

Promouvoir la justice sociale : l'OIT de 1919 à aujourd'hui

L'OIT œuvre depuis sa naissance pour davantage de justice sociale. L'institution a évolué pour remplir sa mission, mais elle est très fragilisée dans un monde où le bas coût de la main-d'œuvre apparaît, à court terme, comme un avantage compétitif. *Sandrine Kott*

Abrégé L'idée que seule la justice sociale peut protéger la paix du monde a été au fondement de la constitution de l'Organisation internationale du travail en 1919. Marquée dès sa création par un contexte de concurrence économique entre États-nations et basée à l'origine sur les législations des pays du Nord, l'institution s'est adaptée. Elle demeure essentielle dans un monde qui questionne l'idée même de justice sociale.

À l'issue de la Première Guerre mondiale, les représentants des pays vainqueurs mettent en place une Commission de législation internationale du travail pour répondre aux revendications exprimées durant la guerre par les syndicats et aux peurs suscitées par la révolution bolchévique. Elle donne naissance en 1919 à l'Organisation internationale du travail (OIT), dont la constitution forme le titre XIII du traité de Versailles et s'ouvre ainsi : « Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ». Cette activité en faveur de la justice sociale, comme condition de la paix, lui permet d'obtenir le prix Nobel en 1969.

Mais de quelle justice sociale est-il question ? Et comment sa conception a-t-elle évolué durant les cent ans d'existence de l'organisation, alors que le nombre de ses membres est passé de 44 en 1919 à 187 en 2019 ?

Un code du travail mondial

La notion de justice sociale ne fait pas l'objet de discussions théoriques au sein de l'OIT. La constitution de 1919 énumère toutefois un certain nombre d'objectifs qui en constituent le socle. Son préambule souligne ainsi l'importance d'améliorer « la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recru-

tement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail ». Mais la constitution souligne aussi l'importance d'agir pour « la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe 'à travail égal, salaire égal', l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique ».

La réalisation de ces différents objectifs fonde l'élaboration d'une sorte de code du travail mondial. Il est aujourd'hui constitué de 189 conventions. Pour devenir actives, celles-ci doivent être soumises par chaque État membre à la ratification de son parlement. À cela s'ajoutent encore 205 recommandations qui n'ont qu'une portée indicative. Ce travail normatif est au cœur de l'activité de l'organisation durant l'entre-deux-guerres : près d'un tiers des 189 conventions actuellement en vigueur sont élaborées entre 1919 et 1939. Il repose aujourd'hui encore sur un savant va-et-vient entre les fonctionnaires du Bureau international du travail (BIT) et ceux des administrations nationales. Ce travail est à l'origine de la constitution d'une expertise sociale reconnue, portée et diffusée par les fonctionnaires du BIT. Ces derniers, dont le nombre ne dépassait pas 400 en 1931, sont environ 2700 aujourd'hui.

Ce code du travail puise son inspiration dans trois courants de la réforme sociale : le socialisme réformiste, le christianisme social et les mouvements de la réforme sociale libérale.



Les travailleurs sans contrat
de travail ne sont pas protégés
par les conventions de l'OIT.
Une vendeuse de pastèques au
Myanmar.

À la fin du XIX^e siècle, ils sont organisés au sein de plusieurs associations internationales, dont la plus influente est l'Association pour la protection légale des travailleurs, qui siège à Bâle depuis 1901 – l'OIT hérite d'ailleurs de sa bibliothèque, de son personnel et de son agenda social. Le premier directeur du BIT, le socialiste français Albert Thomas, a su s'attacher la coopération de ces différents courants, assurant ainsi la survie et le développement de l'organisation.

Les représentants de la réforme sociale convergent sur deux points : premièrement, l'industrialisation capitaliste engendre une pauvreté de masse susceptible d'induire des troubles politiques et sociaux ; deuxièmement, cette question sociale doit et peut être combattue par des réformes au sein de l'ordre politique et économique existant. Jusqu'à aujourd'hui, cette activité réformatrice s'ordonne selon les trois volets définis dans le texte de la constitution de l'OIT : protection, redistribution et négociation collective.

La négociation collective et l'existence de partenaires sociaux organisés capables de la prendre en charge sont à la base de la vision libérale des relations sociales qui fondent l'OIT. Elles sont inscrites dans la structure tripartite de l'organisation : les représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs des pays membres de l'OIT se retrouvent chaque année à la Conférence annuelle du travail, sorte de parlement de l'organisation et, quatre fois par an, au conseil d'administration, qui en constitue l'exécutif. Cette structure tripartite suppose l'existence de partenaires sociaux organisés. La liberté syndicale, inscrite dans le préambule de la constitution de 1919 est donc essentielle au fonctionnement même de l'OIT. La convention de 1948 sur la liberté et la protection du droit syndical fait partie du socle des conventions fondamentales établi en 2008. Son respect est assuré depuis 1951 par une commission de contrôle spécifique.

Une agence régulatrice d'abord pour les pays du Nord

Ainsi que l'indique le préambule de la constitution de l'OIT, l'idée de justice sociale s'entend dès 1919 dans un contexte de concurrence économique entre les États-nations : « Attendu que

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 ». L'OIT est donc dès l'origine une agence de régulation sociale d'une mondialisation économique d'abord limitée aux pays capitalistes de l'Atlantique Nord.

Les normes développées durant cette période reflètent d'ailleurs largement l'état des législations du monde économiquement développé : des dispositions dérogatoires sont prévues pour les colonies, tandis que les gouvernements des « périphéries » européennes, latino-américaines et asiatiques soulignent que l'état de développement de leur nation ne leur permet pas de ratifier des conventions conçues pour les pays occidentaux développés. Dès les années 1930, les fonctionnaires du Bureau, conscients qu'il faut prévenir la concurrence entre des régimes sociaux trop inégaux pour garantir la justice sociale, s'engagent afin d'« aider » les pays économiquement et socialement moins développés à établir des législations sociales compatibles avec les normes de l'OIT. Les premières missions d'assistance technique sont dirigées vers les Balkans puis l'Amérique latine et l'Asie. Elles consistent à exporter les modèles sociaux promus par l'OIT dans ces pays.

Cet exercice d'exportation de normes européennes dans le reste du monde montre toutefois rapidement ses limites. Il est d'ailleurs clairement remis en cause par les pays récemment décolonisés après la fin de la Seconde Guerre mondiale. La question de la justice sociale prend ainsi une portée nouvelle alors que sont formulées des demandes de plus en plus pressantes d'aide au développement de la part des gouvernements de ces pays, dont certains considèrent qu'elle constitue un droit en réparation des crimes de la colonisation.

Les politiques d'assistance technique en faveur des pays en développement constituent ainsi à partir des années 1950 l'activité centrale de l'organisation. Leur objectif n'est pas de redistribuer la richesse mais, grâce à l'envoi d'experts, de diffuser des savoir-faire qui doivent favoriser le développement économique et permettre aux pays du Sud de trouver leur place dans la concurrence économique mondiale.

Dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud), l'OIT est essentiellement en charge de la formation professionnelle et de la gestion. À partir de 1965, le Centre international de formation de l'OIT à Turin offre des cours au personnel d'encadrement des pays en développement.

Les exclus de la justice sociale

L'objectif de développement économique et social entre cependant rapidement en tension avec celui de justice sociale. Dans un contexte de compétition économique, la faiblesse des salaires et des protections sociales peut être considérée comme un avantage pour les pays les plus récemment entrés sur le marché mondial. Sous pression des gouvernements et des élites économiques de ces pays, l'OIT adapte d'ailleurs ses conventions qui, comme celle sur la sécurité sociale de 1952, revoient à la baisse les normes antérieures. Suivant cette même logique, le programme mondial pour l'emploi des années 1970, en se fixant pour but *in fine* de satisfaire les besoins primaires des populations (nourriture, logement, santé, éducation), semble privilégier une approche humanitaire des problèmes sociaux au détriment de l'objectif de justice sociale formulé par la constitution de 1919.

Enfin, l'objectif de justice sociale est également limité dès l'origine par le fait que l'OIT ne représente et ne protège pas tous les travailleurs, et pas tous de manière égale. Si, dès 1919, l'égalité des salaires entre femmes et hommes est inscrite

dans la constitution de l'OIT, les femmes ont été longtemps marginalisées dans l'organisation ou désavantagées par des conventions différentielles – en particulier l'interdiction du travail de nuit de 1919, qui a favorisé leur mise à l'écart de certains métiers. Plus largement, les travailleurs informels sans contrat de travail, qui représentent par exemple aujourd'hui près de 90 % des travailleurs indiens, ne sont pas couverts par les conventions de l'OIT.

Néanmoins, la convention de 2011 sur le travail domestique illustre les effets positifs de l'activité de l'organisation. Elle prend pour cible un groupe largement féminisé qui inclut une proportion importante de migrants. Fortement marginalisées dans leur espace national, ces femmes migrantes se sont saisies du texte de la convention pour faire triompher des droits particulièrement fragiles. Leurs mobilisations soulignent l'importance du travail de l'OIT dans un monde où, depuis les années 1980, l'idée même de régulation et de justice sociale est fondamentalement remise en question.



Sandrine Kott

Professeure d'histoire contemporaine de l'Europe à l'université de Genève