bonne gouvernance des entreprises. Juan Somavia ajoutait qu'il était essentiel que l'OIT accorde suffisamment d'attention aux entreprises si elle voulait être au fait des pratiques et des réalités du monde du travail.

L'Agenda global pour l'emploi de 2003 a inscrit le développement des entreprises au nombre de ses domaines clés. Il se fondait sur plusieurs outils, dont les services d'appui destinés aux entreprises et aux coopératives dans le cadre de programmes de développement économique local.

Le concept d'entreprises durables est lié à l'objectif de développement durable, conformément à l'esprit du rapport Brundtland de 1987. La session de 2007 de la Conférence internationale du Travail avait estimé que ce concept faisait partie des trois composantes – sociale, économique et environnementale – du monde du travail. La durabilité était étayée par les normes internationales du travail, les droits humains, le développement social et la primauté du droit, et elle reposait sur une politique macroéconomique saine et stable. Les conclusions de la Conférence évoquaient la «quête légitime de profits» des entreprises, combinée à la nécessité d'un développement qui respecte le travail décent, la dignité humaine et la durabilité de l'environnement.

A l'échelon de l'entreprise, durabilité rimait avec dialogue social, mise en valeur des ressources humaines, bonnes conditions de travail, productivité, salaires et partage des avantages, responsabilité sociale des entreprises, bonne gouvernance et bonnes pratiques des entreprises.

Les objectifs de développement durable adoptés par l'ONU en 2015 reconnaissent également que l'entreprise privée, l'investissement et l'innovation sont des «moteurs de la productivité et donc de la croissance économique et de la création d'emplois». Ils ne peuvent prendre corps qu'en présence d'un secteur privé dynamique où les entreprises respectent les droits des travailleurs.

En 2019, le rapport de la Commission mondiale sur l'avenir du travail de l'OIT avait défini un «modèle économique et d'entreprise centré sur l'humain» dans lequel les investissements devaient «s'appuyer sur un climat commercial favorable et sur des incitations au financement à long terme».

Le Préambule de la Déclaration du centenaire de l'OIT reconnaissait l'importance des entreprises durables «comme créatrices d'emplois et pour promouvoir l'innovation et le travail décent». Le dispositif de la déclaration préconisait:

[d'appuyer le rôle du secteur privé en tant que principale source de croissance économique et de création d'emplois en promouvant un environnement favorable à l'entrepreneuriat et aux entreprises durables, en particulier les micro, petites et moyennes entreprises ainsi que les coopératives et l'économie sociale et solidaire, afin de générer du travail décent, de parvenir au plein emploi productif et d'améliorer les niveaux de vie pour tous.

9. Aller de l'avant

La présente monographie, présentée selon un ordre chronologique et complétée par des sections thématiques, n'a pas pour but d'affirmer que la crise du COVID-19 découle logiquement de la manière dont les forces économiques, sociales, environnementales et politiques ont orienté le cours des cent dernières années. Il n'est toutefois pas excessif d'affirmer que, tandis que l'OIT s'employait activement à promouvoir la justice sociale, des forces obscures étaient à l'œuvre pour provoquer une autre crise mondiale. Peut-être sommes-nous aujourd'hui aux prises avec ces dangereux explosifs encore enfouis dans les profondeurs cachées de nos sociétés –, comme les désignait Frédéric Passy, premier prix Nobel de la paix, dont David Morse citait les propos il y a cinquante ans.

Peut-être s'agit-il, en définitive, d'un avant-goût de la catastrophe environnementale tant redoutée depuis un certain temps. Dans la crise actuelle, la menace n'est pas celle de voir Venise, Jakarta et New York englouties par les eaux en raison de l'élévation du niveau des mers, ni celle d'une destruction provoquée par des séismes, des tsunamis ou des cyclones. Cette crise présente une troublante similitude avec le risque qu'une bombe à neutrons – et non une explosion nucléaire entraînant une destruction massive – puisse purement et simplement effacer toute trace de vie – comme l'évoque le roman postapocalyptique de Nevil Shute, *Le dernier rivage*, publié en 1957. De fait, le monde est en présence d'une force parfaitement indifférente à tout enjeu politique : la nature.

Les quatre piliers de la réponse de l'OIT à la pandémie de COVID-19 montrent que le phénomène auquel nous sommes confrontés est d'une bien plus grande ampleur que les conséquences d'une maladie. Ces piliers sont les suivants : 1) stimuler l'économie et l'emploi ; 2) soutenir les entreprises, les emplois et les revenus ; 3) protéger les travailleurs sur leur lieu de travail ; 4) s'appuyer sur le dialogue social pour trouver des solutions.

S'il est généralement malavisé de gloser sur une lutte qui vient de s'engager, il est toutefois raisonnable d'en évaluer les premières étapes afin de rectifier le tir au besoin pour en optimiser le résultat. Il est en outre nécessaire de déceler les points faibles, notamment s'ils occultent certaines causes sous-jacentes de la crise.

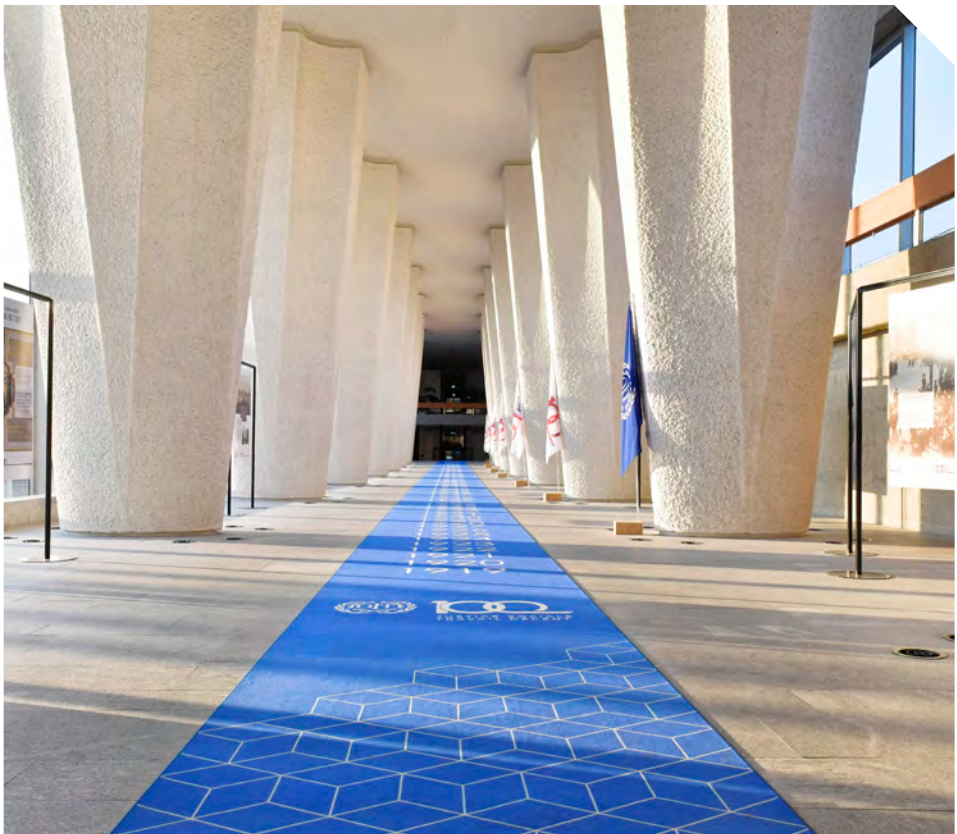
Il ressort clairement de la crise que les outils initialement mis au point par l'OIT constituent l'arsenal fondateur de toute intervention face à une crise de l'emploi et à une crise sociale, même dans le contexte actuel. Les mesures à mettre en œuvre pour remédier aux conséquences d'une récession économique, d'une crise de l'emploi ou d'une catastrophe naturelle associent les diverses formes d'assurance sociale, les politiques actives du marché du travail et les travaux engagés par les pouvoirs publics. Elles prévoient une assistance passive aussi brève que possible ainsi que des initiatives destinées à construire la voie – l'expression étant fréquemment à prendre au pied de la lettre – de la sortie de crise.

Le poids du rôle dévolu au secteur privé dans la création d'emplois a évolué. La disparition des économies planifiées a en effet considérablement accru nos attentes vis-à-vis de l'entrepreneuriat privé. Le soutien à l'emploi et le soutien aux entreprises

sont désormais considérés comme l'avvers et le revers d'une même pièce. Si l'on craignait hier l'intervention de l'Etat, on aspire aujourd'hui à ce que les pouvoirs publics soutiennent les entreprises durables. Par ailleurs, une proportion considérable d'entreprises, dont le nombre ne cesse vraisemblablement de croître, s'efforcent d'atteindre un niveau satisfaisant de durabilité dans leurs activités.

La question maintes fois posée concernant la portée et la forme que devait revêtir l'intervention de l'Etat, planification y compris, semble – du moins pour l'instant – être reléguée dans l'oubli, au même titre d'ailleurs que les divergences de vues sur les mérites respectifs de l'économie organisée, du laissez-faire, du capitalisme, du socialisme et, d'une manière générale, des diverses modalités de la gestion publique.

Après la seconde guerre mondiale, l'OIT a intégré la notion de droits de l'homme dans son système de normes. Depuis l'instauration d'une économie de marché mondiale, tout environnement propice à la croissance et à l'emploi se doit d'inclure à la fois les principes et droits fondamentaux au travail et le dialogue social.



La pandémie de COVID-19 a contraint les organisations du système des Nations Unies à fermer leurs portes et à recourir au télétravail. Ci-contre, l'allée des Colonnades déserte au BIT.

La situation des groupes les plus vulnérables est devenue de plus en plus préoccupante pour l'ensemble de la communauté internationale. La décolonisation a eu pour effet de diviser le monde entre pays développés et pays en développement. Les ajustements structurels qui ont été opérés pendant une certaine période ont aggravé les divisions sociales qui aujourd'hui n'épargnent aucune société. Dans toute crise de l'emploi de grande ampleur, ce sont les travailleurs indépendants et les travailleurs des micro, petites et moyennes entreprises qui paient le plus lourd tribut, d'autant que la plupart se trouvent dans l'économie informelle.

Un développement économique effréné est bien à l'origine des graves menaces environnementales qui ont remplacé le risque de guerre nucléaire dans les scénarios d'avenir apocalyptiques.

La mécanique de l'économie de marché mondiale, caractérisée par l'interaction en temps réel de toutes ses composantes, a révélé combien le monde est vulnérable à un phénomène à la fois connu et inconnu: la maladie.

La lutte contre le VIH/sida et l'expérience acquise avec le SRAS et le virus Ebola ont permis d'élaborer un modèle d'intervention détaillé, immédiatement applicable, ciblant les mesures et les équipements de protection nécessaires pour faire face aux maladies qui se propagent au-delà des frontières nationales. Ces mesures vont des protocoles à respecter sur le lieu de travail aux politiques sociales et de l'emploi, en passant par la coopération internationale. La riposte immédiate à l'épidémie de COVID-19 a montré que les conventions de l'OIT relatives à la sécurité et à la santé au travail fournissent – pour autant qu'elles soient appliquées – les orientations requises en temps de crise.

La principale réponse de l'OIT à la crise est toutefois axée sur la reconstruction. L'objectif visé n'est pas tant de rétablir la situation antérieure, sachant qu'elle fait partie intégrante du problème, que d'améliorer les choses. La crise a aussi mis en évidence que la responsabilité première incombe à cet égard aux pouvoirs publics. La gestion des crises ne saurait faire l'objet d'une sous-traitance, mais elle peut être mutualisée. De fait, la coopération avec les représentants des employeurs et des travailleurs constitue un véritable leitmotif dans les normes internationales du travail. Cette coopération n'est pas une option parmi d'autres, mais bel et bien une nécessité.

Le rapport de 2019 sur l'avenir du travail mentionnait que «la concentration du pouvoir économique et le déclin du poids des organisations de travailleurs et de la négociation collective ont contribué à accroître les inégalités au sein des pays». Si les mesures destinées à surmonter une crise ont été élaborées dans le souci des intérêts des travailleurs, le lancement de travaux publics de grande ampleur a produit d'une extension des incitations aux entreprises et aux employeurs. Mais l'accompagnement nécessaire, le recours à la négociation collective et au dialogue social n'a cessé de décliner.

► Les groupes vulnérables

Dans toute crise, deux catégories de groupes vulnérables appellent une vigilance particulière: le personnel chargé de la sécurité physique et du bien-être de la population et les groupes les plus exposés de la population elle-même, dont beaucoup sont des travailleurs. Dans le cadre d'une pandémie comme celle du COVID-19, le personnel médical fait naturellement l'objet d'une attention amplement justifiée. Parmi les autres groupes à risque figurent les agents des services publics et privés et toutes les personnes amenées à être en contact direct avec la population générale. La pandémie a alerté l'opinion sur la situation de certains groupes, comme le personnel des transports aériens et les marins, dont les effectifs comportent bon nombre de femmes et de migrants.

Il est manifeste qu'il y a violation des dispositions de la convention du travail maritime lorsque des marins se voient refuser l'accès à terre ou que les Etats du port refusent de traiter les malades.

Qu'il s'agisse de travail ou de loisirs, nombreux sont les cas où nos sociétés modernes font largement appel à un volant de main-d'œuvre mal rémunérée et défavorisée. Or, lorsqu'une crise survient, c'est précisément cette main-d'œuvre qui se retrouve en première ligne. Il existe de solides arguments, étayés par les normes internationales du travail, pour que chacun de ces groupes bénéficie d'un suivi après la crise du COVID-19. Il conviendra en outre qu'au lendemain de cette crise on procède à une réévaluation de leurs salaires et de leurs conditions de travail, l'objectif étant d'empêcher que toute amélioration en matière de rémunération et d'avantages ne soit remise en cause aux premiers signes d'une embellie.

► Une réponse nationale centralisée

La pandémie de COVID-19 a montré qu'au nom du bien commun certaines activités doivent être menées à une échelle suffisamment vaste et soumises à une gestion et à des processus décisionnels centralisés. Le bien-être de la population doit continuer à relever au premier chef des pouvoirs publics et de leurs élus. S'il est nécessaire de coopérer avec toutes les composantes de la société – quitte à faire pression sur les récalcitrants si besoin est –, la gestion d'une crise ne saurait être «externalisée». Les entités privées appelées à intervenir pour protéger la santé et la sécurité de la population sont elles aussi tenues de respecter des consignes centralisées.

Il importe par ailleurs que le rétablissement de l'autorité ne débouche pas sur de l'autoritarisme. Une comparaison avec la période de l'entre-deux-guerres est à cet égard instructive, l'OIT ayant examiné la question de l'intervention de l'Etat dans l'économie et la planification. Les directeurs de l'Organisation avaient alors dû soigneusement

préciser que toute planification devait être compatible avec le jeu démocratique de l'économie de marché et du dialogue.

Dans les années trente, on a pu constater certaines similitudes entre le New Deal des Etats Unis et le mode de développement industriel de l'Allemagne et de l'Italie. Du point de vue de l'emploi, les deux formules se sont révélées plus fructueuses qu'une attitude de laissez-faire. La différence essentielle a résidé dans la volonté d'accepter et d'utiliser la contribution de partenaires sociaux indépendants. Il n'était pas envisageable d'obtenir le résultat voulu en sacrifiant la liberté et la justice sociale.

Dans le cadre de la crise du COVID-19, ce sont bel et bien les pouvoirs publics qui ont été aux commandes. Ils ont bénéficié, dans la plupart des pays, du soutien des parlements nationaux et des collectivités locales ainsi que de la communauté scientifique. Ce phénomène pourrait inverser la tendance qui a sapé les fondements de l'Etat-providence, mais une simple démonstration d'autorité de l'Etat ne suffira pas pour y parvenir.

► Poser un diagnostic

Au début de la pandémie de COVID-19, on disposait déjà des connaissances nécessaires pour en contrer les effets; concrètement parlant, l'état de préparation laissait en revanche à désirer. Savoir dans quelle mesure on aurait pu anticiper la riposte est une question secondaire par rapport à la nécessité de bien comprendre que, si les catastrophes de cette nature affectent globalement notre environnement, leur propagation est particulièrement rapide dans les milieux de travail qui devraient, de ce fait, rester en état d'alerte quasi permanent.

A l'avenir, toute réponse nécessitera une connaissance concrète des circonstances qui ont concouru à propager la crise. Au cours de ses premières années d'existence, l'OIT a déployé beaucoup d'énergie pour collecter des données et analyser les tenants et les aboutissants de l'emploi et du chômage. Le COVID-19 s'est rapidement répandu dans les milieux de travail par le biais des réseaux commerciaux et des circuits touristiques qui couvrent toute la planète. Pertes d'emplois et récession économique comptent parmi ses répercussions les plus lourdes. La pandémie frappe ses victimes à l'aveugle mais, où qu'elle s'étende, elle est particulièrement dévastatrice dans les contextes où les facteurs sociaux, économiques et environnementaux présentent de graves déficiences.

Ce virus semble prospérer à la faveur de différents facteurs: interaction entre l'homme et l'animal, voyages, logement et urbanisation, état des services de santé et des services sociaux, offre de soins préventifs et curatifs pour les malades et les infirmes. Il existe une corrélation entre la piètre qualité de l'air, du logement et de l'assainissement – autant de problèmes liés à l'environnement de travail – et le nombre de décès occasionnés par une pandémie donnée.

Pour combattre efficacement la maladie, encore faudra-t-il ne jamais oublier que de nombreux facteurs convergent pour alimenter la crise: la pauvreté, l'emploi précaire, les faiblesses des structures de gouvernance, la vulnérabilité environnementale, la charge disproportionnée qui pèse sur les femmes, et le nombre important de migrants, étrangers ou nationaux. Ces facteurs sont certes présents sur certains marchés urbains d'Asie de l'Est et du Sud-Est ou d'Afrique, mais on peut tout aussi bien les considérer comme caractéristiques des conditions de vie et des lieux de travail des migrants dans tous les pays, y compris les plus riches. La main-d'œuvre migrante est abondante dans les services de santé, le transport de personnes, la restauration, la construction et le travail domestique.

► Une programme de reconstruction

Comme l'a reconnu Albert Thomas, c'est l'action internationale qui constitue le maillon faible de tout plan de gestion de crise. Jusqu'ici, seulement une coordination internationale minimale a été appliquée pour contrecarrer le COVID-19. Les appels en faveur d'une solidarité et d'une riposte mondiales orchestrées par le système multilatéral n'ont pas donné lieu à une action commune de grande ampleur. Bien que confronté au même problème, chaque pays s'est avant tout soucié de sa propre situation.

Les initiatives multilatérales ont toutefois admis l'importance des impératifs sociaux. Le groupe du G20, composé de 19 chefs d'Etat et de gouvernement et de l'Union européenne, a vu le jour lors de la crise financière internationale de 2008. En mars 2020, le groupe a défini clairement ses priorités en s'engageant à soutenir un programme d'aide se chiffrant en milliers de milliards de dollars. Déterminés à faire tout ce qui serait nécessaire, les dirigeants mondiaux ont déclaré qu'après le sauvetage des vies humaines la priorité serait d'assurer la protection de l'emploi et du revenu de la population. Leurs trois autres objectifs étaient, par ordre d'importance décroissant, la stabilité budgétaire, la croissance et la reprise. Ils ont demandé à l'OIT et à l'OCDE de surveiller l'incidence de la pandémie sur l'emploi. Une certaine prudence commande toutefois de rappeler que cette demande, si opportune soit-elle, n'a pas une portée beaucoup plus large que celle adressée à l'OIT par la Société des Nations dans les années vingt.

Dans le cadre de la réunion virtuelle extraordinaire convoquée par l'Arabie saoudite en avril 2020, les ministres du travail et des affaires sociales du G20 se sont toutefois montrés plus explicites, en s'engageant à solliciter l'avis de l'OIT, de l'OCDE et du Groupe de la Banque mondiale pour résoudre les crises à court terme et pour planifier la reprise à moyen et long terme.

Même si le système multilatéral n'est pas en mesure d'agir politiquement de manière décisive, il y a davantage à espérer d'une action, qu'il suffira de qualifier de «technique», conduite par l'intermédiaire d'institutions spécialisées – OMS, OIT, FAO, PNUE, UNESCO – ou de programmes spéciaux de l'ONU comme le HCR, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le Programme alimentaire mondial

(PAM). Les diverses interventions destinées à faire face aux conflits ou aux catastrophes naturelles sont généralement attribuables à plusieurs organisations participantes. Les mesures susmentionnées, prises en situation d'urgence sanitaire, sont aussi souvent le fruit d'une coopération entre plusieurs institutions. Ce mode opératoire a par ailleurs l'insigne avantage de prévenir toute politisation de l'aide humanitaire ou sanitaire.

L'assistance de l'OIT, guidée par le corpus normatif de l'Organisation, a principalement résidé dans les compétences techniques et l'appui qu'elle a pu proposer à ses mandants tripartites: organisation de programmes d'éducation et de formation, mise en place de systèmes de sécurité et de santé au travail, élaboration de lois et contrôle de leur application, le dénominateur commun de toutes ces initiatives étant le souci d'élaborer les politiques de l'emploi les plus pertinentes. Il est toutefois préoccupant de savoir avec certitude – comme l'avait déjà déclaré Albert Thomas en 1921 – que les mesures examinées par l'OIT ne peuvent être vraiment efficaces que si elles s'inscrivent dans un cadre de politiques économiques et sociales générales.

On peut désormais considérer que l'approche du travail décent constitue un acquis, intégré dans le système multilatéral. Au début du siècle, les objectifs du Millénaire pour le développement, définis par l'ONU, n'ont pas su en saisir l'importance. Les objectifs de développement durable adoptés en 2015 comprenaient, quant à eux, toute une gamme d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux. L'objectif no 8, dont l'OIT est le principal garant, porte sur la croissance économique durable, l'emploi productif et le travail décent.

► Le problème lié aux examens par les pairs

L'OIT rappelle depuis une centaine d'années qu'il importe de fournir des connaissances et des données statistiques comparables et de les associer à l'expérience acquise via l'application des normes du travail. L'histoire de l'OIT s'est faite sur fond de collecte de données, de recueil de statistiques et d'études comparatives. L'enjeu a rarement porté sur l'obtention des données, mais plutôt sur leur utilisation.

Dans son rapport à l'occasion de la dernière Conférence tenue avant la seconde guerre mondiale, le Directeur John G. Winant justifiait l'intérêt d'étudier les mêmes phénomènes dans un grand nombre de pays différents, en faisant valoir que cette démarche permettait d'exclure les éléments contingents propres à tel ou tel pays pour mieux mettre en lumière ceux qui sont communs à tous.

Les problèmes peuvent être communs, mais la façon de les aborder peut varier considérablement, et ce pour diverses raisons. Les conclusions de la Réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles de 1987 et du Pacte mondial pour l'emploi de 2009 prenaient acte de la singularité de chaque pays. L'absence de solution universelle est une profession de foi reprise avec une telle constance qu'elle doit désormais constituer la référence obligée de toute action internationale.

Le mécanisme de contrôle des normes a été conçu pour détecter les situations préoccupantes. Les tendances plus générales sont analysées sur la base d'informations agrégées, les données des pays n'étant utilisées qu'à titre d'exemple. Les études par pays ne servent généralement pas à tirer des conclusions ni à suggérer au pays de modifier sa politique.

Contrairement à l'OCDE, l'OIT ne dispose pas d'un système classique d'examen des études par pays. Les études de l'OCDE sont établies par le secrétariat, qui s'appuie sur les informations communiquées par les ministères des Finances des pays concernés. Ces études peuvent permettre d'inciter la communauté internationale à approuver des recommandations risquant d'être perçues comme désobligeantes politiquement parlant et concernant fréquemment les politiques du travail et les politiques sociales. Dans les rapports internationaux, les fonctionnaires des finances publiques n'hésitent pas à manifester leur désaccord avec certaines personnalités politiques ou certains syndicats. Le système de contrôle de l'OIT portant sur les questions relatives au travail et les questions sociales, qui présente des similitudes avec celui de l'OCDE, repose essentiellement sur des allégations de violation des normes du travail, soumises en bonne et due forme. Lorsque le mécanisme de l'OIT est saisi d'une affaire, le litige en question se trouve déjà généralement à un stade avancé.

Des essais d'examen par les pairs ont certes été menés, notamment dans le cadre des études par pays qui, dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, ont été analysées par le Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international au sein du Conseil d'administration. On peut également citer les rapports établis annuellement au titre de la Déclaration de 1998 par les pays qui n'ont pas ratifié toutes les conventions fondamentales. Or, comme le montre l'expérience du Programme mondial de l'emploi et du Pacte mondial pour l'emploi, les pays sont très réticents à discuter de leur situation sociale au niveau international. Toute proposition visant à instaurer un suivi international du volet social et du volet relatif au travail dans la gestion des crises doit tenir compte de cette réalité.

Nous poursuivons la recherche d'un modèle qui permettrait d'examiner honnêtement la situation du travail décent dans chaque pays dans un état d'esprit ouvert et constructif. Une telle quête ne peut aboutir qu'à travers un authentique dialogue entre les gouvernements, les employeurs et les syndicats. L'objectif n'est nullement d'exhiber les bonnes pratiques ni de conspuer les mauvaises. S'agissant de la mise en œuvre du travail décent, l'inventaire des succès et des carences est déjà richement pourvu. L'OIT a déjà accès, sous une forme ou sous une autre, à la plupart des informations concernant chaque pays. Serait-il utopique d'imaginer qu'on puisse les utiliser de manière rationnelle pour donner des orientations et agir rapidement? Le nouvel investissement dont nous avons besoin doit principalement viser un changement de mentalité.

Le travail des enfants est l'un de ces domaines cruciaux qui laissent entrevoir une lueur d'espoir. Si l'OIT a rencontré au départ une certaine réticence en lançant le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), c'est parce que certains pays craignaient que la transparence et la reconnaissance des problèmes entraînent des sanctions commerciales, des retraits d'investissement, voire le boycott des consommateurs. Après y avoir inclus la notion de coopération technique, on a pu constater que

la volonté de transparence des pays concernés constituait un argument décisif contre la prise de sanctions.

Serait-il envisageable d'adopter une approche analogue pour les situations dans lesquelles pauvreté, risques environnementaux et risques sanitaires se conjuguent pour provoquer des catastrophes comme la pandémie de COVID-19? Une évaluation rationnelle montre que de telles situations exigent des interventions allant bien au-delà de ce qui dépend de la seule volonté politique. La maxime énoncée dans la Déclaration de Philadelphie – «la pauvreté, où qu'elle se trouve, menace la prospérité de tous» – pourrait-elle être invoquée dans le but de recenser les dangers et de concevoir des programmes pragmatiques pour y remédier?

Le BIT et les pays Membres savent comment éviter que des problèmes nationaux ne prennent trop d'ampleur. Un syndicat, par exemple, peut solliciter l'intervention du Bureau. D'une manière générale, les contacts directs entre le Bureau et les parties concernées qui s'établissent en pareil cas permettent de rechercher une solution sans avoir à mobiliser le mécanisme de contrôle des normes. La garantie du degré de confidentialité facilite la participation de tous les protagonistes. De nombreux syndicalistes qui étaient détenus ont été libérés après de telles interventions. Les missions de contacts directs du Bureau et les missions tripartites faisant appel aux partenaires sociaux peuvent également jouer un rôle majeur.

L'approche consultative utilisée aux fins de la mise en œuvre de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale montre, du reste, qu'il existe d'autres possibilités. Ainsi, le service d'assistance en place, qui permet aux entreprises d'obtenir informations et conseils sur les normes applicables et les bonnes procédures de gestion, pourrait être complété par une prestation de services consultatifs auprès des personnes soucieuses de résoudre les problèmes découlant des dispositions de la déclaration.

► Redynamiser le dialogue social

La singularité de l'OIT dans le système multilatéral tient à la coopération tripartite et à la pratique du dialogue social. Dans le meilleur des cas, le dialogue social entre les parties concernées aboutit à des accords volontaires qui ont force de loi et sont assortis d'un mécanisme d'examen et de suivi; au pire, les parties ont toute latitude pour rechercher une solution ultérieure.

Jusqu'à la fin de la guerre froide, la position de l'OIT était assez ambiguë quant aux responsabilités respectives des secteurs public et privé en matière de création d'emplois. La notion d'«entreprise durable», qui a marqué une évolution majeure dans le lexique de l'OIT, n'est pas étrangère à la philosophie qui sous-tend le système tripartite. Une entreprise durable doit être fondée sur un accord mutuellement avantageux: les employeurs et les travailleurs se reconnaissent mutuellement des droits et, dans un souci de pragmatisme, choisissent de coopérer. Pour les gouvernements, c'est un gage de paix sociale, de production et de croissance.

Il existe toutefois un déficit de dialogue social, qui puise ses origines dans des facteurs tant idéologiques qu'institutionnels et qui tend à s'aggraver depuis les années quatre-vingt. Les employeurs privés sont aujourd'hui moins enclins à reconnaître les avantages de la négociation collective et de la coopération entre les syndicats et la direction qu'ils ne l'étaient au cours de la période de reconstruction et de prospérité qui a duré jusqu'à la fin des années soixante-dix.

On s'est accommodé trop aisément d'arguments imputant les difficultés à une baisse du taux de syndicalisation ou au fait que la négociation collective ne serait plus adaptée aux nouvelles formes de travail. De tels arguments auraient déjà pu être avancés dès 1919, auquel cas toutes les valeurs que l'OIT a défendues seraient restées lettre morte. Au lieu de prétexter les carences des partenaires, mieux vaudrait réfléchir à une meilleure organisation, soit en recourant aux technologies de pointe, soit en investissant le champ de l'économie informelle.

L'être humain a mis au point de nouvelles techniques pour gérer la production et les services en temps réel. Pourquoi ne pas concevoir des programmes qui favorisent la négociation collective, l'échange d'informations et la concertation entre travailleurs et employeurs au sein des systèmes qui ont été créés? Le dialogue social, lui aussi, est un dispositif éminemment adaptable, susceptible d'être utilisé dans des unités de toutes tailles et dans tous les types d'activités.

Le dialogue social est un processus chronophage, qui ne débouche pas toujours sur des résultats concrets et qui, souvent, n'engendre que frustration de part et d'autre de la table de négociation. Même dans ce cas, il faut éviter que chacun des partenaires n'en vienne à méconnaître les revendications et les points de vue de l'autre partie. Si les personnes mandatées pour se concerter et négocier en viennent à se détourner l'une de l'autre, les rouages du dialogue social se grippent, et il est alors bien difficile de le relancer.

► Rétablir l'équilibre

Dans de nombreux pays, le COVID-19 a suscité diverses formes de coopération tripartite, et cela en dépit d'une tendance à l'érosion du dialogue social. La Confédération syndicale internationale (CSI) et l'OIE ont adopté des positions communes sur l'action à mener face à la crise. Des réunions tripartites organisées aux niveaux national et sectoriel ont abouti à des accords prévoyant des réaménagements concernant les salaires, les conditions d'emploi et la protection sociale. Des questions cruciales touchant aux licenciements, aux délais de préavis ainsi qu'au financement des régimes de retraite et autres prestations sociales ont été réexaminées. Certaines mesures d'ajustement au niveau du lieu de travail ressemblent à celles mises en œuvre après la crise financière de 2008.



Une gestion consensuelle de la crise. Sharan Burrow, secrétaire générale de la CSI, et Roberto Suarez Santos, secrétaire général de l'OIE à la session du centenaire de l'OIT, juin 2019.

Il est à craindre, toutefois, que le regain d'intérêt pour le dialogue social, qui est lié à la crise, ne soit un phénomène ponctuel. Bon nombre d'accords portant sur des interventions imminentes ou à court terme devront faire l'objet d'un suivi et d'adaptations en continu – au même titre que toute situation exceptionnelle ayant une incidence sur les emplois, le revenu, les investissements et les perspectives du marché.

Le recours au dialogue social et à la coopération tripartite permet de ne plus avoir besoin de légiférer à l'avance sur les modalités de gestion d'une situation de crise. Dans certains cas, les conventions collectives peuvent également comporter des clauses de sauvegarde pour les situations extraordinaires qui touchent les emplois et le revenu.

Pour des raisons d'ordre idéologique, mais aussi des questions de domination politique et économique, le dialogue social est resté au point mort pendant bien trop longtemps. Depuis la fin de la guerre froide, il existe un consensus sur le rôle du secteur privé et des entreprises durables. La nécessité de venir en aide aux travailleurs et aux entreprises apparaît comme une évidence lorsque survient une crise qui les frappe autant les uns que les autres. Mais est-il si difficile d'accepter l'idée que l'action à mener en pareil cas doit s'inspirer et s'accompagner d'accords négociés entre les représentants des employeurs et des travailleurs?

La reconnaissance explicite du rôle du secteur privé évoquée plus haut est allée systématiquement de pair avec la réaffirmation constante de l'importance tout aussi grande des principes et des droits fondamentaux au travail, des normes internationales du travail et du dialogue social. Le bilan que l'on peut tirer d'une gestion des crises réussie corrobore la validité du pacte qui doit cimenter cet équilibre.

S'il est évidemment souhaitable d'avoir à utiliser le moins possible les outils de gestion des crises, il est néanmoins nécessaire d'entretenir et de tester constamment les instruments qui ont été conçus en prévention des crises. Nous ne pouvons pas nous permettre de laisser dans l'oubli les outils dont nous disposons pour faire face aux crises ni la manière d'en tirer parti. Si l'on considère la pandémie de COVID-19 et la réponse apportée sur le plan social et sur le front de l'emploi, force est malheureusement de constater que c'est précisément ce qui est en train de se produire dans bien des endroits.

Réfléchissant à la récession de 1931, Albert Thomas concluait que le chômage était devenu un problème essentiellement psychologique. Il trouvait néanmoins réconfortant que les solutions offertes par la législation sociale n'aient pas été remises en cause. Il serait rassurant qu'il en soit ainsi pour les nobles idéaux qui ont, un siècle durant, patiemment forgé au sein de l'OIT les principes des normes internationales du travail, du dialogue social et d'une coopération multilatérale efficace.

Annexes

► Les normes internationales du travail: un repère en temps de crise

Les normes internationales du travail ont toujours une utilité en temps de crise, quelle qu'en soit l'origine. Bien que ces normes ne soient pas élaborées dans le but exprès de faire face à une crise ou à une situation exceptionnelle, elles établissent, décennie après décennie, un socle minimum devant être respecté en toutes circonstances. Les normes plus anciennes ont été remplacées, comme la convention (no 2) et la recommandation (no 1) sur le chômage, 1919. Généralement, les principes qu'elles énoncent continuent d'influencer les normes plus récentes traitant des mêmes questions. Les normes portent sur divers volets du travail décent. Certaines, dites sectorielles, régissent des professions spécifiques. Le guide intitulé «Les règles du jeu», actualisé en 2014, présente de manière concise et accessible les normes internationales du travail.

En mars 2020, le Département des normes internationales du travail du BIT a publié une fiche d'information pour répondre aux questions fréquentes sur les principales dispositions des normes à prendre en compte dans le contexte de l'épidémie de COVID-19.

La Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par le Conseil d'administration en 1977 et révisée périodiquement depuis, liste en son annexe les normes pertinentes. La recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, comporte une annexe similaire.

Principes et droits fondamentaux au travail

Convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Convention (no 29) sur le travail forcé, 1930

Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930

Convention (no 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957

Convention (no 138) sur l'âge minimum, 1973

Convention (no 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

Convention (no 100) sur l'égalité de rémunération, 1951

Convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

Gouvernance

Convention (no 81) sur l'inspection du travail, 1947

Protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947

Convention (no 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969

Convention (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964

Convention (no 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Politique de l'emploi

Convention (no 88) sur le service de l'emploi, 1948

Recommandation (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964

Recommandation (no 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984

Convention (no 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988

Convention (no 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983

Recommandation (no 162) sur les travailleurs âgés, 1980

Convention (no 158) sur le licenciement, 1982

Recommandation (no 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998

Recommandation (no 193) sur la promotion des coopératives, 2002

Convention (no 181) sur les agences d'emploi privées, 1997

Recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015

Recommandation (no 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017

Liberté syndicale

Convention (no 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921

Recommandation (no 94) concernant la collaboration sur le plan de l'entreprise, 1952

Convention (no 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971

Convention (no 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Convention (no 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975

Convention (no 154) sur la négociation collective, 1981

Politique sociale

Convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952

Recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012

Convention (no 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962

Convention (no 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962

Convention (no 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982
Recommandation (no 29) sur l'assurance-maladie, 1927
Convention (no 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967

Conditions d'emploi

Convention (no 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949
Recommandation (no 198) sur la relation de travail, 2006
Convention (no 150) sur l'administration du travail, 1978
Convention (no 160) sur les statistiques du travail, 1985
Convention (no 140) sur le congé-éducation payé, 1974
Convention (no 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975
Convention (no 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981
Convention (no 177) sur le travail à domicile, 1996
Recommandation (no 203) sur le travail forcé (mesures complémentaires), 2014

Sécurité et santé au travail

Convention (no 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 et
Recommandation (no 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981
Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981
Convention (no 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006
Convention (no 161) sur les services de santé au travail, 1985
Convention (no 183) sur la protection de la maternité, 2000
Convention (no 139) sur le cancer professionnel, 1974
Convention (no 115) sur la protection contre les radiations, 1960
Convention (no 162) sur l'amiante, 1986
Convention (no 170) sur les produits chimiques, 1990
Convention (no 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988
Convention (no 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964
Convention (no 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979
Convention (no 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977
Recommandation (no 115) sur le logement des travailleurs, 1961
Convention (no 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995
Convention (no 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993
Convention (no 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001
Convention (no 190) sur la violence et le harcèlement, 2019

Catégories particulières

Convention (no 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989
Convention (no 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011
Convention (no 110) sur les plantations, 1958
Protocole de 1982 relatif à la convention sur les plantations, 1958
Convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006)
Convention (no 188) sur le travail dans la pêche, 2007
Convention (no 137) sur le travail dans les ports, 1973
Convention (no 149) sur le personnel infirmier, 1977
Convention (no 172) sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991
Convention (no 177) sur le travail à domicile, 1996
Convention (no 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949
Convention (no 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 et
Recommandation (no 151) sur les travailleurs migrants, 1975

Temps de travail

Convention (no 1) sur la durée du travail (industrie), 1919
Convention (no 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930
Convention (no 47) des quarante heures, 1935
Recommandation (no 116) sur la réduction de la durée du travail, 1962
Convention (no 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921
Convention (no 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957
Convention (no 132) sur les congés payés (révisée), 1970
Convention (no 171) sur le travail de nuit, 1990
Convention (no 175) sur le travail à temps partiel, 1994

Salaires

Convention (no 95) sur la protection du salaire, 1949
Convention (no 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992
Convention (no 131) sur la fixation des salaires minima, 1970

► Références

Publications

Rodgers, Gerry, Eddy Lee, Lee Swepston, Jasmien Van Daele. *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*. Ithaca, New York, Cornell University Press; Genève, BIT, 2009.

Maul, Daniel. 1999. *L'Organisation internationale du Travail: 100 ans de politique sociale à l'échelle mondiale*. Berlin, De Gruyter, 2019.

Alcock, Anthony. *History of the International Labour Organization*. New York, Octagon Books, 1971.

Shotwell, James T. *The Origins of the International Labour Organization*. 2 vol. New York, Columbia University Press, 1934.

Hoethker, Dorothea, et Sandrine Kott, dir. de publication. *A la rencontre de l'Europe au travail. Récits des voyages d'Albert Thomas*. Paris, Publications de la Sorbonne; Genève, BIT, 2015.

BIT. *Edward Phelan and the ILO. The life and Views of an International Social Actor*. Genève, 2009.

Morse, David. *L'origine et l'évolution de l'Organisation internationale du Travail et son rôle dans la communauté mondiale*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1969.

Hansenne, Michel. *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide*. Chêne-Bourg, Editions ZOE, 1999.

Blanchard, Francis. *L'Organisation internationale du Travail. De la guerre froide à un nouvel ordre mondial*. Paris, Seuil, 2004.

BIT. Les règles du jeu. *Une brève introduction aux normes internationales du travail*. Edition révisée, Genève, 2014.

BIT. Commission mondiale sur l'avenir du travail. *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*. Genève, 2019.

BIT. Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*. Genève, 2004.

BIT. *Mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi: stratégies de l'emploi en appui au travail décent*. Document de «vision», Genève, 2006.

ONU. Commission mondiale sur l'environnement et le développement. *Notre avenir à tous*. Oxford (texte original publié chez Oxford University Press), 1987.

PNUE/OIT/OIE/CSI. *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world*, 2008.

BIT. *Severe Acute Respiratory Syndrome SARS. Practical and administrative responses to an infectious disease at the workplace*. Bangkok, 2004.

BIT. *Small matters. Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs*. Genève, 2019.

Lee, Eddy. *The Asian financial crisis: the challenge of social policy*. Genève, BIT, 1998.

Brian Wenk, Nick Rain. *The Work of Giants. Rebuilding Cambodia*. BIT, Bangkok, 2002.

BIT. *Guide des travailleurs au sujet de la recommandation (no 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience*. Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), Genève, 2019.

BIT/OMS. *Sécurité et santé au travail durant les crises sanitaires: Un manuel pour la protection des personnels de santé et des équipes d'intervention d'urgence*. Genève, 2020.

Rapports du Directeur et du Directeur général

SDN. *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, troisième session, Genève, 1921.

SDN. *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, quatrième session, Genève, 1922.

SDN. *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, quatorzième session, Genève, 1930.

SDN. *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, seizième session, Genève, 1932.

BIT. *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, dix-huitième session, Genève, 1934.

BIT. *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, dix-neuvième, Genève, 1935.

BIT. *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, vingt-quatrième session, Genève, 1938.

BIT. *L'évolution économique et sociale*, Rapport du Directeur, Conférence internationale du Travail, XXVe session, Genève, 1939.

BIT. *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*, Rapport du Directeur par intérim, Conférence internationale du Travail, New York, 1941.

BIT. *Rapport du Directeur*, Conférence internationale du Travail, vingt-septième session, Paris, 1945.

BIT. *Rapport du Directeur général*, Conférence internationale du Travail, trente-deuxième session, Genève, 1949.

BIT. *Industrialisation et Travail*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, cinquantième session, Genève, 1966.

BIT. *Le programme mondial de l'emploi*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, cinquante-troisième session, Genève, 1969.

BIT. *La technique au service de la liberté. L'homme et son milieu: Rôle de l'OIT*, Rapport du Directeur général / Partie 1, Conférence internationale du Travail, cinquante-septième session, Genève, 1972.

BIT. *Prosperité et mieux-être. Objectifs sociaux de la croissance et du progrès économiques: Rôle de l'OIT*, Rapport du Directeur général / Partie 1, Conférence internationale du Travail, cinquante-huitième session, Genève, 1973.

BIT. *Problèmes et perspectives*. L'action de l'OIT, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 59e session, 1974.

BIT. *Redressement économique et emploi*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 76e session, Genève, 1989.

BIT. [*L'environnement et le monde du travail*](#), Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 77e session, Genève, 1990.

BIT. [*Le dilemme du secteur non structuré*](#), Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 78e session, Genève, 1991.

BIT. [*Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre. La justice sociale dans une économie qui se mondialise*](#): un projet pour l'OIT, Rapport du Directeur général (partie I), Conférence internationale du Travail, 81e session, Genève, 1994.

BIT. [*Un travail décent*](#), Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87e session, Genève, 1999.

BIT. [*Changements dans le monde du travail*](#), Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 95e session, Genève, 2006.

BIT. [*Le travail décent au service du développement durable*](#), Introduction du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, rapport I (A), 96e session, Genève, 2007.

BIT. [*Le travail décent: Défis stratégiques à venir*](#), Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 97e session, Genève, 2008.

BIT. [*Vers le centenaire de l'OIT. Réalités, renouveau et engagement tripartite*](#), Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 102e session, Genève, 2013.

BIT. [*Travail et changement climatique: l'initiative verte*](#), Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 106e session, Genève, 2017

Rapports et documents

BIT. [*Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail*](#), Conférence internationale du Travail, 108e session, Genève, 2019.

—. [*Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*](#), Conférence internationale du Travail, 97e session, Genève, 2008.

—. [*Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*](#) (annexe révisée le 15 juin 2010), Conférence internationale du Travail, 86e session, Genève, 1998.

—. [*Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale*](#), adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa 204e session (Genève, novembre 1977) et amendée à ses 279e (novembre 2000), 295e (mars 2006) et 329e (mars 2017) sessions.

—. [*Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail*](#), Conférence internationale du Travail, 26e session, Philadelphie, 10 mai 1944.

—. [*Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables*](#), Conférence internationale du Travail, 96e session, Genève, 2007.

—. [*Conclusions concernant les petites et moyennes entreprises et la création d'emplois décents et productifs*](#), Conférence internationale du Travail, 104e session, Genève, 2015.

—. [*Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*](#), Conférence internationale du Travail, 98e session, Genève, 19 juin 2009.

—. Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail, Genève, 4-17 juin 1976. [*Bulletin officiel. vol. LX, 1977, Série A, no 2.*](#)

- Réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles, Genève, 23-25 novembre 1987, [Bulletin officiel, vol. LXXI, 1988, Série A, no 3](#).
- Réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles, Genève, 23-25 novembre 1987, [document de travail](#).
- [Travail des enfants: l'intolérable en point de mire](#), sixième question à l'ordre du jour, rapport VI (1), Conférence internationale du Travail, 88e session, Genève, 1999.
- [Promouvoir l'emploi et le travail décent dans un monde en mutation](#). Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie B), Conférence internationale du Travail, 109e session, 2020.
- [La relation de travail: Guide annoté sur la recommandation no 198](#), Genève, 2007.
- [Maladie à virus Ebola: sécurité et santé au travail](#). Note d'information conjointe OMS/OIT à l'intention des travailleurs et des employeurs, 25 août 2014 (mis à jour le 5 septembre 2014).
- [Independent evaluation of the InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction](#), octobre 2003.
- [Déclaration finale du Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement du G20 consacré au COVID-19](#).
- [Rebuilding Haiti: Debris Management, Reconstruction and Employment Promotion after the 2010 Earthquake](#). Note d'information, Genève, 2016.
- [Earthquake-Tsunami Response: ILO Proposals for Reconstruction, Rehabilitation and Recovery](#). Jakarta, 2005.
- [Myanmar turns a corner](#). World of Work, numéro spécial 2013.
- [Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous. Rapport final de la Réunion tripartite d'experts sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts](#) (Genève, 5-9 octobre 2015), document GB.326/POL/INF/1.
- [Résolution concernant le rôle des entreprises dans la croissance de l'emploi et la création du plein emploi productif et librement choisi](#), Conférence internationale du Travail, 79e session, Genève, 1992.
- ONU. [Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international](#), Assemblée générale des Nations Unies, 1er mai 1974, A/RES/3201 (S-VI).
- [Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030](#), Assemblée générale des Nations Unies, 25 septembre 2015, A/RES/70/1.
- Programme d'action, [Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995](#), New York, 1996.

Discours

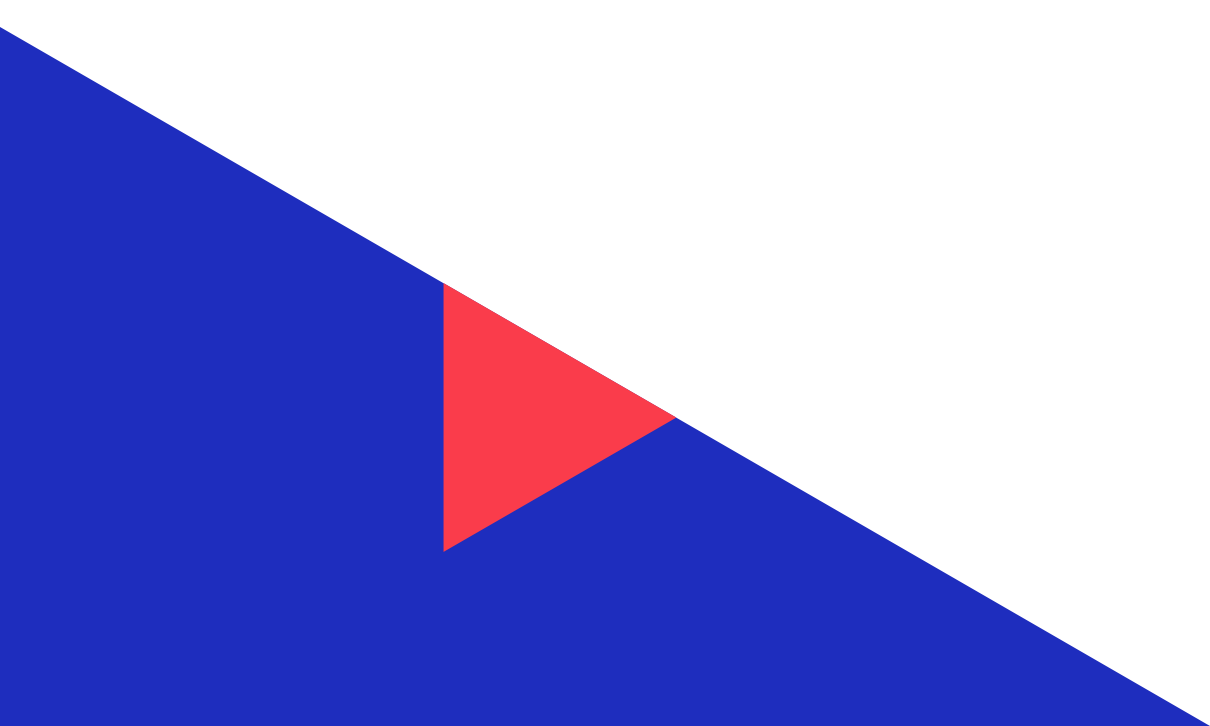
[Lessons from the Irish internationalist who organized social justice](#). Allocution prononcée par Guy Ryder, Directeur général du BIT, à l'ouverture de la Conférence Edward Phelan, Dublin, 14 février 2013.

[ILO and the Social Infrastructure of Peace](#). Allocution prononcée par David A. Morse, Directeur général du BIT, à l'occasion de la remise du prix Nobel de la paix, Oslo, 11 décembre 1969.

► Liste de sigles et acronymes

ACTRAV	Bureau des activités pour les travailleurs
AEN-OCDE	Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire
AFL	Fédération américaine du travail
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BIT	Bureau international du Travail
CIT	Conférence internationale du Travail
CSI	Confédération syndicale internationale
COVID-19	maladie à coronavirus 2019
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
G7	Groupe des sept: Allemagne, Canada, Etats-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Royaume-Uni
G20	Groupe des vingt: Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, République de Corée, Royaume-Uni, Turquie, Union européenne
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
H1N1	sous-type du virus de la grippe A
IPEC	Programme international pour l'abolition du travail des enfants
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIE	Organisation internationale des employeurs
OIT	Organisation internationale du Travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial (Nations Unies)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SARS	syndrome respiratoire aigu sévère
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
VIH/sida	virus de l'immunodéficience humaine et syndrome de l'immunodéficience acquise



Depuis un siècle, l'Organisation internationale du Travail (OIT) élabore des normes internationales du travail et conçoit des moyens d'action pour atténuer les effets des crises de l'emploi et des crises sociales. L'objectif est de défendre l'emploi et les revenus, de promouvoir une activité économique durable et de protéger la sécurité et la santé des travailleurs qui se trouvent directement exposés à des dangers. L'OIT est guidée dans son action par sa quête de justice sociale et par la participation des employeurs et des travailleurs à cette démarche grâce à la coopération tripartite et au dialogue social.

La pandémie de COVID-19 a révélé quelle était la dynamique des risques dans un monde mondialisé. Elle a mis en lumière la nécessité d'utiliser les outils disponibles pour endiguer les crises sociales et économiques et pour garantir la sécurité et la santé des travailleurs.

Le présent ouvrage retrace l'évolution de ces outils et illustre l'efficacité avec laquelle ils ont été utilisés au cours des cent dernières années. L'OIT continue de les adapter à un environnement en constante mutation, mais leur essence reste la même. Il s'agit de règles du jeu communément acceptées qui trouvent leur fondement dans les principes de la justice sociale. Leur force réside dans la coopération volontaire entre tous les acteurs économiques et sociaux.

Kari Tapiola (né en 1946) a été membre travailleur du Conseil d'administration et Directeur général adjoint du Bureau international du Travail (1996-2010).

Contact:
ACTRAV
Bureau international du Travail
4 route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Suisse
T: +41 22 799 70 21
E: actrav@ilo.org

ISBN 978-92-2-033108-8

