

**NOUVELLE FONDATION OU NOUVELLE FAÇADE ?
LA DECLARATION DE L'OIT
SUR LA JUSTICE SOCIALE POUR UNE MONDIALISATION EQUITABLE
(2008)**

Francis MAUPAIN *

I. - INTRODUCTION

Dix ans presque jour pour jour après la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la Conférence internationale du Travail (CIT) a adopté, le 10 juin 2008, une déclaration intitulée « Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable¹ ». Ce texte a été présenté comme une véritable « refondation » de l'Organisation par le Président de la commission chargée de le mettre au point², et il a

* Ancien conseiller juridique de l'OIT. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur. Par ailleurs, l'auteur tient à exprimer sa profonde gratitude envers Steve Charnovitz, Brian Langille, Dominick Devlin et ses collègues ou anciens collègues du BIT pour leurs précieux commentaires sur ce texte, ainsi qu'à Despina Sinou pour sa contribution à sa version française. Ce texte est une version étoffée d'un article paru en anglais dans le *European Journal of International Law*, vol. 20 (2009), n° 3, intitulé "New Foundation or New Facade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization".

¹ Dans son projet de « texte faisant autorité », soumis à l'approbation de la Conférence internationale du Travail, le Bureau avait délibérément laissé de côté la question du titre pour éviter que la discussion ne se focalise sur ce sujet au lieu de s'attacher d'abord à mettre au point un contenu acceptable. Il semblait cependant probable que, d'une manière ou d'une autre, il serait fait référence au concept de « travail décent » dans le titre du texte final. D'aucuns, en particulier au sein de l'Union européenne y étaient d'autant plus attachés que ce concept fait l'objet de nombreuses références dans des documents et prises de position communautaires, pour des raisons sur lesquelles on aura l'occasion de revenir (voir *infra* chapitre IV (C) et notes 90-91). Cependant, une fois l'accord réalisé sur le fond, l'inclusion de cette référence s'est heurtée à une fin de non-recevoir catégorique de la part des employeurs (au motif entre autres que le texte devait éviter de faire appel à des notions qui pourraient un jour paraître datées) ainsi qu'à un manque d'enthousiasme inattendu du côté de certains pays d'Asie, dont notamment le Japon et la Chine (qui ont évoqué la difficulté de rendre de manière fidèle et intelligible ce concept dans leur langue (voir *Compte rendu* n° 13, 2008, § 270)).

Quoi qu'il en soit, les travailleurs ont su tirer de manière réaliste les conséquences de la situation en sortant de l'impasse par le haut. Ils ont obtenu le prix fort pour l'abandon de la référence à ce concept : ce prix, c'est précisément un affichage de la justice sociale qui, certes, correspond à certains éléments du préambule et à l'accent qui est mis dans le texte sur la nécessité d'une meilleure répartition des bénéfices et des coûts de la mondialisation, mais qui eût été inconcevable en dehors de ce contexte et sans la volonté commune de ne pas mettre en péril un résultat inespéré sur le fond pour une question de titre.

² L'ambassadeur Jean-Jacques Elmiger. Voir *Compte rendu provisoire* n° 17, CIT, 97^{ème} session, Genève, 10 juin 2008.

été salué comme une percée majeure sur tous les bancs. Il a depuis trouvé un écho significatif dans une résolution récente de l'Assemblée générale des Nations Unies³.

La lecture de certains « blogs » à la suite de cet événement montre cependant à quel point il était difficile pour l'observateur extérieur de partager cet enthousiasme. Même parmi ceux qui connaissent bien l'Organisation et son histoire, on a pu se demander si cette espèce « d'incontinence déclaratoire » n'était pas symptomatique d'une Organisation vieillissante et qui – au-delà des propos de circonstance à l'approche de son 90^{ème} anniversaire – n'était pas très assurée de son avenir.

Ces réactions ne sauraient surprendre. Il est bien difficile de comprendre la portée de ce texte complexe à moins d'en avoir suivi de près la gestation et de le replacer dans une perspective historique. L'objet de cette note est de tenter d'apporter cette double perspective à l'évaluation de ce document.

Deux observations préliminaires s'imposent à cet égard. Il convient d'abord de souligner que semblable effort pour donner une nouvelle vision de son rôle dans un contexte profondément renouvelé, réaffirmer la pertinence de ses objectifs et sa capacité de les atteindre face aux défis de la mondialisation n'avait pas été entrepris depuis la Deuxième guerre mondiale et la Déclaration de Philadelphie en 1944. Ce qui suscite cependant aussitôt la deuxième observation : En quoi la mondialisation présentait-elle un tel défi en 2008 alors que telle était sa vocation depuis l'origine ?

Après tout, en effet, l'OIT est d'une certaine manière le produit de ce que l'on a pu appeler la « première mondialisation ». Sa vocation première était dans l'esprit de ses fondateurs de concilier les exigences de justice et de progrès social avec les possibilités et les contraintes résultant d'une ouverture des frontières et des économies déjà tenue pour acquise. Sans doute les événements qui se sont enchaînés très vite ensuite, la grande crise des années Trente d'abord, la Deuxième guerre mondiale ensuite, et enfin la guerre froide et la division du monde en deux blocs politiques et économiques hostiles, ont-ils brouillé et même fait perdre de vue cette vocation première. Mais de ce fait même n'aurait-on pas dû logiquement s'attendre à ce que, avec la fin de la guerre froide, l'avènement d'une ère nouvelle de mondialisation qui représentait une sorte de retour aux sources se traduise par une réactivation importante du rôle de l'OIT plutôt que par un nouveau défi ? La deuxième question sera alors d'identifier de manière plus spécifique les défis auxquels le texte entendait répondre et de quelle manière.

Pour tenter d'éclairer ces deux questions on rappellera brièvement dans une première partie comment le retour aux sources que représente d'une certaine manière une mondialisation de « deuxième génération » rendait indispensable et urgent le repositionnement de l'Organisation et comment malgré les divergences un accord a pu se dégager quant au cadrage du projet. On examinera ensuite dans deux chapitres successifs les deux défis spécifiques que la Déclaration s'efforce de cibler : celui de la pertinence renouvelée de son message et de ses objectifs dans le contexte de la mondialisation et celui de l'efficacité de ses méthodes et pratiques institutionnelles compte tenu des réalités et contraintes nouvelles inhérentes à ce nouveau contexte. La conclusion s'efforcera enfin

³ Document A63/L.29/Rev.I, 15 décembre 2008.

d'évaluer le risque que cette refondation ne serve en définitive qu'à élever une façade à la Potemkine si les mesures nécessaires pour donner son plein effet à la Déclaration ne sont pas prises avec l'énergie et la cohérence qu'elle appelle.

Il importe, avant d'aborder ces différents aspects, de souligner que ce document a été adopté quelques semaines seulement avant que la crise financière n'éclate au grand jour ; et il serait donc tentant de spéculer sur ce qui serait advenu si la chronologie avait été inverse. Ce qui paraît clair est que cette crise a donné raison à l'accent mis sur la justice sociale et sur le besoin des Etats membres de s'acquitter activement de leur responsabilité dans l'objectif d'une meilleure distribution des bénéfices et des coûts de la mondialisation.

II. - LA MONDIALISATION ET L'OIT : NOUVELLE MENACE OU RAISON D'ETRE RETROUVEE ?

A. - Les paradoxes de la transition : de la guerre froide à la mondialisation

L'OIT a fait preuve d'une résilience remarquable aux changements fondamentaux produits dans le système international, aussi bien qu'aux défis successifs auxquels elle a été exposée et dont elle est en fait sortie fortifiée. Ce fut d'abord le cas avec la Deuxième guerre mondiale, qui vit le piteux fiasco de la Société des Nations mais permit à l'OIT de s'en détacher pour devenir la première institution spécialisée du nouveau système des Nations Unies, avec le mandat consolidé et plus ambitieux de la Déclaration de Philadelphie.

Ce fut encore le cas avec la guerre froide, qui, à travers la présence d'un bloc de délégués non gouvernementaux soumis aux instructions gouvernementales, menaçait l'intégrité de la structure tripartite de l'OIT et, en dernier ressort, son existence elle-même⁴. Or, non seulement l'Organisation a réussi à surmonter cette épreuve, mais elle contribua activement à en hâter la fin à travers son rôle dans la saga *Solidarnosc* qui donna le signal du début de la fin de la guerre froide. Le tripartisme, en tant qu'expression institutionnelle d'une vision réformatrice de la justice sociale fondée sur la libre confrontation et la conciliation des intérêts respectifs des travailleurs et des employeurs par le biais de leurs représentants authentiques, avec l'implication active des gouvernements, est sorti considérablement renforcé de l'effondrement du modèle révolutionnaire concurrent. Ce n'est donc pas sans raison que le rapport soumis à la CIT en 2007 pouvait soutenir que l'OIT était pour la première fois en mesure de faire vraiment ce pourquoi elle avait été créée avec l'ensemble des moyens dont elle avait été dotée à cet effet⁵.

⁴ Notamment avec le retrait des Etats-Unis en 1977 et leurs efforts pour entraîner d'autres pays à leur suite ; voir F. Blanchard, *L'Organisation internationale du Travail. De la guerre froide à un nouvel ordre mondial*, Préface de Ph. Séguin, Paris, Seuil, 2004, pp. 2-13.

⁵ Voir Rapport V, *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, ILC, 2007, §§ 9, 11, p. 3.

Et pourtant la transition de la guerre froide à la mondialisation a été marquée par des soubresauts et des retournements de situation inattendus et à vrai dire paradoxaux. On peut distinguer trois périodes dans cette espèce de dialectique.

La guerre froide : une menace pour l'intégrité de la structure qui fut aussi un âge d'or de la production normative

Ce paradoxe apparent s'explique en réalité fort bien. Il découle d'une combinaison inédite de facteurs politiques et économiques. Le facteur politique se rapporte évidemment à la rivalité de deux visions concurrentes et antagonistes de la justice sociale dont les efforts pour gagner la sympathie des travailleurs à leur modèle respectif les conduisaient bon gré mal gré à apporter leur soutien au développement de normes internationales du travail notamment. Le facteur économique tient à la phase extraordinaire d'expansion économique qui s'est développée presque simultanément avec la guerre froide ; il a été récemment décrit aux Etats-Unis comme le « *not quite golden age* »⁶ et il est bien connu en France sous le nom de « Trente glorieuses ». Ce qui rendait en effet cette période particulièrement faste, du moins parmi les pays industrialisés grâce à l'économie de marché, c'est qu'elle est parvenue à combiner de manière unique deux processus : d'une part, une prospérité en progression rapide (du moins pour les pays mentionnés) et, d'autre part, une redistribution relativement équitable de ses bienfaits parmi toutes les catégories de travailleurs et qui a notamment permis aux « cols bleus » d'accéder à la classe moyenne.

Ces deux facteurs ont contribué à entretenir, à un rythme assez régulier, la production « législative » de l'OIT et expliquent aussi la relative facilité avec laquelle les Membres, et notamment les pays développés, étaient prêts à envisager la ratification des conventions nouvellement adoptées par l'OIT. A tel point que cette longue période finit par accréditer l'illusion que le progrès économique et le progrès social ont automatiquement partie liée dans une sorte de « cercle vertueux ».

La mondialisation : une raison d'être retrouvée qui se transforme en menace pour la fonction de production normative

Pour beaucoup d'idéologues, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'OIT, la faillite du modèle rival soviétique et l'avènement de l'économie globale rendaient la poursuite de la production normative au sein de l'OIT à la fois inutile sur le plan politique et contre-productive en termes d'efficacité économique⁷. Mais, pour d'autres, le problème avec les normes de l'OIT n'était pas qu'elles étaient devenues inutiles ou contre-productives, mais tout le contraire : c'était que dans le cadre de la mondialisation ces normes n'étaient pas

⁶ R. Reich, *Supercapitalism*, New York, Knopf, 2007.

⁷ Notamment dans la mesure où l'investissement étranger direct est, dans la plupart des cas, le meilleur espoir pour accroître la prospérité pour tous et qu'il peut légitimement être découragé par une régulation excessive résultant de la ratification des instruments de l'OIT. Manque pourtant l'évidence empirique (voir p. ex. les résultats de l'enquête menée par l'OIT en 1996, tels que reflétés dans le document GB. 267/WP/SDL/1/1), ou bien au contraire dans le cas des droits fondamentaux (selon une étude de l'OCDE, de 1996, sur *Le commerce, l'emploi et les normes du travail : une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international*).

suffisamment efficaces et manquaient de « dents », dans la mesure où les Membres ne peuvent pas être forcés de les mettre en œuvre, à moins qu'ils aient librement accepté de les ratifier ou de les incorporer d'une autre manière dans leurs droits nationaux. Elles étaient donc incapables d'établir au plan universel un « *level-playing field* » qu'une partie de sa clientèle et en particulier les travailleurs des pays développés estimait nécessaire du fait de l'exacerbation de la concurrence qui, dans le contexte de la mondialisation, s'étend aux systèmes de protection sociale eux-mêmes et a fait basculer, presque sans transition, certains secteurs de l'opinion, de la vision d'un cercle vertueux à celle d'une « *race to the bottom* ».

A ces facteurs s'en ajoutaient d'autres qui n'étaient pas directement liés à la mondialisation mais en renforçaient l'impact. Outre l'érosion des effectifs des organisations syndicales et de leur influence, il convient de mentionner particulièrement à cet égard le phénomène de « fatigue normative », essentiellement lié à deux autres facteurs : d'une part, le fait que la plupart des questions relevant du mandat de l'OIT avaient déjà fait l'objet d'un ou plusieurs instruments normatifs ; d'autre part, le fait que les gouvernements se trouvaient par ailleurs confrontés à la prolifération de l'activité législative d'organisations universelles et régionales⁸.

La combinaison de ces facteurs a en tout cas puissamment inhibé la ratification des Conventions nouvelles⁹. Et la stagnation des ratifications a, à son tour, alimenté le scepticisme de certains quant à la capacité de l'OIT d'établir au plan universel un « *level-playing field* », seul capable selon certains de briser la logique de la « *race to the bottom* ».

Il convient cependant de souligner que dans le même temps d'autres activités de l'OIT et en particulier les activités de coopération technique continuaient de bénéficier d'un large soutien, surtout parmi ses Membres. De toute évidence toutefois, ces activités ne pouvaient tenir lieu de succédané à une fonction de régulation perçue (à juste titre, d'un point de vue strictement constitutionnel) comme le « cœur de métier » (ou la colonne vertébrale) de l'Organisation. Le risque était donc que si l'OIT se montre incapable ou trop peu encline à aborder la question des modes de régulation véritablement adaptés au contexte de mondialisation, elle risque de perdre aux yeux de beaucoup l'essentiel de sa raison d'être même et de se trouver réduite au rang de l'une des multiples – et aisément interchangeables – agences de développement¹⁰.

C'est précisément le risque que l'on a pu voir émerger au cours des années 1990. La recherche de nouvelles réponses en matière de régulation a amené une partie de la « clientèle » traditionnelle de l'OIT à se tourner vers l'étoile (alors) montante du nouvel ordre mondial, à savoir l'OMC et en particulier vers son mécanisme de règlement des différends, perçu comme la solution de dernière génération pour un nouvel ordre mondial. Si ces efforts n'ont pas eu beaucoup plus de succès que les diverses tentatives visant à

⁸ Voir parmi d'autres : B. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford, Hart, 2005, pp. 35 et ss. ; W. Simpson, « Standard setting and supervision : A system in difficulty », in *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges Valticos*, Genève, OIT, 2005, pp. 47 et ss.

⁹ *Ibid.*, pp. 47-73.

¹⁰ Voir à ce sujet l'analyse polémique de G. Standing, « The ILO : An Agency for Globalization ? », *Development and Change*, vol. 39, n° 3, mai 2008, pp. 355-384.

« lier » la libéralisation des échanges et les normes de travail, qui se sont succédées depuis la Charte de la Havane, elles ont toutefois déclenché une interaction dialectique de discussions entre l'OIT et l'OMC, qui a finalement donné l'impulsion nécessaire à la recherche de solutions alternatives en vue de combler le déficit de régulation dans le cadre de l'OIT.

Un modèle rival qui devient l'agent et l'allié de la recherche de nouvelles formes de régulation au sein de l'OIT

Bien que les efforts en vue de lier la protection des travailleurs à la libéralisation des échanges aient débuté à un stade bien antérieur, l'interaction dialectique entre les discussions dans le cadre du GATT et plus tard de l'OMC, d'une part, et l'OIT d'autre part, a commencé à se manifester à partir des tentatives de certains pays industrialisés, alors que les négociations finales de l'Uruguay Round touchaient à leur fin, en vue d'insérer des « clauses sociales », dans ce qui allait devenir les Accords de Marrakech instituant l'OMC en 1994. Ce débat a trouvé un écho dans le rapport du Directeur général du BIT à l'occasion du 75^{ème} anniversaire de l'Organisation en 1994¹¹, qui évoque entre autres la possibilité d'étendre à l'ensemble des droits fondamentaux (non-discrimination, travail forcé – entendu au sens large couvrant aussi le travail infantile), la formule qu'elle avait appliquée avec succès en matière de liberté syndicale. Avec l'impulsion supplémentaire apportée par le Sommet mondial de Copenhague pour le développement social de 1995¹², la première Conférence des Ministres du Commerce de l'OMC à Singapour, qui a suivi en 1996 l'entrée en vigueur des accords de Marrakech, conclut par l'adoption d'une Déclaration finale dont le paragraphe 4 exprimait l'engagement des ministres en faveur des droits fondamentaux au travail tout en pensant renvoyer apparemment la balle dans le camp de l'OIT¹³. Quelle que fût l'intention (au demeurant fort équivoque) de ce renvoi, le BIT et son Directeur général s'empressèrent de l'interpréter comme une invitation à agir. C'est ainsi que l'idée d'établir un mécanisme de garantie et de promotion universelle de ces droits, qu'ils fassent ou non l'objet d'obligations conventionnelles dans le chef des membres fit surface pour prendre ensuite dans un délai relativement bref la forme de la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et de son mécanisme de suivi. Comme on verra de manière plus détaillée au chapitre III, l'OIT a réussi à travers ce document à déterminer une « plateforme » de « règles du jeu » universelles nécessaires pour que le progrès de l'intégration des marchés et la prospérité aille de pair avec le progrès social.

Si la Conférence ministérielle de Singapour a permis de mettre sur orbite la Déclaration de 1998 et son suivi, c'est d'une certaine manière la Conférence de Seattle de 1999 – ou plus exactement son échec – qui est à l'origine lointaine de la Déclaration de 2008. On se souviendra que l'une des causes de cet échec était liée aux propositions parallèles

¹¹ « Des valeurs à défendre, des actions à entreprendre », CIT, 81^{ème} session (1994), chapitre 3. Il est intéressant de noter que ce rapport a été publié avant la Conférence de Marrakech (en avril 1994), mais il a été discuté après (en juin 1994).

¹² En particulier, l'appel aux gouvernements contenu dans le paragraphe 54 du Programme d'action, précisant qu'en leur qualité de parties à des conventions relatives aux « droits fondamentaux des travailleurs » les gouvernements doivent les appliquer pleinement et, quand ce n'est pas le cas, ils doivent « *prendre en considération les principes incorporés* » dans ces conventions.

¹³ Voir *infra*, p. 24.

formulées par l'Union européenne et les Etats-Unis en vue d'organiser des discussions sur la dimension sociale de la libération des échanges sous l'égide de l'OMC et qui ont buté sur l'opposition radicale de la plupart des pays en voie de développement¹⁴.

De toute évidence, l'alternative à une discussion devenue impossible dans le cadre de l'OMC était de tenir une discussion symétrique dans le cadre de l'OIT. Et, une fois de plus, l'OIT fut assez prompte à se saisir de l'opportunité. Sous l'impulsion du Directeur général Somavia, le Conseil d'administration¹⁵ accepta de mettre en place une Commission mondiale chargée de faire un rapport indépendant sur la dimension sociale de la mondialisation (ci-après « Commission mondiale »)¹⁶ et dont les destinataires ne seraient pas la seule OIT mais l'ensemble des organisations concernées au sein du système des Nations Unies et au-delà. Alors que le rapport de la Commission ne contient que des références éparses à la nécessité d'améliorer la capacité de l'OIT, il s'est avéré que l'une de ses retombées les plus concrètes fut de susciter une prise de conscience nouvelle au sein de l'OIT du fait que la nécessité de renforcer la dimension sociale de la mondialisation appelait en priorité de sa part une réévaluation complète de sa propre capacité institutionnelle d'atteindre ses objectifs. C'est ainsi que l'idée d'inscrire une question à l'ordre du jour de la CIT, pour lui permettre de débattre dans un cadre juridique formel lui garantissant, le cas échéant, de se mettre d'accord sur « un document faisant autorité »¹⁷, fait peu à peu son chemin pour aboutir non sans difficultés en novembre 2005 à fixer le contour de ladite question.

¹⁴ Ces deux tentatives visaient à ce que l'OMC joue un rôle dans l'organisation ou la constitution d'un cadre de discussion au sujet de l'impact du système commercial multilatéral sur l'emploi et le niveau de vie. Bien que modestes dans leurs intentions proclamées et différentes du point de vue des modalités proposées, ces propositions revenaient toutes deux à faire prendre une décision par l'OMC qui aurait accredité la pertinence de cette problématique dans un cadre OMC, et cela était inacceptable pour un grand nombre de pays en développement. Le « coup mortel » est venu du rapport du Président Clinton exprimant son soutien aux sanctions commerciales. Voir S. Charnovitz, « The International Labour Organization in its Second Century », *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, Kluwer Law International, 2000, section II (6).

¹⁵ Voir GB.282/WP/SDG/1 et GB.282.12, Genève, novembre 2001.

¹⁶ Composée de personnalités prestigieuses – dont un prix Nobel d'économie – la Commission fut établie en février 2002 et soumit son rapport final en février 2004. S'il semble difficile de soutenir que ce rapport ait beaucoup mieux réussi que ceux qui l'ont précédé ou suivi à infléchir le cours de la mondialisation, ses analyses ont tout de même permis de faire prendre conscience, au sein du système des Nations Unies et au-delà, d'une atrophie de sa dimension sociale dangereuse pour la pérennité du phénomène ainsi que de la nécessité d'une plus grande « *policy coherence* » entre les préoccupations d'ordre économique et social parmi les Etats membres. Enfin, il contenait des avertissements au sujet de la « non durabilité » de la tendance actuelle de mondialisation financière, qui ont été confirmés ces derniers temps par la crise.

¹⁷ Si la stratégie du travail décent avait déjà fait l'objet de plusieurs discussions à la CIT depuis 1999, la nature de ces discussions (discussion du rapport du Directeur général ou discussions budgétaires) ne leur permettaient pas juridiquement d'exprimer une « doctrine » du travail décent engageant au terme d'un débat contradictoire l'Organisation en tant que telle. Pour un résumé des différentes étapes, voir Rapport V, CIT, 2007, *op. cit.*, p. (v), note 1.

B. - L'objet du débat : capacité, pertinence et efficacité de l'OIT face à la mondialisation

L'intitulé alambiqué de la question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence de 2008¹⁸ traduit bien la difficulté de s'entendre sur l'objet et les limites d'un éventuel « document faisant autorité ».

En focalisant la discussion sur la « capacité » de l'OIT de mettre en œuvre ses objectifs, ce libellé n'en ouvrait pas moins un champ d'investigation et de réformes extrêmement vaste et qui, virtuellement, pouvait s'étendre à trois questions principales : la pertinence continue des objectifs et du message de l'OIT dans le cadre de la mondialisation ; l'adéquation de ses moyens d'action juridiques et financiers (pour atteindre ces objectifs dans le nouveau contexte) ; et finalement (d'une manière plus prosaïque) sa « gouvernance », c'est-à-dire l'efficacité de pratiques institutionnelles établies de longue date.

Pour des raisons évidentes, il était cependant hors de question d'entrer dans un débat au sujet de l'adéquation des moyens d'action constitutionnels de l'OIT : la première de ces raisons étant que cela ne pourrait que déboucher sur une impasse constitutionnelle et politique ; et la deuxième, sur laquelle on reviendra plus en détail ci-après, que ces moyens d'action sont en parfaite congruence avec la nature des objectifs eux-mêmes.

Les divers documents informels et les rapports officiels qui ont encadré les deux discussions successives relatives à cette question à la CIT en 2007 se sont donc efforcés de focaliser le débat sur deux questions seulement : celle de la « reformulation » ou du « lifting » du message et des objectifs ; et celle de la nécessaire modernisation de la gouvernance par un examen détaillé des pratiques institutionnelles profondément enracinées, dans le but de resserrer les besoins effectifs des Membres et les activités de l'OIT.

Les limites ainsi fixées à la discussion ne suffirent cependant pas à lever des réticences qui s'affirmèrent d'emblée avec force mais dans des directions contradictoires. Ainsi, certains n'étaient pas hostiles à l'idée que l'OIT pût, à travers la Déclaration, renouveler et moderniser son message en s'appuyant sur l'écho rencontré par la notion de « travail décent ». Il leur paraissait en revanche superflu de procéder à un examen séparé de la gouvernance et des pratiques institutionnelles qui risquerait de faire double emploi avec l'application des méthodes supposées « scientifiques » du « *result-based management* ». D'autres appréciaient au contraire l'avantage considérable que pouvait représenter, du point de vue de la rationalisation de l'ordre du jour de la CIT et de la gouvernance, le fait de faire le point au sujet de chacun des objectifs stratégiques à tour de rôle dans le cadre de la CIT, comme cela se fait actuellement pour les droits fondamentaux par le

¹⁸ Le libellé en est si long qu'il ne tenait pas tout entier sur la couverture du rapport soumis à la CIT, dont la version intégrale se lisait comme suit : « *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation : poursuite de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT et éventuel examen d'un document faisant autorité, qui pourrait prendre la forme d'une déclaration ou de tout autre instrument adéquat, assorti de tout suivi approprié, ainsi que de la forme qu'ils pourraient prendre* ».

truchement des rapports globaux ; ils estimaient en revanche superflu et potentiellement dangereux de se lancer dans une opération de modernisation du message de l'OIT au monde dans la mesure en particulier où une telle entreprise risquerait de réveiller des contradictions latentes¹⁹.

Ces objections divergentes finirent par se neutraliser, ouvrant ainsi la voie à une Déclaration dont la portée est sans équivalent par rapport à celles qui l'ont précédée : la réactualisation du message de l'OIT à laquelle elle procède va aussi loin que celle effectuée par la Déclaration de Philadelphie mais elle va beaucoup plus loin sur un autre plan : à la différence de la Déclaration de Philadelphie²⁰, elle inclut des dispositions finales qui prévoient *inter alia* le suivi de son impact concret et est complétée, à l'instar de la Déclaration de 1998, par une Annexe contenant une liste détaillée des mesures qui doivent être prises par les organes compétents – en particulier le Bureau et le Directeur général – aussi bien que par les Membres eux-mêmes pour rendre effectif son contenu.

III. - RENDRE AU MESSAGE DE L'OIT SA PERTINENCE DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION

Les objectifs de l'OIT sont définis dans le Préambule de sa Constitution ainsi que dans la Déclaration de Philadelphie. Si les deux textes offrent un réservoir presque inépuisable de principes et de citations de valeur intemporelle, il est inévitable qu'ils portent aussi la marque des préoccupations de leur temps (par exemple la menace bolchevique dans le cas du préambule de la Constitution et l'urgence de la reconstruction de l'après-guerre dans le cas de la Déclaration de Philadelphie) qui ne sont plus celles d'aujourd'hui. Il paraissait donc important, du point de vue même de l'efficacité de l'OIT, laquelle dépend du soutien et de l'écho que son action peut rencontrer auprès du public, de renouveler son message pour qu'il réponde de manière plus directe aux aspirations, aux inquiétudes et parfois aux angoisses que suscite un contexte caractérisé par la rapidité et l'imprévisibilité apparente des changements liés à l'évolution des technologies et au mouvement quasi instantané des capitaux. Mais comment parvenir sans modifier la Constitution ? Telle est la question à examiner brièvement d'abord, avant de voir en quoi le nouveau message se distingue de celui qui résulte des textes actuels.

¹⁹ Rapport 2007, chapitre 1, §§ 26 et ss. ; Rapport 2008, § 37.

²⁰ Il est intéressant de noter cependant qu'il y a eu une tentative de compléter la Déclaration de Philadelphie d'une sorte d'examen régulier par la CIT des développements correspondants (y compris dans la sphère économique), mais celle-ci a rencontré une certaine résistance ainsi qu'une excuse commode, à savoir l'établissement de l'ECOSOC. Voir E. B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organisations*, Stanford, Stanford University Press, 1964.

A. - Comment renouveler le message sans modifier les textes constitutionnels : la formule de la Déclaration

A première vue, il peut paraître difficile de faire quoi que ce soit au sujet du « hiatus » entre les réalités ou les aspirations contemporaines et celles auxquelles les textes fondateurs s'efforçaient de répondre avec une phraséologie parfois datée, étant donné que ces textes font partie de la Constitution²¹ ; et il est clair à la lumière de l'expérience que toute idée de modifier la Constitution à cette fin serait vouée à l'échec²². Tout l'intérêt de la formule « Déclaration » est précisément de permettre de sortir de cette impasse.

Cette formule (qui a été utilisée maintenant à quatre reprises à l'OIT – si l'on compte la Déclaration sur l'apartheid de 1963)²³ a été décrite par le Conseiller juridique des Nations Unies comme un « instrument formel et solennel, qui se justifie en de *rare occasions* [italiques ajoutées] quand on énonce des principes ayant une grande importance et une valeur durable »²⁴. Cette caractérisation, à laquelle il a été fait référence dans le rapport présentant le projet de Déclaration de 1998, est formellement exacte. Mais elle est loin d'épuiser la richesse juridique de cette formule.

Si elle a pu être comparée à une « recommandation génétiquement modifiée » (c'est-à-dire une recommandation pourvue d'un mécanisme de suivi « intégré »), la formule de la Déclaration ne peut pas être assimilée à un instrument normatif. Elle s'en distingue non seulement par la procédure suivie pour son adoption, mais également par son objet : par le biais des instruments normatifs, l'Organisation s'adresse à ses Membres pour leur donner des lignes de conduite alors que la Déclaration est l'expression des opinions et engagements convergents et solidaires des Membres et de l'Organisation elle-même à travers son organe principal de composition universelle, la CIT. Cette double dimension

²¹ Article 36 de la Constitution de l'OIT : « *Les amendements à la présente Constitution adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents entreront en vigueur lorsqu'ils auront été ratifiés ou acceptés par les deux tiers des Membres de l'Organisation comprenant cinq des dix Membres représentés au Conseil d'administration en qualité de Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 7 de la présente Constitution* ».

²² Le registre des amendements constitutionnels démontre qu'à l'exception de situations extrêmes, telles que s'en sont présentées à l'origine de l'Organisation et à la suite de la deuxième guerre mondiale, ou bien lorsqu'il est question d'augmenter la taille du Conseil d'administration ou d'alléger les obligations des Membres, les amendements constitutionnels n'ont pas réussi à entrer en vigueur en raison de la difficulté des conditions de ratification, telles qu'énumérées dans l'article 36 de la Constitution. La difficulté est aggravée en quelque sorte par le fait que, d'un point de vue formel, cette Constitution ne peut même pas être adaptée par voie d'interprétation car seule la CIJ a capacité pour se prononcer à ce sujet.

²³ Déclaration concernant la politique d'« apartheid » de la République sud-africaine, CIT, 8 juillet 1964 ; L. Dubin, *La protection des normes de travail dans les échanges internationaux*, thèse de doctorat primée par le prix municipal de la Ville de Paris de l'an 2002, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2004, pp. 163 et ss. ; C. La Hovary, *Les droits fondamentaux au travail : origines, statut et impact en droit international du travail*, Presses Universitaires de France (collection de l'IHUED), 2009 (à paraître).

²⁴ Cité dans le Rapport VII (1998), note 21, disponible sur le site de l'OIT à la page : <http://www.ilo.org/public/french/standards/realm/ilc/ilc86/rep-vii.htm>. Un langage similaire a été employé pour justifier l'usage de cette formule à l'égard de l'apartheid en 1964. L'OIT déclarait à l'époque que « [a] declaration is an exceptional form which goes beyond this organization and reaches the whole world [...]. So we have to use a declaration when we recognise, guarantee and protect rights and principles that are untouchable, when it comes to an exceptional decision [...] ». *ILC Record of Proceedings*, 1964, p. 484.

est très importante pour apprécier la force juridique du texte. Bien sûr, la reformulation des objectifs ne saurait formellement avoir valeur d'amendement à la Constitution, ni même celle d'une interprétation officielle que seule la CIJ est formellement habilitée à donner. Mais, d'une part, cette reformulation – et en particulier ce qu'elle dit au sujet du travail décent – engage pour la première fois l'Organisation en tant que telle; et, d'autre part, elle serait opposable aux Membres si d'aventure ils s'avisait d'en contester la pleine conformité à la Constitution, non seulement parce qu'ils sont censés s'y exprimer à travers un certain nombre de dispositions qui concernent leur rôle dans la mise en œuvre mais aussi – et surtout – parce qu'ils l'ont adoptée à l'unanimité. Il était d'autant plus important de préciser ce point que, comme on va le voir maintenant, cette reformulation va loin.

B. - Une triple réactualisation du message

Trois séries de questions peuvent aider à comparer commodément le « message » de l'OIT tel qu'il résulte du préambule de la Constitution et de la Déclaration de Philadelphie, d'une part, et celui de la Déclaration 2008, de l'autre : la première se réfère au « pourquoi » de l'OIT et de ses objectifs ; la deuxième serait le « pourquoi faire », c'est-à-dire le champ et les limites de ce mandat ; et la dernière se réfère au « comment », à savoir la méthode et les moyens par lesquels l'OIT est censée accomplir ledit mandat.

1. - Pourquoi l'OIT ? De la menace bolchevique à celle d'une implosion de l'économie globale

Le Préambule de la Constitution actuelle offre deux justifications principales à la création de l'OIT et à son action. La première a trait au devoir moral et altruiste de remédier à la situation intolérable dans laquelle la plupart des travailleurs se trouvaient suite aux révolutions industrielles du XIX^{ème} siècle et de promouvoir la justice sociale. On ne peut manquer d'être frappé à cet égard par la continuité de valeurs et d'inspiration humaniste entre le texte original et la nouvelle Déclaration. Cette continuité s'exprime en particulier dans la réaffirmation du principe que le travail n'est pas une marchandise, – face à une logique qui selon certains va précisément à rebours –, et (dans la section relative aux principes) de la conviction que tous les individus devraient pouvoir accomplir leur épanouissement personnel et contribuer au bien-être commun.

Le deuxième est d'une nature plus « utilitaire ». Il a trait au risque d'agitation et de contagion révolutionnaires qui ne manqueraient pas de se répandre si cette situation intolérable « *qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger* » (selon les termes du Préambule) n'était pas éradiquée. Ce n'est sans doute pas un hasard à cet égard si la disparition de ce risque avec l'effondrement du bloc soviétique et l'entrée en scène de la mondialisation a coïncidé avec la montée de la contestation au sujet de la poursuite de la production de nouvelles normes et de la raison d'être de l'OIT elle-même. Face à cette contestation, le Préambule de la Déclaration rappelle que la mondialisation n'est pas la formule magique qui, selon certains idéologues du début des années quatre-vingt-dix, devait permettre d'assurer sans peine – et si possible sans l'OIT – un bien-être accru pour tous. Tout en identifiant dans son premier

paragraphe les avancées réalisées grâce au processus d'intégration et de coopération économiques, ce Préambule fait le constat diamétralement opposé selon lequel c'est la pérennité des sociétés ouvertes et de l'économie globalisée elle-même qui peut être « mises en danger » si les objectifs de l'OIT sont laissés de côté, et si une répartition plus équitable des bienfaits, comme les coûts humains de la mondialisation, n'est pas assurée. Cette conviction s'affiche avec force dans le titre même de la Déclaration²⁵. Et la crise financière survenue quelques semaines seulement après son adoption lui a apporté une confirmation éclatante, bien qu'inattendue.

Nonobstant ses motivations morales ou utilitaires, l'action visant à remédier aux maux sociaux ne peut pas être efficace si elle est entreprise par chaque Membre en ordre dispersé. Il s'agit là du « dilemme du prisonnier » reflété dans le célèbre passage du Préambule de la Constitution, selon lequel « *la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays [...]* ». On y retrouve la justification principale de la nécessité d'une action collective dans le cadre de l'OIT. Cela n'est pas sans soulever inévitablement la question – à laquelle on reviendra dans la partie III – des moyens mis à sa disposition afin d'encourager, appuyer et coordonner de manière efficace les efforts de ses Membres.

2. - Pour quoi faire ? Des objectifs dynamiques pour mieux répondre à des évolutions constantes mais imprévisibles

Il n'est pas très facile de se faire une idée globale et simple de la mission de l'OIT à la lecture des textes constitutionnels existants. Le Préambule de la Constitution offre une énumération non exhaustive et quelque peu kaléidoscopique de ses objectifs²⁶, tandis que la reformulation « extraordinairement ingénieuse »²⁷ de la Déclaration de Philadelphie est si exhaustive que d'une manière ou d'une autre, elle embrasse la plupart des questions sociales et économiques. Si cette situation présente des avantages certains du point de vue de la capacité d'adaptation de l'OIT aux circonstances, elle n'aide pas à projeter une image simple, capable de renforcer l'adhésion du grand public. Pour répondre à partir de la notion de « travail décent » à cette nécessité sans rien perdre de l'acquis du passé, la Déclaration de 2008 procède à une rationalisation poussée de la présentation de ces objectifs et donne une description beaucoup plus dynamique de leur contenu.

a. - Une présentation rationalisée

Un premier changement significatif tient à ce que les sujets assez disparates énumérés dans le Préambule se trouvent oient maintenant regroupés autour de quatre « thèmes » essentiels, qui ont été identifiés il y a maintenant une dizaine d'années comme les quatre « objectifs stratégiques » de l'OIT²⁸ et qui ensemble formaient l'agenda dit « du travail décent ».

²⁵ Voir *supra*, note 1.

²⁶ Il s'étend des heures de travail au chômage, aux questions salariales, aux compensations des travailleurs, au travail infantile, aux travailleurs migrants, à l'égalité des rémunérations, etc.

²⁷ E. B. Haas, *op cit.*, p. 159.

²⁸ Sans doute aurait-il été plus judicieux de parler des « quatre piliers » du mandat constitutionnel, car les stratégies peuvent changer.

Il convient de souligner en outre que l'ordre dans lequel ces objectifs « stratégiques » apparaissent dans la nouvelle Déclaration ne doit rien au hasard : il est dicté par leurs fonctions respectives et le lien qu'ils entretiennent entre eux. Ainsi, l'emploi apparaît-il en premier parce qu'il ne peut y avoir de travail décent sans emplois en nombre adéquat. La protection sociale (entendue au sens le plus large sur lequel on aura l'occasion de revenir) vient ensuite, parce qu'il s'agit d'énoncer les conditions en vertu desquelles des possibilités de travail quantitativement adéquates doivent répondre à des exigences qualitatives permettant de les considérer comme décentes. Le dialogue social suit en troisième position, car il doit permettre de déterminer le contenu concret qu'il convient de donner aux paramètres quantitatifs et qualitatifs, en fonction des réalités et des préférences nationales. Les droits fondamentaux ferment la marche, non point parce qu'ils seraient moins importants mais tout au contraire parce qu'ils sont la condition *sine qua non* pour la réalisation des autres objectifs dans des conditions de liberté et d'égalité.

b. - Une conception dynamique et proactive du contenu des objectifs

Cette nouvelle approche proactive peut être illustrée au regard de chacun des quatre objectifs stratégiques, comme suit.

De la prévention du chômage à la promotion de l'emploi

Le Préambule de la Constitution de 1919 évoque la « lutte contre le chômage » entre diverses références à la durée journalière et hebdomadaire du travail et la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables. La Déclaration de Philadelphie, fortement imprégnée de keynésianisme, trace une perspective déjà beaucoup plus dynamique en proclamant successivement dans la section III *a)* « la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie » et, à l'alinéa *b)*, la nécessaire dimension qualitative de ces emplois.

La Déclaration de 2008 se focalise pour sa part sur les conditions qui doivent permettre le développement de l'emploi, tant du point de la capacité des individus de saisir les possibilités changeantes qui peuvent se présenter, que de celui de l'offre. Il convient à cet égard de relever que la Déclaration de 2008 reconnaît de manière plus explicite qu'aucun des textes constitutionnels existants le rôle essentiel qui revient aux entreprises (privées et publiques) en matière de création d'emplois et la nécessité de créer à cet égard un environnement favorable à leur développement durable.

De la protection contre les risques à la « sécurité active »

Aux fins de l'organisation administrative interne du BIT, l'objectif stratégique de « protection sociale » regroupait les éléments qualitatifs que traduit le concept de « décence » et qui couvrent les conditions de travail (durée et salaires), la sécurité sociale ainsi que la sécurité et la santé au travail. Il y avait un sérieux écueil à éviter à cet égard : celui de perdre un peu de la substance ou de contredire les textes fondateurs, y compris l'ancien article 41 de la Constitution qui incorporait la « Charte universelle du Travail » (textes qui contenaient des prescriptions considérées comme minimales dès 1919 en matière de durée de travail et de salaires), tout en tenant compte des réalités et aspirations

nouvelles et diverses d'une Organisation beaucoup plus authentiquement universelle et tripartite que celles de 1919 ou 1944²⁹. Si la référence expresse à la Charte universelle du Travail de 1919 figurant dans le projet du Bureau n'a pas été retenue, la rédaction du texte définitif reprend de manière assez littérale l'acquis de Philadelphie³⁰.

Parallèlement à ces garanties minimales, la question était d'introduire l'idée d'une « sécurité dynamique » – que d'aucuns ont pu appeler « protection sociale positive »³¹ –, à vocation préventive pour faire face à des changements d'une ampleur et d'une rapidité telles qu'ils ne laissent place à aucune prévision raisonnable, si ce n'est celle d'être démentis par l'évolution des technologies, des mentalités ou d'autres circonstances imprévues telle que la crise actuelle. Les trois éléments essentiels de cette sécurité dynamique tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration sont :

premièrement, la formation et la mise à jour des compétences et capacités individuelles ;

deuxièmement, un système de sécurité sociale garantissant la sécurité des parcours professionnels dans un contexte où la norme sera de moins en moins celle d'un emploi à vie mais celle d'une succession d'emplois, laquelle, dans l'intérêt même de l'efficacité économique, doit pouvoir se faire avec un minimum de traumatismes individuels et collectifs ; et

troisièmement, des conditions de rémunération et autres telles qu'elles représentent une participation équitable aux fruits du progrès auxquels (ajoutait la Déclaration de 1998) ils ont contribué³².

De la protection du tripartisme à la promotion du dialogue social

Aucune référence explicite au « dialogue social » n'apparaît dans la Constitution de l'OIT. Ce concept – en vogue depuis longtemps dans d'autres *fora* – a été à l'origine inscrit parmi les quatre « objectifs stratégiques » de l'OIT pour des raisons essentiellement liées semble-t-il à la nécessité de rationaliser la structure administrative interne du BIT. Une résolution adoptée par la CIT en 2002 en a consolidé le statut³³, sans

²⁹ A noter que le Bureau s'était efforcé de « réactiver » la Charte universelle du Travail qui faisait l'objet de l'article 41 de la Constitution d'avant-guerre et contenait un « socle » de dispositions précises « à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu », concernant « the payment to the employed of a wage adequate to maintain a reasonable standard of life as this is understood in their rime and country » et « the adoption of an eight hours day, or a forty-eight hours week (...) where it has not been attained », ainsi que l'adoption de « the weekly rest of at least twenty-four hours (...) ».

³⁰ Même au prix d'une discordance persistante entre versions anglaise et française !

³¹ A. Giddens, *Europe in the Global Age*, London, Polity, 2007, pp. 96 et ss.

³² Cette exigence essentielle, qui figurait déjà dans la Déclaration de Philadelphie et explique « [l']importance et [la] signification particulières » reconnues aux droits fondamentaux dans la Déclaration de 1998, est reprise dans la section I A (ii) de la nouvelle Déclaration et en justifie d'une certaine façon l'intitulé (même si ce dernier, comme on l'a vu dans l'introduction de cet article, résulte plutôt d'un choix négatif. Voir *supra*, note 1.

³³ Sans pour autant formuler une définition claire, sauf pour suggérer que le champ des acteurs-interlocuteurs impliqués dans le dialogue social est plus vaste que ceux concernés pas le tripartisme. *ILC Record of Proceedings* (2002) 21, pp. 24-26.

mettre un terme au débat parfois passionné relatif à sa signification et à ses implications pratiques³⁴.

En associant les deux concepts du dialogue social et du tripartisme, la Déclaration de 2008 entend montrer qu'ils sont complémentaires et remplissent ensemble une fonction commune essentielle pour la mise en œuvre des objectifs stratégiques³⁵. Cette fonction commune va bien au-delà de la prohibition de l'interférence de l'Etat à la liberté syndicale et à la négociation collective ; il s'agit une fois de plus d'une fonction positive et dynamique qui a trait à la nécessité d'« adapter la mise en œuvre des objectifs stratégiques aux besoins et circonstances de chaque pays », en tenant compte bien sûr du point de vue des représentants authentiques des intéressés dans le cadre des diverses dispositions et garanties que la Déclaration contient à cet égard. Comme on aura l'occasion de le voir plus en détail ci-après, la discrétion reconnue aux Membres dans l'exercice de cette fonction dynamique d'adaptation est en effet confirmée et encadrée par les dispositions de section I C de telle manière qu'elle ne puisse justifier la sélectivité ou l'arbitraire des choix.

Une dynamique de progrès s'appuyant sur un statut renforcé des droits fondamentaux

L'évolution la plus significative de la Déclaration de 2008 concerne cependant les principes et droits fondamentaux au travail. De prime abord, cela peut sembler paradoxal si l'on considère que ces droits étaient déjà amplement couverts par la Déclaration de 1998 et son suivi. Toutefois, comme on le verra en détail au chapitre IV, ce texte n'avait pu être adoptée qu'au prix d'une concession significative : celle de la greffe d'un paragraphe de la Déclaration ministérielle de Singapour dans lequel les Ministres du Commerce exprimaient leur rejet de :

« l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes [en convenant] que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question »³⁶.

On retrouve cette formule avec quelques adaptations dans le paragraphe 5 de la Déclaration de 1998 sous la forme suivante :

« Souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra

³⁴ Voir *supra*, note 17. D'une part certains se sont demandé si, dans la mesure où il est censé se dérouler essentiellement avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs directement concernés par les objectifs de l'OIT, le dialogue social ne fait pas double emploi avec la garantie de la liberté syndicale et de la négociation collective qui sont déjà couvertes par l'objectif des « droits fondamentaux ». Si, d'autre part, le dialogue social est censé s'étendre à des acteurs de la société civile ou à d'autres acteurs non étatiques, se posent deux questions : en premier lieu, celle de savoir si cela ne risque pas de contribuer à diluer encore davantage le rôle des organisations traditionnelles et, en second lieu, celle de savoir comment faire en sorte que ces organisations soient réellement pertinentes et représentatives du point de vue des objectifs poursuivis.

³⁵ Il importe de souligner que cette approche novatrice de la fonction du dialogue social est complétée par son extrapolation prudente, mais néanmoins significative, dans le Préambule au sujet de la négociation frontalière entre les partenaires sociaux.

³⁶ Voir OMC, Conférence ministérielle de Singapour 1996, *déclaration ministérielle*, WT/MIN(96)/DEC, 18 décembre 1996, § 4.

être invoqué ni servir à pareilles fins ; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi »³⁷.

Cette transposition scélérate a donné lieu à quelques commentaires indignés³⁸, entre autres parce qu'elle semblait mettre l'OIT à la remorque de l'OMC. Même si toutes ces critiques n'étaient pas également justifiées au regard d'une exégèse attentive³⁹, il n'en reste pas moins que la formule demeurerait, au mieux, équivoque. Tel n'est certainement plus le cas avec le dernier alinéa de la section I B (iv) de la nouvelle Déclaration qui affirme avec une parfaite netteté que :

« la violation des principes et droits fondamentaux du travail ne saurait être invoquée en tant qu'avantage comparatif légitime, et [que] les normes de travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes ».

Lorsqu'elle est lue à la lumière du « chapeau » du paragraphe, qui se réfère aux droits fondamentaux en tant que « droits et conditions nécessaires à la pleine réalisation des objectifs stratégiques », le sens de cette formule est en effet parfaitement clair. Si, comme cela résulte de la Déclaration de Singapour, il n'est pas absurde de considérer que les normes du travail ne puissent être invoquées à des fins protectionnistes dans la mesure où elles sont tributaires du niveau de développement et des capacités de développement des Membres, cette logique ne saurait en aucun cas s'appliquer aux droits fondamentaux dès lors que ceux-ci sont la condition même de tout progrès vers les autres droits. En faisant obstacle à la possibilité pour les intéressés de revendiquer librement et sans discrimination une amélioration progressive de leurs autres conditions de travail et de rémunération, en fonction des nouvelles possibilités offertes par le développement, l'absence de garantie de ces droits ne saurait être revendiquée comme la source d'un avantage comparatif légitime⁴⁰ sans détruire la prémisse du raisonnement. Il est permis de penser que cette façon de voir pourrait ne pas rester sans conséquences en ce qui concerne le renforcement du statut de ces droits vis-à-vis des disciplines du commerce, comme il sera examiné de manière plus détaillée au chapitre III.

³⁷ OIT, *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, juin 1998, § 5.

³⁸ Voir à titre indicatif S. Charnovitz, « Trade, Employment and Labour Standards : the OECD study and recent developments in the Trade and Labour Standard Debate », *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 11, 1997-1, pp. 156-57 ; B. Langille, « The ILO and the New Economy – Recent Developments », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 15, 1999, p. 225, qui se réfère précisément à l'« extraordinary article 5 » ; et C. La Hovary, *op. cit.*, pp. 59-62.

³⁹ I. Daugareilh (ed.), *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 29-30.

⁴⁰ Si l'on se souvient de l'opposition militante de certains pays d'Asie au paragraphe 5 de la Déclaration de 1998, il est remarquable que cette formule ait été acceptée de relativement bonne grâce par la Chine, sous réserve de répéter aussi le membre de phrase de la Déclaration de 1998 affirmant que les normes du travail ne peuvent servir à des fins protectionnistes.

3. - De quelle manière ? La congruence nécessaire entre les objectifs et les méthodes de mise en œuvre

Congruence entre la nature des objectifs et le caractère volontaire de leur mise en œuvre

Comme cela a été précisé dans l'introduction, la question de la capacité de l'OIT pose inévitablement le problème du caractère volontaire de ses moyens d'action et en particulier le plus symbolique d'entre eux, à savoir l'action normative et son prétendu manque de « dents ».

Or, en réalité ce choix a été fait de manière tout à fait délibérée comme étant le plus compatible avec la préoccupation de donner un contenu aussi progressif que possible à ces normes⁴¹. L'expérience historique a par ailleurs confirmé entre temps que, pour être durable, la mise en œuvre des exigences de justice sociale doit s'enraciner dans les choix et préférences collectives des intéressés, et que celles-ci ne peuvent se dégager qu'au terme d'un débat tripartite libre entre leurs représentants authentiques⁴². En se fondant sur le rapport et les débats de 2007, la Déclaration de 2008 précise que la réalisation des objectifs de l'OIT est en effet indissociable de la méthode de leur mise en œuvre qui doit être fondée sur la discussion tripartite. Cela pose cependant la question, sur laquelle on reviendra, du respect effectif des « règles du jeu » fondamentales sans lesquelles les travailleurs n'ont aucune garantie de pouvoir exprimer leurs préférences individuelles et collectives, sans contrainte ni interférence.

Les réalités de l'interdépendance entre objectifs stratégiques appellent une vision intégrée « holistique » de leur mise en œuvre telle que la suggère le concept du « travail décent »

Au-delà d'une phraséologie parfois datée, la présentation des objectifs de l'OIT, dans le Préambule de sa Constitution souffre d'une lacune plus fondamentale: en se bornant à les énumérer de manière non exhaustive et plus ou moins aléatoire, elle a pu donner l'impression qu'il s'agit de la simple juxtaposition d'objectifs indépendants les uns des autres. Et la production normative qui s'est développée sous forme d'instruments séparés et autonomes pour chacun des objectifs n'est pas étrangère à cette perception, au point que l'on a pu parler de l'approche « self service⁴³ » de l'OIT.

⁴¹ Il n'est pas sans pertinence de rappeler à cet égard qu'après avoir caressé l'idée de doter la nouvelle Organisation d'un véritable pouvoir législatif, ses fondateurs se sont rapidement rendus compte qu'une telle formule serait contre-productive en termes de niveau de protection offert par une telle législation et qu'un résultat plus « progressif » pourrait en définitive être obtenu à travers la solution plus traditionnelle d'adoption de traités multilatéraux – sous forme de conventions internationales du travail – créant des engagements seulement pour les Membres qui acceptent de les ratifier au cas par cas. Voir à ce sujet J. T. Shotwell, *The origins of the International Labour Organization*, New York, Columbia University Press, 1934, vol. 1, p. 145-154 ; M. Guerreau, *L'organisation permanente du travail*, Paris, Rousseau, 1921, pp. 266 et ss. ; Ph. Alston (ed.), *Labour rights as human rights*, Oxford, 2005, p. 13.

⁴² Le rapport V soumis à la Conférence de 2007 soulignait à cet égard que « [e]n matière de justice sociale il n'y a pas de formules toutes faites, surtout dans le monde complexe où les mutations technologiques et commerciales se succèdent à un rythme soutenu et conduisant à des ajustements majeurs et constants dans le monde du travail. Le progrès a plus de chances de se produire et de durer s'il est le résultat de discussions libres entre toutes les parties prenantes » ; Rapport V, CIT, 2007, *op. cit.*, § 12.

⁴³ A. Supiot, « Du nouveau au self service normatif », *Analyses juridiques et valeurs en droit social*, in *Mélanges en l'honneur de J. Pelissier*, Paris, Dalloz, 2004.

Or, ainsi qu'on le verra plus en détail au chapitre IV, les réalités de la mondialisation sont celles d'une interdépendance et d'une interaction croissantes, qui s'affirment aussi de manière plus générale entre les objectifs de justice sociale et de progrès économique. Pour atteindre à une réelle efficacité il faut tenir compte de la manière dont ces objectifs interagissent. Bien que la question ne soit certainement pas nouvelle pour l'OIT⁴⁴, force est de constater que les normes de l'OIT ne semblent pas avoir grand-chose à dire à son sujet et qu'il n'existait jusqu'ici aucun texte énonçant avec l'autorité requise une doctrine en la matière⁴⁵.

Le concept de « travail décent » lancé par J. Somavia en 1999⁴⁶, un an après l'adoption de la Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail, a permis d'ouvrir la voie. Destiné à offrir une vision synthétique et consensuelle⁴⁷ des objectifs et des programmes de l'OIT, en évacuant les sujets susceptibles de fâcher et de rouvrir une fracture nord-sud, tel que la question de la clause sociale, ce concept a parfaitement répondu à cet objectif et il a trouvé un fort écho tant à l'intérieur qu'en dehors de l'Organisation⁴⁸. Comme on l'a noté, le paradoxe était cependant à cet égard qu'à l'intérieur même de l'Organisation, il lui manquait, on l'a vu, une base juridique incontestable.

Les documents et les discussions qui ont précédé la rédaction de la Déclaration ont permis de traduire cet engouement quelque peu incantatoire en une nouvelle vision solidement charpentée et « holistique » de ces objectifs de l'OIT, selon laquelle ils forment les éléments indissociables d'un tout cohérent, et de donner à cette nouvelle vision une base juridique seule capable de « faire autorité ».

Tel est en bref le sens et la valeur ajoutée considérable de la section I B de la Déclaration qui proclame que : « *[c]es quatre objectifs sont indissociables⁴⁹, interdépendants et se renforcent mutuellement. Toute défaillance dans la promotion de l'un d'eux porterait préjudice à la réalisation des autres [...]* ».

⁴⁴ Voir par exemple les débats et la Déclaration de principes, ainsi que le Programme d'action de la Conférence tripartite mondiale sur l'emploi, la répartition des revenus et le progrès social de la Division internationale du Travail (1976), GB.201/3/2.

⁴⁵ Cette réticence devient extrêmement problématique puisque d'autres organisations ne montrent pas de telles inhibitions. Et leur vision du rapport entre les objectifs économiques et sociaux reflète au mieux une logique diachronique, selon laquelle on devrait d'abord augmenter la taille du gâteau avant d'en augmenter les parts, plutôt qu'une vision intégrée de ce rapport.

⁴⁶ « Un travail décent », rapport du Directeur général à la CIT, 87^e session, Genève, 1999, ainsi que « Réduire le déficit de travail décent, un défi mondial », rapport du Directeur général à la 89^{ème} session de la CIT (2001), BIT, 2001.

⁴⁷ Ce faisant, il s'est avéré pourtant quelque peu controversé pour ceux qui y ont vu une confirmation supplémentaire de l'abandon de l'action normative. Voir Ph. Alston, « "Core labour standards" and the transformation of the international labour rights regime », *EJIL*, Vol. 15, N° 3, 2004, pp. 457-521, notes 143-146. Aussi G. Standing, *op. cit.*

⁴⁸ Il sera même le mot d'ordre pour la journée d'action syndicale internationale, le 7 octobre 2008.

⁴⁹ Il importe de relever que, après pas mal de discussions au sein du groupe de rédaction de la Commission chargée de ce dossier, l'adjectif « indissociable » a été préféré au terme « indivisible » qui figurait dans le projet du Bureau, afin d'éviter une connotation trop manifestement « droits-de-l'homme ». Ce souci semble refléter la volonté des mandants de rester dans la logique du mandat de l'OIT, en s'efforçant de réaliser une synthèse entre les préoccupations axiologiques et les considérations d'efficacité pratique.

Cette mutation n'a cependant pas été accomplie sans difficulté. En effet la séduction qu'exerce le concept de travail décent doit beaucoup à sa malléabilité, pour ne pas dire à son côté « auberge espagnole », ⁵⁰ où chacun trouve ce qu'il y apporte. Par voie de conséquence, toute tentative de codifier d'une manière ou d'une autre ledit contenu ne pouvait que faire remonter à la surface les divergences latentes. Et c'est bien pourquoi, dès la première esquisse du contenu possible d'un « texte faisant autorité », les employeurs ont tracé une « ligne rouge » à ne pas franchir autour de la question d'une définition éventuelle, en faisant valoir que la délimitation de ce contenu devait relever exclusivement de chaque pays en fonction de ses particularités et de ses préférences⁵¹.

Pour éviter de franchir cette « ligne rouge » sans pour autant renoncer à expliciter qui fait la « valeur ajoutée » du concept, il a fallu jouer sur trois registres. Le premier a consisté à « déminer » – pour ne pas dire à évacuer – la question de la définition, en soulignant qu'en tout état de cause il ne pouvait être question d'utiliser le concept de travail décent pour élargir ou modifier le champ des objectifs constitutionnels ainsi que les engagements qui en découlent pour l'OIT et ses Membres.

A partir de là, le deuxième registre visait à établir qu'en fait le concept du travail décent ne recouvre pas un contenu ou un produit mais un processus, c'est-à-dire une manière de mettre en œuvre les objectifs. Sa « valeur ajoutée » est en définitive: (i) de donner à ces objectifs une expression synthétique qui parle intuitivement aux mandants et au public en général, sans en modifier la nature ou l'étendue ; (ii) de leur reconnaître de manière explicite et pour la première fois un attribut commun essentiel : celui d'être indissociables en tant qu'éléments complémentaires d'un tout cohérent.

Le troisième registre était d'énoncer les garanties appropriées afin que cette reconnaissance, tout en appelant un certain nombre d'actions concrètes et significatives de la part des Membres comme de celui de l'OIT, n'empiéterait pas sur la responsabilité légitime qui revient à chacun d'eux de combiner ces objectifs de la manière la plus conforme aux tropismes nationaux. C'est pourquoi le texte stipule clairement qu'il ne saurait être question au nom du principe d'interdépendance d'imposer à tous les mêmes formules. Autrement dit l'affirmation du caractère indissociable de ces objectifs est elle-même indissociable de la reconnaissance de la discrétion légitime dont chaque pays dispose pour doser son propre « cocktail » en fonction des réalités et préférences qui lui sont propres.

Cette discrétion ne saurait pour autant servir de paravent à l'arbitraire. C'est pourquoi elle est solidement encadrée par deux garde-fous : le premier tient précisément au fait que, pour pouvoir se réclamer légitimement des préférences ou des tropismes nationaux, le dosage des objectifs doit passer nécessairement par la consultation des intéressés à travers leurs organisations représentatives – et cette consultation peut aller jusqu'à l'adoption

⁵⁰ Cela s'est vérifié en particulier en matière de coopération technique où le concept a pu fournir un pavillon commode derrière lequel pouvaient être développés des projets répondant en réalité à des priorités dictées par d'autres considérations de politique interne. Voir Rapport V, CIT, 2007, *op. cit.*, § 67.

⁵¹ Voir Rapport VI, CIT, 2008, § 26. Ces réticences étaient partagées par un certain nombre de gouvernements, y compris les Etats-Unis, soucieux de conserver la possibilité de promouvoir « à la carte » les programmes de coopération technique en matière de travail décent qui présentaient un intérêt particulier pour eux.

d'une « stratégie nationale » (ce qui va bien au-delà de ce qui est prévu en vertu des instruments pertinents de l'OIT (Convention n° 144 sur les consultations tripartites (1976) et la Recommandation correspondante n° 152)); le deuxième garde-fou, prévu dans la section à l'alinéa II B (iii) est que les Membres sont invités à revoir leur score en matière de ratification des Conventions de l'OIT, non pas simplement en vue d'en augmenter le total, mais également de faire en sorte qu'il couvre les différents objectifs stratégiques constitutifs de la notion de travail décent de manière plus équilibrée⁵².

D'un point de vue interne, l'ensemble de ces principes constitue le cadre qui doit guider les activités, les priorités et les pratiques constitutionnelles de l'Organisation. Il détermine et délimite également le champ des réformes spécifiques à apporter aux pratiques constitutionnelles en vigueur pour traduire de manière concrète le nouveau paradigme. Ces réformes indispensables se feront sous le contrôle de la Conférence internationale du travail à laquelle il est expressément prévu que le Bureau et le Conseil devront en temps utile faire rapport des mesures prises pour mettre en œuvre la Déclaration.

D'un point de vue externe, la signification de cette Déclaration n'est pas moins considérable : il s'agit de la reconnaissance expresse de la part des acteurs de l'économie réelle et des gouvernements du fait que la mondialisation ne saurait être pérenne sans une OIT efficace au service d'objectifs réactualisés et dynamisés.

IV. - FACE AU DEFI DE L'EFFICACITE : NOUVELLES PISTES INSTITUTIONNELLES POUR PROMOUVOIR DE MANIERE UNIVERSELLE, COHERENTE ET VERIFIABLE L'ENSEMBLE DES OBJECTIFS DE L'OIT

On vient de voir que l'un des objectifs de la Déclaration de 2008 était de rétablir, parmi les décideurs et le grand public, la visibilité, la crédibilité et la pertinence de son message face à la mondialisation. La question qui vient immédiatement à l'esprit est de savoir si, faute de moyens nouveaux pour mettre la mettre en œuvre cette nouvelle vision ne risque pas de créer des attentes insatisfaites qui viendront accroître les frustrations et le scepticisme ?

En laissant de côté pour le moment le sujet très sensible des moyens financiers à laquelle on reviendra en conclusion, et sans aucunement sous-estimer la diversité et l'importance des autres moyens dont dispose l'OIT⁵³, cette question met inévitablement en cause le plus emblématique desdits moyens à savoir l'action normative. D'un côté, en effet, les normes contenues dans les instruments expriment de manière détaillée et concrète, et avec

⁵² En accordant une attention particulière à un certain nombre d'instruments décrits comme revêtant une signification particulière « au regard de la gouvernance ». On ne saurait trop souligner le changement d'attitude que représente le fait d'être parvenu à un accord tripartite sur ce point très sensible.

⁵³ Y compris ceux qui résultent des fonctions attribuées au Bureau international du Travail en vertu de l'article 10 de la Constitution. Ces moyens d'action ont montré une capacité insoupçonnée d'adaptation aux besoins et aux circonstances (en fournissant par exemple la base sur laquelle s'est développée la coopération technique).

la légitimité et l'autorité sans égales que leur confère le cadre tripartite et universel dans lequel elles sont discutées, les implications pratiques qu'il convient de donner à chacun des objectifs stratégiques, en tenant compte des circonstances et réalités diverses des Membres. Mais force est de reconnaître que leur impact sur ces réalités souffre de trois limites que la mondialisation a rendues plus tangibles.

La première de ces limites est que cette mise en œuvre est sujette à l'acceptation de leur contenu par le biais de la ratification dans le cas des conventions, ou de l'incorporation dans le droit national dans le cas des recommandations. En d'autres termes elle est sujette à la bonne volonté des Membres. Cela ne signifie pas, comme on l'entend trop souvent dire, que ces instruments manquent de « dents »⁵⁴ ; mais ce qui est vrai, c'est qu'il leur est difficile de susciter une adhésion universelle dans un contexte où des facteurs très variés, dont la libre circulation des capitaux, se conjuguent pour affaiblir la bonne volonté des Etats dans le même temps où ils rendent cette universalité plus désirable de la part des clients traditionnels de l'OIT et en particulier les travailleurs T. La deuxième limite tient à ce que ces instruments fournissent des normes de conduite pour la mise en œuvre segmentée de chacun de ces objectifs, alors que la mondialisation a rendu de plus en plus évident le fait que ces objectifs sont interdépendants et interagissent d'une manière qu'il est essentiel de mieux connaître et comprendre pour agir de manière réellement efficace. La troisième est que ces instruments et les mécanismes de supervision y relatifs sont conçus pour s'appliquer à et être appliqués par des Etats, tandis que la mondialisation a vu l'émergence et la prolifération de nouveaux acteurs, publics et privés, tout comme l'influence croissante des organisations internationales compétentes en matière financière, économique ou commerciale en matière de politique sociale.

On examinera ci-après comment la nouvelle Déclaration aborde ces trois aspects et ouvre de nouvelles pistes institutionnelles susceptibles de combler au moins partiellement ces divers défis et « déficits ».

A. - Le défi de l'universalité : compléter la garantie universelle des « droits conditions » par un examen universel et récurrent des tendances et besoins relatifs à chacun des quatre objectifs stratégiques

La perception que l'OIT ne serait pas en mesure de contribuer efficacement à la promotion d'un « *level-playing field* » universel a été créée d'une certaine manière par l'OIT elle-même en raison notamment de l'équipollence qu'elle a de manière plus ou moins explicite établie au fil des années entre la ratification des conventions et la réalisation de ses objectifs⁵⁵. Le rythme décroissant des ratifications, comparé à celui que

⁵⁴ En effet, l'expérience du Myanmar a démontré qu'à l'aide de l'article 33 de la Constitution l'OIT peut aller bien loin pour s'assurer de l'exécution des engagements souscrits. Voir F. Maupain, « Is the ILO effective in upholding worker's rights ? Reflections on the Myanmar experience », in Ph. Alston (ed.), *Labour rights as human rights*, op. cit., pp. 112 et ss.

⁵⁵ Le débat au sein du groupe de rédaction de la Commission de la Conférence chargée d'examiner le projet de Déclaration a, à cet égard, confirmé une confusion persistante entre les objectifs et leur traduction normative. Certains se sont ainsi inquiétés du fait que, dans ce projet, les normes internationales du travail n'apparaissent plus parmi les objectifs stratégiques, alors que les normes internationales du travail et les droits fondamentaux étaient routinièrement liés aux fins de l'organisation interne du Bureau. La discussion a

l'on pouvait observer au temps de la guerre froide⁵⁶, ne pouvait dès lors manquer d'être interprété autrement que comme un recul sinon un échec.

Il s'agit cependant là d'une perspective fallacieuse. Sans doute, la ratification des instruments reste-t-elle la voie rapide – pour ne pas dire la voie royale – vers la réalisation de l'ensemble des objectifs stratégiques. Mais il s'agit en quelque sorte d'une « voie à péage », que les Membres peuvent ou non choisir d'emprunter selon leurs moyens et le véhicule dont ils disposent. La responsabilité de l'OIT ne saurait pour autant se limiter à mettre à disposition cette « voie à péage ». Sa responsabilité est de conduire les Membres à destination, qu'ils empruntent ou non la voie à péage. Ce qui signifie que le véritable test de la capacité de l'OIT de promouvoir de manière vraiment universelle ses objectifs stratégiques, c'est, comme le soulignait le rapport soumis en 2007 à la CIT⁵⁷, sa capacité d'entretenir dans un contexte extrêmement évolutif une *dynamique de progrès* vers l'ensemble de ses objectifs par l'ensemble de ses Membres, y compris de la part de ceux qui ont ratifié les instruments correspondants, avec tous les moyens (divers et souples) à sa disposition⁵⁸.

Encore faut-il cependant que soient réunies dans chaque pays les conditions minima sans lesquelles cette dynamique ne peut se développer durablement. C'est pourquoi la réponse que la Déclaration apporte au défi de l'universalité comporte deux volets, dont on a déjà eu l'occasion d'évoquer le premier : à côté du renforcement de la garantie des « règles du jeu minimales » que représentent les droits fondamentaux en tant que droits-conditions, elle met en place un dispositif destiné à mieux connaître la réalité des progrès et des besoins en rapport avec chacun de ces objectifs et à mieux accompagner les efforts des membres.

Renforcer les « règles du jeu » de base (conditions sine qua non) pour le progrès universel

La garantie de ces « règles du jeu » de base s'est faite en deux étapes. La première a été accomplie avec la Déclaration de 1998 sur les Principes et droits fondamentaux au travail qui apporte une double contribution à la reconnaissance du statut à part de ces droits. D'une part, elle précise pourquoi l'application universelle de ces droits est nécessaire en soulignant notamment qu'elle « *revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité [c'est nous qui soulignons] de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain* ».

D'autre part, la Déclaration de 1998 apporte une réponse à la question de savoir comment donner effet à cette vocation universelle et quelles sont les responsabilités respectives des

permis de dissiper cette confusion en faisant valoir que les normes internationales du travail sont un moyen essentiel pour traduire et mettre en œuvre *l'ensemble* des objectifs stratégiques, et pas seulement les droits fondamentaux. Et comme on aura l'occasion de le voir plus en détail dans le paragraphe III (B), la dimension normative de la mise en œuvre des objectifs doit être assurée de manière tout à fait spécifique par le truchement « d'études d'ensemble » fondées sur l'utilisation intelligente du potentiel considérable de l'article 19 de la Constitution.

⁵⁶ Ce qui reflète peut-être le fait que la mondialisation a accentué le « dilemme du prisonnier ».

⁵⁷ Rapport V, CIT, 2007, *op. cit.*, § 9.

⁵⁸ *Ibid.*

Membres et de l'Organisation à cet égard. En s'appuyant sur le précédent de la liberté syndicale, elle établit formellement l'obligation inhérente à la qualité de Membre de l'Organisation de « *respecter, promouvoir et réaliser* » les principes relatifs à l'interdiction du travail forcé, du travail des enfants et de la discrimination (en complément de la liberté syndicale et du droit à la négociation collective, déjà consacrés par les procédures existantes), tels qu'élaborés dans les conventions correspondantes ; d'autre part, son Annexe établit un mécanisme promotionnel qui fait largement appel à la coopération technique pour rendre ces droits effectifs⁵⁹.

Ce développement a fait l'objet de commentaires contrastés à l'extérieur de l'OIT. Nombre d'entre eux ont salué la promptitude dont l'OIT a fait preuve pour saisir au bond la balle renvoyée par l'OMC. D'autres y ont surtout vu la confirmation d'un « retrait néolibéral » de l'OIT sur une interprétation minimaliste de son mandat constitutionnel⁶⁰ aggravée par l'adoption d'une démarche de *soft law*, qui aboutit à privilégier des principes vagues au détriment des dispositions beaucoup plus précises et détaillées figurant dans les instruments normatifs classiques.

L'objet de cet article n'est évidemment pas de rouvrir le débat⁶¹. Il suffit de relever ici qu'abstraction faite des mérites intrinsèques, des contradictions et parfois même des sophismes que l'on peut y trouver, le fait est que la Déclaration de 2008 prive d'objet la plupart de ces critiques, dans la mesure où elle applique aux droits des travailleurs autres que les droits fondamentaux un système de rapports et d'examens récurrents largement calqué sur celui des rapports globaux au titre de la Déclaration de 1998 ; et elle apporte ainsi la preuve que la logique de la Déclaration de 1998 n'était pas celle d'un repli, mais tout au contraire celle d'une extension⁶² de la capacité de l'OIT à promouvoir l'ensemble

⁵⁹ Ce mécanisme se distingue de la procédure universelle existant en matière de liberté syndicale en ce qu'il ne repose pas sur le dépôt de plaintes ; il combine les rapports annuels sur la situation des droits fondamentaux dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions relatives à ces droits, avec une étude globale de la situation qui passe en revue chacun de ces droits.

⁶⁰ Ph. Alston, « Core labour standards [...] », *op. cit.*, pp. 457-521 ; B. Langille, « The ILO and the New Economy [...] », *op. cit.*, pp. 229-257, ainsi que « The true story (Reply to Alston) », *EJIL*, vol. 16, 2005, pp. 409-437 ; B. Hepple, *op. cit.*, pp. 57 et ss. Pour un aperçu global de ces différentes opinions, voir L. Dubin, *La protection des normes de travail dans les échanges internationaux*, *op. cit.*, pp. 163 et ss. Ainsi que la thèse de Claire La Hovary, *op. cit.*

⁶¹ Cependant, on devrait relever deux points essentiels : dans un premier temps, cette tendance de voir deux approches contradictoires est basée sur la fausse présomption qu'elles sont alternatives plutôt que complémentaires l'une à l'autre ; par ailleurs et plus particulièrement, elle empêche de trouver une réponse à trois questions essentielles, à savoir : (i) si les dispositions détaillées ont un effet dissuasif sur la ratification (en tenant compte du fait que les éléments dans le cas des instruments fondamentaux ne sont pas trouvés dans les textes eux-mêmes mais dans la jurisprudence correspondante) ; (ii) si une ratification ne sanctionne pas en fait la conformité de l'instrument (et de ses dispositions détaillées) avec la législation nationale plutôt que *vice versa* et (iii) dans quelle mesure les dispositions détaillées pourraient rendre les instruments obsolètes. Voir F. Maupain, « Revitalization not retreat », *EJIL*, vol. 16, n° 3, 2005, pp. 452-454.

⁶² Comme cela avait été du reste souligné dès l'origine, ce « déroulement logique » était contenu en germe dans la Déclaration de 1998, et plus particulièrement dans la redécouverte et le nouvel élan donné à l'article 19 de la Constitution de l'OIT à travers la procédure du suivi de la Déclaration de 2008. Voir I. Daugareilh (ed.), *op. cit.*, p. 25, où il est dit que la solution mise sur pied sur la base de l'article 19 pourrait parfaitement être extrapolée « aux différents aspects du "travail décent" ».

de ses objectifs stratégiques, y compris à l'égard de ses Membres que les dispositions détaillées de ses instruments ont pu détourner de leur ratification⁶³.

Il est tout aussi important de souligner ici que la Déclaration de 2008 a clarifié et renforcé le statut de ces droits vis-à-vis des disciplines du commerce international. Dès lors, la question qui se pose inévitablement est de savoir si la reformulation de la position de l'OIT de 1998 (fondée sur la Déclaration des Ministres du Commerce à Singapour) est pour sa part susceptible de rétroagir au sein de l'ordre juridique de l'OMC. C'est évidemment une question complexe à laquelle il ne saurait être fait justice ici.

On se bornera donc à relever que les répercussions possibles d'une violation (établie) des droits fondamentaux au travail du point de vue des disciplines du commerce international ont été le plus souvent envisagées sous l'angle des exceptions prévues à l'article XX du GATT et, plus précisément, de l'« exception morale »⁶⁴. Les termes de la Déclaration de 2008 suggèrent que de telles violations sont de nature à affecter la réalisation même des objectifs de l'OMC⁶⁵. Et à partir de là on peut légitimement se demander si la violation établie de droits fondamentaux, même si elle n'est ne représente pas une violation d'obligations spécifiques aux termes des Accords OMC n'en constitue pas moins une « situation de non violation » justiciable de l'article XXIII (c) du GATT 1994 relatif à la protection des concessions et avantages. L'intérêt de cette piste, qui mériterait sans doute une discussion séparée, tient entre autres à ce qu'en vertu du paragraphe 2 de cet article, la procédure relative à la considération des représentations décrite dans les dispositions susmentionnées peut impliquer des consultations avec l'ECOSOC *ainsi qu'avec d'autres organisations intergouvernementales appropriées*⁶⁶ [nous soulignons].

⁶³ Ceci dit, il est important de noter également le fait que cette expansion, qui a été soi-disant déjà mise en route par la Déclaration de 1998, pourrait ne jamais avoir vu le jour sans le nouveau « coup de pouce » nécessaire que l'OMC lui a involontairement donné.

⁶⁴ Cette question a, à vrai dire, dépassé le stade des spéculations puisque l'exposé des motifs des mesures d'embargo prises par les Etats-Unis contre le Myanmar se réfère expressément entre autres à la résolution adoptée par la CIT en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT et que cet embargo n'a pas fait l'objet d'une procédure devant l'OMC. Voir F. Maupain, *op. cit.*

⁶⁵ Comme on l'a relevé, la violation des droits fondamentaux au travail ne saurait constituer un avantage comparatif légitime dans la mesure où elle compromet la possibilité même d'améliorer les autres conditions de travail. Or le « relèvement des niveaux de vie » dont l'expression la plus immédiate et la plus tangible pour la plupart des gens est l'amélioration de leurs conditions de travail, y compris des salaires⁶⁵ figure bel et bien au nombre des principes et les objectifs de l'OMC, tels que définis dans le Préambule de l'Accord de l'OMC, auquel la jurisprudence des organes de règlement font de plus en plus appel subsidiairement pour éclairer le sens des dispositions de fond.

⁶⁶ Article XXIII : Protection des concessions et des avantages

1. Dans le cas où une partie contractante considérerait qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est entravée du fait

(a) qu'une autre partie contractante ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées aux termes du présent Accord ;

(b) ou qu'une autre partie contractante applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord ;

(c) ou qu'il existe une autre situation,

ladite partie contractante pourra, en vue d'arriver à un règlement satisfaisant de la question, faire des représentations ou des propositions écrites à l'autre ou aux autres parties contractantes qui, à son avis, seraient en cause. Toute partie contractante ainsi sollicitée examinera avec compréhension les représentations ou propositions qui lui auront été faites.

Un nouveau mécanisme pour examiner et promouvoir le progrès universel en faveur de l'ensemble des objectifs stratégiques.

Tout en renforçant le statut de droits fondamentaux en tant que « droits-conditions », la nouvelle Déclaration met en évidence le fait que leur application universelle, si elle est une condition *nécessaire* pour la promotion universelle des trois objectifs stratégiques restants, ne saurait être considérée comme une condition *suffisante*.

Dans cette perspective, la Déclaration prévoit, on l'a vu, d'introduire un dispositif d'examen récurrents qui viserait, dans le cadre universel et tripartite de la CIT, à passer en revue la situation et les progrès relatifs à chacun des objectifs stratégiques susmentionnés dans l'ensemble des Membres. Ce système aurait donc une double fonction : d'une part, le développement de la connaissance et de l'information et, d'autre part, l'évaluation de l'action passée de l'OIT et la formulation de futures réponses aux tendances et aux besoins constatés.

La première fonction est dirigée vers la connaissance et l'information. Elle concerne la mise à disposition d'informations objectives relatives à la mise en œuvre de ses objectifs. Il s'agit là d'une fonction essentielle de l'OIT – ou plus exactement du BIT – en vertu de l'article 10 de la Constitution ; le premier Directeur général Albert Thomas, surtout après l'échec relatif de ses efforts pour promouvoir la ratification des premières conventions adoptées par l'OIT, y accordait semble-t-il une importance croissante⁶⁷. Il n'était sans doute pas trop tôt, pour une Organisation qui va vers son centenaire et dont la composition est devenue pratiquement universelle⁶⁸, de s'attacher à remplir enfin sérieusement l'une des fonctions essentielles de son mandat : celle de mettre à intervalles réguliers à la disposition de tous un panorama succinct mais fiable des grandes tendances

2. Dans le cas où un règlement n'interviendrait pas dans un délai raisonnable entre les parties contractantes intéressées ou dans le cas où la difficulté serait de celles qui sont visées à l'alinéa c) du paragraphe premier du présent article, la question pourra être portée devant les PARTIES CONTRACTANTES. Ces dernières procéderont sans délai à une enquête au sujet de toute question dont elles seront ainsi saisies et, selon le cas, adresseront des recommandations aux parties contractantes qui, à leur avis, sont en cause, ou statueront sur la question. Les PARTIES CONTRACTANTES pourront, lorsqu'elles le jugeront nécessaire, consulter des parties contractantes, le Conseil économique et social des Nations Unies et toute autre organisation intergouvernementale compétente. Si elles considèrent que les circonstances sont suffisamment graves pour justifier une telle mesure, elles pourront autoriser une ou plusieurs parties contractantes à suspendre, à l'égard de telle autre ou telles autres parties contractantes, l'application de toute concession ou autre obligation résultant de l'Accord général dont elles estimeront la suspension justifiée, compte tenu des circonstances. Si une telle concession ou autre obligation est effectivement suspendue à l'égard d'une partie contractante, il sera loisible à ladite partie contractante, dans un délai de soixante jours à compter de la mise en application de cette suspension, de notifier par écrit au Secrétaire exécutif des PARTIES CONTRACTANTES son intention de dénoncer l'Accord général ; cette dénonciation prendra effet à l'expiration d'un délai de soixante jours à compter de celui où le Secrétaire exécutif des PARTIES CONTRACTANTES aura reçu ladite notification. (N.B.: formule vague et incomplète).

Voir C. Larouer, « WTO non-violation complaints : A misunderstood remedy in the WTO dispute settlement system », *NILR* 2006, pp. 97-126.

⁶⁷ Voir E. B. Haas, *op. cit.*, pp. 143 et ss.

⁶⁸ L'OIT dispose aujourd'hui d'un budget d'un demi milliard de dollars ; elle compte plus de 2 500 fonctionnaires et experts ; enfin, elle est présente dans plus de 40 pays à travers divers types de bureaux et produit des millions de pages par an de documents et rapports en tous genres.

et évolutions au sein de ses Membres au sujet de chacun de ses objectifs stratégiques et qui touchent de si près à la vie quotidienne de tous.

Les discussions ont confirmé que les mandants étaient dans leur ensemble convaincus qu'il y avait là une lacune importante à combler. La plupart d'entre eux se rendaient compte aussi que le système des rapports et examens récurrents permettrait de rationaliser l'ordre du jour de la Conférence, qui est devenu au cours des dernières années un coûteux casse-tête. Certains doutaient, cependant, de la capacité du Bureau de produire le genre de rapports qui permettraient de tenir une discussion significative et de parvenir à des résultats utiles. Il est certain en tout cas que le Bureau se trouve maintenant au pied du mur et devra se réorganiser pour reconstituer pour chaque objectif stratégique la masse critique nécessaire pour assurer une telle publication dans des conditions convenables de crédibilité.

La deuxième fonction est dirigée vers l'action. Il s'agit plus précisément d'évaluer si les efforts déployés par l'OIT pour promouvoir ses objectifs avec ses différents moyens d'action sont les plus appropriés pour répondre aux tendances qui se dégagent du panorama évoqué ci-dessus et aux besoins que les Membres pourront exprimer directement à travers la discussion tripartite dudit panorama.

Il convient de souligner que cette analyse comporte une importante dimension normative qui n'a pas été sans susciter quelques remous au cours des débats⁶⁹, mais qui devrait rassurer ceux qui accusaient l'OIT de s'être transformée en une agence de développement parmi bien d'autres, en limitant ses ambitions normatives aux seuls droits fondamentaux. Il s'agit, par une utilisation plus judicieuse de l'article 19 de la Constitution, de rassembler de manière systématique et fiable des informations en ce qui concerne l'impact des instruments relatifs à chacun des objectifs stratégiques considérés sur les évolutions constatées dans l'ensemble des pays, et en particulier bien sûr sur l'évolution des législations et la pratique pour en tirer toutes conclusions appropriées⁷⁰. Cette discussion tripartite sur la base du rapport préparé par le Bureau est elle-même censée déboucher sur un plan d'action quant aux priorités que les programmes de l'OIT relatifs à l'objectif stratégique considéré devraient se fixer pour le cycle suivant. Il convient à cet égard de souligner, en premier lieu, que ce plan d'action ne consistera pas à prendre des décisions mais à donner des orientations aux organes compétents pour procéder aux arbitrages nécessaires entre programmes – en l'occurrence le Bureau et le Conseil d'administration, qui sont habilités à soumettre des propositions de programme et de budget à la CIT, laquelle a constitutionnellement le dernier mot⁷¹.

⁶⁹ Ces préoccupations ont été accentuées par la désignation originale de ce mécanisme, qui se référait à des « rapports cycliques » – terme qui avait suscité du côté de certains pays, en particulier en Amérique latine, la hantise que l'OIT ne cherchât à copier le précédent des « rapports périodiques universels » du Conseil des droits de l'homme. La nouvelle terminologie ainsi que la discussion ont permis de dissiper cette confusion. Voir *Compte rendu provisoire* n° 13, § 123.

⁷⁰ Telle était l'intention originale de l'article 19 qui avait été perdue en quelque sorte dans les contraintes des rapports généraux, tels qu'ils se sont développés au fur et à mesure. Voir Rapport VI, CIT, 2008, Annexe I, « Guidance note on General Surveys and possible synergies between General Surveys and cyclical reviews ».

⁷¹ Le Conseil d'administration n'aurait pas tout de même la liberté d'ignorer le plan d'action adopté par la CIT, étant donné que le rapport cyclique suivant contiendrait des informations au sujet de la suite donnée aux orientations, de sorte que la Conférence puisse se faire une idée de l'impact de son plan d'action et s'exprimer à ce sujet.

Bien que les rapports cycliques ou récurrents prévus par la Déclaration de 2008 s'inscrivent dans une logique semblable à celle des « rapports globaux » au titre du suivi de la Déclaration de 1998, il existe entre ces deux mécanismes des différences significatives. Outre l'accent qui est mis sur l'importance du plan d'action qui doit en être l'aboutissement, le format de la discussion des rapports récurrents au niveau de la CIT devrait changer radicalement et faire en sorte que leur impact sur l'orientation des priorités budgétaires soit réel⁷² (alors que celui des rapports globaux, quelle qu'ait pu être la qualité de leur contenu, s'est avéré plutôt décevant⁷³).

La question pratique qui va se poser est évidemment de savoir si ce nouveau modèle devrait se substituer au dispositif des rapports globaux applicable en vertu du suivi de la Déclaration de 1998, lorsque le sujet récurrent de l'ordre du jour de la Conférence a trait aux droits fondamentaux⁷⁴. Cette question a déjà été abordée au cours des discussions, mais elle devra être considérée plus en détail par le Conseil d'administration, en même temps que les modalités propres aux rapports cycliques – et en particulier la question de savoir si le cycle sera un cycle de quatre ans consacré à tour de rôle à chacun des objectifs stratégiques ou si, pour des raisons pratiques, il faudrait le concevoir d'une autre manière afin notamment de pouvoir subdiviser le très vaste domaine de la protection sociale.

B. - Le défi de l'interdépendance entre les objectifs stratégiques : nouvelles pistes institutionnelles pour traduire concrètement l'engagement tripartite en faveur d'une mise en œuvre intégrée des objectifs stratégiques

On l'a déjà souligné, les réalités de la mondialisation sont telles que moins que jamais les efforts des Membres pour mettre en œuvre les objectifs stratégiques ne sauraient être efficaces s'ils sont menés de manière aléatoire et cloisonnée ; ils doivent être conduits de front, comme l'implique le concept même de travail décent ; et il en va de même de manière plus générale pour leurs objectifs économiques et sociaux. La question est alors de savoir comment l'OIT peut concrètement encourager ses Membres à mieux connaître et comprendre ces liens d'interdépendance et d'interaction entre les objectifs stratégiques pour donner une plus grande efficacité à leurs efforts.

⁷² Cette discussion se déroulerait en effet sur plusieurs jours, dans le cadre d'une commission technique, comme cela se fait pour les autres questions spécifiques inscrites à l'ordre du jour de la CIT. A la différence de la discussion des rapports globaux cela permettrait adopter de conclusions qui ne soient pas la simple juxtaposition de points de vue plus ou moins conciliables, mais une véritable volonté collective et qui à ce titre auraient l'autorité requise vis-à-vis des organes chargés de la mise en œuvre, à savoir le Conseil d'administration et le Bureau.

⁷³ Comme l'a souligné le rapport V soumis à la discussion de la Conférence en 2007, cette situation est imputable pour une large part au fait que, quelle que soit la qualité intrinsèque de leur contenu, ces rapports ont donné lieu à des discussions de relativement courte durée à la Conférence et qui relèvent davantage de la juxtaposition de monologues que d'un échange réel de points de vue dont pourraient se dégager des conclusions exprimant une volonté commune et capables, de ce fait, de peser sur les choix ultérieurs du Bureau et du Conseil d'administration.

⁷⁴ Cela pourrait signifier, par exemple, que les rapports globaux, qui traitent successivement de chacun de ces droits fondamentaux, suivant un cycle de quatre ans, seraient remplacés par un rapport consolidé couvrant une partie ou l'ensemble des droits fondamentaux, tous les trois ou quatre ans.

La réponse de la Déclaration à ces questions comporte deux dimensions.

La première dimension est la dimension quasi-normative. Il résulte clairement du principe d'« indissociabilité » énoncé à la Partie I B de la Déclaration que les Membres, même s'ils restent bien sûr libres de se lier ou non par des obligations conventionnelles spécifiques en ce qui concerne un objectif constitutionnel déterminé, ne sont pas censés faire le tri et choisir de mettre en œuvre ou d'ignorer à leur guise les différents objectifs selon qu'ils leur conviennent ou non. L'idée est que si les Membres ont accepté tous les objectifs contenus dans la Constitution, ils doivent s'efforcer de les promouvoir de manière active dans leur ensemble, avec le soutien actif de l'OIT. Et, bien que la Déclaration ne soit pas un instrument normatif, elle tire un certain nombre de conséquences spécifiques de ce principe en particulier lorsqu'elle invite les Membres, dans la Partie II B, à envisager d'adopter une « stratégie nationale »⁷⁵, en consultation avec des organisations représentatives des travailleurs et des employeurs.

Il serait bien sûr concevable d'aller plus loin dans le sens d'une action normative. Il importe de relever que l'Annexe à la Déclaration elle-même fait référence à la possibilité de développer des arrangements tels que des « examens par les pairs ». A la lumière des documents et des débats⁷⁶, il apparaît que l'idée, à cet égard, était de développer une sorte de « mécanisme d'examen de politique sociale », symétrique du mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC. Il résulte également de l'Annexe qu'il s'agirait d'une option volontaire, par laquelle les Membres qui y sont disposés pourraient participer à un mécanisme d'examen et d'encouragement mutuel de leurs efforts en vue de mettre en œuvre d'une politique visant à promouvoir activement l'ensemble des objectifs de manière intégrée et cohérente. S'il est possible de lancer à titre expérimental et sur une base *ad hoc* un certain nombre d'études préliminaires par pays avec la participation de ceux-ci comme cela est du reste déjà prévu, l'établissement d'un schéma volontaire ouvert à tous ceux qui seraient prêts à y adhérer exigerait en revanche un cadre juridique approprié, lequel pourrait ou non être un instrument de l'OIT⁷⁷.

La deuxième dimension est d'ordre empirique. Elle procède de l'idée que la meilleure manière d'inciter à promouvoir vigoureusement l'ensemble des objectifs stratégiques en tant qu'éléments d'une politique globale « intégrée », plutôt que de manière fragmentée et aléatoire, est de les persuader que cela est dans leur intérêt bien compris tant du point de vue du progrès social que de celui de l'efficacité économique. Cet effort de persuasion ne saurait cependant se réduire à une politique de communication ou d'« *advocacy* ».

Le *Financial Times* a pu, à cet égard, ironiser sur le fait que l'OIT se montre prodigue de bons sentiments mais avare d'analyses rigoureuses⁷⁸. Et il est vrai que le défi auquel elle doit répondre pour être persuasive n'est pas de proclamer que le progrès social améliore la compétitivité, car elle l'a fait avec une constance sans doute digne de meilleurs

⁷⁵ Et l'impact de cet appel sera examiné en bonne et due forme dans le paragraphe C des dispositions finales de la Déclaration.

⁷⁶ Voir notamment le Rapport V, CIT, 2007, §§ 83-85.

⁷⁷ Voir *infra* les perspectives innovatrices que la Déclaration introduit dans la section II B (vii), par lesquelles les Membres pourraient établir des accords sur une base multilatérale régionale dans le but d'appuyer leurs efforts mutuels.

⁷⁸ M. Wolf, « Growth requires painful choices, not platitudes », *Financial Times*, 3 mai 2004, p. 19.

résultats. Il est de répondre au besoin de disposer de bases empiriques et analytiques solides pour concilier de manière optimale les différents objectifs dans des contextes qui ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre et d'un moment à l'autre⁷⁹.

Le renforcement de la capacité analytique de l'Organisation peut cependant sembler encore plus difficile à réaliser aujourd'hui que par le passé. L'OIT n'est pas seule sur le « marché » de la recherche et de l'analyse socio-économiques. Celui-ci est déjà occupé par d'autres organisations financières et économiques souvent dotées de ressources bien plus importantes. Et avec un budget régulier en stagnation, l'OIT semble mal équipée pour concurrencer les autres organisations sur ce terrain.

L'OIT dispose cependant d'un avantage comparatif majeur : celui de pouvoir faire « valider » les résultats de la recherche et de l'analyse, et surtout les conséquences à en tirer par le débat tripartite. Il est clair à cet égard que la qualité de la recherche et de l'analyse n'est pas un gage suffisant de l'influence qu'elle est capable d'exercer au-delà des spécialistes ou des technocrates, sur les décideurs politiques, économiques et syndicaux. La structure tripartite de l'OIT offre un potentiel de discussion et de diffusion des résultats de la recherche potentiellement incomparable.

Les réformes envisagées dans la Déclaration et son suivi tendent à optimiser cet avantage comparatif de deux manières significatives. La *première* est de parvenir à une meilleure compréhension des réalités de cette interdépendance à travers l'analyse empirique, afin de guider et assister les décisions politiques. En bref, l'idée est d'identifier « ce qui marche » – selon la formule du nouveau Président des Etats-Unis pendant sa campagne électorale – et de comprendre pourquoi. Cela serait réalisé d'abord par le biais d'une analyse détaillée par le Bureau des expériences d'un certain nombre de pays concernés (avec leur participation volontaire et tripartite) et ensuite à travers leurs discussions tripartites dans le cadre le plus approprié de l'OIT, afin de « valider » toutes leçons ou bonnes pratiques qui pourraient se dégager de l'analyse⁸⁰.

La *deuxième* piste de réforme serait de développer d'autres formules d'encouragement, plus tangibles et immédiates. Si l'adoption d'une démarche intégrée – c'est-à-dire d'une politique d'ensemble – devrait -du moins dans le long terme- logiquement porter en elle-même sa propre récompense sur le plan de l'efficacité, elle ne rend pas pour autant superflu le recours à des formes d'encouragements plus spécifiques et immédiates. La coopération technique dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent continuera certainement à jouer un rôle important⁸¹. Mais on peut imaginer des

⁷⁹ Comme nous l'avons relevé précédemment, le besoin de renforcer la capacité analytique du BIT n'est certainement pas nouveau. De très bonne heure, A. Thomas considérait cette fonction comme essentielle, mais il l'envisageait plutôt comme une fonction destinée à compenser le handicap des organisations de travailleurs et qui serait exercée par le Bureau alors que, dans les réformes proposées, la fonction est destinée à alimenter le débat tripartite.

⁸⁰ L'OIT a eu déjà, en effet, une certaine expérience (réussie) dans ce domaine, résultant des études par pays menées la fin des années 1990. Voir R. Torres *et al.*, *Studies on the social dimensions of globalization*, Geneva, ILO, 2001.

⁸¹ La cohérence de ces programmes a été critiquée au sein du Conseil d'administration du BIT, surtout du côté des travailleurs qui leur reproche d'être trop conçus « à la tête du client ». Cela ne devrait plus être (autant) le cas à l'avenir puisqu'ils devront puisqu'ils devront désormais s'inscrire dans le cadre des principes

formules plus ambitieuses et novatrices, comme celles de labels sociaux conventionnels qui ont été prudemment esquissées dans le rapport V soumis à la CIT en 2007⁸².

Ceci dit, l'OIT ne peut efficacement persuader les Etats de l'intérêt qu'ils ont à promouvoir cette interdépendance si ceux-ci continuent d'entendre dans le même temps un son de cloche discordant en provenance des gardiens de l'efficacité économique. La doctrine de l'interdépendance ne peut avoir de poids et d'efficacité que si elle n'est pas prêchée à sens unique par l'OIT. Ce qui amène à évoquer l'importance du rôle des acteurs non étatiques, y compris les organisations économiques et financières internationales, dans la perception des Etats et leur volonté de mettre en œuvre de manière intégrée les objectifs stratégiques.

C. - Le défi de la diversification des acteurs : comment optimiser le potentiel du débat tripartite pour influencer les acteurs non étatiques

Ainsi que cela a été déjà souligné, le handicap de l'OIT dans le contexte de la mondialisation est que, si sa structure est révolutionnaire, elle reste relativement classique en ce qui concerne les destinataires – en principe étatiques – de ses instruments normatifs et des procédures y relatives. Or les Etats se trouvent confrontés à l'influence grandissante de nouveaux acteurs non étatiques, inter- ou super étatiques qui jouent un rôle croissant dans le développement ou l'atrophie de la dimension sociale de la mondialisation et qui échappent à sa juridiction.

Avant que la crise financière ne vienne remettre les pendules à l'heure, la prise en charge progressive de responsabilités par ces nouveaux acteurs était considérée comme une nécessité face à une obsolescence des structures étatiques plus ou moins tenue pour acquise. Et les Etats eux-mêmes ont pu contribuer à leur dépossession en se défaussant au nom du rétrécissement de leur marge d'action – mais au péril de leur légitimité à long terme⁸³ – de la responsabilité qui leur incombe de conduire une politique sociale.

Devançant le retournement de tendance né de la crise, la démarche qui s'est affirmée dans le cadre des discussions et s'exprime dans la Déclaration⁸⁴ s'inscrit résolument dans une perspective de re-légitimation des Etats et de renforcement de leur capacité institutionnelle. Dans le sillage du rapport de la Commission mondiale⁸⁵, elle insiste sur la nécessité de renforcer la capacité de l'Etat et sur le fait que ce renforcement ne peut se faire sans un dialogue actif et ouvert avec les partenaires sociaux.

énoncés dans la Déclaration et des dispositions de son mécanisme de suivi⁸¹ et faire le moment venu l'objet d'une évaluation appropriée.

⁸² § 100, note 8.

⁸³ Voir à ce sujet : *Report of the Special Representative of the Secretary-General [...] on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, A/HCR/8/5, 7 avril 2008.

⁸⁴ Notamment dans la partie II A (ii).

⁸⁵ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, OIT, Genève, février 2004, §§ 537-542.

La question des partenariats avec des acteurs non étatiques se pose cependant de manière fort différente, selon le type d'acteur. Il convient à cet égard de distinguer trois catégories principales : d'abord les organisations intergouvernementales qui ont compétence en matière économique, financière ou commerciale ; ensuite, les acteurs issus de la prolifération d'accords d'intégration économique ou de coopération commerciale régionale, multi- ou bilatérale, comportant une dimension sociale ; et enfin les entités privées, telles que les entreprises multinationales et les ONG.

En ce qui concerne les organisations intergouvernementales, on doit garder à l'esprit que le titre très alambiqué de la question qui fixait le cadre de la discussion⁸⁶ visait en particulier à écarter le soupçon largement répandu dans le sillage du rapport de la commission mondiale : celui d'un « *mandate creep* » de l'OIT, c'est-à-dire en bon français d'une volonté de débordement sur les compétences de ses organisations sœurs pour en faire la « *master agency* » du système comme cela résulte de la proclamation – avec un succès tout relatif – dans la Déclaration de Philadelphie de la prépondérance à accorder aux objectifs qu'elle énonce⁸⁷. Pour s'affranchir de ce soupçon, la Déclaration, sans rien sacrifier des objectifs de la Déclaration de Philadelphie, opte pour une démarche éminemment pratique qui met en jeu des solutions de bon sens : il s'agit essentiellement d'une part, d'exhorter les gouvernements à adopter des positions cohérentes et coordonnées au sein des instances concernées⁸⁸ ; et, d'autre part et peut-être surtout, d'exhorter lesdites organisations à participer à part entière aux débats futurs de l'OIT relatifs à la mise en œuvre de l'interdépendance, en partant de l'idée que cela devrait permettre à l'OIT de les exposer de manière plus directe à son influence tripartite tout en acceptant aussi une certaine réciprocité⁸⁹.

Les implications de la prolifération des accords d'intégration ou de coopération sur une base régionale, multi- ou bilatérale soulèvent des questions nouvelles et relativement peu explorées. Les perspectives ne sont plus celles d'une éventuelle régionalisation des normes qui a soulevé beaucoup d'émotion au cours des années 1970⁹⁰. Elle est celle de

⁸⁶ Pour certains, le « parrainage » lointain de cet exercice par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation était susceptible de générer le soupçon que l'OIT tentait encore une fois de se faire reconnaître comme l'« agence maîtresse » du système des Nations Unies. Il était, donc, essentiel de préciser que le but n'était pas d'interférer aux activités des autres agences, mais au contraire de focaliser sur les problèmes de gouvernance – un sujet, d'ailleurs, assez populaire – et les déficiences institutionnelles propres à l'OIT.

⁸⁷ Notamment en ce qui concerne une demande récurrente dans la partie II (d), selon laquelle « *it is the responsibility of the International Labour Organization to examine and consider all international economic and financial policies and measures in the light of this fundamental objective* » (à savoir une paix durable par la justice sociale).

⁸⁸ Cela peut comprendre : l'appel aux gouvernements de se comporter dans les différentes instances auxquelles ils sont représentés d'une manière à la fois coordonnée et conforme aux actions qu'ils sont invités à entreprendre dans le sillage de la Déclaration ; la reconnaissance en des termes assez généraux de l'importante contribution de ces organisations à la mise en œuvre d'une approche intégrée (dans la partie II C), complétée par une disposition d'apparence inoffensive mais potentiellement significative (dans la partie III C), leur donnant la possibilité de participer à des exercices d'évaluation.

⁸⁹ L'invitation de participer aux travaux de la Conférence (ou du Conseil d'administration) peut être étendue même en l'absence de représentation réciproque. Cela a été par exemple le cas avec l'OMC.

⁹⁰ La question du régionalisme s'est d'abord posée à l'OIT sous l'angle de l'opportunité de normes régionales du travail, censées mieux tenir compte des réalités propres à ces régions. La réponse a été catégorique, sous la forme du slogan « pas de sous-normes pour des sous-hommes », inspiré par Wilfred Jenks ; voir N. Valticos, *Droit international du travail*, 2^{ème} édition, Paris, Dalloz, 1983, p. 225. Bien évidemment cela n'exclut pas,

l'incidence que peut avoir sur le contenu des normes sociales pertinentes le fait de les lier de manière plus ou moins contraignante à l'accès au marché des pays couverts faisant partie du groupement considéré. Et de ce point de vue on a pu se demander si, comme l'évoquait le rapport soumis à la Conférence de 2007⁹¹, ces accords commerciaux ne sont pas un peu pour l'OIT ce que Pascal Lamy a dit qu'ils étaient pour l'OMC, à savoir « *a mixed blessing* »⁹².

Il s'agit là bien sûr d'un vaste sujet auquel on ne saurait faire justice dans les limites de cet article. On se bornera à relever les deux considérations qui paraissent essentielles. D'une part, il est vrai que le processus d'intégration ou de regroupement au niveau régional peut faire office de bouclier contre l'érosion de la capacité individuelle des États de promouvoir les objectifs sociaux de l'OIT à la lumière des effets de la mondialisation et de la concurrence entre les systèmes sociaux⁹³.

Mais, d'autre part, le fait que la dimension sociale de ces accords soit liée (ou subordonnée) à l'accès au marché des marchandises et des services, à la libre circulation des personnes et au libre mouvement de capitaux, peut conduire à remettre en cause le contenu des normes universelles et les procédures y afférentes et à « détricoter » les engagements nationaux pris en vertu de ou conformément desdites normes universelles. Ce risque a été illustré récemment dans le contexte de l'Union européenne, par une série de jugements rendus par la CJCE, qui mettent en question la priorité relative de reconnaître, d'une part, le respect ou la promotion des droits des travailleurs, tels qu'établis par les législations nationales en application ou à la lumière des instruments pertinents de l'OIT et, d'autre part, les principes du marché intérieur concernant la libre circulation et installation des personnes⁹⁴.

Sur cet arrière-plan, la Déclaration de 2008 semble n'afficher que des ambitions limitées. Sans doute rappelle-t-elle aux Membres⁹⁵ la nécessité d'assurer la compatibilité entre les obligations auxquelles ils peuvent souscrire au niveau régional et leurs obligations universelles, mais la mise en œuvre de ce principe reste soumise à leur bon vouloir. Ce principe peu contestable risque cependant de ne pas avoir beaucoup de prise sur les réalités : aussi longtemps que les droits fondamentaux au travail ne feront pas partie du droit primaire de l'Union (ou du Traité constitutif de toute organisation de même nature)

ou plus exactement suppose, les « clauses de souplesse » permettant de moduler dans les instruments universels eux-mêmes les exigences des conventions pour les rendre accessibles aux possibilités des Membres.

⁹¹ Voir Rapport V, CIT, 2007, *op. cit.*, note 6, p. 36.

⁹² En raison de l'effet démotivant que la prolifération de ces accords pourrait avoir sur la poursuite et l'approfondissement de la libération des échanges à l'échelle mondiale.

⁹³ Comme l'avait souligné la Commission mondiale dans son rapport, ils pourraient représenter une étape intermédiaire vers l'acceptation des normes universelles ; mais ils peuvent aussi dans certains cas, permettre de promouvoir un niveau de protection plus élevé que celui auquel on peut prétendre au niveau universel.

⁹⁴ CJCE, affaire C-438/05, *Viking Line* (arrêt du 11 décembre 2007), *Recueil 2007*, p. I-10779 ; CJCE, affaire C-341/05, *Laval un Partneri* (arrêt du 18 décembre 2007), *Recueil 2007*, p. I-11767 ; CJCE, affaire C-346/06, *Rüffert* (arrêt du 3 avril 2008) ; CJCE, affaire C-319/06, *Commission c. Luxembourg* (arrêt du 19 juin 2008). Voir aussi K. Papadakis (ed.), *Cross border social clauses and agreements*, OIT, 2008, pp. 140-144 ; *Les clauses de travail de l'OIT dans les contrats publics*, CIT, 97^{ème} session, 2008, pp. 95 et ss.

⁹⁵ Dans la section II A (iv), qui prévoit la possibilité pour l'OIT de prêter assistance aux Membres qui en font la demande aux fins de promouvoir de concert les objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, « *pour autant que ceux-ci soient compatibles avec leurs obligations à l'égard de l'OIT* ».

et qu'ils soient de ce fait « *immunisés contre la pression de la concurrence* » (pour employer le vocabulaire du Comité économique et social de 1987), il est à craindre que le pot de terre des obligations ou engagements pris au plan universel pour la promotion des droits des travailleurs continue de faire les frais de sa confrontation inégale avec le pot de fer des disciplines du commerce multilatéral.

La Déclaration ne se limite cependant pas à ce principe. Elle contient d'autres dispositions qui n'ont pas beaucoup retenu l'attention au cours des discussions mais qui pourraient ouvrir d'autres perspectives intéressantes. Cela est le cas en particulier de la section II B (vii) susmentionnée dans laquelle les Membres sont invités à conclure entre eux sur une base bilatérale, régionale ou multilatérale, des accords afin d'être encouragés (ou de s'encourager mutuellement) dans leurs efforts de mise en œuvre des objectifs de la Déclaration⁹⁶.

En ce qui concerne les entités privées, on devrait rappeler d'abord que, sous l'aiguillon des initiatives déjà prises par l'OCDE, l'OIT avait, il y a plus de trente ans, mis en place une formule très innovatrice pour repousser la limite constitutionnelle évoquée au début de ce chapitre à travers l'adoption de la « Déclaration tripartite de principes concernant les entreprises multinationales et la politique sociale » qui s'adresse à ces entreprises en même temps qu'aux mandants tripartites. Au regard de ce précédent, l'appel au développement de nouveaux partenariats, évoqué dans la section II A (v), peut sembler un peu passe-partout. Ce manque de substance reflète pour une part les contraintes de délai auxquelles la discussion était confrontée, mais également le choix délibéré de ne pas interférer dans les discussions en cours au sein du Conseil d'administration et de son Comité compétent. Et au demeurant, ce paragraphe ouvre tout de même une perspective intéressante : celle que les entités en question puissent manifester de manière plus concrète et avec une plus grande crédibilité la responsabilité et la « citoyenneté » sociales qu'elles se reconnaissent en apportant leur soutien aux activités et aux programmes de l'OIT « *de la manière appropriée* »⁹⁷.

D'un point de vue plus général, il faut se souvenir aussi que la Déclaration de 1998 a été abondamment utilisée et citée dans les initiatives de responsabilité sociale (au prix de critiques que l'on a eu l'occasion d'évoquer). Ce précédent suggère que l'adoption de la Déclaration de 2008, si elle est correctement relayée et orchestrée dans l'opinion, pourrait propager une nouvelle onde d'influence parmi les entités concernées. Elle pourrait ainsi faire bouger les lignes sur bien des sujets, y compris celui des financements privés des programmes de mise en œuvre du travail décent.

Ces remarques conduisent, pour conclure ce chapitre, à une observation de portée plus générale au sujet du point de vue simpliste selon lequel l'efficacité est une question de « dents » ou de la capacité de contraindre. Il est clair en réalité que la capacité de contraindre est un dérivé de la capacité de persuader. Ceci est vrai à l'OIT comme à l'OMC : dans les deux cas en effet il est possible d'avoir recours à la contrainte –

⁹⁶ Cette formule est si large qu'elle peut certainement s'appliquer à des préférences commerciales et pourrait peut-être même prendre, entre autres, la forme d'une labellisation des produits ou services si les efforts en question satisfont aux conditions qui pourraient être convenues d'un commun accord.

⁹⁷ Ce qui signifie bien entendu que l'OIT ne saurait se rendre captive d'une quelconque stratégie commerciale.

y compris le cas échéant à la contrainte commerciale – pour assurer le respect des obligations résultant de l'acceptation du traité ou de la convention. La différence tient à la nature de la persuasion qui peut être exercée pour faire accepter les obligations.

Si l'OIT ne dispose pas d'un moyen de persuasion aussi puissant que celui que peut exercer sur un Etat la garantie d'un accès non discriminatoire au marché de ses partenaires, elle possède, on l'a vu, un avantage comparatif remarquable et dont le potentiel est loin d'être épuisé, provenant de sa structure tripartite⁹⁸. C'est le tripartisme qui confère une autorité et une légitimité inégalées à ses débats et à leurs résultats, qu'ils prennent ou non la forme d'instruments normatifs. C'est par le biais des discussions tripartites que les Membres peuvent être persuadés qu'il est dans leur propre intérêt à long terme d'introduire les solutions incorporées dans des normes de l'OIT par la ratification des Conventions correspondantes ou par d'autres moyens, ainsi que de concurrencer l'expérience et les bonnes pratiques d'autres pays. Et c'est enfin aussi par les discussions tripartites que l'OIT peut exercer une plus grande influence sur les acteurs non étatiques, qui sont au-delà de la portée de ses moyens constitutionnels d'action.

Ainsi, d'un point de vue plus pratique, la question du renforcement de la capacité de l'OIT apparaît-elle étroitement liée à une utilisation judicieuse et exhaustive du potentiel exceptionnel que représente le tripartisme, à travers la réforme d'un certain nombre de pratiques institutionnelles dont la raison d'être était souvent liée à un contexte aujourd'hui révolu. Mais il s'agit aussi de faire une utilisation plus cohérente et mieux intégrée de tout l'éventail des moyens d'action très divers dont elle dispose. C'est pourquoi les dispositions plus détaillées de la section II (se référant aux « méthodes de mise en œuvre »), même si elles peuvent paraître arides aux yeux du lecteur extérieur, ne sont pas les moins importantes dans la mesure où elles fournissent le cadre global et qui

⁹⁸ Cet avantage comparatif ne devrait pas, cependant, offusquer les limites et les faiblesses actuelles du tripartisme dans le contexte présent. L'amélioration de la « représentativité qualitative » du tripartisme (liée à la déconfiture de la conception du syndicalisme comme courroie de transmission et au fait que les organisations d'employeurs et de travailleurs sont, dans un nombre croissant de pays, en mesure d'exprimer dans une relative indépendance les intérêts et la volonté de leurs mandants) ne doit pas faire perdre de vue ce que certains décrivent comme la véritable crise de représentation, à savoir que les effectifs des organisations syndicales s'affaiblissent et que, dans certains cas, le gros de ces effectifs est limité aux secteurs protégés alors que, dans la plupart des pays en développement, une part croissante des travailleurs se trouve désormais dans l'économie dite informelle et n'est pas prise en charge par les organisations syndicales traditionnelles. Cette situation appelle deux observations :

D'abord, sur le plan du tripartisme « externe », le Préambule de la Déclaration de 2008 souligne que « l'importance de la relation de travail devrait être reconnue en tant que celle-ci permet d'assurer la protection juridique des travailleurs ». Il s'agit d'une manière indirecte de ramener – avec la bénédiction des employeurs – les travailleurs de l'économie dite informelle dans le giron du secteur organisé.

Ensuite, sur le plan du tripartisme interne à l'OIT, il convient de rappeler que la Constitution est en quelque sorte « agnostique », aussi bien en ce qui concerne le statut juridique des travailleurs que celui des employeurs. La notion de représentativité telle qu'elle est énoncée dans la Constitution de l'OIT n'est pas liée à un statut ou à une catégorie spécifique de travailleurs (pas davantage que dans le passé elle n'a été considérée du temps de la guerre froide comme imposant un statut particulier aux employeurs). Selon l'avis n° 1 de la CPIJ, (Avis consultatif, *Désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail*, B01, 31 juillet 1922, p. 23), la Constitution laisse le soin aux gouvernements de « choisir des personnes, qui, suivant les circonstances feront valoir dans la Conférence le point de vue des masses ouvrières intéressées ». Suivant les circonstances qui prévalent aujourd'hui, rien ne semble donc s'opposer à ce que les gouvernements, après les consultations qu'impose la Constitution, choisissent des personnes exprimant le point de vue des travailleurs de l'économie informelle. Toute la question est donc que ces travailleurs puissent s'organiser ou rejoindre les organisations existantes au niveau national.

s'impose aux autres organes de l'OIT pour la mise en synergie des ressources et des moyens d'action dont l'Organisation dispose pour appuyer les efforts de ses Membres⁹⁹.

V. - CONCLUSIONS

La décision de l'OIT, en 2005, de s'engager dans un examen en profondeur de sa capacité institutionnelle ne manquait pas d'audace. Elle aurait pu facilement se briser sur l'écueil des demandes et les espoirs contradictoires des uns et des autres. Le résultat, tel qu'il a été exprimé dans la Déclaration, est impressionnant et paradoxal – et peut-être d'autant plus impressionnant qu'il est paradoxal.

Il est impressionnant parce que, en réponse aux attentes et aux angoisses créées par la mondialisation, la nouvelle Déclaration est parvenue en un temps record à offrir un message renouvelé et à proposer de l'OIT et maintenant par la crise financière et économique, un changement qualitatif dans l'approche et la méthode pour une promotion plus efficace des objectifs de l'OIT et un « paquet » de réformes sans précédent, initiant des pratiques institutionnelles solides, afin de traduire concrètement ce changement en action, tout en restant absolument fidèle aux valeurs et principes inscrits dans la Constitution.

Il est paradoxal parce que la réactualisation de son message et le renouvellement en profondeur de la méthode de mise œuvre de ses objectifs à travers la modification de ses pratiques institutionnelles ont été accomplis en une période relativement courte, sans amendement constitutionnel et à l'unanimité¹⁰⁰, alors que des réformes beaucoup plus modestes piétinent quand elles n'avortent pas¹⁰¹. Il se peut que l'ampleur même de ce projet, dont on a relevé qu'elle avait suscité tant de scepticisme à l'origine, pourrait finalement avoir été l'une des causes de son succès. Le facteur de succès principal est cependant ailleurs. Si dans la tradition de l'OIT le Directeur général et le BIT représentaient les agents du changement et de l'adaptation, il se trouve qu'en l'espèce cet ambitieux projet doit largement d'avoir abouti au *leadership* des porte-parole¹⁰² et des secrétaires des groupes de travailleurs et d'employeurs et à leur capacité de persuader leurs groupes respectifs d'aller au-delà de leurs intérêts immédiats ou de court terme dans l'intérêt de l'Organisation dans son ensemble. Cet engagement s'explique en particulier par une conviction partagée quant au potentiel inexploité qu'offre l'OIT et qu'aucune autre organisation ne peut fournir : un cadre unique pour recueillir des informations

⁹⁹ En améliorant sa connaissance de leurs besoins respectifs, en mobilisant la coopération technique, en partageant l'expérience et les bonnes pratiques, et même en participant au phénomène croissant des accords commerciaux bi- et multilatéraux ayant une certaine dimension sociale.

¹⁰⁰ Tandis que l'adoption de la Déclaration de 1998 a failli être compromise par une tardive demande de vote, à un moment où le risque était grand de passer au-dessous de la barre du quorum.

¹⁰¹ Tel a été, par exemple, le cas en ce qui concerne les efforts d'introduire des méthodes plus rationnelles dans l'établissement de l'ordre du jour de la CIT.

¹⁰² Respectivement Ebrahim Patel (Afrique du Sud) et Emmanuel Julien (France).

fiables, confronter les expériences et valider les « solutions qui marchent », à travers un débat tripartite au niveau universel.

L'autosatisfaction ne saurait pour autant être de mise. La Déclaration ne doit pas être vue comme un aboutissement mais comme un nouveau point de départ. Et ce serait une grave erreur de sous-estimer les difficultés, les obstacles et peut-être les embûches qui peuvent encore faire que ce texte reste une coquille décorative mais vide. Quelles sont ces difficultés ?

La première difficulté se situe sur le plan des modalités de mise en œuvre de ce texte. La Déclaration fournit un cadre relativement précis pour la révision des pratiques institutionnelles et l'amélioration de la gouvernance de l'Organisation. Il reste toutefois encore à mettre sur pied des procédures et dispositifs plus concrets pour modifier les pratiques existantes afin d'améliorer l'impact de l'OIT sur les réalités¹⁰³, faute de quoi la Déclaration risque de n'être plus qu'une façade Potemkine au lieu de la « refondation » annoncée.

Or, il ne s'agit là en rien d'un exercice de routine. Deux difficultés principales doivent être mentionnées à cet égard. La première se rapporte à la responsabilité qui revient au BIT dans cette mise en œuvre. On relèvera à cet égard que, outre le suivi prévu en Annexe, la Déclaration a été complétée par une résolution dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle ne témoigne pas d'une confiance aveugle quant à l'élan dont le Bureau ferait preuve pour la mettre en œuvre. En réalité cependant cette absence d'élan pourrait être le fait non point tant de l'inertie supposée de la bureaucratie interne que de la difficulté pour les mandants eux-mêmes de procéder aux arbitrages difficiles que suppose la mise en œuvre des priorités qu'ils se sont eux-mêmes donnés.

La deuxième difficulté se rapporte en effet à la volonté et la capacité des mandants de tirer eux-mêmes les conséquences de ce qu'ils ont décidé. Comme cela a été relevé à plusieurs reprises l'une des conditions essentielles pour que le potentiel de la Déclaration ne soit pas perdu est en effet le renforcement de la capacité la capacité technique et analytique du BIT pour lui permettre pour atteindre une masse critique qu'il n'a pas, ou qu'il n'a plus en certains domaines¹⁰⁴ et fournir l'appui indispensable aux nouvelles procédures. Ce renforcement paraît impossible sans ressources nouvelles ou sans le redéploiement de ressources affectées à d'autres fonctions. Or la première branche de l'alternative se heurte malheureusement à la doctrine de la croissance zéro professée par les contributeurs les plus importants. Et le paradoxe est à cet égard que les gouvernements qui ont mis en doute la capacité du Bureau d'être à la hauteur des ambitions énoncées dans la Déclaration sont souvent les mêmes que ceux qui ont souligné avec insistance que

¹⁰³ La responsabilité de faire des propositions en la matière incombe au Bureau et il revient ensuite au Conseil d'administration de donner son approbation, subordonnée à son tour à son approbation finale par la Conférence dans les affaires qui tombe dans son champ de compétences ou qui ont trait à son fonctionnement.

¹⁰⁴ À titre d'exemple, on notera que le BIT ne dispose plus que d'un seul spécialiste de l'administration du travail au siège alors qu'il existait toute une unité jusque dans les années 1990.

les réformes envisagées ne devaient entraîner aucune charge supplémentaire que ce soit pour l'OIT¹⁰⁵ ou pour eux-mêmes.

La seconde se heurte soit à l'impossibilité pratique et constitutionnelle de renforcer la capacité analytique du Bureau au détriment de la fonction normative¹⁰⁶ ; soit à l'impossibilité politique de le faire au prix de sa « présence » (entendue au sens large) sur le terrain¹⁰⁷.

Fort heureusement les réalités ne se laissent pas tout à fait enfermer dans cette forme de logique binaire. D'une part il existe des aménagements et des rationalisations possibles entre le siège et le terrain qui ne relèvent pas d'un jeu à somme nulle et permettraient de développer de meilleures synergies entre les deux niveaux. Il est permis de penser, d'autre part que la mise en place des nouvelles pratiques institutionnelles et en premier les rapports et examens récurrents permettront au gouvernements les plus sceptiques de se rendre compte de manière plus concrète des avantages qu'ils tirent de ces réformes sur le plan de la meilleure gouvernance et de mieux percevoir l'intérêt qu'il y a à disposer de faits et d'analyses fiables. La création récente d'un fonds spécial du budget régulier, abondé par des contributions volontaires et qui a déjà rencontré une faveur inattendue, pourrait faciliter les évolutions et offrir le canal par lequel les pays développés pourraient trouver expédient de renforcer la capacité technique du Bureau dans un contexte de crise qui les affecte aussi, tout en maintenant leur position de principe au sujet de la croissance zéro du budget régulier¹⁰⁸.

Tout cela suppose tout de même une volonté politique et un leadership sans faille, aidés par des circonstances favorables.

A cet égard la crise financière survenue quelques semaines après l'adoption de la Déclaration offre peut-être une raison paradoxale de « positiver ». Cette crise n'a pas

¹⁰⁵ Bien sûr cette attitude reflète les attentes limitées qui sont celles des pays développés en ce qui concerne la contribution que l'OIT est capable de leur apporter sur le plan technique; mais elle reflète aussi la volonté de réserver leurs élans de générosité à des projets extrabudgétaires qu'ils peuvent mieux contrôler et dont ils escomptent un bénéfice en retour auprès de leurs mandants.

¹⁰⁶ Il y a à cela deux raisons essentielles : d'une part, sur le plan juridique, il s'agit de la seule fonction incontournable à laquelle l'Organisation ne peut se soustraire en vertu de son mandat constitutionnel, quel que soit le niveau de ses ressources ; d'autre part, sur le plan pratique, cette fonction de supervision est de plus en plus sous pression en raison de l'augmentation du corpus et de l'utilisation de plus en plus intensive de ses procédures.

¹⁰⁷ En effet, si les activités de cette catégorie ne répondent pas à une obligation constitutionnelle au même titre que la précédente leur extension considérable résulte d'un choix politique dont l'origine remonte essentiellement à la politique dite de « partenariat actif » des années 1990. Bien qu'il soit permis de se demander si le saupoudrage d'experts sur le terrain et la multiplication des missions croisées de ses agents entre le siège et les structures décentralisées est la plus apte à créer ou à consolider la masse critique nécessaire pour être crédible sur le plan technique et de l'analyse, ce choix semble difficilement réversible pour deux raisons. La première découle de la Déclaration elle-même qui insiste sur la nécessité de répondre aux besoins des Membres par le biais des programmes de travail décent par pays. La seconde qui pèse encore davantage d'un point de vue politique est que le renforcement de la présence sur le terrain est extrêmement populaire et semble même posséder une sorte de vertu euphorisante et de créer des effets de dépendance capables de tromper l'appétit des membres pour des contributions plus roboratives sur le plan technique.

¹⁰⁸ En attendant la nécessaire reconsidération de la véritable approche de « croissance zéro » au budget régulier, le RBSA récemment créé et dont l'affectation est plutôt destinée à l'action sur le terrain pourrait y contribuer en desserrant d'autant les contraintes auxquelles le budget régulier doit faire face pour le renforcement de la capacité technique. L'autre serait celle de l'élargissement des sources de financement vers les acteurs non étatiques publics ou privés.

seulement apporté une éclatante justification à l'accent que la Déclaration place sur les questions de redistribution (à travers son titre même), la nécessité de développer de nouvelles formes de régulation, ou encore celle de renforcer ou reconstituer la capacité institutionnelle des Etats. Elle place l'OIT dans une position clé, avec la légitimité unique qu'elle tient de l'implication directe des représentants de l'économie réelle dans ses débats, de discuter et de contribuer dans son champ de compétences à définir des réponses intégrées et coordonnées pour faire face à un chômage qui explose tout en résistant à la tentation d'un nouveau protectionnisme dont elle est bien placée pour dénoncer les effets¹⁰⁹.

On a souvent dit que si l'OIT n'existait pas il faudrait l'inventer. D'une certaine manière la « refondation » réalisée par la Déclaration est à la fois une redécouverte par les quelques Etats qui avaient pris part dans les discussions de Versailles et de Philadelphie et une réinvention pour la majorité écrasante de ceux qui l'ont rejointe ultérieurement. Et cette réinvention vient à point nommé.

¹⁰⁹ La Déclaration du G20, notamment son § 26, qui donne mandat à l'OIT d'« [en collaboration avec d'autres organisations concernées,] évaluer les mesures déjà prises et celles qui seront nécessaires à l'avenir. », comme celle que Dominique Strauss-Kahn avait faite quelques jours plus tôt au Conseil d'administration au BIT, laisse cependant en suspens la question du rôle que l'OIT pourrait jouer à la source, c'est-à-dire sur les options de politique économique financière au nom de la promotion de l'emploi. Le fait que, pour d'excellentes raisons sans doute, les institutions de Bretton Woods et l'OMC sont les seules organisations universelles avec lesquelles l'OIT n'a toujours pas d'accord formel de coopération/représentation réciproque, nonobstant le fait que sous une forme ou une autre l'emploi figure dans leurs mandats respectifs, donne la vraie mesure du chemin qui reste à parcourir vers des « partenariats efficaces » réclamés par la Déclaration.