

# Normes internationales du travail: retour sur un vieil instrument

Frank Hoffer

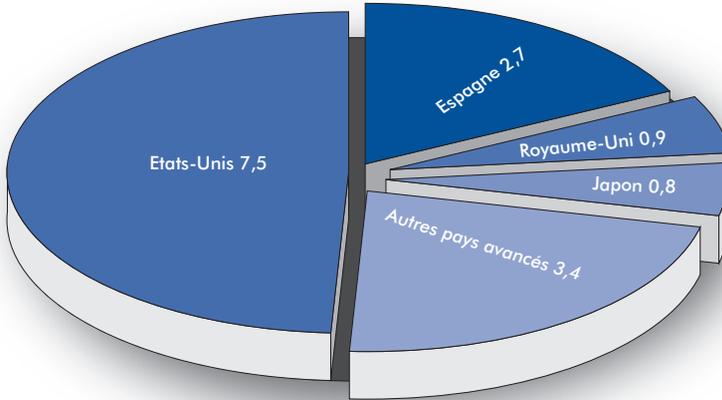
Au cours des quelques décennies écoulées, les marchés du travail ont été déréglementés dans beaucoup de pays et les syndicats ont perdu de leur pouvoir. La libéralisation du commerce et la déréglementation des marchés financiers, des marchés des produits et des marchés du travail se sont conjuguées pour créer une tendance à l'affaiblissement des dispositions réglementaires. La diminution de la protection sur les marchés du travail et le développement du travail précaire ont entraîné une réduction de la part des salaires et une inégalité croissante. L'absence de demande globale fondée sur les salaires qui a découlé de cette évolution dysfonctionnelle s'est traduite par d'énormes excédents d'exportation dans certains pays et une consommation financée par l'endettement dans d'autres. La crise a prouvé que ces deux tendances ne pouvaient pas durer indéfiniment.

La crise a montré que non seulement les régimes des marchés du travail «favorables aux employeurs» n'étaient pas favorables à l'emploi, mais aussi qu'ils étaient dangereusement procycliques. Aux Etats-Unis et en Espagne, deux pays caractérisés respectivement par une protection du marché du travail sous-développée et une ampleur considérable de l'emploi précaire, le fléchissement économique s'est rapidement traduit par d'énormes pertes d'emplois et de salaires. Ces deux pays comptent effectivement pour les deux tiers de toutes les pertes d'emplois liées à la crise dans les pays avancés.

**La crise a montré que non seulement les régimes des marchés du travail «favorables aux employeurs» n'étaient pas favorables à l'emploi**

La législation du travail a comme double fonction de a) protéger les travailleurs contre les conditions de travail dangereuses et les abus du pouvoir du marché et b) servir de stabilisateur automatique face à la volatilité et aux excès des marchés du travail insuffisamment réglementés. Mais, durant les récentes décennies, la réglementation a fait l'objet d'une course vers le bas. Les «succès» en matière de déréglementation dans un pays ont fortement incité les pays voisins à s'engager

Figure 1 Evolution du nombre de chômeurs dans les pays avancés:  
15,3 millions



Source: FMI-OIT, 2010, Oslo.

dans la même voie. Certes, les pays n'ont pas tous déréglementé dans la même mesure et certains pays ont continué de suivre une stratégie de forte protection/forte productivité, mais aucun pays n'est demeuré à l'abri de la tendance générale à l'affaiblissement des niveaux de protection. Si quelques pays ont individuellement réussi à maintenir et parfois à étendre une réglementation protectrice dans le cadre de la mondialisation actuelle, tous ont senti la pression en faveur de la réduction des coûts de main-d'œuvre par l'affaiblissement des droits des travailleurs et de leur protection. Cela montre qu'il est nécessaire d'avoir une action coordonnée pour inverser la tendance générale.

Au cours des trois décennies qui ont ouvert la voie à la Grande Récession, l'opinion dominante parmi les responsables politiques a volontairement ignoré ou oublié ce qui relevait du sens commun quatre-vingt-dix années en arrière, quand l'OIT a été instituée.

«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<sup>1</sup>.»

Les sociétés multinationales et le secteur financier mondial ont affaibli la capacité des sociétés démocratiques de garantir la souveraineté du peuple et la primauté du droit sur la logique du marché. La recherche du profit au détriment du bien public devient une incontournable réalité lorsque des pratiques d'entreprise irresponsables deviennent légalement possible. Les entreprises durables

fondées sur les principes de la négociation collective, des salaires équitables, de la non-discrimination, de la taxation et du respect des normes du travail sont dépassées par les entreprises concurrentes qui n'hésitent pas à employer des enfants, à ne tenir aucun compte des salaires minima, à pratiquer la fraude fiscale, à contourner la législation du travail, à économiser sur la santé et la sécurité et la protection de l'environnement, et à abuser de l'économie mondiale ouverte pour exiger des conditions toujours plus favorables pour leurs investissements et à externaliser le plus de coûts possibles vers la société.

Il est nécessaire d'avoir une législation du travail nationale d'application universelle pour éviter une concurrence déloyale entre les pays. Cela oriente l'économie vers un modèle de croissance fondé sur l'innovation et la concurrence au niveau des produits et non pas sur l'exploitation. Les normes internationales du travail complètent et renforcent les actions entreprises au niveau national. Elles reposent sur l'idée que dans une économie mondiale, la réglementation nationale doit être harmonisée et coordonnée par un processus de fixation de normes internationales du travail. Elles constituent des sauvegardes contre le dumping social et peuvent susciter la confiance mutuelle entre les nations qui est une condition préalable à une économie stable et ouverte. Il n'est possible de maintenir l'ouverture des marchés que si l'arbitrage réglementaire est limité. Si les pays s'efforcent de générer des excédents d'exportation en maintenant la croissance des salaires systématiquement au-dessous de celle de la productivité, ils créent peu à peu d'énormes déséquilibres au niveau mondial et une surcapacité qui ne sont pas durablement viables. Les stratégies de ce type déclencheront une course mondiale vers le bas, ou bien obligeront les autres pays à adopter des contremesures de protection.

Pour éviter pareille situation, les gouvernements ont besoin d'un mécanisme qui permette d'établir d'une manière crédible un niveau de réglementation minimum applicable dans tous les pays. Cela ne veut pas dire qu'il faut établir des normes communes absolues, mais cela suppose bel et bien de s'engager à adopter une approche similaire de la protection du travail dans chaque pays. Beaucoup de normes du travail n'entraînent pas de coûts substantiels et peuvent être appliquées dans tous les pays indépendamment de leur niveau de développement; ces normes comprennent le droit d'organisation, le droit à la non-discrimination, le droit à la consultation avec les travailleurs et les employeurs, le droit des travailleurs de refuser de travailler dans des conditions dangereuses, le droit à la manutention des produits chimiques et pesticides dangereux pour la

*Dans une économie mondiale, la réglementation nationale doit être harmonisée et coordonnée par un processus de fixation de normes internationales du travail*

santé dans des conditions de sécurité, et le droit des organisations de travailleurs d'avoir accès aux entreprises. D'autres normes – comme la protection de la maternité, la protection contre la durée excessive du travail, et les congés annuels minima – sont essentielles pour la santé des travailleurs et ne devraient être compromises en aucune circonstance. En outre, beaucoup de normes ménagent une certaine flexibilité en reconnaissant les différents niveaux de développement: par exemple, la couverture d'un nombre limité de risques comme le chômage, la maladie, la vieillesse ou l'invalidité pour un certain pourcentage de la population suffit pour pouvoir ratifier la convention (n° 102) de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952.

En 2009, les Etats Membres de l'OIT ont identifié un ensemble de normes du travail pour le redressement économique, dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi. Ils ont réaffirmé l'importance des normes fondamentales du travail en tant que droits de l'homme, mais ils ont aussi reconnu que pour apporter une réponse à la crise au niveau de la réglementation, il fallait un ensemble de normes du travail bien plus complet. Les normes identifiées dans le Pacte mondial pour l'emploi peuvent être classées dans cinq domaines:

- *Donner aux travailleurs les moyens* de faire représenter leurs intérêts en garantissant et en promouvant le droit de s'organiser et de négocier collectivement tel qu'il est énoncé dans les conventions n° 87 et 98 de l'OIT<sup>2</sup>;
- *Protéger* les employés sur le lieu de travail contre toutes les formes de discrimination (convention n° 111) et les abus de pouvoir de la part des employeurs (convention n° 29), contre les licenciements injustifiés (convention n° 158) et contre la perte du salaire en cas de faillite<sup>3</sup>;
- *Garantir* des niveaux de salaires minima (convention n° 131) ainsi que les transferts sociaux qui fournissent un seuil minimum de revenu (convention n° 102) et des politiques responsables en matière de marchés publics (convention n° 94)<sup>4</sup>;
- *Faire respecter* la législation du travail et les conventions collectives pour tous les travailleurs par la reconnaissance pleine et entière de la relation de travail et par des inspections du travail efficaces (convention n° 81)<sup>5</sup>;
- *Axer* toutes les politiques financières et économiques sur l'objectif du plein emploi, librement choisi et productif (convention n° 122)<sup>6</sup>;

Les normes internationales du travail sont susceptibles de constituer un puissant levier pour améliorer la gouvernance mondiale et pour convaincre tous les pays de la nécessité d'appliquer les normes du travail – adaptées à leur niveau

de développement – afin d'éviter une course vers le bas. Cette crise est le moment de renforcer les engagements des gouvernements en faveur de ces normes, qui peuvent contribuer à bâtir une mondialisation respectant les droits des travailleurs et qui se traduise par une plus grande égalité dans les pays ainsi qu'entre les nations. La ratification universelle des normes de l'OIT existantes serait une contribution de tout premier plan à l'établissement d'une gouvernance mondiale coordonnée.

Le mécanisme actuel de supervision de l'OIT, à savoir l'établissement régulier de rapports et une évaluation indépendante par un Comité d'experts, est l'un des mécanismes de surveillance les plus élaborés du système des Nations Unies, néanmoins, il n'a pas été suffisamment solide pour permettre de réaliser l'application universelle (ni même quasi universelle) des normes du travail, un souhait exprimé par les Etats Membres lorsqu'ils ont institué l'OIT. Presque tous les gouvernements ont voté en faveur de l'adoption de la plupart des conventions aux diverses sessions de la Conférence internationale du Travail. Or, très souvent, la ratification n'a pas suivi, sans même parler de la mise en œuvre.

Les décennies précédentes durant lesquelles a triomphé la déréglementation irresponsable ont rendu une minorité beaucoup plus riche et plus puissante, mais ce régime n'a pas aussi bien servi la société en général. Si l'on continue dans la voie de la déréglementation des marchés du travail, on renforcera encore l'inégalité, la diminution des parts des salaires et les déséquilibres impossibles à maintenir dans la durée. Si les gouvernements ne réussissent pas à mettre en place une coordination crédible des politiques au niveau international, y compris en ce qui concerne les normes minima du travail, il y aura un jour ou l'autre une renationalisation des économies. Cela pourrait s'avérer constituer l'un des paradoxes ironiques de l'histoire, si ceux qui continuent de faire pression pour que les marchés ne soient plus contrôlés en dépit des enseignements amers de la Grande Dépression réussissaient bien mieux à détruire la mondialisation que les tenants des campagnes antimondialisation des dernières décennies.

Pour convaincre les gouvernements et vaincre la résistance des intégristes du marché, il faudra un travail des syndicats au niveau tant national qu'international. Les syndicats ont plus d'influence à l'OIT que dans n'importe quel autre organisme des Nations Unies, puisqu'ils font partie de la structure décisionnelle de l'OIT. Le temps est venu de faire vigoureusement campagne

*Si les gouvernements ne réussissent pas à mettre en place une coordination crédible des politiques au niveau international, y compris en ce qui concerne les normes minima du travail, il y aura un jour ou l'autre une renationalisation des économies*

et d'appeler les gouvernements à envisager l'adoption d'un nouvel instrument de l'OIT dont l'unique objet sera de renforcer l'engagement de ratifier les normes du travail existantes ainsi que la capacité de les mettre en œuvre. Il s'est avéré que la persuasion morale et la critique publique étaient des incitations insuffisantes. Le nouveau mécanisme devrait pousser plus fortement les gouvernements à soumettre les conventions non ratifiées à leurs parlements et créer des obligations financières pour tous les Etats Membres (à l'exception des pays les moins avancés) qui ne le font pas ou qui ne mettent pas en œuvre les conventions ratifiées. Ces contributions devraient constituer un fonds mondial pour la promotion des normes internationales du travail et aider les Etats Membres à créer des marchés du travail efficaces et protégés.

L'application universelle des normes du travail contribuerait puissamment à l'instauration d'une économie mondiale bien réglementée. Le risque moral et le comportement du resquilleur sont les ennemis de toutes les réglementations universelles. Chaque fois que les gouvernements se sont sincèrement engagés à respecter des obligations mutuelles, ils ont aussi pris les mesures qu'il fallait pour les faire appliquer. Exiger une compensation financière de ceux qui veulent profiter au détriment des autres est nécessaire pour établir des conditions égales pour tous et garantir que les normes internationales du travail produisent l'effet qu'elles sont censées produire: faire en sorte que le travail ne soit plus une marchandise.

## Notes

<sup>1</sup> Préambule, Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

<sup>2</sup> Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

<sup>3</sup> Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et convention (n° 158) sur le licenciement, 1982.

<sup>4</sup> Convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949.

<sup>5</sup> Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et Protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail.

<sup>6</sup> Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.