



Économie Politique Internationale
Cahier de recherche 02-01

**LA DÉCLARATION DE L'OIT RELATIVE AUX
PRINCIPES ET DROITS FONDAMENTAUX AU TRAVAIL
VERS UN NOUVEAU COMPROMIS UNIVERSEL DE PROGRES SOCIAL?**

Christophe Bezou

FÉVRIER 2002



Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

GRUPE DE RECHERCHE SUR L'INTEGRATION CONTINENTALE

<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

INTRODUCTION

Souvent perçue comme un facteur de progrès économique et de rapprochement des sociétés, la mondialisation suscite de nombreux fantasmes et autres imaginaires. Nous définirons ce phénomène comme étant « l'interdépendance économique croissante de l'ensemble des pays du monde, provoquée par l'augmentation du volume et de la variété des transactions transfrontalières de biens et de services, ainsi que par les flux internationaux de capitaux, en même temps que par la diffusion accélérée et généralisée de la technologie »¹. Parfois décrite comme anthropomorphique, la mondialisation fait naître de nouvelles craintes liées à la détérioration des conditions sociales, et plus particulièrement à la dégradation des conditions de travail. Aussi, et de manière plus générale, elle crée un besoin de régulation des relations économiques internationales, né des imperfections des marchés.

L'abaissement des barrières douanières et le comportement de plus en plus accueillant des pays envers les investissements étrangers permettent aux entreprises de pouvoir s'installer là où l'environnement est le plus favorable. Ces changements ont amélioré le rapport de force des investisseurs dans leurs relations aussi bien vis-à-vis des travailleurs que vis-à-vis des gouvernements des pays d'accueil. Cette nouvelle donne économique et politique rend les travailleurs d'un pays ou d'un continent beaucoup plus interdépendants : ces derniers se trouvent désormais en compétition directe avec leurs collègues d'autres pays. Si, à la fin des années 1980, 25% ou 30% des travailleurs connaissaient déjà cette situation - principalement ceux des pays de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) -, cette proportion atteindrait aujourd'hui 80% à 85% : en effet, dès la chute du Mur de Berlin, les barrières qui séparaient les travailleurs - mais qui les protégeaient par la même occasion - ont été, ou sont en cours d'être démantelées².

¹ Fonds monétaire international (FMI), *Les perspectives de l'économie mondiale*, Washington, mai 1997. Lire également « La mondialisation », in *Alternatives économiques*, hors série n° 23, 1995, et Jean TOUSCOZ, « Mondialisation et sécurité économique internationale », in *Revue générale de droit international public*, 1998, pp. 623 – 645.

² Kari TAPIOLA, « The ILO Declaration on Fundamental Rights at Work and its Significance for the Caribbean », in Willi MOMM (ed.), *Labour Issues in the Context of Economic Integration and Free Trade. A Caribbean Perspective*, ILO Caribbean Office, Port of Spain, 1999, p. 191.

Cependant, la globalisation ne fait pas que renforcer la concurrence entre les travailleurs des différents pays. Elle crée aussi une pression sur les législations sociales, destinée - par la baisse de la protection sociale - à rendre le coût du travail moins dispendieux, et donc plus attractif pour les investisseurs. Cette situation est illustrée par Percy Barnevik, ancien président du groupe ABB, dans la définition qu'il donne de la mondialisation : « c'est la liberté pour chaque société de mon groupe d'investir où et quand elle veut, d'acheter et de vendre ce qu'elle veut, tout en supportant le moins de contraintes possibles découlant de la législation sociale »³.

Les conséquences de ces transformations économiques rapides ont été diversement appréciées. Pour certains, elles consacrent le rôle des « forces du marché », autrement dit celles de l'économie. Ces dernières auraient vocation à remplacer l'État-nation, qui paraissait être - depuis le milieu du XVII^{ème} siècle - le cadre unique d'organisation des sociétés ainsi que le principal lieu d'allégeance des citoyens. Pour d'autres en revanche, l'État-nation n'est pas voué à disparaître : il pourrait encore jouer un rôle important face aux firmes multinationales et aux forces du marché en général. Nous souscrivons d'ailleurs à ce mode de pensée, dans le sens où il appartient encore aux États d'assurer le progrès et la justice sociale, en corrigeant les déséquilibres que provoque la mondialisation. Comme le soulignent Paul Hirst et Grahame Thompson, « les gouvernements ne sont certes plus des régulateurs "souverains" dans le sens traditionnel du terme, mais ils restent des communautés politiques disposant de pouvoirs étendus pour influencer et soutenir les acteurs économiques présents sur leur territoire »⁴.

Cela dit, il serait futile de penser que l'on puisse se contenter de faire comme on l'a fait jusqu'à présent, c'est-à-dire d'avoir, d'un côté, des règles nationales et, de l'autre, des règles internationales que péniblement les États cherchent à établir, par la voie multilatérale, mais aussi et de plus en plus par la voie bilatérale ou régionale. La globalisation, à commencer par la globalisation économique, ouvre et repousse les frontières. Aussi, elle demande que nous voyions plus loin, que nous allions au-delà de nos stricts intérêts particuliers, que nous repensions la coopération internationale dans des termes qui vont au-delà des intérêts des États. Ce défi fondamental semble pourtant être la clé pour sortir du dilemme dans lequel nous nous trouvons, celui de la conciliation des intérêts légitimes des États avec les exigences d'un droit qui soit adapté à

³ Propos cités par Gerard GREENFIELD, « The Success of Being Dangerous : Resisting Free Trade & Investment Regimes », in *International Viewpoint*, n° 326, décembre 2000.

⁴ Paul HIRST et Grahame THOMPSON, *Globalization in Question*, Cambridge, 1996, p. 144.

la mondialisation, d'un droit qui soit non plus international mais mondial.

La mondialisation a entraîné une dévalorisation des frontières et, parallèlement, une transformation de la mission économique de l'État, certains diront un recul de l'État, voire un abandon par celui-ci de ses responsabilités traditionnelles, sur le plan social notamment. Il convient cependant de prendre la mesure de deux ordres de faits, à savoir pour le premier que la mondialisation s'accompagne également d'un accroissement du droit international, et pour le second que les États continuent de jouer un rôle central dans la dynamique de formation des normes internationales. Que ce soit par voie de traité ou de coutume, ce sont les États qui sont responsables de la création des règles de droit international. Ils sont donc, dans leur ensemble, la source juridique de la mondialisation économique.

De même, les institutions internationales engagées dans la promotion des droits universels doivent également compter sur elles-mêmes pour promouvoir et défendre la substance de leurs mandats, quitte à trouver de nouvelles formules pour faire valoir ces droits et les valeurs qu'elles prônent, tant vis-à-vis des États récalcitrants que vis-à-vis de celles auxquelles les États accordent leur priorité. Le cas de l'Organisation internationale du travail (OIT) est à cet égard exemplaire.

L'accent que l'OIT a mis, dès son origine, sur la défense de la notion de « justice sociale » semble aujourd'hui faire peser sur elle une responsabilité toute particulière à l'heure de la mondialisation. En effet, bien davantage que d'autres organisations internationales dont la compétence couvre des questions sociales connexes, l'OIT s'est largement identifiée à ce concept. Qui plus est, loin de « l'aide conditionnelle » des institutions financières internationales, l'OIT a su défendre sa méthode basée sur la participation et la conviction, loin de toute intention coercitive.

Le rôle de l'Organisation, pour l'essentiel, est d'aiguillonner les efforts de progrès des États en leur proposant des solutions de progrès social, tout en leur laissant la responsabilité finale de procéder aux arbitrages nécessaires pour traduire les exigences de la justice sociale de manière la plus appropriée à leur situation interne. Ceci se traduit dans la pratique par l'obligation - constitutionnelle - faite aux gouvernements de présenter une convention adoptée par la Conférence aux autorités nationales compétentes en vue de sa transposition au niveau interne. Rien, en revanche, n'oblige les États à adopter ces conventions internationales du travail.

Les objectifs de l'OIT inscrits dans sa Constitution visent avant tout à améliorer le sort des travailleurs, à faire progresser leurs conditions de vie aussi bien matérielles que morales, ainsi que, plus largement, à faire respecter les valeurs de liberté et d'égalité. La philosophie sous-jacente à ces buts est celle qui fut résumée dans la formule de « justice sociale » :

il s'agissait de satisfaire un besoin de justice, en assurant « le primat de l'homme sur l'économie, ou plutôt de la mise de l'économie au service de l'homme »⁵.

En marge du débat « Porto Alegre vs. Davos », le mandat de l'OIT n'est ni « anti-productiviste », ni « anti-concurrence ». Sa Constitution fait une place d'honneur à la notion de justice sociale, laquelle ne fut d'ailleurs jamais clairement définie, mais précisée par les principes énoncés dans la Déclaration de Philadelphie (1944), et plus récemment, par la Déclaration de l'OIT relative aux Principes et Droits Fondamentaux au Travail (1998). Ce texte, et le consensus qu'il établit, découle directement du débat lié à ce que l'on a appelé la « clause sociale », et au refus de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) de prendre en charge la dimension sociale du commerce international. Il témoigne également de l'émergence d'un nouveau consensus social universel relatif à la protection du travail. Son adoption, résultat d'une intense négociation tripartite et d'un compromis entre des intérêts catégoriels clairement identifiés, qui sont divers et évolutifs entre et à l'intérieur de chacun des trois groupes, pourrait ainsi contribuer à consolider la légitimité de la régulation internationale du travail, bien au-delà des interlocuteurs inter-étatiques habituels. Elle pourrait en effet offrir à l'ensemble des acteurs de la société civile, aux individus, ainsi qu'aux entreprises globales, des repères d'une légitimité indiscutable. Toutefois, si l'Organisation semble offrir un cadre et un outil - la Déclaration - adéquat pour débattre de la justice sociale et définir ses exigences au niveau global, tout dépend de ce que chacun entend faire de cet outil et du rôle que chacun entend faire jouer à l'OIT.

⁵ Georges SCELLE, *L'Organisation internationale du Travail et le Bureau international du Travail*, Paris, 1930, p. 32.

L'OIT : UNE INSTITUTION INTERNATIONALE ORIGINALE

1. Les principes organisationnels

L'Organisation internationale du Travail fut créée à la fin de la première Guerre Mondiale dans le cadre de la partie XIII du traité de Versailles (1919). Comme l'avait rappelé Albert Thomas, « il n'a pas suffi d'un trait de plume magique, - fut-il tracé avec une plume d'or -, au bas d'un traité de paix, pour que fussent instaurés d'une pièce le droit international et sa force internationale »⁶. Plusieurs facteurs, qu'il nous appartient de rappeler, ont été déterminants dans la création de l'organisation.

Le rôle des mouvements ouvriers « réformistes »⁷ semble être fondamental dans la genèse de l'Organisation. Si ce courant n'est doté d'aucune structure institutionnelle, ses partisans ont largement participé - aux cotés des employeurs - à la gestion des affaires de l'État durant la Grande Guerre⁸. Aussi, au cours de cette période, plusieurs conférences ouvrières (Leeds, 1916, et Berne, 1917) ont permis la rédaction de listes de revendications qui ont permis de négocier la paix sociale pendant la guerre.

La révolution bolchevique marque aussi profondément les consciences et les esprits de cette époque. La nécessaire reconstruction de l'après-guerre exige la collaboration d'un monde ouvrier très divisé sur la politique à suivre à l'égard des événements de Russie. Alors que certains dirigeants syndicaux n'hésitent pas à proclamer leur adhésion aux idéaux communistes, les syndicalistes d'inspiration réformiste souhaitent la poursuite de la collaboration avec les gouvernements en place, sous réserve de certaines conditions. Aussi, la pression conjuguée des nécessités économiques de la reconstruction et la menace bolchevique contraignent les autorités nationales à se concilier les volontés

⁶ Albert THOMAS, « L'Organisation internationale du Travail : Origine – Développement – Avenir », in *Revue internationale du Travail*, vol. 1 (1921), n° 1. Article repris dans la même revue, vol. 135 (1996), n° 3-4, pp. 283 – 299.

⁷ Ce courant se compose des « moutons noirs » du syndicalisme ouvrier qui ne croient plus aux bienfaits de la révolution ou de l'anarchisme.

⁸ En France, Léon Jouhaux – secrétaire de la Confédération Générale du Travail (CGT) entre 1909 et 1940 – fut nommé « Commissaire du peuple » dès le début de la guerre. Aux États-Unis, Samuel Gompers – dirigeant de l'American Federation of Labor (AFL) – était particulièrement lié au président Wilson. Amis de longue date, ils travaillaient également ensemble à travers le National War Labor Board.

des masses ouvrières. En provoquant cette convergence d'intérêts entre syndicalistes réformistes et gouvernements, la révolution bolchevique a paradoxalement favorisé l'institution de l'OIT : elle a en quelque sorte joué le rôle indispensable de *causalité occasionnelle* de la nouvelle organisation⁹.

La Conférence de la paix (1919) avait institué « une Commission de la législation internationale du travail ». Ses travaux avaient permis d'arriver à une déclaration finale, qui fut reprise et adoptée par la Conférence, puis incorporée en tant que partie XIII du traité final. L'OIT venait d'être créée, le préambule de sa Constitution lui assignant trois objectifs : la promotion de la paix, de la justice sociale, et d'une concurrence économique équitable.

L'OIT, au cours de ses deux premières décennies d'existence, cherchera à faire accepter la complémentarité entre les domaines sociaux et économiques. Le débat se poursuivra durant la seconde Guerre Mondiale. La charte de l'Atlantique (14 août 1941) consacrera cette idée de complémentarité en revendiquant « la collaboration la plus complète entre toutes les nations, en vue de procurer à tous de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale »¹⁰. La Conférence internationale du travail, réunie à Philadelphie en 1944 ira plus loin encore, en soulignant d'entrée de jeu la primauté du social sur l'économique, la politique économique devant être considérée essentiellement comme un moyen pour atteindre certains objectifs sociaux.

Les principes généraux établis par la Déclaration de Philadelphie seront ensuite insérés dans la Constitution de l'OIT, avec comme résultat l'élargissement de la sphère de compétence de l'Organisation, sur la base d'un nouveau socle axiologique qui constituera le cadre de référence de l'activité normative et de la coopération technique déployée par la suite.

2. La structure tripartite

Le tripartisme est une spécificité de l'OIT, et ce, depuis sa création. Cette structure organisationnelle - qui associe sur un pied d'égalité les représentants des employeurs, des travailleurs et des États - accorde deux voix aux gouvernements, une aux travailleurs et une aux employeurs. Cette pondération provient de l'idée que l'efficacité des conventions et des recommandations dépend en grande partie de l'influence

⁹ Lire Michel BONVIN, *L'Organisation internationale du Travail. Etude sur une agence productrice de normes*, Paris, PUF, 1998, p. 15.

¹⁰ Cité dans Antony ALCOCK, *History of the International Labour Organization*, Londres, McMillan, 1971, p. 165.

gouvernementale, et que « tout changement de proportion dans la structure des trois groupes saperait la base de la responsabilité gouvernementale au double point de vue législatif et financier »¹¹. Cette pondération s'applique dans les deux organes décisionnels de l'OIT - la Conférence internationale du travail et le conseil d'administration -.

Ce mécanisme de collaboration sociale ne se serait probablement pas produit sans cette « pression sociologique » induite par les circonstances dramatiques de la guerre, la première comme la seconde. Il sera repris et institutionnalisé après la seconde Guerre sur un plan national cette fois, à des fins de reconstruction sociale dans un premier temps, comme instrument de légitimation de l'intervention de l'État sur les plans économique et social dans un second temps.

3. L'action de l'OIT

Intégrée au système des Nations Unies en 1946 – elle deviendra la première des institutions spécialisées –, l'OIT déploie son action selon deux modes principaux, la coopération technique et l'élaboration de normes internationales dans son domaine de compétence, le travail.

• *La coopération technique*

La Constitution de l'OIT prévoit dans son article 10, paragraphe 2b), que « le BIT doit fournir aux gouvernements, sur leurs demandes et dans la mesure de ses moyens, toute aide appropriée pour l'élaboration de la législation sur les bases des décisions de la Conférence ». Depuis 1949, des activités de coopération technique ont été menées afin d'aider les gouvernements à orienter leur action et à élaborer leur législation dans le sens de l'amélioration des conditions sociales, et ce, dans des domaines tels que l'emploi, les conditions de travail, le dialogue social, l'administration du travail, etc.

Ces activités ont souvent été menées en coopération avec les Nations Unies, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds des Nations-Unies pour la Population (FNUAP) notamment.

¹¹ Conférence internationale du travail, 29^{ème} session, 1946, *Rapport de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles (Rapport II)*, p. 98, cité dans Éliane VOGEL-POLSKY, *Du tripartisme à l'Organisation internationale du travail*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, 1966, p. 21.

La formulation des programmes reprend, en principe du moins, les quatre grands objectifs stratégiques de l'OIT :

- (1) la promotion des droits fondamentaux au travail,
- (2) la création d'emplois décents pour les femmes et les hommes,
- (3) le renforcement de la protection sociale, et
- (4) la promotion du dialogue social.

• *Les normes internationales du travail*

Les normes internationales du travail établies par l'OIT se composent de deux instruments, les conventions et les recommandations. Les conventions sont destinées à créer des obligations internationales pour les États qui les ratifient, alors que les recommandations servent exclusivement à orienter l'action des gouvernements, sans avoir de caractère contraignant.

La spécificité des conventions réside principalement dans leur mode d'élaboration, car l'organe qui les adopte - la Conférence internationale du Travail - ne comprend pas seulement des représentants des gouvernements, mais aussi, des représentants des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

Les conventions sont adoptées à la majorité qualifiée. Deux exemplaires du texte sont ensuite signés par le Président de la Conférence et par le Directeur général du BIT, ce qui remplace - en raison du caractère tripartite de l'Organisation - la formalité de signature par les États des traités diplomatiques traditionnels. Les États membres doivent ensuite soumettre la convention à l'autorité compétente, dans un délai de douze ou dix-huit mois, afin que la convention acquière une force juridique et devienne obligatoire.

4. Les mécanismes de contrôle des normes de l'OIT

Dès 1919, la Constitution de l'OIT avait prévu un mécanisme de supervision destiné à assurer l'efficacité des conventions établies par la Conférence internationale du Travail. Le système de contrôle initial de l'OIT a été progressivement complété et amélioré. Il se compose aujourd'hui d'une série de procédures distinctes, lesquelles forment un tout homogène. Les deux plus importantes sont celles qui ont trait à

l'examen des rapports (1) et des plaintes relatives à la liberté syndicale (2).

• *Le contrôle régulier fondé sur l'examen des rapports des gouvernements*

La base du contrôle régulier repose sur l'obligation faite aux gouvernements de fournir des rapports sur l'application des conventions qu'ils ont ratifiées. En vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, tout membre « s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré ». À cette fin, le Conseil d'administration établit, pour chaque convention, un formulaire-type contenant des questions d'ordre général aussi bien que des questions particulières au sujet des mesures prises pour donner effet aux diverses dispositions de la convention considérée.

L'envoi desdits rapports ne constitue pas en lui-même un mécanisme de contrôle. Ce n'est qu'à partir du moment où les rapports sont effectivement examinés - et la conformité à l'obligation internationale évaluée - que l'on peut vraiment parler de contrôle. Deux organes, qui se réunissent de manière annuelle, ont été spécialement créés afin de procéder à l'exercice du contrôle. Le premier est juridique - la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations -, le second est politique - la commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence internationale du Travail.

La commission d'experts se compose de personnalités d'une compétence technique reconnue et d'une complète indépendance, étant entendu qu'elles ne doivent en aucune façon être considérées comme des représentants de leurs gouvernements. Cette indépendance est garantie par le fait que ces experts sont désignés par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général, et non par les pays dont ils sont ressortissants.

La Commission

« a toujours considéré que ses fonctions consistent à indiquer, dans un esprit de complète indépendance et de parfaite objectivité, dans quelle mesure il lui apparaît que la situation dans chaque État est conforme aux termes des conventions et aux obligations assumées par cet État en vertu de la Constitution de l'OIT. Les membres de la commission [...] ont toujours gardé présent à l'esprit le fait qu'ils sont nommés à titre personnel et

qu'ils doivent accomplir leur tâche de manière complètement indépendante vis-à-vis des tous les États membres »¹².

De même, concernant son rôle face au caractère universel des normes internationales du travail,

« sa fonction consiste à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont remplies, quelles que soient les conditions économiques et sociales existant dans un pays donné. En effectuant cette tâche, la commission n'est guidée que par les normes contenues dans la convention, sans toutefois perdre de vue le fait que les modalités de leur mise en œuvre peuvent différer selon les États. Il s'agit des normes internationales et la manière dont leur application est évaluée doit être uniforme et ne doit pas être affectée par des conceptions dérivées d'aucun système social ou économique particulier »¹³.

Le rôle de la Commission d'experts n'est cependant pas celui d'un tribunal, sa mission étant uniquement d'apprécier la conformité des législations et des pratiques nationales avec les dispositions de la Constitution et des normes de l'OIT.

À chacune de ses sessions, la Conférence internationale du Travail est saisie du rapport de la Commission d'experts. Une commission spéciale, composée de représentants des gouvernements, d'organisations nationales des employeurs et des travailleurs en examine le contenu.

Le rapport de la commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence fait clairement apparaître, dans une « liste spéciale », l'ensemble des pays dont les manquements sont répétés ou particulièrement flagrants. La publicité négative induite par l'insertion d'un État dans cette liste est conçue comme une pression morale susceptible d'entraîner une réaction de la part des États récidivistes, et de les amener à respecter leurs engagements¹⁴. Mais force est de constater que ce « contrôle traditionnel » n'est applicable qu'aux pays qui ont dûment ratifié les conventions internationales du travail. En marge de la supervision basée sur l'examen annuel des rapports des gouvernements, l'OIT a prévu un mécanisme de contrôle spécial fondé

¹² Lire *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations*, 1969, p. 11, *idem*, 1971, p. 7, *idem*, 1987, p. 19 – 21.

¹³ Lire *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations*, 1977, p. 11, *idem* 1993, p. 8.

¹⁴ Jean-Michel BONVIN, *L'Organisation internationale du travail*, PUF, 1998, p. 266. Les États ne sont jamais insensibles, ni indifférents, à leur inscription dans cette « liste spéciale ». Aussi, les délégués des États concernés font leur possible, à la Conférence internationale du travail, pour éviter cette publicité peu flatteuse.

sur une procédure contentieuse, autrement dit qui repose sur le dépôt de plaintes.

• *La procédure spéciale de protection de la liberté syndicale*

C'est en 1950 que le Conseil d'administration de l'OIT a décidé d'instituer une Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, appelée à recevoir les plaintes concernant des atteintes aux droits syndicaux, que le pays intéressé ait ou non ratifié les conventions pertinentes de l'OIT concernant la liberté syndicale. Une particularité importante de cette procédure spéciale est son « applicabilité universelle », y compris à l'encontre des États qui ne se seraient pas liés formellement par des conventions internationales traditionnelles.

Cette procédure particulière est fondée sur l'intérêt collectif de voir exécutées les obligations qui découlent des principes de la Constitution et de la Déclaration de Philadelphie. Cependant, la nécessité de l'agrément du gouvernement concerné rendra le contrôle par cette commission aléatoire, jusqu'à ce que cette formalité disparaisse avec la création du Comité de la liberté syndicale en 1951, un organe tripartite du Conseil d'administration chargé d'effectuer un examen préliminaire des affaires.

Le Comité de la liberté syndicale deviendra peu après l'élément central de la procédure, se prononçant sur le fond des questions, y compris sans le consentement des gouvernements incriminés. L'agrément du gouvernement n'étant plus nécessaire au fonctionnement du Comité de la liberté syndicale, ce dernier élaborera une jurisprudence qui dépasse les strictes dispositions contenues dans les conventions relatives à la liberté syndicale. Certains auteurs ont même pu qualifier ce mécanisme de « quasi-juridictionnel » car ce dernier est nécessairement amené à examiner des questions juridiques et à emprunter certaines formes de règlements judiciaires¹⁵.

La procédure est toujours en vigueur mais, précisons-le immédiatement, elle ne concerne qu'un des quatre principes

¹⁵ Lire M. SLUSNY, « Quelques observations sur les systèmes de protection internationale des droits de l'homme », *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, 1964, p. 381 et Nicolas VALTICOS, *Droit international du travail*, Dalloz, 1983, p. 623. Lire également les déclarations des présidents du Comité, Paul Ramadier, BIT, in *Procès verbaux de la 121^{ème} session du Conseil d'administration*, séance du 5 mars 1953, p. 40 et Roberto Ago, in *Procès verbaux de la 161^{ème} session du Conseil d'administration*, séance du 6 mars 1965, p. 48.

fondamentaux au travail, les mandants de l'OIT ayant refusé qu'elle soit élargie aux autres droits.

En résumé, l'OIT dispose de différents mécanismes de supervision et de contrôle de ses conventions. Les critiques envers ce système abondent - essentiellement du fait que l'OIT ne peut forcer les États à se soumettre à ses conclusions. Alors que l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC peut imposer des sanctions, l'OIT ne dispose pas des mêmes pouvoirs. Son action passe cependant par d'autres voies, la pression morale notamment.

DE LA CHARTE DE LA HAVANE (1948) À « LA CLAUSE
SOCIALE » :
COMMERCE INTERNATIONAL ET NORMES DU TRAVAIL

L'objectif des États-Unis pendant la seconde guerre mondiale était de compléter les accords monétaires et financiers de Bretton Woods par des accords commerciaux portant création d'une Organisation internationale du commerce (OIC). Compte tenu des liens inextricables entre politique commerciale et politique sociale, les négociateurs ont été amenés dès le début des négociations à traiter de l'épineuse question du travail. Abordée de front à l'époque, cette question a fait l'objet d'un compromis, que la Charte de La Havane a reflété. Celle-ci ne fut toutefois pas entérinée, avec le résultat que le GATT, qui survécut, n'a guère accordé d'attention à cette question.

Le débat a resurgi lors du cycle de l'Uruguay, à travers la question des clauses sociales. La création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) n'a guère répondu aux attentes en la matière. En raison des désaccords majeurs, la nouvelle organisation s'est très rapidement cantonné à son mandat, renvoyant toute question relative aux normes du travail à l'organisation compétente, l'OIT. Néanmoins, le débat, bien que frustrant, n'aura pas été vain pour autant : à défaut de mieux, il aura cependant permis de faire naître un consensus sur les droits fondamentaux au travail et sur leur application effective.

1. Plein-emploi et normes du travail : un débat évacué

• *La Charte de La Havane*

La charte de la Havane énonçait certaines priorités, les unes liées à la promotion du plein emploi, les autres consacrées aux normes de travail équitables. L'article 7 de cette charte était particulièrement prometteur, car il liait implicitement les normes internationales du travail au développement du commerce mondial. Ainsi, cet article prévoyait que :

« Les États membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords internationaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunérations et de travail meilleures que cette productivité rend possible. Les États Membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail

non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État Membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire ».

Les deux paragraphes suivants consacraient le principe d'une collaboration étroite entre l'OIC et l'OIT :

« 2. Les États Membres qui font également partie de l'Organisation internationale du Travail collaboreront avec cette Organisation afin de mettre cet engagement à exécution », et

« 3. Pour toutes les questions relatives aux normes du travail, qui pourraient lui être soumises conformément aux dispositions de l'article 94 ou de l'article 95 - règlement des différends -, l'Organisation internationale du Commerce consultera l'Organisation internationale du Travail et collaborera avec elle ».

Les préoccupations commerciales émergent clairement lorsqu'il est fait référence « aux conditions de travail non équitables, particulièrement dans le secteur de la production travaillant pour l'exportation ». Le texte ne précise pas pour autant en quoi consistent des « conditions de travail non équitables », mais il ressort des discussions préparatoires qu'il pourrait s'agir « des conditions de travail et de rémunérations inférieures à la normale », ce qui rejoint la définition typique du *dumping social*¹⁶.

Cependant, la Charte de la Havane ne sera jamais appliquée. Les espoirs - déçus par l'échec de l'OIC - visant à voir le commerce international lié au respect des normes internationales du travail semblaient être encore permis avec le GATT, du moins en théorie.

¹⁶ Cette notion a fait l'objet de nombreuses critiques. En effet, selon les termes du GATT (article 6, paragraphe 1), il y a *dumping* lorsque les biens fabriqués dans un pays sont mis sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à la « valeur normale ». Toute l'étendue de la question est résumée par Jim STANFORD, Christine ELWELL et Scott SINCLAIR, *Social Dumping Under North American Free Trade*, Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, octobre 1993, p. 6 : « What particular regime should be considered as « normal » ? It is against this standard that the economic effect of social dumping must be measured. Therefore, no country has been successfully “internalizing” the cost of pollution or industrial safety into the private cost-benefit decisions of firms. Similarly, there is an implicit economic conflict that occurs in every country with regards to the distribution of net income between wages, profits and social benefits; the parties in conflict (employees, employers and governments) are sure to disagree about the nature of the playing field on which this conflict is carried out, and there is no purely objective standard against which the labour market and the socio-economic institutions of various countries can be measured ».

• *Le GATT*

Selon l'article XXIX du GATT, les Parties contractantes s'engagent à « observer, dans toute la mesure compatible avec les pouvoirs exécutifs dont elles disposent, les principes généraux énoncés dans les chapitres I à IV inclusivement - donc y compris l'article 7 - et le chapitre IX de la Charte de la Havane, jusqu'au moment où elles auront accepté la Charte suivant leurs règles constitutionnelles ». Cette disposition n'ayant jamais été abrogée - même avec l'entrée en vigueur de l'OMC -, il paraît légitime de penser que les normes internationales du travail puissent être « traitées » de concert avec les règles commerciales, dans le cadre du GATT. Il n'en sera rien.

Contrairement à la Charte de la Havane, le GATT n'établit aucun dispositif concernant les normes du travail, même si juridiquement - par le truchement de l'article XX - rien ne s'oppose à ce que des aspects sociaux puissent être abordés. Quelques rares exemples attestent aussi cependant de l'imperméabilité du commerce international aux normes du travail.

Deux voies existent dans les accords du GATT pour contester l'importation de produits fabriqués dans des conditions de protection sociale anormalement basses - ou anormalement élevées en termes de violation des droits des travailleurs -.

La première voie consiste à considérer l'impact économique sur le commerce de ces produits. Deux dispositions le permettent : on peut soit faire la preuve qu'il y a *dumping* (article VI), dans la mesure où la faiblesse du niveau de la protection sociale aurait pour conséquence de vendre un produit à un niveau inférieur à sa « valeur normale », soit invoquer le fait qu'il y a *aide ou subvention* (article XVI), dans la mesure où le faible niveau de protection est équivalent à une subvention aux industries d'exportation. Mais force est de constater qu'aucune de ces options n'a été mise en œuvre en cinquante ans de pratique du GATT.

La seconde voie consiste à oublier les considérations économiques et à mettre en avant d'autres éléments d'ordre plus généraux, relatifs à la protection de certains intérêts qui présentent une importance particulière pour l'ensemble des parties contractantes. Il s'agit ici d'évoquer l'article XX du GATT qui contient une liste « d'exceptions générales », lesquelles permettent aux parties - sous certaines conditions spécifiques - de prendre des mesures particulières de restriction sans que ces dernières ne soient réputées incompatibles avec les obligations du Traité. Cet article est libellé comme suit :

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une

restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application pour toute partie contractante des mesures :

a) nécessaires à la protection de la moralité publique,

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux,

(...)

e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ».

Cette liste ne comporte aucune restriction relative aux questions de travail, si ce n'est l'alinéa e), qui répond d'ailleurs plus à des préoccupations d'ordre économique qu'humanitaire. Plus fondamentalement, la question est de savoir si les considérations relatives à la moralité publique ou à la protection de la vie et de la santé des personnes peuvent s'appliquer à la protection des travailleurs. Autrement dit, peut-on, dans le cadre du GATT, appliquer des mesures de protection de la vie au sens large au concept particulier de la protection des travailleurs ? Ainsi par exemple, l'interdiction d'importation de produits issus de procédés de travail « moralement inacceptables » ne serait-elle pas aussi légitime que les interdictions d'importations justifiées par les procédés utilisés pour la pêche au thon ou aux crevettes par souci d'épargner les dauphins ou les tortues capturées par inadvertance ?

La réponse actuelle - même si elle n'est pas immuable - semble être négative. Les groupes spéciaux chargés de l'examen des affaires ont toujours conclu dans le même sens : le *principe du traitement national* empêche une partie contractante de refuser l'accès à son marché à des produits dont le procédé ou la méthode de production n'est pas conforme à la réglementation nationale. Pour faire court, la différence des procédés ou méthodes de production n'affecte pas « l'identité » des caractéristiques intrinsèques des produits, et ne peut donc servir de base à la différenciation des produits.

Dans une affaire récente, le groupe spécial a même conclu que si l'on interprétait l'article XX de sorte que les membres puissent se considérer autorisés à conditionner l'accès à leur marché pour un produit donné, le risque de prolifération d'exigences contradictoires serait tel que le :

« GATT de 1994 et l'accord sur l'OMC ne pourraient plus servir de cadre multilatéral pour le commerce entre les Membres, car la sécurité et la prévisibilité des relations commerciales au titre de ces accords seraient menacées ».

L'organe d'appel a confirmé que l'interdiction d'importation constituait une discrimination injustifiable à divers titres, et en particulier parce qu'il est inacceptable qu'un Membre puisse imposer des sanctions

économiques pour tenter de contraindre un autre Membre à s'aligner sur sa réglementation, sans tenir compte des conditions - sociales - différentes qui pourraient prévaloir sur le territoire donné. Comme l'a dit l'organe d'appel :

« Il est peut être acceptable que, lorsqu'il adopte et met en œuvre une politique nationale, un gouvernement opte pour un critère unique applicable à tous les citoyens du pays. Par contre, il n'est pas acceptable, dans les relations commerciales internationales, qu'un Membre de l'OMC impose un embargo économique pour contraindre d'autres Membres à adopter essentiellement le même programme de réglementation global, afin de réaliser un objectif particulier, comme celui qu'il a défini sur son territoire, sans tenir compte de conditions différentes qui peuvent exister sur le territoire de ces autres Membres ».

Il apparaît ainsi clairement que le GATT n'a pas souhaité se préoccuper des conditions sociales, préférant faire prévaloir des intérêts strictement commerciaux, même si ces derniers étaient supposés - selon l'article XX - s'incliner devant des considérations d'ordre supérieur. Une boîte de thon doit être considérée comme telle, indépendamment des conditions dans lesquelles a été pêché le poisson qu'elle contient, tout comme un tapis doit être considéré comme tel, indépendamment de l'âge de celui qui l'a tissé.

Cette interprétation très stricte des règles du commerce international est parfois imputée au « superbe isolement institutionnel » dans lequel le GATT a évolué¹⁷. N'étant pas intégré au système des Nations Unies, le GATT se serait développé en vase clos, ignorant souvent les prescriptions humanitaires et morales consacrées par le droit international. La création de l'OMC aurait dû permettre de remédier à cette carence dans la mesure où les décisions des organes de règlement des différends (ORD) seraient désormais tenues de prendre en principe en considération les règles du droit international, dont celles relatives au travail. Cependant, l'idée de lier des normes du travail internationalement reconnues aux règles du commerce international allait se heurter à divers obstacles. Le débat sur ce que l'on a appelé la « clause sociale » venait d'être relancé, rouvrant la « boîte de Pandore » dans lequel il était enfermé jusque là.

¹⁷ Lire Robert HOWSE et Makau MUTUA, *Protecting Human Rights in a Global Economy : Challenges for the World Trade Organization*, Montréal, International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2000.

2. La clause sociale et l'OMC

Il reviendra aux États-Unis d'ouvrir le débat. Loin d'être une nouveauté¹⁸, le projet des États-Unis d'inclure une clause sociale aux accords commerciaux visait à établir un lien entre le commerce international et les droits des travailleurs. Par cet instrument, envisagé dans un cadre multilatéral, il s'agissait de punir la violation des normes internationales du travail par des sanctions commerciales. Ainsi, le producteur qui ne respecterait pas les prescriptions minimales (minimum international labour standards) doit choisir : ou bien il améliore les conditions de travail, ou il court le risque de se heurter à des obstacles commerciaux accrus sur les marchés d'exportation.

- *Les arguments en faveur de la clause sociale*

L'un des principaux arguments en faveur de l'inclusion de normes internationales du travail dans les ententes commerciales internationales est fondé sur le principe que le progrès social doit se réaliser parallèlement au développement économique. La clause sociale contribuerait ainsi à l'instauration d'un mécanisme permettant d'assurer que progrès social et développement économique aillent de pair.

D'autre part, les tenants de l'établissement d'un lien rappellent que le fait de ne pas exercer de pressions pour l'inclusion de normes internationales minimales du travail dans les accords économiques

¹⁸ Lire Göte HANSSON, *Social Clauses and International Trade*, Saint Martin's Press, New York, 1983 et Steve CHARNOWITZ, « L'influence des normes internationales du travail sur le système commercial international. Aperçu historique », in *Revue internationale du Travail*, volume 126 (1987), n° 5, pp. 635 – 657. Le paradoxe est cependant que ce système existe déjà dans le cadre de l'OIT – au moins pour les conventions ratifiées –. L'article 33 de la Constitution de l'OIT donne au Conseil d'administration le pouvoir de recommander à la Conférence – donc sur une base multilatérale et tripartite – « telle mesure qui lui paraîtra opportune », lorsqu'un État n'appliquant pas de manière satisfaisante une convention qu'il a ratifiée refuse de se mettre en conformité avec les conclusions soit de la commission d'enquête, soit en cas « d'appel », de la Cour internationale de Justice. Si ces mesures devaient prendre la forme d'un embargo commercial, leur mise en œuvre soulèverait le problème de leur compatibilité avec les obligations de l'OMC. En effet, le GATT ne prévoit de manière explicite qu'une seule exception à ses obligations du fait d'engagements extérieurs : celle prévue à l'article XXI, alinéa c), relatif aux mesures prises en application des engagements au titre de la Charte des Nations Unies, uniquement en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Lire Francis MAUPAIN, « The Settlement of Dispute Within the ILO », in *Journal of International Economic Law*, vol. 2, n° 2, 1999, pp 273 – 293.

revient, pour les gouvernements et les consommateurs des pays occidentaux, à participer à l'exploitation des travailleurs des pays en développement et à cautionner leur « dumping social ». Ce sentiment traduit également la tendance croissante au « consumérisme radical », selon lequel de plus en plus de consommateurs exigent de connaître les conditions et les procédés de fabrication des biens qu'ils ont l'intention de se procurer. Selon cette approche, les choix de consommation seraient des choix politiques¹⁹.

Le but du lien commerce/normes du travail viserait ainsi à mettre en place des bases d'une concurrence économique saine et équitable, et non à chercher à protéger certains secteurs industriels nationaux menacés par les importations. Ainsi, le meilleur moyen de contrer les accusations de « protectionnisme déguisé » serait d'apparier les normes du travail à des mesures d'incitation - telles que la réduction des tarifs douaniers et des entraves au commerce - en faveur des pays respectueux de ces normes. Comme le remarque Steve Charnovitz, « l'idée même de normes du travail équitables ne relève pas du protectionnisme. En fait, il s'agit d'une idée anti-protectionniste, s'opposant à l'unilatéralisme [...]. L'établissement d'un minimum de droits pour les travailleurs pourrait éliminer l'une des principales justifications des restrictions à l'importation »²⁰.

Mais, la ferveur avec laquelle les États-Unis ont défendu le projet de clause sociale ne tient pas uniquement à des préoccupations éthiques et philanthropiques, elle aurait également - et surtout - une visée politique. En effet, la clause sociale aurait une fonction de légitimation, c'est-à-dire de renforcement de l'adhésion sociale aux principes de l'économie de marché. L'introduction de mesures sociales protectrices favoriserait l'émergence de consensus sociaux sur les bienfaits du libéralisme économique, ce qui reviendrait aussi à prouver que ce dernier ne génère pas automatiquement le mieux-être social, mais qu'une intervention soit nécessaire pour en corriger les abus. L'argument - qui est celui de promouvoir universellement les droits humains et démocratiques fondamentaux - viserait ainsi à défendre la conception politique du libéralisme, et non plus seulement une vision économique²¹.

¹⁹ Ronnie LIPSCHUTZ et Judith MAYER, *Global Civil Society and Global Environmental Governance*, State University of New York Press, 1996.

²⁰ Steve CHARNOVITZ, « Fair Labor Standards in International Trade », in *Journal of World Trade Law*, janvier 1986, p. 78.

²¹ Dans la mesure où ce pays n'a pas fait preuve d'un zèle très grand pour ratifier les conventions internationales de l'OIT, certains auteurs s'interrogent sur les motivations qui poussent les États-Unis dans le rôle de défenseur de la clause sociale, lire Afef BENESSAIEH, « Y-a-t-il une dimension politique au débat sur la clause sociale », in *Continentalisation*, Cahier de recherche 96-9, septembre 1996 et « Les États-Unis, la clause sociale et l'art de la vertu démocratique », in *Continentalisation*, Cahier de recherche 98-1, septembre 1998. Ces textes sont disponibles sur le site

Dans la même veine, certains soutiennent le projet d'une clause sociale pour son potentiel politique, qui serait d'encourager un certain activisme social contribuant à la démocratisation des systèmes politiques des pays en développement.

Enfin, du point de vue des effets économiques, certains auteurs avancent l'argument selon lequel l'inclusion de la clause sociale n'aurait aucune conséquence dommageable sur le potentiel de croissance économique des pays en développement²². En effet, si son application est universelle, font-ils valoir, il n'y a aucune raison de penser qu'elle affecterait l'avantage comparatif de ces pays, puisque ce dont il s'agit, ce n'est pas d'augmenter le niveau des salaires, mais de hausser qualitativement les conditions de travail de la main d'œuvre.

• *Les arguments des opposants à la clause sociale*

Les arguments des opposants à la clause sociale s'appuient sur les différents problèmes que celle-ci impliquerait. Ainsi, les pays en développement hésitent souvent à améliorer unilatéralement les conditions nationales de travail, car ils craignent la concurrence étrangère et l'éventuelle fuite de capitaux vers des pays qui refuseraient d'adopter des conventions similaires. D'autres, pour différentes raisons, ne sont pas en mesure d'appliquer les normes internationales, auquel cas les restrictions ou les sanctions commerciales visant l'application de ces normes pourraient s'avérer préjudiciables pour leurs économies. Selon eux, l'inclusion prématurée des normes du travail dans les ententes commerciales internationales menace directement l'avantage comparatif²³, lié au faible taux des salaires notamment.

Internet du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC), www.unites.uqam.ca/gric.

²² Lire Terry COLLINGSWORTH, J. William GOOLD et Pharis J. HARVEY, « Time for a new global deal », in *Foreign affairs*, 1994, janvier/février, vol. 73, n° 1, pp. 8 – 13. Lire aussi OCDE, *Trade, Employment and Labour Standards : A Study of Core Worker's Rights and International Trade*, 1996, et OCDE, *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Paris, 2000.

²³ Dans ces *Principes d'économie politique et de l'impôt* (1821), David Ricardo établissait que la valeur des richesses dépendait de « la facilité ou difficulté comparative avec laquelle ces richesses sont produites ». Il développera ensuite la notion « des avantages comparés » par la parabole du vin et des draps, expliquant que les nations ont intérêt à se spécialiser dans la production qu'elles auront le plus d'avantages à échanger, parce que, comparativement parlant, elle nécessite moins de coûts en terme de capital ou de nombre de travailleurs. Une étude développée par Dani Rodrick tend à confirmer la crainte des pays en développement ; L'auteur observe que « l'avantage comparatif pour les produits à forte intensité de main d'œuvre

D'autre part, certains pays économiquement peu développés considèrent que le concept d'un lien entre commerce et normes internationales du travail constitue une forme de protectionnisme de la part des pays du Nord, lesquels sont publiquement accusés de vouloir empêcher le développement des pays du Sud²⁴. Cette profonde ligne de fracture entre les pays industrialisés et les pays en développement rappelle l'affrontement Nord-Sud des années 1970 à propos du nouvel ordre économique international.

Certains pays industrialisés comme le Canada et la Grande-Bretagne ont aussi plaidé qu'il n'existe aucune justification économique à l'inclusion de normes du travail dans les accords commerciaux internationaux, le coût de l'établissement de nouveaux liens entre commerce et droits humains étant jugé supérieur à ses avantages éventuels.

Des problèmes politiques et institutionnels entrent également en compte dans le débat. Il s'agit notamment de l'inexistence d'une organisation internationale capable de concilier les règles du commerce et les normes du travail, l'OMC ayant rapidement renoncé à jouer ce rôle. Au niveau politique, de nombreuses voix s'inquiètent qu'un tel lien entraînerait une ingérence injustifiée dans les affaires intérieures des États, faisant ainsi affront à la notion de souveraineté nationale.

D'autres encore considèrent que la définition des droits humains est « nécessairement culturelle », et mettrait trop l'accent sur les notions - occidentales - de droits politiques et de libertés individuelles, tout en négligeant les droits collectifs, et particulièrement celui d'être protégé contre la misère économique. On rencontre, dans certaines régions, des réticences marquées à l'égard des normes de protection sociale et des principes en matière de droits de l'homme : c'est le cas dans divers pays d'Asie, où certains auteurs estiment qu'il ne faudrait pas porter atteinte aux valeurs culturelles nationales ou régionales, ni les laisser être « polluées » par des conceptions d'autres régions²⁵.

est lié, comme prévu, aux indicateurs concernant les normes du travail : moins ces normes étaient exigeantes, plus l'avantage comparatif révélé était grand pour les produits à forte intensité de main d'œuvre ». Toutefois, l'étude révèle aussi que « les pays où les normes du travail sont basses reçoivent moins d'investissements étrangers qu'on ne l'attendrait au vu de leurs autres caractéristiques ». Lire Dani RODRICK, *Has Globalization Gone too Far ?*, Washington, 1997, p. 46.

²⁴ Lire Diana BRAND et Ralf HOFFMANN (1994), « Le débat sur l'introduction d'une clause sociale dans le système commercial international : quels enjeux ? », in *Problèmes économiques*, n° 2.400, novembre, p. 11, et Marie-Claude SMOUTS (1995), « Les organisations internationales et l'inégalité des États », in *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO, juin, pp. 259 – 271.

²⁵ Cette idée renvoie au débat plus large sur l'universalité des droits de l'homme. Certains pays d'Asie de l'Est ont rejeté cette universalité au motif

Enfin, une dernière série d'arguments soutient qu'un tel lien ne profiterait qu'aux personnes travaillant dans les industries exportatrices²⁶. Ainsi, il bénéficierait uniquement aux travailleurs des secteurs structurés et non à ceux du secteur informel. Or, c'est dans ce dernier que l'on décèle les cas d'infractions les plus manifestes, et c'est précisément celui-ci qui mérite le plus de protection. Tout ceci limiterait donc considérablement les effets positifs d'une telle clause, et fait apparaître les avantages d'une approche différente - développée ensuite au sein de l'OIT - qui cumule et intègre l'ensemble des ces secteurs.

3. La Déclaration ministérielle de l'OMC

En somme, les défenseurs de la clause sociale laissaient entendre que le régime international du travail était inadapté, du fait de la tradition qui consiste à s'en remettre uniquement à la persuasion morale et au respect volontaire des normes fondamentales.

Après deux années de tractations, la première conférence ministérielle de l'OMC devait finalement adopter la Déclaration suivante :

« Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par le développement des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. A cet

que « les valeurs asiatiques » étaient distinctes des normes occidentales. Cet argument a été invoqué comme fondement d'une interprétation différente des droits de l'homme en Asie et pour justifier la gestion « exceptionnelle » de ces droits par les gouvernements des pays asiatiques, ce qui a soulevé de vives contestations. Pour une discussion plus profonde des arguments, lire Amartya SEN, « Our Culture, Their Culture », in *New Republic*, 1^{er} avril 1996, pp. 3 – 14, et Xiarong LI, « Asian Values and the Universality of Human Rights », Report from the Institute for Philosophy and Public Policy, vol. 16, n° 2, 1996, texte disponible sur Internet, www.puaf.umd.edu/IPPP/li.htm.

²⁶ Lire Gus EDGREN, « Normes équitables de travail et libéralisation du commerce », in *Revue internationale du Travail*, septembre-octobre 1979, pp. 557 – 570, et Göte HANSSON, *Harmonization and International Trade*, New York, 1990, pp. 89 – 101

égard, nous notons que les secrétariats de l'OMC et de l'OIT continuerons de collaborer comme ils le font actuellement ».

Ce texte confirme la compétence de l'OIT et exclut - au moins provisoirement - la question du travail du cadre de l'OMC. Il reste néanmoins ambiguë, comme l'ont montré les différentes conférences de presse qui suivirent la conférence. Mais, comme le remarque un auteur, « le soutien exprimé de loin à l'OIT par les ministres du Commerce réunis à Singapour était sans doute d'autant plus chaleureux que dans l'esprit de la majorité il était destiné à rester sans suite »²⁷.

Le débat suscité par la clause sociale a cependant permis de définir une série de *standards minimaux en matière de travail* et de réitérer un certain nombre de principes que chacun s'accorderait, par la suite, à reconnaître comme réellement fondamentaux. Cette entreprise de clarification fut entamée lors du Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague (mars 1995). A cette occasion - et sous les bons auspices de Juan Somavia, qui devait devenir Directeur général du BIT par la suite - les chefs d'État et de gouvernement présents s'accorderont sur la définition d'un noyau central de droits fondamentaux : l'interdiction du travail des enfants, l'interdiction du travail forcé, la liberté d'association et de négociation collective et la non discrimination hommes/femmes. Ces droits devraient, à terme, être considérés comme des normes impératives du droit international, ou *jus cogens*.

Ainsi, alors que le débat « commerce/normes du travail équitables » restait immobilisé dans des considérations économiques, un « glissement sémantique » issu de réflexions juridiques permettra de débloquer la situation. Le fait d'éviter toute référence aux *droits du travail* et de préconiser une approche caractérisée par des *standards de travail* permettra d'assouplir les positions des protagonistes. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les rejets successifs de toute idée de clause sociale ont permis de clarifier la portée des normes internationales du travail et même, d'une certaine manière, de les renforcer. Deux questions demeurent cependant : comment instaurer un « socle social minimal » lorsque les situations socio-économiques des pays sont caractérisées par la plus grande hétérogénéité ? Comment s'accorder sur des conditions minimales de travail lorsque aucun consensus n'existe sur ce qu'on entend par « minimal » ?

L'adoption par la Conférence internationale du Travail de la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* (18 juin 1998) allait apporter un élément de réponse. La Déclaration marque un tournant dans l'histoire de l'OIT. En se

²⁷ Francis MAUPAIN, « L'OIT devant le défi de la mondialisation : de la réglementation à la régulation internationale du travail », in Pierre de SENARCLENS (sous la direction de), *Maîtriser la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 174

concentrant presque exclusivement sur les droits fondamentaux, l'OIT allait aborder la question du travail dans une perspective nouvelle, celle d'une interdépendance fondée sur la solidarité entre les efforts de progrès social et économique, en marge de « la conditionnalité sociale » qui aurait été induite par la clause sociale.

LA DÉCLARATION DE L'OIT RELATIVE AUX PRINCIPES ET DROITS FONDAMENTAUX AU TRAVAIL ET SON SUIVI

Dès 1994, l'OIT cherche des moyens nouveaux pour agir face à « l'éclatement du social », en précisant « qu'au lieu de gommer ou d'atténuer les différences et les inégalités, l'intégration des économies nationales dans un système mondial les rend au contraire plus apparentes, et à bien des égards plus insupportables »²⁸. C'est dans ce contexte - déjà agité par la polémique suscitée par la clause sociale - que germa peu à peu l'idée de focaliser le débat autour des droits fondamentaux des travailleurs, débat qui aboutira, quatre années plus tard, à l'adoption de la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* (1998).

1. Le cadre institutionnel initial

Le débat sur la clause sociale a largement contribué à la prise en compte de l'aspect social de la mondialisation, autant qu'il a permis de consacrer solennellement certains principes fondamentaux. Un grand nombre de commentateurs partageaient l'idée selon laquelle l'aspect social de la globalisation ne pouvait être indéfiniment négligé, au risque de devenir une menace pour la stabilité et la sécurité internationales²⁹. Pour la première fois, en 1995, une conférence politique de très haut niveau allait traiter et consacrer ce que l'on pourrait appeler « la composante sociale du développement durable ». Les chefs d'État et de gouvernement, réunis à Copenhague pour le Sommet mondial pour le développement social, avaient reconnu dans leur déclaration finale que « la pauvreté, le chômage, et la désintégration sociale ont trop souvent accompagné les changements impliqués par les processus d'ajustements »³⁰.

La déclaration de Copenhague allait pour la première fois identifier et affirmer clairement les quatre principes fondamentaux relatifs au travail, l'OIT étant chargée de leur application. Ces derniers sont :

1. l'interdiction du travail forcé ;

²⁸ OIT, *Rapport du Directeur général à la Conférence*, « Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre », Genève, 1994, p. 20

²⁹ Lire par exemple Juan SOMAVIA, *People's Security, Globalizing Social Progress*, 1999.

³⁰ ONU, Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, mars 1995, document A/CONF.166/9, paragraphe 13. Notre traduction.

2. l'abolition du travail des enfants ;
3. le respect de la liberté d'association et de négociation collective ;
4. l'élimination de la discrimination dans l'emploi.

Consciente qu'elle ne pouvait rester en dehors du débat, au risque d'en être marginalisée, l'OIT cherchera alors à renforcer son système de contrôle des normes. La mise en place d'une procédure nouvelle - qui permettrait une application efficace des principes fondamentaux - fut alors largement discutée par le groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, institué en 1994 par le Conseil d'administration.

Différentes suggestions ont été faites par les mandants afin d'améliorer le mécanisme de contrôle et la promotion des normes de l'Organisation. Les contributions ont été nombreuses et les débats parfois passionnés. Les deux principales ont été l'adaptation du processus de la liberté syndicale et l'utilisation accrue de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

• *L'élargissement du mécanisme de la liberté syndicale*

En juin 1994, le Directeur général avait lancé l'idée selon laquelle l'établissement d'une procédure comparable à celle en vigueur pour la liberté syndicale pourrait être un moyen adéquat de renforcer l'effectivité des normes fondamentales. La possibilité d'étendre les procédures contentieuses existantes aux autres droits fondamentaux passait par deux options. La première consistait à élargir le mandat du Comité de la liberté syndicale aux autres droits fondamentaux. La seconde prévoyait d'instituer des comités pour chacun des droits fondamentaux.

Les membres du groupe employeur étaient d'avis que, si cette possibilité devait sérieusement être envisagée, elle ne devrait en aucun cas conduire à de nouvelles « interprétations juridiques », alors que de leur côté, les travailleurs soutenaient sans réserve cette initiative. Quant aux gouvernements, ils étaient largement partagés sur cette question. Ceux qui étaient opposés à cette nouvelle procédure répétaient que celle-ci serait inconstitutionnelle et qu'elle reviendrait à obliger des gouvernements à appliquer des conventions auxquelles ils n'ont pas souscrits, ce qui serait contraire à la convention de Vienne sur le droit des traités (1969). Selon eux, ce que la Constitution permettait pour la liberté syndicale n'était d'aucune façon transposable aux autres droits fondamentaux, car les principes relatifs au travail forcé et à la discrimination en matière d'emploi n'étaient pas clairement établis dans les textes constitutionnels, ce qui n'était pas le cas, mais, faute d'un soutien suffisant de la part des mandants, cette première voie allait rapidement être abandonnée.

- *Le recours accru à l'article 19 de la Constitution*

L'article 19.5 e) de la Constitution de l'OIT stipule que :

« Si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention [...] ».

Il s'agissait donc d'utiliser cette disposition de manière accrue et de procéder ainsi à un examen régulier des motifs de la non-ratification des conventions concernées. Ce système ne constituait pas un contrôle à proprement parler, car il ne s'agissait pas de vérifier si la législation et la pratique nationales sont conformes aux dispositions de fond des conventions pertinentes, mais uniquement d'évaluer les efforts et les progrès à réaliser. D'autre part, il aurait été futile d'imaginer que ce système suffirait à lui seul à produire les résultats escomptés.

C'est dans ce contexte - marqué par l'échec de l'élargissement du mécanisme de la liberté syndicale et par l'insuffisance du recours accru à l'article 19 - que le Conseil d'administration fut saisi d'une proposition du groupe employeur, laquelle devait être « la base embryonnaire » de la Déclaration de 1998.

2. La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998)

Lors de la 268^{ème} session du Conseil d'administration, en mars 1997, le groupe employeur avait suggéré « l'adoption par la Conférence d'une déclaration de principes fondamentaux, afin de donner un fondement solide à d'autres mesures prises dans le cadre du renforcement du système de contrôle. Ce document n'aurait pas pour effet de modifier la Constitution mais simplement d'en préciser la signification au regard des principes fondamentaux »³¹.

³¹ Lire GB.268/LILS/6, paragraphe 14 et GB.268/8/2, paragraphe 54. Cette proposition figurait également dans le rapport présenté par le Directeur général à la 85^{ème} session de la Conférence (juin 1997), *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, pp. 19 – 22. Les discussions relatives à cette proposition furent très animées et ont soulevé quelques malentendus (lire GB.270/3/1.Add.), si bien que le Directeur général dût préciser « qu'il ne s'agit nullement, à travers une telle déclaration, d'imposer de nouvelles obligations aux États membres contre leur volonté.

Les membres travailleurs craignaient initialement que cette initiative, basée sur les principes des conventions et non sur les conventions elles-mêmes, ne marginalise ces dernières et ne constitue une régression des activités normatives de l'Organisation. Compte tenu des garanties apportées par les employeurs au sein du groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, les travailleurs et les gouvernements réticents avaient fini par s'accorder sur le bien-fondé d'une éventuelle déclaration, sans pour autant que son contenu ne soit clairement défini.

Les consultations préliminaires ont de suite fait ressortir un point important : si elle doit être crédible, la Déclaration ne doit pas pour autant avoir de valeur « constitutive », c'est-à-dire qu'elle ne doit pas *établir* le caractère fondamental des droits évoqués. Comme le dira par la suite le rapport soumis à la Conférence, « les droits fondamentaux ne sont pas fondamentaux parce que la Déclaration le dit, mais la Déclaration le dit parce qu'ils le sont »³².

Sans créer de nouvelles dispositions coercitives - dont nous avons déjà vu qu'elles seraient inefficaces -, la Déclaration de l'OIT devait instaurer une nouvelle dynamique positive et visait à faire « travailler » les États membres à la réalisation des principes fondamentaux. Les efforts entrepris dans ce sens devaient être vérifiables : l'originalité de cette Déclaration réside dans son mécanisme de suivi.

Dès le début de la discussion relative au suivi de la Déclaration, le Conseiller juridique avait en effet clairement affirmé que « le mécanisme a pour objet la promotion et non la supervision, dans la mesure où la supervision ne peut juridiquement être exercée qu'à travers les procédures établies de l'Organisation et exclusivement en ce qui concerne les conventions ratifiées ». Quant au suivi lui-même, il allait reposer sur deux mécanismes : le rapport annuel d'une part, le rapport global d'autre part.

Pour ce qui est de l'examen annuel -, il s'agit de suivre chaque année la situation en ce qui concerne l'ensemble des quatre catégories de droits fondamentaux pour les pays n'ayant pas ratifié les conventions fondamentales y relatives. Cette démarche reprend l'essentiel du mécanisme découlant de l'article 19.5 e) de la Constitution de l'OIT, institué par le Conseil d'administration en 1995.

La Déclaration ne vise qu'à réaffirmer la logique des engagements et des valeurs auxquels les États ont déjà librement souscrit en adhérant à l'OIT [...] personne ne saurait reprocher à l'Organisation d'inviter ses Membres à prendre au sérieux de semblables engagement en les rendant explicites ».

³² CIT, Rapport VII, *Examen d'une éventuelle Déclaration de principes de l'OIT relative aux droits fondamentaux et de son mécanisme de suivi approprié*, 86^{ème} session, 1998, p. 11.

En ce qui concerne le second volet du suivi - le rapport global -, il part de l'idée que l'absence de ratification d'une convention n'est pas nécessairement la preuve que tout va mal dans le pays concerné, de même que la ratification ne donne pas la garantie que tout y est parfait. Dans cette perspective, le rapport global viserait à offrir une vision d'ensemble pour chacune des catégories de droits fondamentaux et à apprécier les évolutions constatées pour chaque État, tous les quatre ans.

Le problème du « double examen », contesté par certains, sera définitivement tranché par le Conseiller juridique :

« le respect du principe *non bis in idem* signifie simplement qu'une même personne ou un même pays ne peut être rejugé pour les mêmes faits. Le projet de suivi exclut une semblable éventualité, d'une part parce que la Déclaration n'entend pas juger des pays mais promouvoir des droits et, d'autre part, parce que le suivi prévoit que les faits relevant des mécanismes de supervision établis leur seront automatiquement renvoyés »³³.

Autrement dit, les mécanismes de suivi et de contrôle traditionnel sont deux choses distinctes, qui se complètent et se renforcent mutuellement.

A) Le rapport annuel sera basé sur les questionnaires envoyés aux gouvernements en vertu de l'article 19 de la Constitution. Le BIT compilera les réponses, lesquelles seront ensuite examinées par un groupe d'experts spécialement désigné. Celui-ci élaborera une introduction à l'intention du Conseil d'administration, en vue de faciliter la discussion de ce rapport au Conseil et d'attirer son attention sur les aspects méritant éventuellement un examen plus approfondi.

B) Le rapport global sera établi sous la responsabilité du Directeur général, sur la base « d'informations officielles ou recueillies et vérifiées selon les procédures établies », c'est à dire essentiellement sur la base de l'article 19 pour les pays n'ayant pas ratifié les conventions fondamentales, et sur la base de l'article 22 pour les autres. Ce rapport sera discuté lors d'une séance tripartite spéciale de la CIT; un résumé synthétique des débats sera transmis au Conseil afin qu'il puisse orienter de manière adéquate les activités de coopération technique à venir.

³³ Avis formulé par le Conseiller juridique de l'OIT, in *Compte rendu provisoire*, n° 20, 86^{ème} session, Genève, 1998, paragraphe 133, p. 20/43.

3. Les références au commerce international

Le bien-fondé - et la pertinence - de la référence au commerce international fut sans doute la question la plus controversée et la plus débattue. Le point 6 du projet de Déclaration énonçait que la Conférence internationale du Travail :

« Souligne qu'aucun Membre de l'OIT ne saurait se prévaloir de la présente Déclaration pour adopter des mesures commerciales de caractère protectionniste ou qui remettraient en cause l'avantage comparatif d'autres pays ».

Le groupe travailleur avait fait savoir dès l'ouverture des débats qu'il désapprouvait l'insertion de ce paragraphe dans le texte final, car sa teneur ne relève pas du mandat de l'OIT. Visiblement encore marqués par le débat relatif à la clause sociale, de nombreux gouvernements de pays en développement souhaitaient, quant à eux, insérer ce qu'ils considéraient comme une « clause de sauvegarde ». Ces derniers craignaient aussi que les partisans de la conditionnalité commerciale ne se servent de la Déclaration et de son suivi pour légitimer de nouvelles mesures protectionnistes. Cette vision était partagée par le membre gouvernemental du Japon - s'exprimant au nom du groupe de l'Asie et du Pacifique - :

« la Déclaration ne devrait pas servir à justifier le recours aux normes internationales du travail à des fins protectionnistes, ni à prendre des mesures commerciales protectionnistes à caractère unilatéral ou multilatéral, ni à permettre l'adoption de mesures commerciales qui remettrait en cause l'avantage comparatif des pays »³⁴.

Une version beaucoup plus radicale sera par la suite déposée par le groupe de l'Asie et du Pacifique. Celle-ci visait à « délégitimer » des mesures à caractère promotionnel, telles que l'octroi de préférences généralisées subordonnées au respect des droits fondamentaux, ainsi que les initiatives privées à caractère social telles que les fonds éthiques d'investissement, les labels ou autres codes de conduite d'inspiration similaire. Le dépôt de cet amendement allait marquer le paroxysme des débats, jusqu'à ce que le groupe travailleur, pour montrer sa colère et son irritation, décide de claquer la porte de la salle des négociations.

A la suite de cet incident et après diverses consultations, le président de la commission prit l'initiative d'offrir sa propre formulation, laquelle reprend largement le texte de l'OMC. Sans cet effort de conciliation - et sans référence au commerce international -, le consensus nécessaire à l'adoption définitive du texte n'aurait pas été possible.

³⁴ CIT, Rapport VII, *Examen d'une éventuelle Déclaration de principes de l'OIT relative aux droits fondamentaux et de son mécanisme de suivi approprié*, 86^{ème} session, 1998, p. 39.

Ainsi, l'adoption de la Déclaration marque le point d'achèvement d'un processus, qui au sein de l'OIT, visait à améliorer le respect dû aux droits fondamentaux au travail. Même si cette Déclaration ne crée aucune nouvelle obligation juridique, elle cristallise un consensus politique, indispensable à une prise en considération réelle des questions liées aux principes fondamentaux. L'objectif de ce texte est de permettre une reconnaissance politique et morale des droits évoqués, et d'en promouvoir une application généralisée.

Cette Déclaration est donc censée instaurer une dynamique nouvelle, de nature promotionnelle : les membres de l'OIT affirmant de manière solennelle l'importance et la pertinence des droits évoqués - y compris s'ils ne se sont pas formellement liés par le biais des conventions relatives à ces droits -, l'Organisation s'engageant quant à elle dans une approche plus participative dans la promotion de ces principes.

Cette démarche diffère à bien des égards de celle qui fut un temps envisagée dans le cadre des négociations sur l'opportunité d'une clause sociale, évitant ainsi la conditionnalité et les sanctions commerciales, lesquelles auraient aisément pu être détournées à des fins protectionnistes. Toutefois, la Déclaration n'a de signification qu'à travers le mécanisme de suivi dont elle est accompagnée. Sans celui-ci, elle n'aurait qu'un faible intérêt, dans la mesure où elle ne correspondrait qu'à un « exposé de bonnes intentions ».

Cette obligation a aussi une portée symbolique : elle exprime l'existence d'un lien nécessaire de solidarité entre les pays les moins avancés et les pays industrialisés, un lien qui s'exerce par la médiation de l'Organisation, ce qui constitue l'essence même du multilatéralisme.

LES INCIDENCES DE LA DÉCLARATION

L'élaboration de normes internationales du travail à l'échelon universel pose un certain nombre de problèmes juridiques, politiques et techniques, dus à la diversité des situations économiques et politico-culturelles des États qui composent la société internationale. La solution préconisée - face à l'opposition entre l'hétérogénéité du monde et à l'universalité des principes - se trouve dans l'élaboration de textes équilibrés, évitant aussi bien une trop grande généralité des concepts que l'excès de détails. L'activité normative débutée en 1919 a permis à l'OIT de produire 183 conventions et 191 recommandations³⁵ (dont la plupart sont complémentaires des conventions adoptées sur le même sujet) couvrant un large éventail de sujets, au point que quelques spécialistes se sont demandés s'il n'était pas temps de faire une « pause normative », au risque de rappeler à certains le cauchemar du professeur Mahaim³⁶. Toutefois, si la classification des normes varie selon les auteurs, une chose est certaine : la supériorité des conventions dites « fondamentales », qui, comme le rappelle la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* (1998), s'applique à tous les États membres, y compris en l'absence de ratification.

La consécration récente des droits fondamentaux a entraîné un regain d'intérêt dans leur prise en considération par les différents acteurs du système international. Mais, parallèlement, une tendance nouvelle semble se dessiner dans la manière d'aborder la question du travail et partant de là, dans la manière dont l'OIT entend remplir son mandat, celle du passage d'un modèle de réglementation du travail à un modèle de régulation consensuelle. Cette tentative de dépassement du modèle réglementaire est fondée sur la mise en application d'une conception de gouvernance qui se propose d'atteindre les objectifs visés en laissant aux destinataires une plus grande marge d'appréciation quant aux moyens à

³⁵ La liste complète des conventions et recommandations adoptées depuis 1919, ainsi que le nombre de ratifications est disponible sur le site <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/>.

³⁶ Une anecdote devenue classique au BIT attribuait au professeur Ernest Mahaim – un des pères fondateurs de l'OIT – le récit suivant qu'il fit à un de ses collègues de la Conférence : « Figurez-vous que j'ai fait un rêve affreux. J'ai rêvé que nous avions adopté des conventions sur toutes les questions possibles. Et je me demandais avec inquiétude ce que nous allions pouvoir faire. Puis je me suis dit : mais le tout n'est pas d'adopter des textes. Encore faut-il les faire appliquer. Alors je me suis rendormi, tranquille ». Cité dans Nicolas VALTICOS, « Les conventions internationales du travail à la croisée des anniversaires », in *Revue générale de droit international public*, 1996, vol. 1, p. 13.

mettre en œuvre, sous réserve de procéder à la vérification de la réalité de leurs efforts et à la confrontation des expériences, de façon à encourager les « bonnes pratiques » les plus dignes d'être suivies³⁷.

1. Une nouvelle gouvernance

La gouvernance est souvent définie, d'une part, comme « étant la capacité de coordonner des activités interdépendantes et/ou de réaliser le changement sans l'autorité légale de l'ordonner »³⁸, et d'autre part comme « une sorte d'*ingénierie sociale* qui se distingue de l'anarchie par la reconnaissance, par les acteurs internationaux, de l'existence d'obligations qu'ils se sentent tenus d'honorer dans leurs comportements »³⁹. Ces définitions, empruntées à la gouvernance environnementale, peuvent facilement être transposées aux normes internationales du travail dans la mesure où elles aident à comprendre le changement introduit par la Déclaration.

Le manque « d'autorité légale » de l'OIT est parfaitement caractérisé par la situation dans laquelle se trouve un État qui n'aurait pas ratifié une des conventions fondamentales : ce dernier - compte tenu de la convention de Vienne sur le droit des traités (1969) - serait dispensé de toute obligation juridique contraignante, dans la mesure où il ne s'y serait pas formellement engagé. D'autre part, la reconnaissance des principes fondamentaux au travail par les mandants de l'OIT marque leur attachement à un certain nombre de valeurs, lesquelles doivent incontestablement - et en vertu de la Déclaration - inspirer leur action. Nous retrouvons donc les attributs essentiels de la gouvernance environnementale, et ces derniers sont l'essence même d'une nouvelle gouvernance en matière de droits fondamentaux au travail.

La Déclaration de l'OIT n'instaure aucune nouvelle obligation juridique à ses États membres, mais elle renforce - par le mécanisme de suivi - l'attachement et l'attention portés aux normes fondamentales.

³⁷ Lire Francis MAUPAIN, « L'OIT devant le défi de la mondialisation : de la réglementation à la régulation internationale du travail », in Pierre de SENARCLENS (sous la direction de), *Maîtriser la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 182

³⁸ Philippe LE PRESTRE et Jean-Pierre REVERET, « L'IEPF et la nouvelle gouvernance environnementale internationale », in *L'IEPF, dix ans après, quel bilan ? Quelles perspectives ?*, Actes du colloque international, Québec, 30-31 mars 1999, p. 103.

³⁹ Peter MAYER, Volker RITTBERGER et Michael ZÜRN, « Regime Theory. State of the Art and Perspectives », in Volker RITTBERGER et Peter MAYER (dir.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 292 – 293.

C'est dans ce sens que nous percevons ce qui semble caractériser cette nouvelle gouvernance, liée à la protection internationale des droits au travail.

Cette évolution pourrait également être illustrée en termes juridiques. S'inspirant de la tendance actuelle qui consiste à « assouplir » les instruments de droit international, la Déclaration opérerait un passage d'un *hard law* vers un *soft law*⁴⁰ dans la gestion des droits fondamentaux. Dans le cadre de l'OIT, le *hard law* se caractériserait par les conventions ratifiées, c'est à dire impliquant des obligations juridiques fermes et définitives, du moins tant que ces dernières n'ont pas été formellement dénoncées. A l'inverse, et pour les États membres qui n'auraient pas ratifié l'ensemble des conventions fondamentales, la Déclaration instaure « une obligation morale » de respecter ces droits. Le texte institue un mécanisme de suivi, comparable à ce que serait un audit dans une entreprise dotée d'un code de conduite volontaire - ce dernier étant un exemple-type de *soft law*.

La Déclaration énonce « que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi les principes concernant les droits fondamentaux ». Cependant, comme l'ont montré les débats, les gouvernements ne souhaitaient pas se voir imposer de nouvelles obligations juridiques auxquelles ils n'auraient pas librement adhéré : il ne s'agit donc pas d'une obligation juridique, mais d'une exigence déontologique, cette dernière étant appuyée par la nature promotionnelle du texte.

En définitive, le passage de *hard law* à *soft law* favorise les situations de compromis⁴¹, et vise avant tout, dans le cas du BIT, à pouvoir traiter de manière plus souple - et continue - la question des droits

⁴⁰ Selon Francis SNYDER, « Soft Law and Institutional Practice in the European Community », in *European Institute Working Paper*, LAW93/5, 1993, p. 2, « soft laws are rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects ». Les exemples concrets peuvent être des codes de conduite, des résolutions, des déclarations de principes, etc. Nous rappellerons également que le concept de *soft law* divise les juristes, certains affirmant « law is either hard or it is not law at all », d'autres comme Prosper WEIL, « Towards Relative Normativity in International Law ? », in *American Journal of International Law*, vol. 77 (1983), p. 423, avertissant que « increasing the use of soft law might destabilize the whole international normative system and turn it into an instrument that can no longer serve its purpose », propos cité dans Kenneth W. ABBOTT et Duncan SNIDAL, « Hard and Soft Law in international Governance », in *International Organization*, vol. 54 (2000), n° 3, p.421.

⁴¹ Lire Kenneth W. ABBOTT et Duncan SNIDAL, « Hard and Soft Law in international Governance », in *International Organization*, vol. 54 (2000), n° 3, pp. 444 et suite.

fondamentaux au travail. Aussi, ce glissement ne concerne que les États n'ayant pas ratifié toutes les conventions fondamentales, les autres étant tenus de respecter les obligations juridiques classiques - *hard law* - issues de la ratification des instruments concernés. Il ne s'agit donc pas de la suppression de la *hard law* au profit d'une *soft law*, mais d'une imbrication - complémentaire - des deux.

Par ailleurs, sachant que la coutume est source de droit, la *soft law* établie par la Déclaration deviendra t-elle à nouveau de la *hard law*, et ces droits seront-ils un jour considérés comme des « normes impératives du droit international » - ou *jus cogens* - ? Dans tous les cas, une réponse prudente s'impose ici, car ces « transformations juridiques » ne sont jamais instantanées.

2. Les répercussions sur l'Organisation

Une autre conséquence induite par la Déclaration - et par l'arrivée d'une nouvelle administration - fut la modification structurelle de l'Organisation. En 1999, l'OIT a ainsi procédé à la restructuration organique de son siège, celle-ci devant permettre une meilleure intégration entre les différents secteurs afin d'accroître l'efficacité de son action. Suite à cette réforme, une nouvelle entité a été créée, presque entièrement consacrée à la Déclaration et à son suivi.

Si les débats relatifs à l'adoption de la Déclaration ont clairement fait apparaître qu'il s'agissait de créer un mécanisme nouveau « complémentaire et non concurrent », la méfiance demeure cependant, particulièrement envers la « surpolitisation » des normes fondamentales que la Déclaration impliquerait, ce qui aurait pour effet d'entraîner une dévalorisation des normes traditionnelles. Cet argument est cependant contesté par certains, qui relèvent que le fonctionnement du système de contrôle relatif aux normes est inchangé, et que par conséquent, l'attention qui leur est portée n'a pas diminué.

La Déclaration aurait eu une autre conséquence, celle d'inciter les membres à ratifier plus facilement les conventions. Cette évolution concerne tant les normes fondamentales que les normes traditionnelles. En effet, le nombre de ratifications de conventions fondamentales enregistrées par le BIT entre 1996 et 1998 était de 67, alors qu'il est de 170 entre 1998 et 2000. Sur les mêmes périodes, le nombre de ratification des conventions traditionnelles est passé de 105 à 186, et la tendance semble se maintenir, sinon s'accroître.

D'aucuns ne manqueront pas de s'interroger sur cet engouement soudain - et peut être suspect - des États pour la ratification des instruments normatifs de l'Organisation, et certains commentateurs sceptiques n'hésiteront pas à qualifier ce nouvel élan de « ratifications postiches », lesquelles ne seraient en fait pas destinées à être réellement

mises en pratique. Cela dit, la ratification marque le consentement d'un État à adhérer formellement à un traité international. La Déclaration - et les activités de promotion menées depuis son adoption - auraient ainsi contribué à jouer un rôle de catalyseur : même si les conventions fondamentales ne s'appliqueront pas de manière immédiate dans les États, leur ratification par ces derniers marque immanquablement leur approbation des principes consacrés. Dans ce sens, la Déclaration a permis de faire émerger une volonté politique nouvelle, laquelle ne manquera pas d'être soutenue par l'accroissement des programmes de coopération technique ciblés sur les droits fondamentaux.

3. La coopération technique

Depuis les années 1950, la coopération technique consacre l'action pratique de l'OIT, comme la constitution et la Déclaration de Philadelphie le lui demandent. C'est cette dernière qui fixe véritablement les objectifs de l'OIT dans le développement. Aussi, la Constitution, à son article 10, paragraphe 2 *b*), énonce que le BIT doit fournir « aux gouvernements, sur leur demande et dans la mesure de ses moyens, toute aide appropriée pour l'élaboration de la législation sur la base des décisions de la Conférence ». C'est ce que répète en substance la Déclaration de l'OIT adoptée en 1998.

Dès le début des années 1990, un accent plus particulier est mis, dans la programmation des projets de coopération technique, sur la promotion et le respect des droits fondamentaux, sur la protection des travailleurs, ainsi que sur la lutte contre la pauvreté. Certains membres gouvernementaux et travailleurs du Conseil ont cru qu'il s'agissait d'imposer une conditionnalité dans les programmes de coopération technique. Cette idée a été rapidement écartée, celle-ci allant à l'encontre de l'approche promotionnelle adoptée par l'organisation. Les réformes internes ont plutôt consisté à développer une politique de « partenariat actif », qui vise avant tout à rapprocher l'OIT de ses mandants en renforçant sa présence sur le terrain et en créant « des équipes multidisciplinaires »⁴².

⁴² Celles-ci se fondent sur la prémisse selon laquelle les problèmes et les besoins des mandants ne peuvent trouver de solution durable que par une approche concertée et pluridisciplinaire. En effet, pour être résolus, les problèmes exigent d'être traités dans leur globalité, c'est à dire par l'intervention de plusieurs spécialistes contribuant, par la complémentarité de leurs apports techniques, à la satisfaction des besoins identifiés. Le dialogue avec les mandants conduit ainsi à une coopération renforcée entre eux et le Bureau, à une plus grande unité d'action entre les services du siège et ceux du terrain, et enfin à une synergie plus grande entre l'action

La Déclaration de l'OIT a permis un recentrage des activités de coopération technique de l'Organisation sur les droits fondamentaux au travail. Enfin, et même s'il ne s'agit que d'un exemple, le cas du Myanmar montre d'une certaine manière l'efficacité de l'approche adoptée par l'OIT. Les inspections internationales, ainsi que les activités de coopération technique menées sous l'égide de l'OIT, apparaissent alors comme un moyen efficace pour amener les *free riders* à adopter un comportement actif, guidé par le respect des droits fondamentaux au travail, et plus généralement marqués par la mise en œuvre effective des obligations internationales précédemment contractées.

4. L'autorité externe de l'OIT

La Déclaration de 1998 semble avoir cristallisé, au niveau international, un consensus sur le respect des droits fondamentaux au travail. L'une des multiples incidences fut la consécration d'une nouvelle gouvernance sociale internationale, plus encline à aborder les droits de l'homme au travail de manière moins coercitive et plus constructive.

En premier lieu, la Déclaration fait partie intégrante du Pacte Global (*Global Compact*) de l'Organisation Nations Unies (ONU). Cette initiative du Secrétaire général de l'ONU vise à associer les entreprises privées, la société civile et les organisations internationales dans le développement durable. Les droits fondamentaux au travail sont textuellement repris dans les neuf principes du Pacte global. Précisons cependant que les entreprises y participent sur une base volontaire.

D'autre part, certaines unions douanières et autres groupements régionaux se sont inspirés de la Déclaration dans l'élaboration de leurs politiques sociales. C'est notamment le cas du Marché commun du Cône Sud (MERCOSUR), qui a adopté une « Declaración Sociolaboral » se basant directement sur la Déclaration et sur les conventions de l'OIT. La Commission européenne s'est également félicitée de l'émergence de ce nouveau consensus social relatif à la protection du travail, tout comme

normative de l'Organisation et ses programmes de coopération technique. Ces réformes sont clairement exposées dans un document du Conseil d'administration, *Stratégie de l'OIT en matière de coopération technique dans un monde en mutation*, GB.261/TC/2/5, novembre 1994, ainsi que sur le site intranet de l'OIT, René KIRSZBAUM, *Les réformes, leur contexte et leurs conséquences*, www.ilo.org/intranet/french/bureau/program/plan/reform/1997/reform.htm. Lire aussi OIT, *Le rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, CIT, 87^{ème} session, juin 1999 ainsi que son complément, *Coopération technique : une perspective stratégique*, Note du Directeur général, CIT, 87^{ème} session, juin 1999.

l'ont également fait la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM).

Enfin, les institutions financières internationales semblent également avoir reconnu l'importance de la protection des droits fondamentaux au travail dans leurs politiques de développement.

Les institutions de Bretton Woods, et particulièrement la Banque mondiale, ont toujours négligé certains des principes consacrés par la Déclaration. Ainsi, s'abritant derrière les limites de son mandat, la Banque a toujours refusé d'adopter une attitude « activiste », notamment en ce qui concerne le principe de liberté d'association et de négociation collective, au motif que cela entraînerait un surcoût salarial. Une nouvelle dynamique de consultation semble avoir été entamée depuis entre l'OIT et les institutions de Bretton Woods, et ces dernières apportent davantage de considération - au moins dans leur discours - aux droits fondamentaux au travail.

Cette prise en considération des droits fondamentaux au travail s'inscrit dans la ligne du nouveau paradigme de développement de la Banque mondiale, esquissé par Joseph Stiglitz à la fin des années 1990. Celui-ci postule que, pour être durable, le développement doit plonger plus profond dans la société et impliquer davantage la participation et le soutien des différents groupes de la société civile. Le nouveau modèle préconisé par Stiglitz met l'accent sur le fait que le développement ne doit plus se limiter uniquement à considérer la croissance du Produit National Brut (PNB), mais qu'il doit surtout tenir compte de la transformation de la société dans son ensemble, chaque groupe concerné devant être consulté.

La stratégie de la Banque est désormais basée sur la « concertation » : pour être pris en considération par la Banque, les droits fondamentaux au travail doivent être revendiqués comme priorité non seulement par les acteurs locaux, mais également par les acteurs gouvernementaux. Sans l'appui de tous les groupes consultés - société civile et acteurs publics -, les principes fondamentaux risquent de ne pas figurer dans les programmes d'aide au développement de la Banque. C'est pourquoi le BIT - à travers la coopération technique - s'attache désormais à convaincre tous les acteurs du bien-fondé de l'approche participative et promotionnelle de la Déclaration. Cela dit, le chemin à parcourir est encore long.

CONCLUSION

Il est intéressant d'observer que, tout au long de son histoire, l'OIT est sortie renforcée des grands bouleversements politiques du siècle dernier. Elle résiste tout d'abord à la seconde guerre mondiale, alors que la Société des Nations (SDN) est désintégrée. En 1944, la Déclaration de Philadelphie lui donne un nouveau souffle, qui permet à l'Organisation d'anticiper et de s'adapter au contexte naissant de la décolonisation. Ensuite, lors de la guerre froide, l'OIT a su préserver son universalité tout en restant fidèle à ses valeurs : à la fin des années 1970, elle aide la Pologne à mettre en place un système garantissant le principe de liberté syndicale. Enfin, la chute du mur de Berlin élargit son champ d'action, et lui permet de renforcer son audience auprès des institutions de Bretton Woods.

Cette modernité semble liée à la pertinence de toute une série de considérations sociales – et de justice sociale – qui se manifestent en particulier lors de grandes crises. D'autre part, le caractère tripartite de l'Organisation est aussi un facteur important expliquant sa pérennité. Il y a toutes les raisons de penser que sans cette structure inédite, l'Organisation ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui, et même au delà, que la formule originale du tripartisme adoptée comme principe de fonctionnement de l'OIT pourrait permettre de sortir le droit international du triangle actuel qui ne retient que les rapports d'État à État, d'État à entreprise et d'entreprise à entreprise.

Comme nous l'avons évoqué, la Déclaration de l'OIT relative aux droits et principes fondamentaux au travail et son suivi semble introduire un nouveau consensus social universel relatif à la protection du travail. Cette dernière pourrait ainsi contribuer à consolider la légitimité de la régulation internationale du travail, bien au-delà des interlocuteurs inter-étatiques normaux. Aussi, elle pourrait offrir à l'ensemble des acteurs de la société civile, aux individus, ainsi qu'aux entreprises globales, des repères d'une légitimité indiscutable. Ces repères qui, à nos yeux, semblent aujourd'hui faire cruellement défaut.