

Université de Montréal

**L'évolution de la réponse normative de l'OIT en  
situation de crise économique et financière**

par

Marion Barrault

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

en vue de l'obtention du grade de Maîtrise

en droit

option droit international

Août 2012

© Marion Barrault, 2012

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé :

L'évolution de la réponse normative de l'OIT en situation de crise économique et  
financière

Présenté par :  
Marion Barrault

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Renée-Claude Drouin, président-rapporteur  
Isabelle Duplessis, directrice de recherche  
Gilles Trudeau, membre du jury

## Résumé

De l'avis de nombreux observateurs, le monde a connu en 2008 une crise économique sans précédent depuis la Grande dépression des années trente. Au premier chef des victimes de ces dérives de l'économie globale figurent les travailleurs du monde entier. Investie depuis 1919 d'un mandat de protection à l'égard de ces derniers, l'Organisation internationale du Travail (OIT) se doit d'être une force de propositions en ces périodes difficiles. La présente étude se propose d'analyser l'évolution des réponses normatives produites par l'OIT au lendemain des crises économiques et financières mondiales depuis sa création. Il s'agira également de mettre en corrélation le degré d'audace de l'Organisation et la composition de la scène internationale qui préside à chacune des époques considérées.

Le premier chapitre sera pour nous l'occasion de montrer comment l'OIT, née dans un contexte de crise économique dans les années vingt puis confrontée en 1930 à une autre crise majeure, a su tirer profit de ces situations qui confirment sa raison d'être et la pousse à s'enquérir de nouvelles compétences (chapitre I).

Nous ferons ensuite étape dans une époque marquée par la prolifération de nouvelles organisations internationales avec lesquelles l'OIT entre en concurrence : l'ère onusienne. Nous verrons comment la position de l'Organisation sur la scène internationale influe sur sa réactivité face aux crises économiques et politiques du moment (chapitre II).

Forts de ces considérations historiques, nous serons enfin à même de comprendre la souplesse normative caractérisant la réaction de l'OIT face à la crise de 2008. Nous serons également en mesure de comprendre comment cette crise historique a modifié l'ordre mondial et influé sur la position de l'Organisation dans l'agencement international (chapitre III).

**Mots-clés** : Organisation internationale du travail (OIT); droit international du travail; normes internationales du travail; crise économique et financière; gouvernance mondiale; institutions internationales; Grande dépression; crise économique de 2008; mondialisation économique; *soft law*.

## Abstract

In the opinion of many observers, the world witnessed in 2008 an unprecedented economic crisis since the Great Depression of the thirties. The primary victims of these global economic breakdowns are the workers of the world. Invested since 1919 to a term of protection with respect to the latter, the International Labour Organization (ILO) has to be a vector for proposals in these difficult times. This study aims to analyze the evolution of the normative responses produced by the ILO in the wake of global economic and financial crises since its inception. It will also correlate the Organization's degree of boldness and the composition of the international picture in place over each period considered.

The first chapter will give us the opportunity to show how the ILO, born in a context of economic crisis in the twenties and then facing another major crisis in 1930, has taken advantage of these situations to confirm its *raison d'être* and has been driven to inquire about new competencies (chapter I).

We will then step in an era marked by the proliferation of new international organizations with which the ILO is in competition: the UN era. We will see how the Organization's position on the international scene affects its responsiveness to economic and political crises of the moment (chapter II).

Instructed on these historical considerations, we will finally be able to understand the normative flexibility characterizing the ILO's response to the 2008 crisis. We will also be able to understand how this historic crisis has changed the world order and has affected the Organization's position in the international layout (chapter III).

**Keywords :** International Labour Organization (ILO); international labour law; international labour standards; economic and financial crisis; global governance; international institutions; Great Depression; 2008 economic crisis; economic globalization; soft law.

*À Zyane,*

## Remerciements

Je souhaite remercier chaleureusement ma directrice de recherche, la professeure Isabelle Duplessis et lui faire ici tous les éloges qu'elle mérite tant à l'égard de son enseignement qu'en ce qui a trait à ses qualités de chercheuse. Sa patience, sa disponibilité, sa rigueur intellectuelle mais surtout son enthousiasme et ses encouragements ont été essentiels à l'accomplissement de ce projet.

Je sais faire partie des privilégiés, ceux pour qui l'éducation supérieure est permise, à ce titre je remercie mes parents et ma sœur mais également Gilles et Karine pour leur soutien moral et financier. Merci de croire en moi et de me donner les moyens de mes ambitions. Sans vous, rien n'aurait été possible.

Merci à mes grands-parents pour qui la langue française n'a pas de secret, vous avez su me donner le goût de la lecture et de l'écriture.

Merci à Maxime, nous connaissons désormais l'un comme l'autre les joies liées à l'écriture d'un mémoire mais également l'importance du soutien qui y préside.

Je remercie également la professeure Renée-Claude Drouin de m'avoir initiée au droit international du travail et de m'avoir donné l'envie d'approfondir cette matière.

Un grand merci enfin à Éric Gravel, fonctionnaire du BIT, pour l'aide précieuse qu'il m'a apportée dans l'élaboration de mes annexes.

## Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b><u>Sigles et acronymes</u></b> .....  | <b>x</b>  |
| <b>Introduction générale</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>Chapitre I. Les actions normatives de l’OIT face aux crises économiques de l’entre-deux-guerres</b> .....       | <b>6</b>  |
| <b><u>Section I. Une organisation empreinte d’un contexte de crise (1919-1928)</u></b> .....                       | <b>7</b>  |
| <b>A- 1920 : une crise précoce et méconnue</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>B- Réponses normatives directes et implicites à la crise de 1920</b> .....                                      | <b>10</b> |
| 1) Une base constitutionnelle avant-gardiste ? .....   | 10        |
| 2) De l’importance des résolutions comme réponse à la crise .....  | 12        |
| 3) La « crise de chômage » .....   | 16        |
| <b>C- Un positionnement timide sur l’échiquier de la « régulation » mondiale</b> .....                             | <b>18</b> |
| 1) Les principaux « concurrents » de l’OIT .....   | 18        |
| a. L’OIT face à la souveraineté étatique.....  | 18        |
| b. L’OIT face à l’Organisation économique et financière de la SDN .....  | 19        |
| 2) L’épreuve des premières conférences économiques internationales.....  | 20        |
| 3) Le renforcement interne : des compétences affirmées .....   | 24        |
| a. Une expertise unique .....  | 24        |
| b. Des compétences élargies.....   | 26        |
| <b><u>Section II. La Grande Dépression des années trente et le défi d’une paix sociale et économique</u></b> ..... | <b>29</b> |
| <b>A- Les solutions normatives de l’OIT</b> .....  | <b>30</b> |
| 1) Analyse quantitative : le rebond normatif de l’OIT face à la crise .....  | 30        |
| a. La « boulimie normative » de l’OIT .....  | 31        |
| b. ... en relative corrélation avec les ratifications étatiques .....  | 33        |
| c. Un bilan mitigé .....   | 34        |
| 2) Analyse qualitative : les premières manifestations de la quête du plein emploi .....                            | 35        |
| a. La réduction du temps de travail : de l’idéal social à l’outil économique.....                                  | 35        |
| b. La réglementation du travail de nuit des femmes : protection ou protectionnisme ?.....                          | 39        |
| c. L’assurance emploi : un palliatif? .....  | 41        |
| <b>B- L’OIT : une place à affirmer</b> .....   | <b>43</b> |
| 1) L’ascension interne sous la SDN .....   | 44        |
| 2) Dans une gouvernance mondiale qui s’amorce : le rôle économique de l’OIT ....                                   | 45        |
| a. L’adoption de nombreuses résolutions à l’interne .....  | 46        |
| b. ... pour se faire entendre sur la scène internationale.....   | 47        |

## Chapitre II. Sous l'ONU : faire face à la crise de la gouvernance mondiale.....52

### Section I. L'OIT sous l'ONU : galvanisée par les crises politiques, dépassée par les crises économiques.....54

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A- Les trente glorieuses ou le <i>golden age</i> de l'OIT (1945-1970) .....</b>                      | <b>54</b> |
| 1) La « crise » de la décolonisation et les nouveaux défis de la mondialisation.....                    | 54        |
| 2) L'emploi : outil de renforcement de l'Organisation .....   | 58        |
| a. L'emploi : un objectif prioritaire.....  | 59        |
| b. Le recours aux instruments normatifs « traditionnels » pour favoriser l'emploi .....                 | 60        |
| c. Affirmation de l'engouement pour la notion d'emploi : le Programme mondial de l'emploi de 1969.....  | 64        |
| i- Historique.....  | 64        |
| ii- Contenu et mode d'application .....   | 66        |
| iii. Le <i>Programme mondial de l'emploi</i> : un outil promotionnel ? .....                            | 68        |
| <b>B- Le retour des difficultés purement économiques ou le désengagement de l'OIT (1970-2008) .....</b> | <b>71</b> |
| 1) Le retour des crises économiques dans une nouvelle économie mondialisée ....                         | 71        |
| 2) Le silence de l'OIT : une occasion manquée.....  | 73        |

### Section II. La perte du statut de « pilier social » sous l'ONU : concurrence institutionnelle et normative.....78

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A- La concurrence au sein des organisations du système des Nations Unies .....</b>   | <b>78</b> |
| 1) La menace de l'Ecosoc.....   | 79        |
| 2) Une apparence de collaboration : l'exemple du Programme mondial de l'emploi .....  | 83        |
| <b>B- Les institutions de Bretton Woods : une collaboration historique au sein de laquelle « chacun cultive son jardin ».....</b> | <b>85</b> |
| <b>C- L'OMC et les tentatives d'introduction de la clause sociale.....</b>  | <b>89</b> |
| 1) La clause sociale : pour une plus grande efficacité des normes sociales ? .....  | 91        |
| 2) Deux organisations aux relations tendues.....  | 96        |

## Chapitre III. La crise de 2008 : souplesse juridique pour crise inédite..... 104

### Section I. Les solutions normatives de l'OIT face à la crise de 2008 ou l'inexorable course à la souplesse normative..... 106

|  |            |
|--|------------|
| <b>A- Le <i>Pacte mondial pour l'emploi</i> de 2009 : retour vers le passé? .....</b>              | <b>106</b> |
| 1) Assise hétérogène pour instrument promotionnel.....   | 107        |
| a. Une réaffirmation sélective des NIT « classiques » .....  | 107        |
| b. Les instruments souples : nouvelles « boussoles » de l'Organisation.....                        | 109        |
| 2) Une troublante impression de déjà vu .....  | 113        |
| <b>B- Le <i>Pacte mondial pour l'emploi</i> ou la quête inachevée de souplesse normative... ..</b> | <b>115</b> |
| 1) Le Programme mondial pour l'emploi : souplesse et ambitions .....                               | 115        |
| 2) Vers une approche intégrée.....   | 118        |

|  |            |
|--|------------|
| <b><u>Section II. La crise de 2008 ou la question du devenir de l'Organisation dans un monde en changement</u></b> ..... | <b>120</b> |
| <b>A- Entre collaboration et nouvelle fondation</b> .....  | <b>120</b> |
| 1) La revanche de l'OIT? .....   | 121        |
| 2) Le nouvel impact des « soft organizations » .....   | 124        |
| a. Le G20 : « outil de gestion de crise » .....  | 124        |
| b. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou la concurrence de l'expertise.....            | 128        |
| <b>B- L'OIT : gagnante ou perdante de la crise de 2008 ? L'heure du bilan</b> .....                                      | <b>130</b> |
| 1) Une situation mondiale toujours en proie à la détresse sociale post-crise.....  | 130        |
| 2) Quels souhaits pour 2019 ?.....   | 132        |
| <br>   |            |
| <b>Conclusion générale</b> .....   | <b>137</b> |
| <br>   |            |
| <b><u>Annexes</u></b> .....  | <b>141</b> |
| <br>   |            |
| <b><u>Tables bibliographiques</u></b> .....  | <b>148</b> |
| <b><i>I. Monographies et ouvrages collectifs</i></b> .....   | <b>148</b> |
| <b><i>II. Articles de revue et études d'ouvrages collectifs</i></b> .....  | <b>151</b> |
| <b><i>III. Accords internationaux</i></b> .....  | <b>157</b> |
| <b><i>IV. Documents des Nations Unies</i></b> .....  | <b>157</b> |
| <b><i>V. Documents d'autres organisations internationales</i></b> .....  | <b>158</b> |
| A. Organisation internationale du Travail.....   | 158        |
| B. Conseil économique et social des Nations Unies .....  | 160        |
| C. Organisation mondiale du commerce .....   | 160        |
| D. Fonds monétaire international.....  | 160        |
| E. Banque mondiale .....   | 161        |
| F. Organisation de Coopération et de Développement Économiques.....  | 161        |
| <b><i>VI. Jurisprudence</i></b> .....  | <b>161</b> |
| A. Cour permanente de justice .....  | 161        |
| B. Cour internationale de justice .....  | 161        |
| <b><i>VII. Études et rapports</i></b> .....  | <b>162</b> |
| <b><i>VIII. Articles de journaux</i></b> .....   | <b>164</b> |

## **Sigles et acronymes**

BIT : Bureau international du travail  
BM : Banque mondiale  
CIJ : Cour internationale de justice  
CIT : Conférence internationale du travail  
CLS : Comité de la liberté syndicale  
CPJI : Cour permanente de justice internationale  
Ecosoc : Conseil économique et social des Nations Unies  
FMI : Fonds monétaire international  
G20 : Groupe des vingt  
ILO : International Labour Organization  
IOST : Institut international d'organisation scientifique du travail  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques  
OEF : Organisation économique et financière de la Société des Nations  
OI : Organisation internationale  
OMC : Organisation mondiale du commerce  
ONU : Organisation des Nations Unies  
NIT : Normes internationales du travail  
OIT : Organisation internationale du travail  
ORD : Organe de règlement des différends de l'OMC  
RIT : Revue internationale du travail  
RSE : Responsabilité sociale des entreprises  
SDN : Société des Nations

## Introduction générale

« Le travail est pour les hommes un trésor » nous enseignait le fabuliste grec Ésope au VII<sup>e</sup> siècle av. J.-C.<sup>1</sup>. Le travail, s'il peut parfois conduire à la richesse de l'homme est avant tout une nécessité. Il demeure indispensable à sa survie et lui permet de jouer un rôle au sein de la société. Aux vues de ces considérations, que penser des situations où l'homme est privé de ce moyen de subsistance qu'est le travail? De nombreux événements sont susceptibles de venir entraver la prospérité dans l'emploi. À l'échelle individuelle le travailleur n'est pas à l'abri d'une erreur humaine conduisant à un licenciement, d'une fermeture d'usine ou bien encore d'un contrat de travail arrivé à terme. Cette précarité de l'emploi, variable d'un pays à l'autre, ne devrait toutefois pas empêcher le travailleur de chercher une autre charge, ailleurs, pour assurer sa survie. Mais qu'en est-il lorsque l'offre d'emplois est quasi-inexistante ou tout du moins largement insuffisante eu égard à la demande? Nous visons ici, le lecteur l'aura compris, les situations marquées par un taux de chômage important à l'échelle nationale voire internationale. Ce type de conjoncture, lorsqu'elle prend une dimension globale, est symptomatique des crises économiques et financières mondiales.

Le lien unissant l'économique et le social n'est plus à démontrer. Il constituera la trame de fond de notre étude et ponctuera notre analyse. Celle-ci mettra en scène la plus ancienne organisation internationale du système onusien : l'Organisation internationale du Travail<sup>2</sup>. Créée en 1919, la genèse de l'OIT s'inscrit dans un contexte d'après-guerre. La singularité de l'Organisation réside dans

---

<sup>1</sup> ÉSOPE, « Le laboureur et ses enfants », dans Émile CHAMBRY (trad.), *Ésope. Fables*, Paris, Les Belles Lettres, 1927, p. 39. Permettons-nous de retranscrire ici cette courte fable dont est issue la morale que nous avons retenue: « Un laboureur, sur le point de terminer sa vie, voulut que ses enfants acquissent de l'expérience en agriculture. Il les fit venir et leur dit : “Mes enfants, je vais quitter ce monde ; mais vous, cherchez ce que j'ai caché dans ma vigne, et vous trouverez tout.” Les enfants s'imaginant qu'il y avait enfoui un trésor en quelque coin, bêchèrent profondément tout le sol de la vigne après la mort du père. De trésor, ils n'en trouvèrent point ; mais la vigne bien remuée donna son fruit au centuple. Cette fable montre que le travail est pour les hommes un trésor. »

<sup>2</sup> Ci-après « OIT » ou « Organisation ».

l'intégration de son acte constitutif<sup>3</sup> dans le Traité de paix signé à Versailles entre les nations belligérantes de la Grande Guerre<sup>4</sup> mais également dans son caractère tripartite<sup>5</sup>.

Marqué par le Conflit mondial qui vient de se dérouler, le préambule de la *Constitution de l'Organisation* de 1919 débutait ainsi : « Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la justice sociale [...] ». Il ne fait nul doute, eu égard aux circonstances de l'époque, que cette disposition visait directement l'instauration d'une paix internationale, entre les nations qui venaient de se déchirer au cours de la guerre 1914-1918. Les années ont passé et la demande de paix civile et politique s'est peu à peu transformée en recherche de paix économique entre des États évoluant dans un contexte global. Cela nous amène aujourd'hui à reconsidérer le premier paragraphe du préambule de la Constitution et à nous demander si l'Organisation ne chercherait pas à garantir à présent une nouvelle forme de paix, une paix de nature économique, au moyen de la justice sociale.

Cette quête de paix économique est d'autant plus justifiée aux vues des tumultes qu'ont connus le XX<sup>e</sup> et le début du XXI<sup>e</sup> siècle en la matière. Ainsi, de la crise économique ayant fait suite à la Première Guerre mondiale dans les années vingt à la crise des *subprimes* que nous venons d'éprouver, l'économie mondiale n'a guère connu d'accalmie. Pour les fins de notre étude, nous retiendrons cette définition englobante de la notion de crise :

---

<sup>3</sup> Ci-après : « la *Constitution de l'OIT* » ou « la *Constitution de l'Organisation* ».

<sup>4</sup> C'est en effet sous l'égide du *Traité de Versailles* de 1919 mettant fin à la Première Guerre mondiale que l'Organisation internationale du travail voit le jour. Dès l'ouverture de la Conférence de la Paix, le 25 janvier 1919, la Commission de la législation internationale du travail est créée et se voit confier la mission de rédiger la constitution de la future OIT. Le texte constitutif qui en découlera sera inséré dans le traité de paix de 1919 dont il constituera la Partie XIII. Ajoutons par ailleurs que la Partie I du Traité prévoyait dans le même temps la création de la Société des Nations, organisation intergouvernementale universelle à caractère politique chargée du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

<sup>5</sup> Le tripartisme est une singularité de l'OIT qui se manifeste par la présence, au sein de l'Organisation, de représentants travailleurs, employeurs et gouvernementaux. Pour une description du fonctionnement tripartite de l'OIT, lire Anne-Marie LA ROSA et Isabelle DUPLESSIS, « L'expérience singulière du tripartisme au sein de l'Organisation internationale du Travail », dans Rostane MEHDI (dir.), *La démocratisation du système des Nations Unies. Neuvième rencontres internationales d'Aix-en-Provence*, Paris, Pédone, 2001, p. 123.

« Comme celui de révolution, le mot de crise désigne au moins deux choses : la secousse initiale qui met fin brutalement à l'ordre ancien ou qui l'ébranle, et l'état prolongé de lutte, de recherche et de désarroi dans lequel se trouve la collectivité frappée par cet événement instantané tant qu'elle n'a pas donné le jour à un ordre nouveau. »<sup>6</sup>

Cette définition suggère à qui veut étudier les phénomènes de crise économique sous un angle social de prendre en considération aussi bien la situation qui les accompagne que les solutions qui sont envisagées pour « donner le jour à un ordre nouveau ».

Des événements de nature tant endogènes qu'exogènes ont marqué l'histoire de l'OIT<sup>7</sup>. Le lecteur l'aura compris, ce sont des seconds dont nous nous proposons de traiter dans la présente étude. Plus particulièrement, il s'agira d'étudier les réactions juridiques de l'Organisation à la suite des événements de nature économique ayant affecté la question sociale de par le monde depuis sa création en 1919. Les crises économiques et financières se manifestent selon l'OIT par « une diminution importante de la croissance du PIB réel, une chute des cours de la bourse et de la production, des taux d'inflation très élevés et une baisse importante des revenus et de la consommation »<sup>8</sup>. Les « solutions » ou « réponses » normatives émises par l'OIT dans ces situations de crise sont, nous le verrons, de nature plus ou moins contraignante et prennent la forme d'instruments juridiques variés. Il s'agira également de montrer en quoi les crises et l'environnement international qui y préside ont influé sur l'audace et l'ambition de l'Organisation afin de commenter et répondre à l'affirmation de Laurence Helfer pour qui « Periods of major economic or political instability created opportunities to overhaul the organization's mandate and functions. »<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Paul REUTER et Jean COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, Paris, P.U.F., 1985, p. 508 et 509.

<sup>7</sup> Laurence R. HELFER, « Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO », (2006) 59 *Vanderbilt Law Review* 649, 725 : « The organization evolved in response to both endogenous and exogenous factors. »

<sup>8</sup> BIT, *Réponse aux crises : manuel d'évaluation rapide des besoins*, Genève, Département du redressement et de la reconstruction, BIT, 2002, p. 10.

<sup>9</sup> L. R. HELFER, préc., note 7, 725.

Notre problématique a fortement été inspirée de la période d'après-crise que nous connaissons présentement ainsi que des difficultés liées à l'emploi que la planète subit encore, quatre ans après. Si la doctrine économique s'est hâtée d'établir un parallèle entre la crise de 2008 et la Grande dépression de 1930, les études en matière de droit du travail sont moindres sur le sujet. Et quelle organisation internationale plus pertinente que l'OIT pouvons-nous analyser pour observer l'évolution des réponses apportées en matière sociale aux désordres économiques? L'Organisation ayant, de par son ancienneté, assisté aux crises économiques majeures du siècle dernier, nous ne pouvons trouver meilleur acteur. Il sera en ce sens intéressant d'étudier la gestion, par l'OIT, des différentes crises financières qu'elle a eu à connaître, et ce, dans une perspective comparative. Alors que la première crise survient au lendemain de la création de l'Organisation, quelle a été sa réaction et surtout, la gestion de diverses crises au cours du XX<sup>e</sup> siècle lui a-t-elle permis de mieux appréhender celle de 2008 ?

L'Organisation constitue également un objet d'étude extrêmement propice à qui prétend analyser l'évolution normative en droit international public à travers l'histoire. De par son appartenance au Système des Nations puis à l'Organisation des Nations Unies, l'OIT permet d'observer les relations entre les différentes organisations internationales en présence et l'influence de ces cohabitations dans les prises de décisions normatives. En ce sens, les situations de crise sont aussi favorables à l'investissement de nombreuses OI dans les tentatives de résolution de ces phénomènes. Comme le suggère Enrique Carrasco, la nature des réformes dépend de ceux qui tiennent les rennes de la gouvernance mondiale à l'instant T<sup>10</sup>. L'évolution des rapports de force entre les différents acteurs de la scène internationale sera donc un point central de notre analyse.

---

<sup>10</sup> Enrique R. CARRASCO, « An Opening for Voice in the Global Economic Order: The Global Financial Crisis and Emerging Economies », (2010) 12 *Oregon Review of International Law* 179, 194 : « Throughout history, calls for reform have followed in the wake of major financial or economic crises. The extent and nature of reforms depend, of course, on the players that control the discourse over establishing the new order. »

Eu égard à l'ampleur du sujet que nous nous proposons d'appréhender, il nous paraît nécessaire de procéder à une délimitation préalable de notre objet d'étude. Aussi souhaitons-nous avertir notre lecteur que le présent écrit s'affirme avant tout comme une étude juridique des solutions proposées par l'OIT à la suite des crises économiques et financières qui ont ponctué son existence. Ainsi, notre propos ne s'intéressera ni aux causes ni aux conséquences de nature économique de ces crises. C'est avant tout la réponse sociale qui nous importe et comment celle-ci s'intègre dans un monde dominé par l'économie. La réponse sociale s'imprègne-t-elle d'économie ou au contraire arrive-t-elle à s'imposer ? Ou bien encore la réponse sociale est-t-elle utilisée par l'économie en vue de servir les propres fins de cette dernière (tirer profit économiquement de l'imposition de normes sociales)? Dans une société où l'on saisit aisément, au niveau microéconomique, les répercussions sociales d'une fermeture d'usine, le lien qui unit le social et l'économique est-il aussi tangible à l'échelle mondiale ? Par ailleurs, peut-on concevoir que des mesures sociales adoptées par une organisation internationale puissent influencer sur l'économie ? Quelles sont les répercussions d'une économie globale en crise et comment le social peut-il être appréhendé comme un remède à cette situation ? Autant d'interrogations qui serviront de trame de fond à la présente étude.

Notre recherche, le lecteur l'aura compris, s'amorcera tel un fascinant voyage dans le temps, un voyage toutefois ponctué de turbulences... économiques. Nous prendrons notre départ en 1920, un an après la création de l'Organisation afin d'étudier les réactions normatives de l'OIT face aux crises économiques qui marquent la période de l'entre-deux-guerres (chapitre I). Nous poursuivrons notre périple en nous intéressant à la nouvelle situation de l'Organisation sous l'ONU, dans un monde aux contours bien différents et aux crises d'une nature particulière (chapitre II). Nous terminerons enfin avec une étape dans un passé pas si lointain et assurément non révolu en ciblant la souplesse normative de l'OIT face à la crise bancaire de 2008 (chapitre III).

# Chapitre I. Les actions normatives de l'OIT face aux crises économiques de l'entre-deux-guerres

« Voir clair dans les événements passés et dans ceux qui, à l'avenir, du fait qu'ils mettront en jeu eux aussi des hommes, présenteront des similitudes ou des analogies. »<sup>11</sup>

Tels étaient les propos de Thucydide aux environs de l'an 400 av. J-C. Ils nous enseignent qu'il est indispensable de comprendre l'histoire pour étudier les faits contemporains, notamment afin d'éviter les erreurs du passé. C'est donc empreints de cette sage mise en garde que nous nous proposons d'appréhender les premiers pas de l'OIT au lendemain de la Première Guerre mondiale.

Le présent chapitre traitera de la réponse normative apportée par l'OIT à la suite des crises économiques intervenues dans l'entre-deux-guerres (1919-1939). À quels événements économiques la jeune Organisation a-t-elle été confrontée ? Comment y a-t-elle répondu ? Ces questions sont plus que jamais d'actualité dans une perspective comparative avec la crise économique et financière qui a frappé l'ensemble de la planète en 2008.

L'entreprise à laquelle nous nous livrerons sera inéluctablement teintée de ce que Georges Scelle qualifiait de « querelle du social et de l'économique »<sup>12</sup>. À l'aune

---

<sup>11</sup> THUCYDIDE, *La guerre du Péloponnèse*, cité dans Louise-Marie L'HOMME-WÉRY, *La perspective éleusinienne dans la politique de Solon*, Genève, Librairie Droz, 1996, p. 346.

<sup>12</sup> Propos de Georges Scelle cité dans Manuela TORTORA, *Institution spécialisée et organisation mondiale : étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*, coll. « Organisation internationale et relations internationales », Bruxelles, Éditions Bruylant, 1980, p. 89. Rappelons que Georges Scelle (1878-1961), grand théoricien de l'OIT, était un contemporain de la période que nous nous proposons d'étudier dans la présente section. Juriste français, spécialiste du droit international et fervent défenseur du monisme, il est également l'auteur de nombreux ouvrages traitant de la SDN (*Le Pacte des Nations et sa liaison avec les traités de paix*, Paris, Sirey, 1920 ; *La Société des Nations, son organisation, ses origines, sa nécessité*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., 1924 ; *L'œuvre politique de la Société des Nations (1920-1923)*, Paris, P.U.F., 1924 ; *Une crise de la Société des Nations. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève (mars-sept. 1926)*, Paris, P.U.F., 1927). Pour

de ces considérations, deux événements historiques feront l'objet de notre analyse : la toute première crise économique à laquelle l'OIT fait face en 1920 (Section 1) et la Grande Dépression des années trente (Section 2).

## **Section I. Une organisation empreinte d'un contexte de crise (1919-1928)**

« [L'OIT] n'avait pas le droit de se désintéresser des faits économiques, parce que tous les problèmes sociaux ont leurs aspects économiques et tous les problèmes économiques ont leurs aspects sociaux. »<sup>13</sup>

L'histoire n'a pas épargné les débuts de la jeune Organisation internationale du travail. Dès 1920, cette dernière est confrontée à une crise économique sans précédent. Nous nous proposons, dans la présente section, de revenir sur les caractéristiques de cette crise précoce et méconnue (A), avant d'étudier la réponse normative alors adoptée par l'OIT (B), ainsi que les répercussions de ces décisions institutionnelles sur l'échiquier de la régulation mondiale (C).

### **A- 1920 : une crise précoce et méconnue**

Tâche ardue et ambitieuse qu'est pour nous celle de traiter d'une crise méconnue et délaissée par la doctrine. En effet, peu d'auteurs font état de ce tumulte économique que connaît l'OIT au lendemain de sa création<sup>14</sup>. Cette crise précoce

---

un développement sur l'œuvre et les théories de Georges Scelle, lire le chapitre intitulé « The solidarity of facts: Georges Scelle », dans Martti KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law (1870-1960)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 327-338.

<sup>13</sup> BIT, *L'organisation internationale du travail. Ce qu'elle est, ce qu'elle a fait*, Genève, BIT, 1936, p. 135.

<sup>14</sup> Nous nous appuyons ainsi essentiellement sur les propos d'Olivier Feiertag, l'un des seuls auteurs à en traiter et à regretter lui-même le manque de littérature à ce propos : Olivier FEIERTAG, « Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923 », (2008) 2-2 *Les cahiers Irice* 127, 128.

dans l'histoire de l'Organisation amène certains auteurs<sup>15</sup> à considérer qu'elle a été un des événements<sup>16</sup> à l'origine de la genèse de l'OIT au sortir de la Première Guerre mondiale. D'autres considèrent quant à eux qu'il s'agissait d'un véritable « paradoxe » que de constituer une organisation aux visées sociales dans un tel contexte économique<sup>17</sup>.

Selon Olivier Feiertag, cette crise économique des années vingt trouva sa source aux États-Unis et fut marquée par deux éléments principaux : « une déflation mondiale sans précédent et un chômage de masse »<sup>18</sup>. En cela, elle ne se distingue pas des crises ultérieures que nous étudierons par la suite. Sa singularité réside davantage dans le fait qu'il s'agit de la première crise d'ampleur mondiale à laquelle les pays industrialisés aient eu à faire face<sup>19</sup>.

Dans quelle mesure cette crise historique a-t-elle dicté les premières actions entreprises par l'OIT? Nous nous devons de prendre garde aux coïncidences et de veiller à ne pas établir trop rapidement des liens qui n'ont pas lieu d'être. Aussi, doit-on garder à l'esprit que cette première crise intervient alors que l'OIT doit se bâtir, édicter ses premières normes et structurer son organisation interne. Dans ces circonstances singulières, toutes les actions et mesures amorcées ne l'étaient pas nécessairement en vue de répondre directement ou même indirectement à la crise. La dimension économique n'est toutefois pas absente de la construction de l'Organisation comme nous allons le découvrir et, en cela, il est possible d'affirmer que la crise de 1920, bien que n'ayant pas fait l'objet d'une réponse directe reflétée

---

<sup>15</sup> *Id.* Si les dates de création de l'OIT et de déclenchement de la crise de 1919 ne permettent pas de conclure à l'apparition de la première du fait du second, il est toutefois loisible de penser que les tensions économiques de 1919 (qui ne se manifestent pas encore sous la forme d'une crise) ont pu contribuer à la création de l'Organisation.

<sup>16</sup> Notons que parmi les autres événements généralement considérés comme étant à l'origine de la création de l'OIT figurent la volonté d'assurer la paix à travers le concept de paix sociale ainsi que l'intention d'éviter une extension des soulèvements populaires et socialistes dus à la révolution bolchévique de 1917. Le sentiment de dette envers les travailleurs ayant participé à l'effort de guerre dominait également au sein des pays au lendemain de la Première Guerre mondiale.

<sup>17</sup> Albert THOMAS, « Justice sociale et paix universelle », (1924) 2 *La Revue de Paris* 241, 248 : « S'il est exact que c'est dans les périodes de prospérité industrielle que les grandes réformes sociales peuvent être instituées, c'était un véritable paradoxe que de prétendre créer de 1919 à 1922 une Organisation Internationale du Travail. »

<sup>18</sup> O. FEIERTAG, préc., note 14, 128.

<sup>19</sup> *Id.*

dans les normes édictées par l'OIT, en a tout du moins inspiré les actions d'alors. Aussi Olivier Feiertag nous incite à ne pas sous-estimer le poids de cette crise sur les premiers pas de l'Organisation.

La crise de 1920 s'inscrit également comme le combat d'un homme : Albert Thomas<sup>20</sup>. Le premier Directeur général de l'OIT joue un rôle déterminant lors de cette crise<sup>21</sup>. De nombreux auteurs s'entendent pour dire qu'Albert Thomas a définitivement donné le ton aux activités de l'Organisation<sup>22</sup>. Dès le début, il saisit l'ampleur de la crise ainsi que les défis qui attendent l'OIT pour y remédier<sup>23</sup> et fait très vite le lien entre les enjeux économiques et sociaux. De l'avis de tous, le dynamisme de l'homme a animé la vitalité de l'Organisation.

---

<sup>20</sup> Le BIT n'hésite pas lui-même à qualifier le rôle d'Albert Thomas au sein de l'OIT de « rôle historique » au sein du secrétariat et de l'OIT. BIT, *L'OIT au service du progrès social*, coll. « Cours d'éducation ouvrière », Genève, OIT, 1969, p. 95-98.

<sup>21</sup> Notons que l'omniprésence et l'hyperactivité d'Albert Thomas aux débuts de l'OIT sont la manifestation d'une extension des pouvoirs conférés au Directeur général par le traité constitutif de l'Organisation. À cet égard, la *Constitution de l'OIT* de 1919 reste sommaire et le mode de désignation et les fonctions que le Directeur général doit assumer figurent essentiellement au sein de l'article 8 qui se lit comme suit : « 1. Un Directeur général sera placé à la tête du Bureau international du Travail ; il sera désigné par le Conseil d'administration, de qui il recevra ses instructions et vis-à-vis de qui il sera responsable de la bonne marche du Bureau ainsi que de l'exécution de toutes autres tâches qui auront pu lui être confiées. 2. Le Directeur général ou son suppléant assisteront à toutes les séances du Conseil d'administration. » Il ne figure pas dans la *Constitution de l'OIT* de disposition à l'effet que le Directeur général ait pour mission de dicter la ligne de conduite de l'Organisation ou de lui insuffler une certaine politique. En cela, la gouvernance d'Albert Thomas dépassait largement ce que les rédacteurs avaient prévu dans l'acte constitutif de 1919. En tant que premier Directeur général, ses actions n'ont fait qu'inspirer ses successeurs qui ont, à des degrés divers, fait figure de *leaders* de l'Organisation.

<sup>22</sup> Nous reprenons ici notamment les propos de Guy DE LUSIGNAN, *L'organisation internationale du travail (1919-1959)*, coll. « Vous connaîtrez », Paris, Éditions Ouvrières, 1959, p. 65 : « un nom vient à l'esprit lorsque l'on parle de l'OIT : celui d'Albert Thomas. Le premier Directeur du Bureau International du Travail a eu le grand mérite d'avoir mis l'Organisation sur les rails, de lui avoir donné le ton. »

<sup>23</sup> Albert THOMAS, « The International Labour Organisation. Its Origins, Development and Future », (1921) 1 *International Labour Review* 5, 19 : « The world today is strangely troubled. [...] Yet at the same time the economic interests of nations are more than ever interdependent. [...] America sees herself driving towards a formidable crisis in which problems of labour are closely connected with problems of finance and exportation. Never before, perhaps, in the chaos of foreign exchanges, has international competition appeared more important, and after a period of seeming hesitation, it is quite possible that many states will now demand international labour legislation more insistently than ever. » ; Victor-Yves GHEBALI, *The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, vol. 3, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 11 : « It was truly the good fortune of the Office to have Albert Thomas as its first head. »

Confrontée aux premières difficultés d'une économie mondiale dominée par les doctrines capitaliste et libérale<sup>24</sup>, l'OIT ne peut ignorer les répercussions sociales de la crise sur les travailleurs du monde entier. Aussi est-il intéressant de discuter de la stratégie normative alors mise en œuvre par l'Organisation.

## **B- Réponses normatives directes et implicites à la crise de 1920**

La réponse normative de l'OIT suite à la crise de 1920 peut s'entrevoir à travers des bases constitutionnelles audacieuses et novatrices (1). Elle se manifeste essentiellement par l'adoption d'un grand nombre de résolutions (2) et à travers un thème de prédilection : celui du chômage (3).

### *1) Une base constitutionnelle avant-gardiste ?*

Le contexte de crise dans lequel l'Organisation voit le jour ainsi que les difficultés économiques que la Première guerre mondiale a engendrées expliquent, selon nous, la réponse constitutionnelle de nature économique que nous nous proposons d'étudier. En 1919, les rédacteurs de la *Constitution de l'Organisation*<sup>25</sup> inscrivent au troisième attendu de son Préambule une disposition audacieuse et plus que jamais d'actualité dans le contexte global qui est le nôtre :

« 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 leur propre pays. »<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Pour nos fins, nous retiendrons les définitions suivantes arrêtées dans Paul ROBERT, Josette REY-DEBOVE et Alain REY (dir.), *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française*, Paris, Le Robert, 2006, p. 348 : « Capitalisme - Régime économique et social dans lequel les capitaux, source de revenu, n'appartiennent pas, en règle générale, à ceux qui les mettent en œuvre par leur propre travail. » ; p. 1483 : « Libéralisme - Doctrine économique classique prônant la libre entreprise, la libre concurrence et le libre jeu des initiatives individuelles. »

<sup>25</sup> Rappelons que la *Constitution de l'OIT* a été rédigée par la Commission de la législation internationale du travail créée par la Conférence de la Paix. Cette Commission était présidée par Samuel Gompers, président de la Fédération américaine du travail, et composée de neuf représentants étatiques (Belgique, Cuba, États-Unis, France, Italie, Japon, Pologne, Royaume-Uni et Tchécoslovaquie).

<sup>26</sup> *Constitution de l'OIT et Règlement de la Conférence internationale du travail*, Genève, BIT, 2001, préambule, al. 3.

Cette disposition vise alors à lutter directement contre toute forme de *dumping* social ou concurrence déloyale<sup>27</sup>. On assiste donc avec ce principe constitutionnel à la toute première manifestation de l’immixtion de l’OIT dans le domaine économique<sup>28</sup>. Pour autant, l’introduction de cet attendu dans l’acte constitutif tire-t-elle ses origines de la crise économique qui s’annonce? Si rien n’est moins sûr, permettons-nous d’avancer l’idée suivant laquelle l’OIT, ayant pris conscience, à la suite du Conflit mondial qui vient de se dérouler, du caractère global des difficultés économiques émergentes, a ressenti le besoin de réguler de façon symbolique<sup>29</sup> l’économie qui se mondialise.

Selon Albert Thomas, l’idée sous-jacente du troisième alinéa du préambule de la *Constitution de l’OIT* résidait dans la volonté de maintenir la paix en prévenant les conflits qui pouvaient survenir entre les peuples du fait de l’inégalité des conditions de travail<sup>30</sup>. En cela, cet attendu répondrait aux exigences d’une autre disposition du préambule de l’acte constitutif de 1919, celle de la recherche d’une « paix

---

<sup>27</sup> Isabelle DUPLESSIS, « Un abrégé de l’histoire des normes de l’OIT et de leur application », dans Pierre VERGE (dir.), *Droit international du travail. Perspectives canadiennes*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 75, à la note 37. Pour une définition du « *dumping social* », lire DÉLÉGATION DE L’ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L’UNION EUROPÉENNE, *Rapport d’information sur le dumping social en Europe*, Paris, Assemblée Nationale, 2000, p. 10, en ligne : <<http://www.assemblee-nationale.fr/europe/rap-info/i2423.pdf>> (consulté le 14 août 2012) : « on peut entendre par *dumping social*, au sens général du terme, toute pratique consistant, pour un État ou une entreprise, à violer, contourner ou à dégrader, de façon plus ou moins délibérée, le droit social en vigueur – qu’il soit national, communautaire ou international – afin d’en tirer un avantage économique, notamment en termes de compétitivité ». Notons que l’on peut également parler, en référence à ce concept, de « dilemme du prisonnier ». Cette théorie met en présence deux prisonniers (que nous pourrions dans notre cas remplacer par des États), qui ont tout intérêt à coopérer pour obtenir une peine moins lourde malgré leurs considérations individuelles qui peuvent les inciter à dénoncer l’autre en échange de leur propre liberté. Appliqué au cas du *dumping social*, cette théorie nous amène à considérer que si tous les États décident d’abaisser leurs critères sociaux pour se rendre davantage compétitif, personne n’y gagnera, tous y perdront. Aussi est-il nécessaire que tous collaborent.

<sup>28</sup> Lire en ce sens les conclusions que tire le BIT lui-même des raisons à l’origine de l’insertion de cette disposition dans BIT, *The International labour organisation. The first decade*, London, Allen & Unwin, 1931, p. 256 : « Economic conditions are thus influenced to some extent by social conditions, and all attempts to standardise the latter as between nations help to equalise and stabilise the former. Social policy, when carried out on international lines, tends to set up a sort of code of economic morals. »

<sup>29</sup> Nous utilisons ici le mot « symbolique » pour référer au caractère général du principe de nature économique édicté dans le préambule de l’acte constitutif de l’OIT, qui ne prévoit pas de façon spécifique comment enrayer les difficultés économiques qui voient le jour à partir de 1919.

<sup>30</sup> A. THOMAS, préc., note 17, 245.

universelle ». Le lien entre « paix universelle », « paix sociale » et « paix économique » constituera une base constitutionnelle solide pour justifier dès 1920 les compétences dont se revendique l'Organisation dans le domaine économique<sup>31</sup>. Cette « passerelle » juridique peut, quant à elle, être directement assimilée à l'empressement de l'OIT d'élargir ses compétences, notamment pour régler les causes et les maux de la crise économique.

## 2) De l'importance des résolutions comme réponse à la crise

Dans l'ensemble de notre étude, nous traiterons des « normes internationales du travail » (NIT) édictées par l'OIT. Celles-ci se composent essentiellement des conventions<sup>32</sup>, des recommandations<sup>33</sup> et des résolutions<sup>34</sup>, toutes trois adoptées par la

<sup>31</sup> Sur l'utilisation de ce lien par l'OIT, lire M. TORTORA, préc., note 12, p. 91.

<sup>32</sup> Pour une définition des conventions, lire notamment Marc MONTCEAU, *L'organisation internationale du travail*, Paris, P.U.F., 1972, p. 41 : « Les conventions sont des traités destinés à la ratification. Celle-ci entraîne pour chaque État une double obligation internationale : l'engagement d'appliquer les dispositions de la convention qu'il a ratifiée, en assurant notamment la conformité de la législation et de la pratique nationales avec les normes contenues dans l'instrument ; l'acceptation d'un contrôle international. La ratification crée ainsi des obligations sur lesquelles un État ne peut revenir unilatéralement, à moins d'engager une procédure de dénonciation, procédure complexe et très rarement utilisée. » Retenons essentiellement de cette définition le caractère contraignant de la convention, lorsque ratifiée, qui en fait un instrument dit de « *hard law* ». L'article 19(5) de la *Constitution de l'Organisation internationale du travail* détermine les obligations des États membres quant aux conventions : « S'il s'agit d'une convention: a) la convention sera communiquée à tous les Membres en vue de sa ratification par ceux-ci; b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre; c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la convention à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci; d) le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Directeur général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention; e) si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention ». Ajoutons que la *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969, venue codifier le droit coutumier qui s'était jusqu'alors développé autour des

Conférence internationale du travail (CIT). Ces trois instruments possèdent des degrés divers de contrainte<sup>35</sup>. Aussi est-il intéressant, à travers l'analyse de la production de ces normes au cours du temps, d'évaluer les stratégies adoptées par l'OIT pour répondre aux crises à savoir l'adoption de normes plus ou moins souples pour les États membres.

Au cours de la première décennie de son existence, l'Organisation connaît une importante production normative. Avec l'adoption de 28 conventions en l'espace de dix ans et pas moins de 34 recommandations, cette cadence lance la nouvelle organisation. Toutefois, à l'aune du 100<sup>e</sup> anniversaire de l'OIT, le bilan est sans appel : l'effervescence normative des débuts n'est plus. Sur les 28 conventions adoptées pendant cette période, 5 ont été retirées alors même que 13 recommandations subissaient le même sort<sup>36</sup>. Notons par ailleurs que si certaines

---

traités, prévoit deux autres obligations avant l'entrée en vigueur d'un traité, à son article 18 : « Un État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but : a) Lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité ; ou b) Lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée. »

<sup>33</sup> Pour une définition des recommandations, lire également M. MONTCEAU, préc., note 32, p. 41 : « Les recommandations ne sont pas sujettes à ratification. Elles constituent moins une règle fixe qu'un modèle, un guide, une source d'inspiration et un recueil de références pour l'action. À cet égard, les conventions non ratifiées jouent un rôle analogue à celui des recommandations. L'application des unes et des autres est aussi soumise à un contrôle ; mais celui-ci s'exerce à leur égard d'une manière plus souple que pour les conventions ratifiées. » Retenons essentiellement de cette définition le caractère non contraignant des recommandations qui en fait des instruments dits de « *soft law* ». L'article 19(6) de la *Constitution de l'Organisation internationale du travail* détermine les obligations des États membres quant aux recommandations et notamment le paragraphe d) qui dispose « sauf l'obligation de soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, les Membres ne seront soumis à aucune autre obligation ».

<sup>34</sup> Victor-Yves GHEBALI, *L'organisation internationale du travail (OIT)*, vol. 3, Genève, Georg éditeur, 1987, p. 258, l'auteur donne la définition suivante d'une résolution : « Ce sont celles par lesquelles la Conférence exprime son point de vue sur des questions importantes directement liées aux objectifs de l'OIT et qui énoncent “des principes tout aussi importants que ceux qui sont expressément consacrés par les conventions fondamentales de l'OIT en matière de droit de l'homme” ». À partir de cette définition, il est donc possible de conclure que si les résolutions adoptées par la CIT n'ont pas de caractère contraignant, elles nous permettent de déterminer l'état d'esprit dans lequel se trouvait l'OIT au moment de leur adoption ainsi que les objectifs qu'elle visait. En somme, les résolutions sont des mesures de gouvernance interne aux organisations internationales.

<sup>35</sup> Alors que les conventions et les recommandations sont expressément prévues dans la Constitution (article 19), nulle mention n'est faite des résolutions. Cela révèle notamment le caractère non contraignant de ces dernières qui sont ni plus ni moins que des instruments de *soft law*.

<sup>36</sup> Nous retranscrivons ici les données disponibles à partir de la base de données juridiques officielles de l'OIT : NORMLEX. Celle-ci utilise indistinctement le terme « retirée », aussi bien pour les conventions que pour les recommandations. Rappelons toutefois que les deux instruments se

conventions détiennent encore aujourd'hui un fort taux de ratification<sup>37</sup>, d'autres ont fait l'objet de nombreuses dénonciations<sup>38</sup>.

Comment interpréter cet engouement normatif qui marque les premières années de l'OIT? Il ne s'explique pas, selon nous, par la crise qui sévit en 1920 mais davantage par les rouages d'une organisation en construction. Cette cadence a par ailleurs suscité la désapprobation de certains y voyant là un sacrifice de la qualité des normes au profit de la quantité.

Entre 1919 et 1929, et plus généralement pendant l'entre-deux guerres, l'OIT semble privilégier le recours aux résolutions pour contribuer au règlement des crises économiques<sup>39</sup>. Ainsi cinq résolutions se rapportent, de près ou de loin, à la crise entre 1919 et 1928<sup>40</sup>. Considérons que l'utilisation de résolutions pouvait alors se

---

différencient essentiellement par leur caractère contraignant pour les conventions et non contraignant pour les recommandations. Par ailleurs, on parle de « retrait » pour les conventions qui ne sont pas entrées en vigueur ou pour les recommandations tandis que l'on parle d'« abrogation » pour les conventions entrées en vigueur (BIT, DEPARTEMENT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL, *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Genève, BIT, 2006, p. 5, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_087792.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087792.pdf)> (consulté le 17 août 2012)).

<sup>37</sup> En 2012, avec 185 États membres au sein de l'OIT, quatre conventions adoptées entre 1919 et 1929 ont recueilli plus de 100 ratifications. Il s'agit de la *Convention n° 11 sur le droit d'association (agriculture)*, 25 octobre 1921, Genève (146 ratifications), de la *Convention n° 14 sur le repos hebdomadaire dans l'industrie*, 17 novembre 1921, Genève (142 ratifications), de la *Convention n° 19 sur l'égalité de traitement (accidents du travail)*, 5 juin 1925, Genève (143 ratifications) et de la *Convention n° 26 sur les méthodes de fixation des salaires minima*, 16 juin 1928, Genève (119 ratifications).

<sup>38</sup> Citons à titre d'exemple la *Convention n° 5 sur l'âge minimum (industrie)*, 28 novembre 1919, Washington, dépassée, qui est aujourd'hui ratifiée par deux États (l'Inde et St-Lucie) alors qu'elle a été dénoncée par 70 membres. Ce fort taux de dénonciation peut s'expliquer par l'adoption subséquente d'autres conventions dans ce domaine. Ainsi, la *Convention n° 5* est considérée comme dépassée par l'Organisation qui n'en fait plus la promotion et incite ses États membres à la dénoncer et à ratifier la nouvelle convention adoptée en la matière : la *Convention n° 138 sur l'âge minimum*, 26 juin 1973, Genève.

<sup>39</sup> Ingrid LIEBESKIND SAUTHIER, « L'OIT face aux crises économiques de l'entre-deux-guerres », [non publiée], en ligne : <[http://www.ilo.org/public/english/century/information\\_resources/download/ingridliebeskind10fev2010.pdf](http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/ingridliebeskind10fev2010.pdf)> (consulté le 3 février 2012), p. 2.

<sup>40</sup> En 1919, la CIT adopte une résolution intitulée : « Creation of an international commission to recommend methods of gathering unemployment data ». En 1921, adoption de la « Résolution concernant le chômage, présentée par la Commission de proposition, à substituer à la résolution de M. Schürch, délégué ouvrier suisse. » En 1922, adoption de la « Résolution concernant l'enquête relative au chômage, présentée par la Commission du chômage et adoptée le 2 novembre 1922 » et de la « Résolution concernant une enquête sur le niveau de vie présentée par le groupe ouvrier, modifiée par la Commission de proposition et adoptée le 3 novembre 1922 ». En 1924, adoption de

justifier du fait que l'Organisation testait encore ses champs de compétence et ne pouvait se permettre d'adopter des conventions intervenant directement dans le domaine économique. Le recours à cet outil très souple<sup>41</sup> est donc aisément compréhensible pour une organisation en développement. De plus, les résolutions sont des mesures davantage circonstanciées que les conventions ou les recommandations. En effet, alors que les résolutions peuvent s'inscrire dans un certain contexte et élaborer des mesures pour répondre aux problèmes spécifiques du moment, les conventions et les recommandations se doivent, quant à elles, d'être à la fois universelles et intemporelles, elles doivent perdurer<sup>42</sup>.

Le thème de ces résolutions lors de la crise de 1920 vise essentiellement à proposer d'aider la SDN à combattre les effets de la crise mais également ses causes de nature économique et financière<sup>43</sup>. On ne peut s'empêcher de penser qu'en sollicitant la collaboration de la SDN, l'OIT cherche indirectement à faire valoir ses compétences et à être entendue auprès de l'ensemble des acteurs internationaux du moment.

Enfin, une thématique domine toutes les autres, que ce soit dans les conventions, dans les recommandations et même dans les résolutions adoptées au cours de cette période de crise : celle de la « crise de chômage ».

---

la « Résolution concernant l'enquête sur le chômage, présentée par la Commission du chômage. » Enfin, en 1926, adoption de la « Résolution concernant le chômage. »

<sup>41</sup> Les résolutions, rappelons-le, sont des instruments non contraignants. Lors de la première CIT de 1919, la dernière résolution adoptée s'intitulait comme suit : « Greeting to the American people upon Thanksgiving day ». Cette anecdote est extrêmement révélatrice, selon nous, de la souplesse de cet instrument qui peut aussi bien traiter de sujets importants que de simples formalités.

<sup>42</sup> Bien qu'un certain nombre de conventions et de recommandations soient aujourd'hui considérées comme désuètes et dénoncées par les États membres qui les avaient ratifiées.

<sup>43</sup> Cf. *Infra*, la collaboration établie avec l'Organisation économique et financière de la SDN (Chapitre I, Section I, C, 1), b., « L'OIT face à l'Organisation économique et financière de la SDN ».

### 3) La « crise de chômage »

La question du chômage est inhérente à la création de l'OIT. La question de l'emploi figure ainsi dans le préambule de l'acte constitutif de l'Organisation<sup>44</sup>. Aussi ne s'étonne-t-on pas de l'adoption dès la première CIT d'une convention<sup>45</sup> et de deux recommandations<sup>46</sup> relatives au chômage. Ce thème permet à l'OIT d'affirmer sa compétence en matière économique dès sa création<sup>47</sup>.

La Commission du chômage est mise sur pied lors de la première session de la CIT de 1919<sup>48</sup>. Son instauration précède de quelques mois la survenance de la crise économique de 1920, Olivier Feiertag nous avertit : « Corrélation, en économie comme en histoire, n'est pas raison. »<sup>49</sup> La création de la Commission selon cet auteur n'est pas la résultante de la crise. Nous nous rangeons à cet avis pour des raisons évidentes de chronologie des événements mais également eu égard à la généralité de la cause servie par cette commission, cause qui n'avait nul besoin d'une crise pour être prise en considération par l'OIT. L'idée était née dans l'esprit de ses créateurs avant même l'instauration de l'OIT.

---

<sup>44</sup> *Constitution de l'Organisation internationale du travail*, préambule, al. 2 : « la lutte contre le chômage » figure parmi les objectifs de l'Organisation.

<sup>45</sup> *Convention n° 2 sur le chômage*, 28 novembre 1919, Washington.

<sup>46</sup> *Recommandation n°1 sur le chômage*, 28 novembre 1919, Washington, retirée; *Recommandation n°2 sur la réciprocité de traitement*, 28 novembre 1919, Washington, retirée. Notons au passage l'audace de l'Organisation en 1919 qui édicte les prémisses de l'assurance emploi que nous connaissons aujourd'hui à l'article 3 de la *Recommandation n°1 sur le chômage* de 1919 : « La Conférence générale recommande que chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail organise un système effectif d'assurance contre le chômage, soit au moyen d'une institution du gouvernement, soit en accordant des subventions du gouvernement aux associations dont les statuts prévoient en faveur de leurs membres le paiement d'indemnités de chômage. »

<sup>47</sup> M. TORTORA, préc., note 12, p. 93 : « Dans les années qui suivent la crise économique de 1921-1922, le BIT continue de mettre l'accent sur ce qu'il considère, pour l'instant, comme sa principale compétence économique : le chômage et les questions qui y sont rattachées. »

<sup>48</sup> Suite à l'adoption de la résolution intitulée « Establishment of a special section in the International labor office », disponible dans CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 1<sup>re</sup> session, Washington, 1920, p. 276.

<sup>49</sup> O. FEIERTAG, préc., note 14, 133.

À l'issue des travaux de la Commission du chômage, la CIT adoptera le 15 novembre 1921, lors de sa troisième session, une résolution<sup>50</sup> en vue de mettre sur pied une *enquête spéciale sur l'aspect national et international de la crise du chômage et des moyens de la combattre*. La CIT recommande que l'enquête soit réalisée en collaboration avec la section financière et économique de la SDN, mais ce uniquement « pour la solution à donner aux questions financières et économiques soulevées par l'enquête ». Cette précision semble relever du symbolique, à la limite du respectueux et ne reflète pas la volonté de l'OIT de l'époque de faire cavalier seul, comme nous le verrons dans le prochain paragraphe. La tenue de cette enquête est venue parfaire l'expertise de l'OIT sur les questions liées au chômage et par voie de conséquence à l'économie<sup>51</sup>.

La crise de 1920 n'a pas marqué directement l'action normative de l'OIT mais il est possible d'affirmer qu'elle l'a inspirée. Telle une toile de fond, elle a permis de faire prendre conscience à l'Organisation que la lutte pour l'amélioration des conditions sociales des travailleurs passait nécessairement par une conscientisation économique. La crise de 1920-1923 n'a certes pas eu de répercussion majeure sur l'action de l'OIT pendant la période 1920-1929 mais il ne fait nul doute qu'elle a permis de réaffirmer la raison d'être de l'Organisation. Les résultats pour pallier une crise sans précédent étaient peut-être décevants pour les acteurs du moment; pour autant, l'OIT n'est pas sortie affaiblie mais bien grandie de cette crise. Les avancées, bien que timides, n'en sont pas moins extraordinaires dans un contexte d'après-guerre marqué par un fort protectionnisme étatique et une crainte marquée à l'égard de toute tentative de régulation internationale.

---

<sup>50</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XVII. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 3<sup>e</sup> session, Genève, 1921, p. 863, à la page 869.

<sup>51</sup> L'étude de la crise de chômage était nécessaire à la compréhension des causes et des maux de la crise comme l'indique le BIT lui-même dans BIT, préc., note 28, p. 263 : « It would be superfluous to enumerate the reasons why the International Labour Organisation studies and must study the unemployment crisis, which at present affects the whole world, and which is also an economic phenomenon, because it is the cause (as well as the effect) of underconsumption. »

## C- Un positionnement timide sur l'échiquier de la « régulation » mondiale

Dans la période 1920-1929, l'OIT est également un acteur clé de la nouvelle scène internationale et se voit confrontée à d'autres institutions susceptibles de la concurrencer (1). Par ailleurs, les conférences économiques internationales constituent des premiers tests de sa capacité d'intervention sur un échiquier où tous veulent se faire entendre (2).

### 1) Les principaux « concurrents » de l'OIT

#### a. L'OIT face à la souveraineté étatique

Les États demeurent encore les plus grands concurrents de l'OIT<sup>52</sup>. Encore trop ancrés dans leur souveraineté respective, l'idée de se référer à une instance pour lui confier la charge de réglementer un secteur aussi important que celui du travail (et comme nous l'avons vu, indirectement de l'économie) fait encore peur. En témoignent les réticences marquées de nombreux États face à la fièvre normative de l'OIT dans ses premières années d'existence<sup>53</sup>. Le scepticisme des États membres à l'encontre de la nouvelle organisation se manifeste également à travers leur faible implication dans les mécanismes de contrôle des normes<sup>54</sup>. Aussi peut-on constater qu'entre 1919 et 1929, seule une réclamation est déposée par le Japon en vertu de l'article 24 de la *Constitution de l'OIT*<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> O. FEIERTAG, préc., note 14, 150 : « L'État-nation demeurerait plus que jamais au sortir de la Grande Guerre l'acteur dominant de la vie internationale. »

<sup>53</sup> Nous comprenons que ces réticences ne se manifestaient pas à l'égard de l'adoption des conventions mais davantage en ce qui avait trait à leur ratification. Denis GUÉRIN, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 1996, p 31 : « Le faible rythme des ratifications (moins de 90 en 1923) n'était pas seulement dû à des problèmes juridiques. L'enthousiasme dans lequel avaient été votées les premières conventions en 1919 contrastait avec le peu d'empressement des États à les ratifier. »

<sup>54</sup> Cf. annexe II.

<sup>55</sup> Des mécanismes de contrôle permettent de veiller à la bonne application par les États membres des conventions qu'ils ont ratifiées. Deux procédures contentieuses sont prévues aux articles 24 et 26 de l'acte constitutif de l'OIT. L'article 24 prévoit la possibilité pour les organisations professionnelles de travailleurs ou d'employeurs d'adresser au BIT une réclamation à l'encontre d'un État membre qui ne respecterait pas une convention à laquelle il aurait adhéré. L'article 26 consiste davantage en un mécanisme de plainte. Notons que la seconde option séduit peu et ce encore aujourd'hui en raison de son caractère complexe. Elle prévoit la possibilité pour un État de porter plainte contre un autre membre qui n'aurait pas assuré convenablement les obligations auxquelles il se serait engagé en

Toutefois, la crise de 1920 a permis aux États de prendre conscience de la globalisation du phénomène et de l'interdépendance de leurs économies, permettant à la régulation transnationale de prendre tout son sens. De même, l'expérience de la Première Guerre mondiale leur avait fait prendre conscience du rôle qui leur était dévolu en matière de planification du commerce mondial<sup>56</sup>. Ces considérations sont à l'origine de la mise en place de l'Organisation économique et financière de la SDN<sup>57</sup>.

#### b. L'OIT face à l'Organisation économique et financière de la SDN

L'Organisation économique et financière (OEF) relève de la Société des Nations. De par les fonctions qui lui sont dévolues, elle semble, de prime abord, en mesure de contrarier les ambitions économiques de l'OIT<sup>58</sup>. Sa dépendance étroite à la SDN lui permet de surcroît de jouir de la compétence en matière économique et financière reconnue à la Société<sup>59</sup>. Qu'en est-il entre 1922 et 1929? Il semble que l'OEF des premières années ne souhaite clairement pas collaborer avec l'OIT qui lui demande, en échange d'informations statistiques sur l'emploi, de lui envoyer des

---

ratifiant une convention de l'Organisation. Inutile de spécifier que ce mode opératoire est peu fonctionnel. En effet, les États ne souhaitent pas se risquer à blâmer un autre membre de peur de représailles ou d'attaques sur d'autres fronts. À ces deux mécanismes contentieux de contrôle s'ajoute un mécanisme régulier qui figure à l'article 22 de la *Constitution de l'OIT*. Celui-ci consiste en la remise par chaque État membre d'un rapport annuel sur les conventions qu'il a ratifiées.

<sup>56</sup> Lire en ce sens : Michael FAKHRI, « The 1937 International Sugar Agreement: Neo-Colonial Cuba and Economic Aspects of the League of Nations », (2011) 24 *Leiden Journal of International Law* 899, 904 : « This experience of the war transformed the conceptualization of the economic function of the state. It provided evidence that governments could effectively and efficiently plan and manage the production and distribution of goods. »

<sup>57</sup> *Id.*, 904.

<sup>58</sup> En charge de la coopération économique et financière internationale, l'OEF disposait des compétences légales que l'OIT tentait de s'approprier. De plus, l'OEF disposait de compétences susceptibles de concurrencer celles de l'OIT à savoir « les conditions d'emploi et de rémunération [qui] constituent des problèmes économiques et sont partiellement du ressort de l'Organisation économique et financière ». Thomas CAYET, « Le bureau international du travail et la modernisation économique dans les années 1920 : esquisse d'une dynamique institutionnelle », (2007) 110 *Travail et emploi* 15, 18.

<sup>59</sup> Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la SDN était en effet perçue, selon Michael Fakhri, comme une organisation ayant pour but ultime le rétablissement d'une économie saine et stable. M. FAKHRI, préc., note 56, 905 : « It was thought that the League had the ideational purpose of guiding public opinion, which meant citizens and governments, towards the adoption of sound economic and financial policies. Its practical purpose was considered to be the economic reconstruction of Europe. The priority was to stabilize the world economic markets. »

données concernant la situation économique mondiale<sup>60</sup>. Ces réticences peuvent toutefois s'expliquer du fait de la précarité de la section économique et financière de la SDN d'alors<sup>61</sup>. Certains avancent l'idée selon laquelle les tentatives d'immixtion répétées de l'OIT au début des années vingt auraient accéléré la décision de rendre l'OEF permanente<sup>62</sup>. La collaboration qu'entreprendront par la suite les deux institutions (l'OEF et l'OIT) sera menée par une Organisation cherchant à imposer ses propres règles du jeu<sup>63</sup>.

En 1926, la collaboration entre l'OEF et l'OIT se manifeste à travers la mise en place d'une « commission mixte des crises économiques » ou « sous-comité des crises »<sup>64</sup>. Celle-ci avait pour mission d'étudier les causes et les solutions aux crises économiques. Sa matière de prédilection était celle de l'emploi. Les études devaient alors être remises à l'OIT ou à l'OEF selon qu'elles concernaient davantage le social ou l'économique<sup>65</sup>.

## *2) L'épreuve des premières conférences économiques internationales*

Le début des années vingt est marqué par la tenue de nombreuses conférences économiques réunies sous l'égide de la SDN en vue notamment de résoudre la crise

---

<sup>60</sup> Lire en ce sens I. LIEBESKIND SAUTHIER, préc., note 39, p. 6.

<sup>61</sup> En effet, selon Decorzant, l'OEF, lors de ces trois premières années d'existence, n'était qu'une institution précaire dont la pérennité a été assurée à compter de 1923, Yann DECORZANT, « L'adaptation de l'Organisation Economique et Financière de la SDN face aux crises des années 1920 et 1930 », [non publiée], en ligne : <[http://www.ilo.org/public/english/century/information\\_resources/download/yanndecorzan\\_t10fev2010.pdf](http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/yanndecorzan_t10fev2010.pdf)> (consulté le 3 février 2012), p. 3 et 4. Ainsi, selon Victor-Yves Ghebali, « L'Organisation économique et financière fut créée à titre provisoire en 1920 avant de devenir permanente en 1923 », dans Victor-Yves GHEBALI, « Aux origines de l'Ecosoc. L'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations », (1972) 18 *Annuaire français de droit international* 469, 488. En réalité, la création de l'OEF servira de prémices à l'instauration des institutions de Bretton Woods sous l'ONU.

<sup>62</sup> M. TORTORA, préc., note 12, p. 92.

<sup>63</sup> *Id.*, p. 93 : « celle-ci [l'OEF] se bornera à "assister" le Bureau si nécessaire; en échange, le BIT permettra à l'OEF d'exprimer son avis sur toute proposition d'ordre économique que le Bureau compte présenter à la Conférence internationale du travail. »

<sup>64</sup> *Id.*, à la note 12; I. LIEBESKIND SAUTHIER, préc., note 39, p. 6. Notons que ces deux auteurs font état de deux dates différentes de création de ladite commission (1926 pour Manuela Tortora tandis qu'Ingrid Liebsekind Sauthier indique la date de 1923).

<sup>65</sup> BIT, préc., note 28, p. 258.

économique<sup>66</sup>. Il convient dans la présente section de s'interroger quant au rôle qu'y a joué l'OIT.

Dès la troisième session de la CIT en 1921, le délégué ouvrier suisse Charles Schürch présente une résolution<sup>67</sup> précisément en vue de résoudre la crise économique et financière qui sévit alors. Il fait état de deux priorités<sup>68</sup> : tout d'abord la réalisation d'une grande enquête sur l'état du chômage, ses causes et les moyens d'y remédier, le tout en collaboration avec la section économique et financière de la SDN et, en second lieu, l'urgence de convoquer une conférence économique traitant de la crise. Il faudra toutefois attendre 1927 pour qu'une telle conférence soit convoquée sous la SDN<sup>69</sup>.

La Conférence de Gênes de 1922 convoquée par la SDN ne correspond pas exactement à celle appelée par les vœux de Schürch en 1921. Elle a pour objet « la reconstruction économique et financière de l'Europe ». Elle intéresse néanmoins notre étude dans la mesure où elle nous permet d'évaluer la place de l'OIT dans les relations entre les organisations internationales de l'époque. Aussi peut-on observer qu'en 1922, l'OIT se fraie une place au sein de la Conférence de Gênes où elle est autorisée à y envoyer une délégation. La SDN reconnaît l'utilité que l'expertise du BIT pourrait apporter à la conférence. Et c'est finalement le seul rôle qui lui sera alors accordé... celui d'une « participation technique »<sup>70</sup>. L'Organisation n'a pas l'occasion de se prononcer tant sur les questions économiques que sociales liées à la crise qui fait rage. Plusieurs éléments permettent d'expliquer ce que certains considèrent comme l'échec de la Conférence de Gênes pour l'OIT. Tout d'abord, cette conférence n'avait pas directement pour objet le règlement de la crise ou celui

---

<sup>66</sup> Se dérouleront ainsi successivement les conférences de Bruxelles en 1920, de Barcelone en 1921, de Genève en 1923 et de Gênes la même année. Il faudra par la suite attendre l'année 1927 pour la tenue de la Conférence économique mondiale de Genève.

<sup>67</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XVII. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 3<sup>e</sup> session, Genève, 1921, p. 863, aux pages 869 et 870, résolution intitulée : « 11. Résolution concernant le chômage, présentée par la Commission de proposition, à substituer à la résolution de M. Schürch délégué ouvrier suisse ».

<sup>68</sup> Ces deux points sont également dégagés par I. LIEBESKIND SAUTHIER, préc., note 39, p. 5.

<sup>69</sup> Cf. *Infra* (dans la même section).

<sup>70</sup> Nous reprenons ici les propos d' I. LIEBESKIND SAUTHIER, préc., note 39, p. 5.

du chômage<sup>71</sup>. Ensuite, l'OIT n'était pas l'instigatrice de cette conférence et ne détenait qu'une simple invitation à y envoyer une délégation. Cela explique en partie que la conférence, loin de traiter de la problématique de l'emploi, s'est davantage focalisée sur celle de la politique monétaire<sup>72</sup>.

Afin de préparer la Conférence économique mondiale de Genève de 1927<sup>73</sup> qui répond, six ans plus tard, à l'appel lancé par la résolution de Charles Schürch, Albert Thomas<sup>74</sup> met en place un *Institut international d'organisation scientifique du travail* (IOST)<sup>75</sup> dont les activités débutent en 1927 pour s'achever en 1934 suite à la Conférence économique de Londres. Par la création de cet Institut<sup>76</sup>, l'OIT affiche clairement ses ambitions en matière économique<sup>77</sup>. Il s'agit d'une confrontation directe avec l'Organisation économique et financière de la SDN (OEF).

Le BIT usera d'un autre instrument afin de préparer cette conférence de 1927 : *l'enquête sur la production industrielle dans les différents pays du monde considérée dans ses rapports avec les conditions de travail et le coût de la vie*. La mise en place

---

<sup>71</sup> L'objet de la Conférence de Gênes de 1922 était de rétablir l'ordre monétaire international au lendemain de la Première Guerre mondiale.

<sup>72</sup> BIT, préc., note 18, p. 182 : « the importance of the Genoa Conference lay not in its work on unemployment but in its programme of monetary policy ».

<sup>73</sup> Lire à ce sujet le bilan extrêmement élogieux que le BIT dresse de sa propre intervention lors de cette première conférence économique internationale : BIT, préc., note 13, p. 137. Bilan qui contraste avec celui de bien d'autres auteurs (lire notamment T. CAYET, préc., note 58, 20 et 21).

<sup>74</sup> L'Institut international d'organisation scientifique du travail sera créé par Albert Thomas représentant le BIT mais également par Edward A. Filene, président et fondateur du *Twentieth Century Fund* (important groupe de réflexion progressiste américain fondé en 1919) ainsi que par le Comité international d'Organisation scientifique.

<sup>75</sup> T. CAYET, préc., note 58, 20 et 21. L'auteur reprend à la page 21 les propos de Georges Scelle qui caractérise comme suit l'IOST : « le symbole du droit de vue que celles-ci [les études du BIT] possèdent sur le vaste champ des préoccupations d'ordre économique ».

<sup>76</sup> L'institut sera créé par une décision du CA lors de sa 35<sup>e</sup> session en 1927 (Préface d'Albert Thomas dans Paul DEVINAT, *L'Organisation scientifique du travail en Europe*, Genève, BIT, 1927, p. IX, en ligne : <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR\\_B17\\_fren.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_B17_fren.pdf)> (consulté le 26 août 2012)).

<sup>77</sup> Les buts de l'Institut figurent à l'article 4 des Statuts de l'Institut international d'Organisation scientifique du travail : « L'Institut aura pour fonctions de centraliser et de distribuer toutes informations concernant l'organisation scientifique du travail sous ses divers aspects, d'effectuer toutes recherches et études portant sur les problèmes de l'organisation scientifique du travail, de faciliter les contacts portant entre personnes et institutions particulièrement intéressées aux problèmes d'organisation rationnelle de la production et de la distribution, de donner son concours aux travaux d'intérêt général poursuivis par les institutions internationales et nationales intéressées. Il prendra part aux congrès internationaux organisés par le Comité international d'organisation scientifique. » Notons que ces Statuts sont disponibles dans P. DEVINAT, préc., note 76 .

de cette enquête provoque un véritable tôle au sein du groupe des employeurs qui l'avait pourtant commandée au BIT<sup>78</sup>. En effet, l'enquête n'établissant pas le lien corrélatif entre la crise et les mesures adoptées par les États pour l'amélioration des conditions de travail, le patronat accuse l'OIT de s'attribuer des compétences économiques<sup>79</sup>. Pour autant, cette enquête se révélera d'une aide précieuse lors des débats qui se tiendront lors de la rencontre de 1927<sup>80</sup>.

Quel est le rôle de l'OIT lors de la Conférence économique générale de 1927 convoquée par la SDN? Notons d'abord que c'est la première fois que l'Organisation est conviée à une conférence économique d'ampleur mondiale (celle de Gênes en 1922 ne concernait que l'Europe)<sup>81</sup>. Pour autant, cette invitation n'était-elle que symbolique ou l'Organisation s'y est-elle vu reconnaître une place de choix? Son rôle consistait essentiellement à préparer les documents de travail et promouvoir les résolutions de la Conférence au sein d'un comité consultatif<sup>82</sup>. Le président du

---

<sup>78</sup> Thomas CAYET, *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau International du Travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 28 et 29. Selon Thomas Cayet, « [L'enquête sur la production] a pour origine une proposition patronale lors de la quatrième session du Conseil d'administration à Gênes en juin 1920 » (p. 28). Selon cet auteur, la mise en place de cette enquête déchaîne par la suite les passions au sein du groupe des employeurs qui y voit une ingérence injustifiée de la jeune OIT dans les affaires économiques nationales. Ils craignent une diffusion élargie des données recueillies (ces données portaient sur « la durée, la productivité et les conditions de travail. [Le BIT] recueille également des propositions pour lutter contre la crise économique. », *id.*, p. 29). L'exposé de cette contestation patronale contraste avec le récit d'autres auteurs à l'instar de G. DE LUSIGNAN, préc., note 22, p. 76, qui qualifie, quant à lui, cette enquête comme « une œuvre qui fut à l'époque jugée remarquable et dont les résultats permirent à l'OIT de participer brillamment à la conférence économique de 1927 ». Concernant l'enquête sur la production, lire également Isabelle LESPINET-MORET et Ingrid LIEBESKIND SAUTHIER, « Albert Thomas, le BIT et le chômage : expertise, catégorisation et action politique internationale », (2008) 2 *Les cahiers Irice* 157, 171 et 172.

<sup>79</sup> Lire en ce sens M. TORTORA, préc., note 12, p. 92.

<sup>80</sup> BIT, préc., note 28, p. 258 : à propos de *l'enquête sur la production industrielle dans les différents pays du monde considérée dans ses rapports avec les conditions de travail et le coût de la vie* : « during the World Economic Conference, [...] many speakers mentioned the help they had obtained from it. The less that can be said is that this vast work of analysis and classification is a living proof of the intention of the International Labour Organisation to carry out a wholehearted study of all economic factors in so far as they affect conditions of labour or are themselves affected by the latter. »

<sup>81</sup> Jean-Michel BONVIN, *L'Organisation internationale du travail, étude sur une agence productrice de normes*, coll. « Sociologies », Paris, P.U.F., 1998, p. 34. L'auteur fait ici référence à la Conférence financière de Bruxelles qui s'ouvre le 24 septembre 1920 et de laquelle émerge une recommandation visant à créer ce qui deviendra l'OEF ainsi qu'à la Conférence générale des communications et du transit de Barcelone tenue en 1921. L'OIT n'avait pas été conviée lors de ces deux conférences.

<sup>82</sup> Ces fonctions de l'OIT lors de la Conférence économique générale de 1927 sont énoncées dans M. TORTORA, préc., note 12, p. 93 et 94.

Conseil d'administration de l'OIT s'était vu reconnaître le privilège de siéger lors des séances.

Cette conférence sera ressentie comme une déception eu égard aux espoirs que l'Organisation avait placés en elle. En effet, on considère à l'interne que les questions chères à l'OIT sont écartées des discussions et ne font pas l'objet de conventions comme Albert Thomas l'aurait souhaité<sup>83</sup>. Toutefois, avec le recul et l'analyse dont nous disposons aujourd'hui, il est possible de considérer, à l'instar de Jean-Michel Boivin et d'autres, qu'il s'agissait d'un premier pas décisif de l'Organisation dans la « fourmière » de l'économie et d'une prise de conscience, par les acteurs en présence, de l'interaction entre le social et l'économique<sup>84</sup>.

### *3) Le renforcement interne : des compétences affirmées*

#### *a. Une expertise unique*

Confronté à ce contexte de crise économique, le BIT développe très vite une importante expertise dans le domaine social mais également en matière économique et financière. Selon Ingrid Liebeskind Sauthier, cette expertise se manifeste essentiellement à travers deux types d'instruments : les données statistiques et les enquêtes<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> I. LIEBESKIND SAUTHIER, préc., note 39, p. 8 : « [Albert Thomas] ne comprend pas dès lors que des questions jugées essentielles soient écartées du programme : les dettes interalliées, la répartition des matières premières, l'organisation de la production ou l'émigration de la main-d'œuvre – qui engendrent des dérèglements internationaux, le chômage et les crises. » Dans le même sens, lire G. DE LUSIGNAN, préc., note 22, p. 77.

<sup>84</sup> J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 34, à la note 2. C'est également l'avis de M. TORTORA, préc., note 12, p. 94 : « la Conférence proclame solennellement "l'interdépendance des nations sur le plan économique que le Préambule de la Partie XIII du Traité de Paix avait proclamée sur le plan economico-social dès 1919"; d'autre part, elle déclare l'urgence de "constituer un ordre économique nouveau, comme la charte de l'OIT l'avait demandé dès 1919 pour l'ordre social"; enfin, elle rappelle "l'union de l'économique et du social". » Lire enfin en conclusion à la tenue de la Conférence économique mondiale de 1927, BIT, préc., note 28, p. 260 : « Yet the fact remains that it was proved impossible to convene an economic conference of world-wide importance without calling on Labour. » et p. 262 : « the activities of the International Labour Office and of the representatives of the Organisation who took part in the Conference in various capacities had a deep and favourable effect on the proceedings at that famous international meetings ».

<sup>85</sup> I. LIEBESKIND SAUTHIER, préc., note 39, p. 2.

En multipliant les enquêtes auprès de ses États membres, l'OIT enrichit considérablement son expertise entre 1920 et 1930 et ce jusqu'à aujourd'hui. Dans cette période, elle fait notamment appel à ses membres concernant la grande enquête sur le chômage de 1921 et l'*enquête sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions du travail et le coût de la vie* de 1927 dirigée par Edgar Milhaud<sup>86</sup>, toutes deux mentionnées précédemment. L'enquête sur le chômage a permis au BIT de récolter de précieuses données statistiques concernant l'ampleur des effets de la crise sur le chômage et devait, entre autres, permettre de préparer la conférence économique de 1927<sup>87</sup>.

La Commission du chômage avance en 1921 l'idée d'élaborer un « baromètre des crises » qui consistait davantage en un « baromètre économique »<sup>88</sup>. Cela marque une nouvelle immixtion indirecte de l'OIT dans l'économie. Mais elle peut se targuer ici de n'effectuer qu'un rôle d'observateur et non d'acteur<sup>89</sup>.

Notons enfin que l'OIT jouissait d'une situation privilégiée pour observer une crise d'ampleur mondiale. En effet, disposant de bureaux établis aux quatre coins du monde, elle bénéficiait d'autant d'observatoires susceptibles de collecter des données locales sur la crise, ses causes et ses conséquences.

Cette expertise mondiale de l'OIT a sans nul doute permis de conscientiser l'ensemble de la planète aux effets de la crise économique de 1920 et de mettre en évidence le lien inéluctable entre l'économie et le social. Le caractère mondial de

---

<sup>86</sup> À propos du personnage d'Edgard Milhaud, nous nous proposons ici de retranscrire le portrait qu'en dressent Isabelle Lespinet-Moret et Ingrid Liebeskind-Sauthier : « Edgard Milhaud occupe une place importante au BIT dans le dispositif anti-chômage. Agrégé de philosophie, professeur d'économie politique à l'Université de Genève, fondateur des Annales de la régie directe en 1908, il avait été le jeune chef de cabinet d'Alexandre Millerand en 1899, lorsque celui-ci était devenu ministre du Commerce et avait été amené à travailler avec Arthur Fontaine. Il défend aux côtés d'Albert Thomas le socialisme municipal avant 1914. En 1920, il est appelé par Thomas et Fontaine pour organiser une grande enquête sur la production, dans le contexte de crise d'après-guerre, comme chef du service technique de la production. De cette enquête, ressortent beaucoup d'idées défendues par Thomas pour lutter contre le chômage. Lorsque l'enquête est terminée en 1924, il devient chef du service du chômage et des migrations. » (I. LESPINET-MORET et I. LIEBESKIND SAUTHIER, préc., note 78, 164).

<sup>87</sup> Cf. *Supra* (Chapitre I, Section I, C, 2), « L'épreuve des premières conférences économiques internationales »).

<sup>88</sup> Lire à ce propos O. FEIERTAG, préc., note 14, 137.

<sup>89</sup> Si tant est que l'on considère que l'expertise ne vaut pas intervention...

la crise a permis de justifier l'intervention de l'OIT. Les maux de la crise (essentiellement le chômage) dépassant les frontières, une analyse globale de la situation s'imposait et l'OIT présentait la capacité d'y procéder. La crise a également donné l'occasion à l'Organisation, et plus spécifiquement au BIT, de pousser ses fonctions d'expertise au-delà de celles qui lui étaient expressément reconnues à l'article 10 de l'acte constitutif de l'OIT<sup>90</sup>.

#### b. Des compétences élargies

C'est entre 1922 et 1926 que la Cour permanente de justice internationale (CPJI) rend trois avis consultatifs déterminants pour la jeune organisation<sup>91</sup>. Alors que de nombreux États s'interrogent quant à la cadence d'adoption des normes et aux difficultés liées à leur intégration en droit interne, la CPJI vient renforcer la production normative de l'OIT. Les recours formés devant cette cour portaient sur la compétence de l'OIT en matière de réglementation des conditions de travail des employés dans l'agriculture, d'organisation et de développement des moyens de production agricole ainsi que de réglementation du travail personnel du patron. Ces avis consultatifs ont permis d'élargir les compétences de l'Organisation mais surtout

---

<sup>90</sup> Cette idée est notamment énoncée dans BIT, *The International Labour Code, 1939. A systematic arrangement of the Conventions and Recommendations adopted by the International Labour Conference, 1919-1939, with Appendices embodying other standards of social policy framed by the International Labour Organisation*, Montréal, OIT, 1941, p. 13 : « The ILO has been described by Georges Scelle as a “laboratory of the art of social policy.” What is certain is that it went well beyond the modest task assigned to it by article 396 in Part XIII of the Versailles Treaty. » Aussi peut-on dire que l'OIT, en plus d'élargir ses compétences pour adopter de nouvelles normes internationales du travail comme nous le verrons, cherche à accroître les fonctions qui lui sont constitutionnellement reconnues en matière de collecte et de distribution d'informations. Rappelons que le premier paragraphe de l'article 396 du Traité de Versailles, tout comme celui de l'article 10 de la *Constitution de l'OIT* de 1919 se lit comme suit : « 1. Les fonctions du Bureau international du Travail comprendront la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail et, en particulier, l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion de conventions internationales, ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la Conférence ou par le Conseil d'administration. »

<sup>91</sup> CPJI, *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture*, avis consultatif n° 2 du 12 août 1922 [ci-après : « CPJI, Avis consultatif n° 2 »]; CPJI, *Compétence de l'OIT pour l'examen de proposition tendant à l'organisation et à développer des moyens de production agricole*, avis consultatif n° 3 du 12 août 1922 [ci-après : « CPJI, Avis consultatif n° 3 »]; CPJI, *Compétence de l'OIT pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron*, avis consultatif n° 13 du 23 juillet 1926 [ci-après : « CPJI, Avis consultatif n° 13 »].

de clarifier la distinction entre ce qui relève du social (pour lequel l'OIT est compétente), de l'économique (pour lequel elle ne l'est pas) ou d'une ambivalence entre les deux (pour lequel l'OIT est compétente uniquement s'il s'agit d'évaluer les répercussions de mesures sociales sur l'économie)<sup>92</sup>. C'est donc revêtue de cette légitimité accordée par la Cour internationale nouvellement créée<sup>93</sup>, que l'OIT interagira avec l'économique dans la limite de ses compétences.

Ainsi, l'OIT voit sa pratique constitutionnelle élargie du fait de l'intervention spontanée de la CIT dans des domaines non explicitement prévus dans l'acte constitutif. Par ailleurs, la théorie des compétences implicites<sup>94</sup> développée en droit international et appliquée par la CPJI dans les avis précités est venue légaliser cette pratique<sup>95</sup>. Aussi, le principe de spécialité des OI<sup>96</sup>, interprété de manière dynamique

<sup>92</sup> J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 33 : « la Cour estime que l'OIT est compétente pour envisager les répercussions économiques des mesures sociales proposées, mais qu'elle ne doit en aucun cas empiéter sur le domaine économique et financier qui ne relève pas de sa compétence ».

<sup>93</sup> Le projet d'institution d'une Cour permanente de Justice internationale figurait dans le *Pacte de la Société des Nations* de 1919, à l'article 14 : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. » Le statut de la CPJI sera ainsi adopté à l'unanimité le 13 décembre 1920 par l'Assemblée de la SDN. CPJI, *Statut de la Cour et règlement de la Cour (texte amendé le 31 juillet 1926)*, Série D, Actes et documents relatifs à l'organisation de la Cour, Leyden, A. W. Sijthoff, 1926, en ligne : <[http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_D/D\\_01\\_1e\\_edition.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_D/D_01_1e_edition.pdf)> (consulté le 15 août 2012).

<sup>94</sup> Cette théorie consiste en une lecture extensive du traité constitutif des organisations internationales. Cela permet à ces dernières d'acquérir des compétences non explicitement prévues dans leur constitution mais qui découlent de l'esprit général de leur acte constitutif. Selon Karim Benyekhlef, « Le développement de la théorie des compétences implicites par certaines organisations internationales permet à ces dernières de s'attribuer plus de compétences dans l'application et le contrôle du respect des droits de la personne internationaux. C'est notamment le cas de l'Organisation internationale du travail. » (Karim BENYEKHLEF, *Une possible histoire de la norme. Les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Éditions Thémis, 2008, p. 188). Ajoutons que la théorie des compétences implicites s'oppose au principe classique de la souveraineté étatique allant à l'encontre de la quête d'autonomie des organisations internationales. Lire à ce propos : Isabelle DUPLESSIS, « Le recours à la Constitution de l'OIT dans l'acquisition de son autonomie institutionnelle », (2004) 1 *Revue Belge de Droit international* 37, 58. Consulter également : Quoc Dinh NGUYEN, Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET, *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 2009, par. 390, p. 669-671

<sup>95</sup> Après la consécration de la théorie des compétences implicites par la CPJI dans les années vingt, la CIJ viendra également, peu après sa mise en place, confirmer cette théorie dans *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1949, p. 174, à la page 182 : « La Charte ne confère pas expressément à l'Organisation qualité pour comprendre, dans sa demande de réparation, les dommages causés à la victime ou ses ayants droit. La Cour doit donc commencer par rechercher si les dispositions de la Charte afférentes aux fonctions de l'Organisation et à la part prise par les agents de celle-ci à l'exercice desdites fonctions impliquent, pour l'Organisation, le pouvoir d'assurer à ses agents la protection limitée qui consisterait à présenter une

et appliqué à l'OIT fait en sorte que bien que non mentionnées dans sa constitution, ces compétences devaient nécessairement lui être reconnues afin que l'Organisation puisse remplir les fonctions constitutionnellement prescrites. La CPJI nous invite à lire le traité constitutif de 1919 comme un tout qui doit être interprété en conséquence<sup>97</sup>.

La crise de 1920 intervient, nous l'avons vu, dans un contexte où l'OIT est en pleine construction. Si elle a certainement influé indirectement la nouvelle Organisation, les impacts directs sont moins évidents. De plus, les avancées internes administratives semblent largement l'emporter sur son intervention externe, notamment dans le domaine économique. Ce bilan tient essentiellement selon nous au fait que la crise coïncide avec les premières étapes de construction de l'OIT. Pour autant, l'Organisation, malgré l'intervention « précoce » de cette crise dans son

---

demande à leur profit, afin d'obtenir réparation des dommages subis en de telles circonstances. Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. Ce principe de droit a été appliqué à l'Organisation internationale du travail par la Cour permanente de Justice internationale dans son Avis consultatif n°13, du 23 juillet 1926 (Série B, n° 13, p. 18), et il doit l'être aux Nations Unies. »

<sup>96</sup> La Cour internationale de justice a rappelé le principe de spécialité dans *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 66, par. 25 : « La Cour a à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le "principe de spécialité", c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir. »

<sup>97</sup> CPJI, Avis consultatif n° 2, p. 22 : « Pour examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes mêmes du Traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières. » Dans cet avis, la Cour s'emploie à répondre à la question de savoir si l'Organisation est compétente pour ce qui a trait aux activités agricoles. Pour ce faire, elle interprète la notion d'« industrie » à la lumière de l'ensemble du texte constitutif de l'OIT et détermine que « l'on arrive naturellement à cette conclusion que l'expression "matières industrielles" était destinée à comprendre l'industrie de l'agriculture » (p. 36). Dans CPJI, Avis consultatif n° 3, la Cour pose le principe selon lequel l'examen des moyens de production ne relève pas de la compétence de l'Organisation sans toutefois que l'OIT ait à s'abstenir complètement de prendre en considération l'influence sur la production des mesures sociales qu'elle adopte. Enfin, dans CPJI, Avis consultatif n° 13, la Cour énonce l'argument suivant en faveur de la compétence de l'Organisation pour réglementer accessoirement le travail personnel des patrons : « Non seulement l'économie tout entière de la Partie XIII autorise à conclure que l'Organisation internationale du Travail n'est pas privée du droit de proposer des mesures tendant à la protection des salariés, parce que ces mesures pourraient accessoirement réglementer le travail personnel de l'employeur, mais encore on trouve dans le Traité des dispositions spéciales dans l'application desquelles, selon le sens qui leur est généralement attribué, on peut supposer que la réglementation accessoire du travail personnel du patron se trouve virtuellement impliquée. » (p. 17)

calendrier d'établissement, a survécu. Partant de l'adage, « ce qui ne nous tue pas nous rend plus fort », nous avançons l'idée suivant laquelle la confrontation rapide à une telle crise a permis à l'OIT de s'affirmer et dans sortir grandie, légitimée.

*Quid* dix ans plus tard, lorsque survient la deuxième crise économique et financière mondiale que doit affronter une Organisation dorénavant bien implantée? L'OIT saura-t-elle de nouveau tirer profit des crises économiques aux effets sociaux dévastateurs?

## **Section II. La Grande Dépression des années trente et le défi d'une paix sociale et économique**

La crise économique de 1929 ou « la Grande crise » causée par le *Krash* du 24 octobre 1929 est d'origine boursière avant de se transformer en crise bancaire<sup>98</sup>. La Grande Dépression, comme on l'appelle communément, est considérée comme la plus grave crise économique du XX<sup>e</sup> siècle.

Un important engouement pour l'étude de cet événement historique a vu le jour dans la doctrine au lendemain de la crise de 2008 ou « crise des *subprimes* ». La comparaison entre ces deux crises économiques majeures a passionné tant les économistes que les juristes. Une telle analogie est-elle pour autant judicieuse, cohérente, voire même possible sur le plan théorique<sup>99</sup>? Si rien n'est moins sûr d'un point de vue économique, elle nous permet néanmoins d'étudier le traitement, par l'OIT, des questions liées au chômage et à l'emploi au lendemain de crises économiques de grande ampleur.

<sup>98</sup> Youssef CASSIS, « Les crises financières 1929-2008 », p. 5 [non publiée], en ligne: <[http://www.ilo.org/public/french/century/download/cassis\\_lecture.pdf](http://www.ilo.org/public/french/century/download/cassis_lecture.pdf)> (consulté le 3 février 2012). En cela, la crise de 1929 se distingue de celle de 2008 qui elle est d'origine bancaire.

<sup>99</sup> *Id.*, p. 2. Le professeur d'histoire économique et sociale à l'Université de Genève, Youssef Cassis, traite de la pertinence de cette comparaison d'un point de vue économique : « l'histoire ne se répète pas (...) La première chose à faire est de s'assurer que l'on compare ce qui est comparable ». Il ajoute à la page 7 : « En résumé, les parallèles entre 1929 et 2008 ne sont pas évidents, en particulier pour ce qui est de l'enchaînement des différents chocs – crises bancaires, crises boursières, crises économiques. Ces parallèles ne sont pas non plus évidents avec les autres crises bancaires qui ont marqué les économies avancées depuis un peu plus d'un siècle. » D'un point de vue contextuel, il en arrive à la conclusion que : « D'une façon générale, l'économie mondiale au début du vingt-et-unième siècle n'est pas la même que celle du début ou même de la fin du vingtième siècle. »

Aussi, la présente section se propose d'analyser quantitativement et qualitativement les réponses normatives émises par l'OIT à compter de l'année 1929 afin de déterminer l'impact de la crise économique sur les normes internationales du travail (A). Nous verrons par ailleurs comment la crise a agi à l'instar d'un véritable tremplin dans l'ascension de l'OIT sur la scène internationale (B).

### **A- Les solutions normatives de l'OIT**

Notre étude se propose d'étudier la réponse juridique produite en 1930 par l'Organisation pour pallier les effets de la crise. À cet égard, si les causes sont différentes, il nous paraît pertinent de constater que les maux sociaux sont sensiblement les mêmes en 1920 et en 1930. Aussi constate-t-on en 1930 une hausse brutale et durable du chômage partout dans le monde engendrant par le fait même un irrémédiable accroissement de la pauvreté<sup>100</sup>. Quelles sont, dans ces circonstances, les réponses normatives adoptées par l'Organisation?

#### *1) Analyse quantitative : le rebond normatif de l'OIT face à la crise*

Il faut inclure dans cette analyse quantitative deux variables<sup>101</sup> : le nombre de conventions adoptées qui témoigne de l'action de l'OIT (i) et le nombre de ratifications dans la même période faisant état des réactions étatiques face à la législation internationale adoptée au sein de la CIT (ii).

---

<sup>100</sup> David A. MORSE, *The origin and evolution of the I.L.O. and its role in the world community*, Ithaca, New York State School of Industrial and Labor Relations Cornell University, 1969, p. 99 : « Unemployment leapt up everywhere. »

<sup>101</sup> Le BIT parle quant à lui de « résultats formels » et de « résultats positifs » dans BIT, préc., note 28, p. 265 : « These results are of two kinds. On the one hand we have the formal results as represented by the ratification of Conventions ; on the other, the positive results achieved by the development of the legal protection extended to workers in various countries as a outcome of the adoption of Conventions. »

a. La « boulimie normative » de l'OIT...

Jean-Michel Bonvin qualifie très justement la production normative de l'après-crise de « boulimie normative »<sup>102</sup>. En effet, avec l'adoption de 41 conventions et de 36 recommandations entre 1929 et 1939, cet engouement normatif restera unique dans l'histoire de l'OIT<sup>103</sup>. Notons que cet élan se traduira par l'édition en 1939 d'un *Code international du travail* rassemblant l'ensemble des conventions et recommandations adoptées par l'Organisation entre 1919 et 1939<sup>104</sup>.

C'est essentiellement entre 1933 et 1939 que le pic d'adoption est observé<sup>105</sup>. Pourquoi légiférer si tardivement par rapport à la crise? Cela peut s'expliquer, selon nous, par la période de transition interne dans laquelle se trouve plongée l'OIT. En 1932, l'Organisation change en effet de Directeur général. Ainsi, le britannique Harold Butler<sup>106</sup> succède à Albert Thomas, décédé après treize années de dévouement auprès de l'Organisation. Le nouveau Directeur du BIT se lance dans une véritable lutte contre les effets et les causes de la Grande Dépression avec la volonté marquée de rendre l'OIT compétente en matière économique pour répondre à la crise<sup>107</sup>. Harold Butler, non satisfait des seules compétences sociales de l'Organisation, porte donc toute son attention sur la conquête de la « sphère économique ».

<sup>102</sup> J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 37, à la note 1.

<sup>103</sup> Mis à part les circonstances exceptionnelles ayant mené à l'adoption de nombreuses conventions et recommandations au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

<sup>104</sup> BIT, préc., note 90.

<sup>105</sup> Cf. annexe I.

<sup>106</sup> Harold Butler était à l'origine du Préambule de la *Constitution de l'OIT* de 1919. Il occupait par ailleurs la fonction de Directeur adjoint de l'Organisation auprès d'Albert Thomas depuis ses débuts.

<sup>107</sup> Propos d'Harold Butler cités dans M. TORTORA, préc., note 12, p. 90 et 91, à la note 69 : « I do not feel that we can continue to rely on Convention as the principal test of our activity and progress. I think we ought to take this opportunity of shifting our center of gravity, so to speak, from the purely social to the economic sphere by devoting the whole of our attention to the effects on the workers of the World Depression. ». Selon Manuela Tortora, *id.*, p. 111 : « Si A. Thomas est "le pionnier et le constructeur", *Harold B. Butler* est le "consolidateur" de son œuvre. [...] dans le domaine économique particulièrement — d'autant plus qu'il est très largement impressionné par les idées de Keynes et par les vastes répercussions de la dépression des années 30. » Ces observations coïncident avec celles de celui qui sera Directeur général de l'OIT entre 1948 et 1970 : D.A. MORSE, préc., note 100, p. 20 : « In his report to the Conference from 1933 to 1938 he continued to stress the interdependence of social, economic and financial policy ; in his view, a cure for unemployment could not be found in isolation from considerations of economic and financial policy. »

Si la crise n'est pas l'unique facteur à l'origine de cette effervescence normative, il n'en demeure pas moins que l'adoption d'un nombre non négligeable de conventions et de recommandations est directement ou indirectement reliée à la situation économique de l'époque. Ainsi, les nombreuses conventions sur la réduction du temps de travail<sup>108</sup> alors adoptées mais également celles portant sur l'assurance sociale<sup>109</sup>, le chômage<sup>110</sup> ou bien encore l'âge minimum<sup>111</sup> sont indéniablement empreintes du contexte de crise qui accompagne leur adoption.

Comment les États ont-ils accueilli cette vague normative? Ont-ils été enclins à ratifier lesdits instruments?

---

<sup>108</sup> *Convention n° 30 sur la durée du travail (commerce et bureaux)*, 28 juin 1930, Genève ; *Convention n° 31 sur la durée du travail (mines de charbon)*, 18 juin 1931, Genève, retirée ; *Convention n° 46 (révisée) sur la durée du travail (mines de charbon)*, 21 juin 1935, Genève, retirée ; *Convention n° 47 des quarante heures*, 22 juin 1935, Genève ; *Convention n° 49 de réduction de la durée du travail (verreries à bouteilles)*, 25 juin 1935, Genève ; *Convention n° 51 de réduction de la durée du travail (travaux publics)*, 23 juin 1936, Genève, retirée ; *Convention n° 57 sur la durée du travail à bord et les effectifs*, 24 octobre 1936, Genève, dépassée ; *Convention n° 61 de réduction de la durée du travail (textile)*, 22 juin 1937, Genève, retirée ; *Convention n° 67 sur la durée du travail et les repos (transports par route)*, 28 juin 1939, Genève, mise à l'écart. Soulignons ici la différence entre les conventions « retirées », « dépassées » et « mises à l'écart ». Une convention est dite « retirée » lorsqu'elle n'est jamais entrée en vigueur ou qu'elle a perdu son objet. D'après le « Guide de l'utilisateur » disponible sur le site NORMLEX, la convention est « mise à l'écart » ou « dépassée » (les deux notions semblent désigner la même chose), lorsqu'elle n'est plus pertinente eu égard au contexte actuel. Le Groupe de travail Cartier semble toutefois privilégier la notion d'instrument « dépassé » dans tableau synoptique illustrant le statut de chaque convention et recommandation adoptées par l'OIT. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA POLITIQUE DE REVISION DES NORMES (GROUPE DE TRAVAIL CARTIER), *Suites à donner aux décisions du Conseil d'administration, Note d'information sur l'État des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes*, Genève, BIT, 2002, p. 33 et suiv. Les conventions mises à l'écart et retirées ne sont plus ouvertes à ratification. La distinction entre l'ensemble de ces notions n'est pas claire. Aussi retiendrons-nous les termes employés pour chaque convention sur le site officiel de l'OIT : NORMLEX.

<sup>109</sup> *Convention n° 35 sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.)*, 29 juin 1933, Genève, mise à l'écart ; *Convention n° 36 sur l'assurance-vieillesse (agriculture)*, 29 juin 1933, Genève, mise à l'écart ; *Convention n° 37 sur l'assurance-invalidité (industrie, etc.)*, 29 juin 1933, Genève, mise à l'écart ; *Convention n° 38 sur l'assurance-invalidité (agriculture)*, 29 juin 1933, Genève, mise à l'écart ; *Convention n° 39 sur l'assurance-décès (industrie, etc.)*, 29 juin 1933, Genève, mise à l'écart ; *Convention n° 40 sur l'assurance-décès (agriculture)*, 29 juin 1933, Genève, mise à l'écart ; *Convention n° 56 sur l'assurance-maladie des gens de mer*, 24 octobre 1936, Genève, dépassée.

<sup>110</sup> *Convention n° 44 du chômage*, 23 juin 1934, Genève, mise à l'écart.

<sup>111</sup> *Convention n° 33 sur l'âge minimum (travaux non industriels)*, 30 avril 1932, Genève, dépassée ; *Convention n° 58 (révisée) sur l'âge minimum (travail maritime)*, 24 octobre 1936, Genève ; *Convention n° 59 (révisée) sur l'âge minimum (industrie)*, 22 juin 1937, Genève, dépassée ; *Convention n° 60 (révisée) sur l'âge minimum (travaux non industriels)*, 22 juin 1937, Genève, mise à l'écart.

## b. ... en relative corrélation avec les ratifications étatiques

Face aux bilans contradictoires relevés lors de nos recherches s'agissant du taux de ratification pendant la période 1919-1945<sup>112</sup>, nous avons procédé à notre propre analyse<sup>113</sup>. Le bilan est sans appel : les États ont été réceptifs aux conventions édictées par la CIT après la crise de 1929. Tout du moins, on n'assiste pas à un boycott des normes internationales comme certains semblent en faire état. En effet, les pics d'adoption de conventions concordent dans cette période avec ceux des ratifications<sup>114</sup>. Les États semblent donc adhérer aux conventions. En revanche, le manque de réactivité de l'OIT au lendemain de la crise (entre 1929 et 1933) justifie également un faible taux de ratification de la part des États membres pendant cette période. Dans ces circonstances, on peut difficilement conclure à un repli étatique pendant cette période.

Peut-on attribuer les ratifications rapportées à une augmentation concomitante du nombre d'adhésions à l'OIT entre 1929 et 1939? Après avoir recueilli l'ensemble des adhésions et des retraits à l'OIT par année<sup>115</sup>, nous pouvons avancer que rien n'est moins sûr. En effet, pendant cette période, le nombre moyen d'adhésions par

---

<sup>112</sup> D. A. MORSE, préc., note 100, p. 99 : « The ILO was affected by the immediate decline in the development of international labour legislation. Ratifications which had reached a peak of 79 in 1928-9 fell off to 44 for 1929-30, 38 for 1930-1 and 28 for the first ten and a half months of 1932-3. » ; V.-Y. GHEBALI, préc., note 23, p. 13, « The economic depression of the 1930s, one of whose effects on international relations was to hinder the development of multilateral agreements, slowed down ILO standard setting, including the ratification process. ». Le BIT quant à lui dresse un bilan en 1936 bien plus optimiste que celui de l'ancien Directeur général David Morse : BIT, préc., note 13, p. 36 : « on remarquera que le rythme des ratifications s'est maintenu, voire même accéléré, depuis 1921 jusqu'à ce jour, la *période de crise comprise*. Pendant les quinze premières années des ratifications, la moyenne annuelle de celles-ci a été de 45. Or pendant les années de "prospérité", de 1925 à 1929, elle est de 50 ; pendant les années de "crise", de 1931 à 1935, elle est de 51. [...] La législation internationale du travail a bien résisté à la crise. ». Qui a raison dans cette « bataille » de chiffres ? Bien souvent, les études ne relèvent pas le nombre de ratifications par année mais le nombre de ratification par convention. Dans une perspective historique, c'est pourtant l'analyse du nombre de ratifications signées par année qui nous intéresse et ce indépendamment des sujets sur lesquels portent ces ratifications. L'objectif est de déterminer la propension des États membres pour la ratification dans une période donnée (analyse quantitative dans cette partie et non qualitative).

<sup>113</sup> Cf. annexe III.

<sup>114</sup> *Id.* pour la comparaison.

<sup>115</sup> Cf. annexe IV.

année est de 0,72 tandis qu'il est de 2,2 de 1919 à aujourd'hui<sup>116</sup>. Le taux non négligeable de ratifications observé pendant cette période ne peut donc pas, selon nous, être attribué à l'arrivée de nouveaux membres au sein de l'Organisation.

### c. Un bilan mitigé

La corrélation observée entre l'adoption de conventions par l'OIT et le taux de ratifications par les États membres durant la période 1929-1939 nous pousse à conclure à une certaine réceptivité de ces derniers face à la nécessité d'adopter une législation qui transcende les frontières. Pour autant, certains auteurs<sup>117</sup> concluent en revanche à une montée du protectionnisme et au délaissement des normes internationales du travail au profit d'une gestion nationale de la crise par les États et de ses conséquences sur l'emploi. Aussi doit-on distinguer les normes en matière d'élévation des conditions de travail de celles davantage contextuelles adoptées du fait de la crise. Les premières semblent davantage séduire les États que les secondes.

Ajoutons enfin que cette effervescence normative s'est accompagnée d'un important développement des missions d'assistance technique qui se mettent en place sous le Directeur général Harold Butler. Par ces dernières, l'OIT se rend sur le terrain pour aider ses États membres à adopter leurs propres normes sociales<sup>118</sup>. En cela, l'OIT, loin de se cantonner à l'adoption de règles, a su intervenir sur le terrain au plus proche des attentes et des difficultés rencontrées par les travailleurs, les employeurs mais également les gouvernements.

---

<sup>116</sup> Ces moyennes ont été réalisées à partir des dates d'adhésion de chaque États membres répertoriées sur la nouvelle base de données de l'OIT : NORMLEX, en ligne : <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/f/r/f?p=1000:1:2417301766536941::NO::>> (consulté le 27 mars 2012).

<sup>117</sup> C'est le cas notamment de Kaushik BASU, Henrik HORN, Lisa ROMAN et Judith SHAPIRO, *International Labor Standards: history, theory and policy options*, Malden, Blackwell, 2003, p. 67 qui concluent s'agissant de la crise des années trente : « The ILO was less successful in the depression decade of the 1930's, since more nations were less interested in raising their own labor standards and, on moral grounds, those of other nations, than they were with implementing policies to reduce domestic unemployment. »

<sup>118</sup> V.-Y. GHEBALI, préc., note 23, p. 13 : « In its efforts to deal with the crisis, the ILO began to develop new approaches based on operational and regional activities. »

## 2) Analyse qualitative : les premières manifestations de la quête du plein emploi

Alors qu'au lendemain de la crise de 1929 la doctrine abonde quant aux réponses économiques et sociales à adopter<sup>119</sup>, quelles sont les préoccupations normatives de l'OIT ? Le thème récurrent auquel s'attache l'Organisation dans ce contexte est, nous le verrons, celui de l'emploi. En effet, la question du chômage est centrale en temps de crise, il en est à la fois le facteur et la résultante. La crise des années trente ne déroge pas à la règle : l'emploi est le thème central auquel s'attèle l'Organisation. À compter de la Grande Dépression, un changement d'approche est observable de la part de l'OIT qui privilégie dorénavant la notion d'emploi à celle de chômage<sup>120</sup>. La question du chômage était présente, nous l'avons vu, lors de la crise de 1920 mais semblait davantage relever des objectifs généraux de la jeune organisation. En 1929, la question de l'emploi se manifeste à travers trois thèmes principaux : celui du nombre d'heures travaillées (a), celui de l'accès des femmes au marché de l'emploi (b) et celui de l'assurance sociale (c).

### a. La réduction du temps de travail : de l'idéal social à l'outil économique

La réduction du temps de travail, ou tout du moins la fixation d'un nombre maximal d'heures travaillées, est inscrite dans le préambule de la *Constitution de l'Organisation* de 1919<sup>121</sup>. C'est donc une préoccupation majeure qui fait par ailleurs

<sup>119</sup> Pour une liste complète des articles doctrinaux parus dans la *Revue internationale du travail* pendant la Grande Dépression, lire Gerry RODGERS, Eddy LEE, Lee SWEPSTON et Jasmien VAN DAELE, *The ILO and the quest for social justice, 1919-2009*, Genève, BIT, 2009, p. 174 et 175.

<sup>120</sup> Pour une démonstration de ce changement de terminologie, lire I. LIEBESKIND SAUTHIER, préc., note 39, p. 11. Selon nous, cette évolution reflète parfaitement le changement d'approche de l'OIT entre les crises de 1920 et 1929. En 1920, on parle de lutte contre le chômage dans la mesure où l'Organisation cherche à réparer les maux sociaux. En 1929, on a recours à la notion d'emploi car l'OIT souhaite intervenir de façon proactive dans le processus de résolution de la crise.

<sup>121</sup> *Constitution de l'Organisation internationale du travail*, préambule al. 2 : « il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail [...], la lutte contre le chômage ». Il est intéressant de noter que dans le préambule, la volonté de régler le temps de travail et celle de lutter contre le chômage sont distincts. Le lien de corrélation n'est pas alors clairement établi. Il faut attendre le lendemain des crises pour que la première soit mise au service de la seconde. La

l'objet de la toute première convention adoptée par l'OIT<sup>122</sup>. Mais si en 1919 cette mention avait pour but d'améliorer les conditions sociales des travailleurs<sup>123</sup>, sa vocation a pris une toute autre finalité en temps de crise<sup>124</sup>. Elle devient alors un outil mis à la disposition de la lutte contre le chômage. En effet, à quoi bon chercher à améliorer le sort des travailleurs s'ils n'ont pas d'emploi?

Cette conversion de la réduction du temps de travail pour des raisons sociales en une réduction du temps de travail pour des raisons d'emploi et de chômage s'observe à travers les conventions et recommandations adoptées en la matière. Ainsi, la *Convention n° 1* de 1919 et la *Convention n° 30* de 1930 sur la durée du travail<sup>125</sup> ont pour vocation première d'améliorer le sort des travailleurs en plafonnant le nombre d'heures travaillées à huit heures par jour ou quarante-huit heures par semaine respectivement dans le secteur de l'industrie et des commerces et bureaux. Leur objectif n'est pas de lutter contre le chômage. Cette mission sera assumée par la *Convention n° 2 sur le chômage*<sup>126</sup> adoptée en 1919.

---

nécessité de proposer du travail pour tous paraît alors logiquement être tributaire de l'abaissement du temps de travail de ceux qui ont déjà un emploi.

<sup>122</sup> *Convention n° 1 sur la durée du travail (industrie)*, 28 novembre 1919, Washington.

<sup>123</sup> BIT, préc., note 13, p. 41 : « Pour elles [les organisations ouvrières], la "journée de huit heures" était comme le mot d'ordre d'une sorte de mystique, mais d'une mystique fondée sur des raisons : la nécessité, dans l'intérêt des masses ouvrières et même dans l'intérêt bien compris de ceux qui les employaient, de les maintenir en santé par une limite humaine du temps de travail ».

<sup>124</sup> Jasmien Van Daele pousse l'analyse de cette évolution jusqu'à en conclure que, de manière générale, l'Organisation avait des visées davantage sociales au début de son existence que pendant la Grande Dépression dans Jasmien VAN DAELE, « The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research », (2008) 53 *International Review of Social History* 485, 493 : « In the first years, the ILO had dealt with the social effects rather than with the causes of existing economic conditions. During the Great Depression, when it faced the challenge of excessive unemployment due to cyclical crises in capitalism, the ILO started advocating measures of monetary and credit policy, international trade, and public works, all with the purpose of stimulating economic recovery. » L'observation selon laquelle l'OIT adopte des mesures à des fins sociales dans les années vingt puis à des fins davantage économiques dans les années trente pourrait donc être appliquée à la politique générale de l'Organisation et non uniquement à la question de la réduction du temps de travail selon Jasmien Van Daele. Cette dernière ne serait qu'un exemple parmi d'autres.

<sup>125</sup> *Convention n° 1 sur la durée du travail (industrie)*, 28 novembre 1919, Washington; *Convention n° 30 sur la durée du travail (commerce et bureaux)*, 28 juin 1930, Genève.

<sup>126</sup> *Convention n° 2 sur le chômage*, 28 novembre 1919, Washington. Cette convention prévoit l'obligation de communiquer au BIT toutes les informations concernant le chômage, les mesures prises ou à prendre afin de lutter contre le chômage pour chaque État ratificateur (article 1). Elle prévoit également l'obligation de mettre en place « un système de bureaux publics de placement gratuit » (article 2).

Il est intéressant de noter que le même schéma (adoption quasi-simultanée d'une convention sur la durée du travail et sur le chômage) se reproduira suite à la crise de 1929. L'ordre d'adoption est toutefois inversé. Ainsi, l'OIT adoptera dans un premier temps en 1934 la *Convention n° 44 sur le chômage* (aujourd'hui abrogée)<sup>127</sup> puis, après deux échecs en 1933 et 1934, la *Convention n° 47 sur les quarante heures de 1935*<sup>128</sup>. Cette dernière fait suite à la résolution concernant la semaine de quarante heures, présentée par Léon Jouhaux<sup>129</sup> lors de la CIT de 1932<sup>130</sup> et à des négociations houleuses entre le groupe des travailleurs et celui des employeurs<sup>131</sup>. Le thème de la semaine de quarante heures apparaît à la fois comme une des répercussions de la crise et un remède à celle-ci<sup>132</sup>. Deux arguments soutenaient alors la position du délégué ouvrier français Jouhaux : la réduction du temps de travail devait permettre d'augmenter le « rendement individuel » mais également l'entrée d'un plus grand nombre de travailleurs sur le marché de l'emploi (mesure anti-protectionniste).

Ainsi, à compter de 1932, la stratégie de l'OIT est simple :

« répartir une quantité de travail réduite entre le plus grand nombre possible de demandeurs, en diminuant la part attribuée à chacun. [...] [Cela] présenterait un avantage économique certain, car l'accroissement,

<sup>127</sup> *Convention n° 44 sur le chômage*, 23 juin 1934, Genève, mise à l'écart.

<sup>128</sup> *Convention n° 47 des quarante heures*, 22 juin 1935, Genève.

<sup>129</sup> Sur le « personnage » de Léon Jouhaux et sa détermination pour l'instauration de la semaine de quarante heures, lire l'excellent récit d'un de ses compatriotes et protagonistes de l'histoire de l'OIT : Pierre WALINE, *Un patron au Bureau international du travail, 1922-1974*, Paris, Éditions France-Empire, 1976, p. 35.

<sup>130</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XI. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 16<sup>e</sup> session, Genève, 1932, p. 837, à la page 838. En l'espèce, il est à noter que la résolution n'a pas une valeur contraignante. En revanche, la convention adoptée en 1934 suite à la résolution déposée par Léon Jouhaux dispose quant à elle d'une force contraignante à l'endroit de ceux qui l'ont ratifiée.

<sup>131</sup> Nicolas Valticos n'hésite pas en ce sens à faire le lien entre les difficultés de négociation sur la semaine de quarante heures et la crise économique, la seconde expliquant selon lui les premières dans Nicolas VALTICOS, *Droit international du travail*, Paris, Dalloz, 1983, p. 99. Sur les discussions agitées au sujet des quarante heures, lire P. WALINE, préc., note 129, p. 93, section intitulée « Crise économique et chômage : le mythe des 40 heures ». L'auteur revient sur l'étude par la CIT de la résolution présentée par Léon Jouhaux. Il explique comment les discussions se sont tenues sur un malentendu entre des travailleurs qui souhaitaient maintenir les salaires malgré l'abaissement du temps de travail et des employeurs qui, quant à eux, souhaitaient rémunérer les heures effectuées comme dans le passé. À force de discussions au sein de la CIT sur la question des quarante heures, la question du chômage ne sera finalement jamais résolue ! C'est un échec selon lui.

<sup>132</sup> BIT, préc., note 13, p. 47 et 48 : « le problème de la semaine de quarante heures est bien un de ces problèmes d'actualité qu'a fait surgir la crise économique mondiale ».

qui en résulterait, des gains globaux de la masse des travailleurs accroîtrait sa capacité d'achat et, comme cette masse représente la plus grande collectivité d'acheteurs qui soit au monde, le déséquilibre qui existe présentement entre la faculté de production du monde et sa capacité de consommation serait atténué, sinon supprimé. »<sup>133</sup>

On comprend dès lors que l'objectif de la semaine de quarante heures n'est plus celui invoqué pour l'instauration de la semaine de quarante-huit heures qui visait alors l'amélioration des conditions de travail<sup>134</sup>. Toutefois, le second alinéa de l'article premier de la *Convention n° 47* de 1935 vient en limiter sa portée en prévoyant que des conventions distinctes devront être adoptées pour la rendre applicable aux différents corps de métier<sup>135</sup>. Autrement dit, cette Convention servait de cadre pour les conventions spécifiques qui viendraient à être adoptées pour chaque groupe de métiers. Ainsi, malgré les efforts menés par les délégués ouvriers pour l'adoption de la *Convention n° 47*, seule la Nouvelle-Zélande la ratifia avant la Seconde Guerre mondiale<sup>136</sup>. La Convention ne séduit pas plus aujourd'hui, seuls quinze États l'ayant ratifiée à ce jour. Doit-on pour autant déduire de cette faible ratification, l'existence d'un décalage entre une organisation prête à légiférer en temps de crise et des États repliés sur eux-même, craignant le déséquilibre concurrentiel qui pourrait résulter de la reconnaissance de la semaine de quarante heures<sup>137</sup> ?

Nous avons pu observer dans notre analyse quantitative que ce type de réticence n'est pas symptomatique du climat de crise. Aussi pouvons nous expliquer la réserve des États membres à l'égard de la *Convention n° 47* par les difficultés qui

<sup>133</sup> *Id.*, il s'agit ici du discours invoqué par les partisans de la semaine de quarante heures dès 1932.

<sup>134</sup> Pour un exposé de cette évolution, lire BIT, préc., note 13, p. 41 et suiv., chapitre II intitulé : « La durée du travail ». Ce chapitre nous intéresse dans la mesure où il permet de comprendre comment l'idée de réduire le temps de travail, initialement prônée pour des raisons sociales a basculé dans des justifications économiques afin de réduire le chômage.

<sup>135</sup> *Convention n° 47 des quarante heures*, art. 1 al. 2 : « et s'engage à appliquer ce principe aux diverses catégories d'emplois, conformément aux dispositions de détail à prescrire par les conventions distinctes qui seraient ratifiées par ledit Membre. »

<sup>136</sup> L'article 4 de la *Convention n° 47* conditionnant l'entrée en vigueur de la convention à la ratification de deux États membres, il a fallu attendre 1957 et les ratifications du Bélarus, de l'Ukraine et de l'U.R.S.S. pour la rendre effective.

<sup>137</sup> Jean-Michel Bonvin nous rappelle ainsi très justement que « la justice d'une norme n'implique nullement son efficacité » dans J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 37, à la note 1.

présidaient déjà lors de son adoption (entre partisans et détracteurs de la semaine de quarante heures) et par les conséquences concurrentielles manifestes que sa non adoption par d'autres États pourrait avoir sur les États ratificateurs.

Une autre difficulté s'ajoutait à la question de la semaine de quarante heures : la nécessaire modification du paragraphe 4 de l'article 41 de la *Constitution de l'Organisation* qui, lui, référait à l'adoption de la journée de quarante-huit heures<sup>138</sup>. Aujourd'hui, la Constitution ne chiffre plus la durée maximale du travail.

La volonté de réduire le temps de travail peut également s'expliquer par l'accroissement de la main d'œuvre en raison notamment de l'entrée des femmes sur le marché de l'emploi. Il s'agit alors de réduire le nombre d'heures travaillées afin de permettre au plus grand nombre d'accéder à l'emploi. Les années trente sont-elles pour autant marquées par la volonté de favoriser le travail des femmes ?

b. La réglementation du travail de nuit des femmes : protection ou protectionnisme ?

Le travail de nuit des femmes est réglementé dès la première CIT de 1919. Ainsi, la *Convention n° 4 sur le travail de nuit des femmes*<sup>139</sup> de 1919 vient interdire aux femmes le travail de nuit (11 heures consécutives entre 22h et 5h) dans les

---

<sup>138</sup> De façon significative, il faudra attendre 1946 pour qu'un amendement constitutionnel soit adopté en vue de la suppression de la mention des quarante-huit heures (BIT, *Instrument d'amendement de la Constitution adopté par la Conférence internationale du Travail au cours de sa 29<sup>e</sup> session*, Bull. off., 15 novembre 1946, vol. XXIX, n°4). Cet amendement de 1946 est entré en vigueur. Procédons ici à une mise au point juridique. Pour qu'un instrument d'amendement entre en vigueur et modifie la Constitution, il doit au préalable répondre aux conditions de ratification prévues à l'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 ayant l'importance industrielle la plus considérable, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 7 de la présente Constitution. » À titre d'exemple, l'amendement de 1997 adopté par la CIT à sa 85<sup>e</sup> session et prévoyant la possibilité pour la Conférence sur proposition du CA d'abroger toute convention ayant perdu son objet ou n'étant plus utile à l'accomplissement des objectifs de l'OIT n'est toujours pas entré en vigueur (BIT, *Instrument pour l'amendement de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, 1997, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/amend/1997.htm>> (consulté le 16 août 2012)). Cet amendement n'a pas encore rencontré le nombre de ratifications prescrit par l'article 36 de la Constitution. À ce jour, il manque encore trois ratifications tandis que six ratifications de Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable ont été enregistrées.

<sup>139</sup> *Convention n° 4 sur le travail des femmes*, Washington, 28 novembre 1919, mise à l'écart.

établissements industriels publics ou privés. Cette norme a connu deux révisions qui sont venues l'assouplir : la première en 1934 avec l'adoption de la *Convention n° 41*<sup>140</sup> et la seconde en 1948 avec l'adoption de la *Convention n° 89*<sup>141</sup>. Ces révisions témoignent des difficultés que la réglementation du travail de nuit des femmes soulève. C'est en particulier en 1932 que la *Convention n° 4* subit ses premières attaques. Cette année là, la CPJI est saisie de la question suivante :

« La Convention concernant le travail de nuit des femmes, adoptée en 1919 par la Conférence internationale du Travail, s'applique-t-elle, dans les établissements industriels visés par ladite convention, aux femmes qui occupent des postes de surveillance ou de direction et n'effectuent pas normalement un travail manuel ? »<sup>142</sup>

La Cour, à une faible majorité, répondra par l'affirmative à cette question<sup>143</sup>. L'argumentation de la majorité sera basée sur le fait que l'article 3 de la *Convention n° 4*<sup>144</sup>, qui délimitait les conditions d'application de la convention, était exempt d'ambiguïté quant aux travailleuses visées. La majorité a donc statué en faveur de ce qui paraît, de prime abord, favoriser la protection universelle des travailleuses. Nous ne devons toutefois pas nous méprendre sur la nature de cette protection. En effet, entre protection et protectionnisme, la barrière est aisément franchissable. C'est ainsi que les courants féministes dénoncent une protection contraire à l'égalité formelle avec les hommes en matière d'emploi. L'interdiction du travail de nuit des femmes peut en effet nuire à ces dernières qui peuvent manquer des opportunités d'emploi et qui ne peuvent pas bénéficier des salaires majorés accordés aux travailleurs de nuit<sup>145</sup>.

<sup>140</sup> *Convention n° 41 (révisée) du travail de nuit (femmes)*, Genève, 19 juin 1934, mise à l'écart.

<sup>141</sup> *Convention n° 89 sur le travail de nuit (femmes) (révisée)*, San Francisco, 9 juillet 1948.

<sup>142</sup> CPJI, *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, Avis consultatif n°50 du 15 novembre 1932, Série A/B, p. 366.

<sup>143</sup> *Id.*, p. 382 : « La Cour, par six voix contre cinq, est d'avis que la Convention concernant le travail de nuit des femmes adoptée en 1919 par la Conférence internationale du Travail s'applique, dans les établissements industriels visés par ladite convention, aux femmes qui occupent des postes de surveillance ou de direction et n'effectuent pas normalement un travail manuel. »

<sup>144</sup> Cet article se lisait comme suit : « Les femmes, sans distinction d'âge, ne pourront être employées pendant la nuit dans aucun établissement industriel, public ou privé, ni dans aucune dépendance d'un de ces établissements, à l'exception des établissements où sont seuls employés les membres d'une même famille. »

<sup>145</sup> Nora NATCHKOVA et Céline SCHOENI, « L'Organisation internationale du travail, les féministes et les réseaux d'expertes. Les enjeux d'une politique protectrice (1919-1934) », dans Isabelle LESPINET-MORET et Vincent VIET, *L'Organisation internationale du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011, p. 39, à la page 44 : « Pierre angulaire de l'édifice normatif visant à la promotion des

L'interdiction du travail de nuit n'a jamais été étendue aux hommes. Cela nous amène à considérer la *Convention n° 4* et celles qui l'ont révisée comme des réglementations de nature protectionniste en faveur des travailleurs de sexe masculin.

De ce constat, nous pouvons déduire qu'à cette époque (les années trente), l'OIT et la CPJI tendaient indirectement à favoriser une force de travail majoritaire : les travailleurs adultes et de sexe masculin<sup>146</sup>. De nouveau, l'OIT s'appuie sur des considérations sociales pour en réalité lutter contre le chômage des hommes faisant suite à la Grande dépression. Elle ne profitera pas pleinement de la révision de la *Convention n° 4* en 1934 pour répondre à ces accusations de protectionnisme, la situation n'y est pas propice. Ainsi, cette révision, bien qu'excluant de l'application de la convention les femmes occupant des postes de direction et qui n'occupent pas un travail manuel<sup>147</sup>, envisage nullement de rétablir davantage d'égalité entre travailleurs et travailleuses.

### c. L'assurance emploi : un palliatif?

À travers la volonté d'instaurer l'assurance emploi partout dans le monde, l'OIT exprime de nouveau des ambitions économiques implicites. En effet, certains suggèrent que l'idée sous-jacente de la mise en place d'une assurance emploi était d'augmenter le niveau de vie de ceux ayant perdu leur emploi afin qu'ils puissent

---

lois dites protectrices du travail féminin, l'interdiction du travail de nuit pérennise en effet un ordre social qui confère aux hommes une priorité à l'emploi et assigne les femmes à leur rôle de mères et d'épouses au foyer. »

<sup>146</sup> *Id.*, à la page 45 : « La défense de la protection spécifique du travail féminin sert en effet certains discours qui visent à évincer les employées d'un marché du travail restreint. »

<sup>147</sup> *Convention n° 41 (révisée) du travail de nuit (femmes)*, art. 8 : « La présente convention ne s'applique pas aux femmes qui occupent des postes de direction impliquant une responsabilité et qui n'effectuent pas normalement un travail manuel. » Cette disposition vient contredire partiellement (pas pour ce qui est des postes de surveillance mais uniquement pour les postes de direction) la décision de la CPJI de 1932. Notons par ailleurs que la révision autorisait un peu plus de souplesse quant au créneau horaire dans lequel devait se situer l'interdiction de travailler la nuit à l'article 2(2) : « Toutefois, en cas de circonstances exceptionnelles affectant les travailleurs employés dans une industrie ou une région déterminée, l'autorité compétente pourra, après consultation des organisations patronales et ouvrières intéressées, décider que, pour les femmes occupées dans cette industrie ou dans cette région, l'intervalle entre 11 heures du soir et 6 heures du matin pourra être substitué à l'intervalle entre 10 heures du soir et 5 heures du matin. »

continuer à consommer et ainsi participer à la relance de la croissance économique<sup>148</sup>. La crise agit indéniablement comme un facteur à l'origine de l'engouement pour le thème de l'assurance emploi<sup>149</sup>. La sécurité sociale est alors perçue comme un facteur de stabilisation économique<sup>150</sup>.

Ce sujet est par nature extrêmement sensible. En effet, la possibilité de mettre en place ou non un système d'assurance sociale dans un État dépend considérablement de la situation économique du pays<sup>151</sup>. Aussi n'est-il pas pertinent de prendre en considération le nombre de ratifications des conventions portant sur le sujet si l'on souhaite établir un lien entre l'adoption de normes par l'Organisation et la réceptivité qu'en ont les États membres. En effet, ce n'est pas toujours par manque de conviction que les États ne ratifient pas les conventions, mais parfois par manque de moyens. Cela est d'autant plus vrai en matière d'assurance sociale, un « luxe » que seuls les pays riches peuvent se permettre dans les années trente.

Comment se manifeste l'action normative de l'Organisation sur ce thème ? En 1934, pas moins de sept conventions seront adoptées sous l'égide de l'assurance sociale. Parmi celles-ci figure la *Convention n° 44 sur le chômage*, convention aujourd'hui retirée. Notons que la *Recommandation n° 45 sur le chômage des jeunes gens* adoptée en 1935<sup>152</sup> s'appuie sur la *Convention n° 44*<sup>153</sup>. Cette recommandation

---

<sup>148</sup> Cette idée est exprimée par Antony Evelyn ALCOCK, *History of the International Labor Organization*, New York, Octagon Books, 1971, p. 102 : « Unemployment insurance, by helping maintain the purchasing power of the laid-off worker, would act as a factor of partial stabilisation in industrial activity, attenuating depressions. »

<sup>149</sup> BIT, préc., note 18, p. 148 : « In spite of the great economic depression which followed the War, beginning with under-production and proceeding to under-consumption and involving monetary inflation and the collapse of several currencies, the progress of legislation on social insurance was resumed with fresh force immediately after peace had been concluded. »

<sup>150</sup> Lire en ce sens : Anthony M. ENDRES et Grant A. FLEMING, *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950: analysis of selected institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 164 et 165 : « Thus social security payments acted as automatic “economic stabilizers” – a form of compensatory government action as the case required. Unemployment benefits, for instance, “varied inversely with the level of employment” and helped counter a decline in aggregate demand in recessions. » Pour une vue d'ensemble concernant l'impact de la sécurité sociale mais également des niveaux de salaire sur les considérations économiques, lire dans le même ouvrage le chapitre 6 intitulé : « Social Economics at the ILO : Scope, Content, and Significance » (p. 133- 166).

<sup>151</sup> J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 236.

<sup>152</sup> *Recommandation n°45 sur le chômage (jeunes gens)*, 25 juin 1935, retirée, Genève.

visait initialement à réduire le chômage des jeunes. Toutefois, certains lui ont prêté une autre finalité : lutter contre le chômage en général<sup>154</sup>. En effet, la recommandation prévoit la fixation d'un âge minimum de fin de scolarité obligatoire<sup>155</sup>. En interdisant le travail des enfants, certains suggèrent que la mesure avait pour finalité d'accroître le taux d'emploi des adultes et donc de limiter le chômage chez ces derniers<sup>156</sup>. À l'instar de la mesure concernant la semaine de quarante heures de travail, cette recommandation vise clairement à pallier les maux de la crise via l'utilisation de mesures sociales<sup>157</sup>. Rappelons toutefois le caractère non contraignant de cette recommandation contrairement aux mesures envisagées en matière de réduction du temps de travail<sup>158</sup>.

Après avoir analysé les répercussions de la crise économique de 1929 d'un point de vue normatif, il convient de nous intéresser à ses conséquences sur l'échiquier des relations internationales puis de la gouvernance mondiale.

### **B- L'OIT : une place à affirmer**

Pendant et après la Grande Dépression, l'OIT fait face à des défis tant au sein du système de la SDN (1) que plus globalement dans une gouvernance mondiale en construction (2).

---

<sup>153</sup> *Id.*, préambule : « Considérant que la Conférence a adopté à sa dix-huitième session une convention et une recommandation concernant l'assurance-chômage et les diverses formes d'assistance aux chômeurs, convention et recommandation qui concernent également les jeunes chômeurs. »

<sup>154</sup> *Id.*, art. 1 : « L'âge minimum de fin de scolarité obligatoire et l'âge minimum d'admission au travail devraient être fixés, dès que les circonstances le permettront, à quinze ans au moins. »

<sup>155</sup> N. VALTICOS, préc., note 131, p. 310.

<sup>156</sup> BIT, préc., note 13, p. 80.

<sup>157</sup> *Recommandation n° 45 sur le chômage (jeunes gens)*, 25 juin 1935, préambule : « La Conférence, rappelant qu'elle a, à plusieurs reprises, attiré l'attention des gouvernements sur les mesures d'ordre économique qui s'imposent pour remédier à la crise générale dont dérive le chômage d'un grand nombre de travailleurs ». Notons toutefois que l'assurance emploi n'est qu'un palliatif à la crise du chômage qui sévit alors et ne peut que difficilement être perçue comme un remède par beaucoup. En ce sens, lire BIT, préc., note 18, p. 180 : « The insurance of workers against unemployment is the most convenient method of dealing with it, although it is only a palliative and not a remedy. »

<sup>158</sup> Nous référons ici le lecteur à la distinction faite aux notes 32 et 33 entre les conventions et les recommandations s'agissant de leur caractère contraignant.

### 1) *L'ascension interne sous la SDN*

L'OIT jouit d'une certaine autonomie vis à vis de la SDN mais cela ne l'empêche pas d'interagir avec la principale organisation internationale de l'époque<sup>159</sup>. Nous nous proposons ici de contextualiser la crise des années trente à la lumière de la situation qui prévalait alors au sein du système intergouvernemental.

S'agissant de la relation entre la SDN et l'OIT, la période d'après-crise est marquée pour l'Organisation par l'adhésion des États-Unis en 1934 sous la présidence de Franklin Roosevelt. Cette adhésion ne passe pas inaperçue. En effet, par cette dernière, l'OIT se démarque de la SDN à laquelle les États-Unis n'adhèrent toujours pas. Cette admission marque l'apogée de la quête d'autonomie menée par l'OIT à l'égard de la SDN depuis sa création. Cela accentue l'opinion selon laquelle l'OIT, en pleine crise économique, fait cavalier seul. L'Organisation cherche en effet à se défaire de son attachement qui la lie à la SDN, organe central souffrant alors de ses faiblesses en matière de sécurité collective (son principal mandat)<sup>160</sup>.

Si cette référence peut paraître anecdotique, nous estimons qu'au contraire, elle illustre parfaitement l'ascension de l'OIT dans le système sociétaire, une ascension qui la conduit à mener d'une main de maître une situation de crise dont il revenait à l'organe central de prendre le contrôle. Par ailleurs, l'adhésion à l'OIT du géant de l'économie mondiale lui apporte un poids considérable, de même que celle de l'U.R.S.S. la même année<sup>161</sup>. Elle signifie la reconnaissance par les États-Unis de sa compétence, sa technicité ainsi que son expertise en matière sociale. Elle ajoute également à la quête d'universalité, chère à l'Organisation<sup>162</sup>. Enfin, par cette adhésion, l'Organisation prouve qu'elle a su répondre aux critiques qui lui étaient

---

<sup>159</sup> Les interactions entre l'OIT et la SDN font l'objet du premier chapitre du livre de M. TORTORA, préc., note 12.

<sup>160</sup> *Id.*, p. 56-63. L'auteure conclut à la page 62 sur la « bataille » entre l'OIT et la SDN s'agissant de l'adhésion des États-Unis à la première et non à la seconde : « La réponse du BIT aux protestations du Secrétaire général est une véritable affirmation de souveraineté à l'égard de l'organisation centrale. »

<sup>161</sup> L'U.R.S.S. se retirera toutefois de l'OIT en 1940.

<sup>162</sup> V.-Y. GHEBALI, préc., note 23, p. 11.

adressées quant à son européocentrisme des années vingt (sous Albert Thomas principalement)<sup>163</sup>.

S'agissant maintenant des relations entretenues entre un organe de la SDN et l'OIT qui en est autonome, il convient de nous intéresser de nouveau à l'OEF. À cet égard, l'OIT semble poursuivre et accentuer la domination qu'elle avait initiée au cours de la décennie précédente. Aussi, non satisfaite des compétences exclusives qu'elle s'était attribuées dans les années vingt en matière de chômage, l'Organisation décide dorénavant de s'emparer du volet social de l'ensemble des questions relevant de l'OEF<sup>164</sup>. Les chemins distincts qui menaient hier du social à l'économique commencent à s'entremêler du fait de la prise de conscience de l'interrelation entre les deux secteurs. Cela mène progressivement les États à se questionner sur la pertinence de la mise en place de deux organes distincts au sein de deux OI différentes, traitant isolément de ces deux sujets<sup>165</sup>. Au-delà de ses ambitions économiques, l'OIT continue d'affirmer, après 1929, son monopole quant aux questions sociales dont elle est déterminée à tenir les rênes seule<sup>166</sup>.

## *2) Dans une gouvernance mondiale qui s'amorce : le rôle économique de l'OIT*

L'OIT prend très vite conscience, nous l'avons vu, du lien étroit qui unit le social et l'économique. Certains auteurs n'hésitent pas à cet égard à qualifier la relation entre ces deux domaines comme inhérente à l'histoire de l'Organisation<sup>167</sup>. La coopération entre organisations internationales devient une nécessité. Aussi

---

<sup>163</sup> En effet, en 1934, sur les 61 États ayant obtenu la qualité de membre de l'OIT, 28 étaient des États européens. Cf. annexe VI.

<sup>164</sup> M. TORTORA, préc., note 12, p. 95.

<sup>165</sup> *Id.*, p. 18 et 19. L'auteure nous amène à nous interroger sur la pertinence d'aborder isolément des problèmes qui sont intrinsèquement connexes. Aussi en arrive-t-elle à la conclusion en page 18 à propos du système des OI que « l'interdépendance constante entre les secteurs d'activité économique et social contredit de plus en plus la division du travail entre institutions spécialisées et l'organigramme qui s'ensuit ».

<sup>166</sup> *Id.*, p. 87 : « Le BIT ne tolère pas, de la part d'autres organes sociétaires, une quelconque concurrence par rapport à ses activités, et qu'il va même jusqu'à "imposer" l'abandon d'une activité, même peu importante, si celle-ci est de son ressort. »

<sup>167</sup> J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 32 : « De fait, toute l'histoire de l'Organisation est marquée par la tentative de définir le domaine du social et de l'économique. »

essaie-t-elle au lendemain de la crise économique de 1930 de s'assurer une place dans les grandes rencontres économiques mondiales en usant de l'adoption de nombreuses résolutions.

a. L'adoption de nombreuses résolutions à l'interne...

Les années trente, comme les années vingt, se caractérisent pour l'OIT d'un point de vue normatif par l'adoption d'un grand nombre de résolutions. Si celles-ci ne concernent pas toutes la crise qui sévit, leur contenu nous intéresse tout particulièrement dans la mesure où il cherche directement à résoudre les difficultés économiques d'alors.

L'offensive « résolutionnaire » commence par l'adoption en 1932, lors de la 16<sup>e</sup> session de la CIT, de la *Résolution concernant les mesures à prendre en vue de remédier à la crise actuelle* présentée par les délégués ouvriers Jouhaux, Mertens et Schürch<sup>168</sup>. Lors de cette conférence annuelle, tous n'ont qu'un seul mot à l'esprit : « la crise »<sup>169</sup>. Cette résolution est un appel à la collaboration entre les organisations internationales et la SDN. Elle demande également à être conviée et à pouvoir participer aux débats de la Conférence de Lausanne<sup>170</sup>.

La résolution de 1932 s'appuie sur le Préambule de la *Constitution de l'OIT* de 1919 et notamment sur son premier alinéa, « Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale », pour justifier juridiquement la nécessité d'intervenir dans le domaine économique<sup>171</sup>. Le

<sup>168</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, préc., note 130, à la page 839.

<sup>169</sup> P. W. MARTIN, « World Economic Reconstruction : An Analysis of the Economic Resolution adopted by the International Labour Conference », (1932) 26 *Int'l Lab. Rev.* 199, 199 : « The Sixteenth Session of the International Labour Conference, held in April 1932, was dominated by one absorbing consideration : the economic crisis and its social consequences. [...] Under such circumstances the creative work of the Conference necessarily centred around the question of world economic reconstruction. »

<sup>170</sup> Cf. *Infra* (Chapitre I, Section II, B, 2), b., « ... pour se faire entendre sur la scène internationale »).

<sup>171</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, préc., note 130, à la page 839. Cette résolution contient six considérants. Le premier fait état du fort taux de chômage qui fait suite à la crise économique de 1929. Le second met en garde contre une aggravation de la situation si le ralentissement de la croissance de l'activité industrielle se prolonge. Le troisième établit que cette situation menace la paix et l'harmonie universelles. Le quatrième rappelle que l'OIT a été créée pour empêcher de telles situations au moyen de la justice sociale (le considérant ne réfère pas directement

raisonnement relève du syllogisme : « la crise économique menace la paix et l'harmonie universelle, l'OIT a été instituée pour écarter les menaces à la paix et à l'harmonie universelle, donc l'OIT se doit de lutter et d'intervenir pour réguler la crise économique ». Pour ce faire, les trois instigateurs de la résolution adressent quatre mesures à la Société des Nations : 1) dresser une liste des travaux publics nationaux et internationaux et les exécuter afin de créer de l'emploi<sup>172</sup>, 2) que l'OIT et la SDN soient invitées à la Conférence de Lausanne organisée par la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne et qui doit se tenir à la mi-juin<sup>173</sup>, 3) régler les problèmes monétaires et liés au crédit et 4) travailler sur la conclusion de conventions permettant la reprise économique.

Enfin, lors de sa 18<sup>e</sup> session, en 1934, soit cinq ans après le début de la crise, l'OIT persistera dans son action avec l'adoption d'une autre *Résolution concernant les mesures à prendre en vue de remédier à la crise actuelle*<sup>174</sup>. Cette dernière résolution sonne davantage comme un rappel à l'égard de la SDN que l'OIT prie de bien vouloir veiller à l'application des mesures adoptées lors de la Conférence monétaire et économique initiée par la Société en 1933 et d'en tenir le BIT informé. Avec cette dernière intervention, la boucle semble bouclée.

#### b. ...pour se faire entendre sur la scène internationale

Les grandes conférences internationales du début des années trente sont essentiellement de nature politique et sont marquées à la fois par la volonté de régler les reliquats de la guerre de 1914-1918 et d'anticiper les risques liés à la montée du

---

au préambule de la *Constitution de l'Organisation* mais en reprend les termes). Le cinquième énonce que la justice sociale ne peut être établie qu'au moyen d'une économie stable. Pour parvenir à cette stabilité, les efforts des nations et des OI sont nécessaires selon l'OIT. Le sixième, enfin, juge que les travaux d'expertise des organes économiques et financiers de la SDN n'attendent plus que des décisions.

<sup>172</sup> Nous verrons que la piste des travaux publics pour pallier les crises économiques devient une réponse récurrente de l'OIT. Selon P. W. MARTIN, préc., note 169, 201, l'augmentation des travaux publics permettrait de relancer l'économie en favorisant l'emploi, en améliorant les infrastructures du pays, mais également en augmentant la consommation.

<sup>173</sup> Cf. *infra* (Chapitre I, Section II, B, 2), b., « ... pour se faire entendre sur la scène internationale »).

<sup>174</sup> « 1. Resolution concerning measures to overcome the economic crisis », dans CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XV. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 18<sup>e</sup> session, Genève, 1934, p. 662, à la page 662.

national-socialisme en Allemagne. C'est ainsi que se tiendront le 2 février 1932 à Genève la Conférence pour la réduction et la limitation des armements et en juin de la même année, la Conférence de Lausanne ayant pour objet le règlement de la question des réparations dues par l'Allemagne suite à la Première Guerre mondiale<sup>175</sup>. L'OIT n'y est pas amenée à jouer un rôle d'envergure. La situation n'y est pas propice. Le recul que prend l'Organisation par rapport à ces conférences est d'ailleurs de bon augure. En effet, certains considèrent que l'échec de la Conférence de Genève de 1932 signait la prémisse de la chute de la SDN<sup>176</sup>. Il faudra donc que l'Organisation attende l'année suivante et la tenue de la Conférence monétaire et économique de Londres de 1933 qui fait suite à celle de 1927<sup>177</sup> pour pouvoir entrer en scène.

La « Grande Conférence » de 1933 intervient dans un contexte de crise sans précédent. Comme ce fut le cas pour la conférence de 1927, la CIT adopte, quelques mois avant la tenue de l'événement, une résolution à cet effet<sup>178</sup>. Dans la rédaction de celle-ci, la CIT n'a pas froid aux yeux. En effet, elle n'hésite pas à dicter à la Conférence monétaire et économique, qui doit se réunir quelques jours plus tard, les mesures d'ordre économique qu'elle devra adopter<sup>179</sup>. La problématique ne se limite plus à celle des débuts de l'Organisation, à savoir la question du chômage, elle s'étend, pour l'OIT, à celle de la résolution de la crise et de tous les aspects connexes.

<sup>175</sup> Cette conférence réunissait des représentants français, anglais, italiens et allemands et devait traiter des réparations dues par l'Allemagne à la suite du premier Conflit mondial. Elle intervient à la suite du non-respect par l'Allemagne des conditions de réparation prévues dans le Traité de Versailles. Elle se soldera par un échec dans la mesure où l'Allemagne, à la suite de la Grande Dépression n'est pas en mesure de rembourser sa dette. Il faudra attendre 1980 pour que l'Allemagne parvienne à restituer le montant fixé en 1919 et revu à la baisse dans les années trente.

<sup>176</sup> Pierre GERBET, Victor-Yves GHEBALI et Marie-Renée MOUTON, *Société des Nations et Organisation des Nations-Unies*, Paris, Éditions Richelieu, 1973, p. 111 : « Pour beaucoup, la faillite de la conférence [de Genève] était déjà celle de la Société. »

<sup>177</sup> Cf. *Supra* (Chapitre I, Section I, C, 2), « L'épreuve des premières conférences économiques internationales »).

<sup>178</sup> « 1. Résolution adressée à la Conférence monétaire et économique mondiale, présentée par Sir Atul Chatterjee, représentant gouvernemental du Conseil d'administration à la Conférence monétaire et économique, M. Oersted, représentant patronal du Conseil d'administration à la Conférence monétaire et économique, et M. Jouhaux, représentant ouvrier du Conseil d'administration à la Conférence monétaire et économique [Commission des résolutions] », dans CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XIV. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 17<sup>e</sup> session, Genève, 1933, p. 686, à la page 686.

<sup>179</sup> BIT, préc., note 13, p. 24-26, résumé de la résolution adoptée lors de la 16<sup>e</sup> session de la CIT, p. 26 : « [La CIT] suggère à la Conférence monétaire et économique, en s'appuyant sur des considérations d'ordre social, les solutions d'ordre économique et financier qui lui paraissent devoir assurer, non seulement la prospérité et la paix économiques, mais la prospérité et la paix sociale. »

Ainsi, loin de se cantonner à édicter les finalités sociales que les membres de la conférence devront prendre en considération lors de leurs délibérations, la CIT adopte un rôle proactif à la limite du directif.

Suite à « l'échec »<sup>180</sup> de la Conférence de 1927 et face aux vœux exprimés par divers États d'instaurer des mesures nationales pour pallier la crise, l'OIT prône l'instauration d'une économie « dirigée ». Son plan d'action figurant dans sa résolution de 1933<sup>181</sup> se divise alors en cinq points : 1) rétablir la stabilité monétaire, 2) l'établissement d'une coopération internationale renforcée pour prévenir les futures crises, 3) la fin des rivalités économiques entre États via l'élimination des entraves au commerce international (libre échange), 4) l'augmentation du pouvoir d'achat et du niveau de vie des travailleurs, 5) la restauration de la circulation du capital par : (a) la mise en place de travaux publics d'envergure, (b) la sécurisation des rapports entre pays créditeurs et pays débiteurs pour permettre à ces derniers d'investir, et enfin (c) la coordination de l'ensemble des mesures sur une base internationale. L'idée de pallier le chômage par le financement de travaux publics de grande ampleur est donc toujours présente<sup>182</sup>. Elle est à l'origine de deux recommandations qui seront adoptées en 1937<sup>183</sup>. Ce thème récurrent est encore une fois un témoin de la volonté de l'OIT d'opérer dans le domaine économique<sup>184</sup>.

<sup>180</sup> Cf. *Supra* (Chapitre I, Section I, C, 2), « L'épreuve des premières conférences économiques internationales ». Rappelons ici que l'OIT considérait la Conférence économique générale de 1927 comme un échec pour elle. Elle ne s'était pas vu attribuer le rôle qu'elle espérait et les débats n'avaient pas porté sur les questions chères à l'Organisation. Pour autant, cet échec est relatif dans la mesure où il s'agit des premiers pas de l'OIT sur la scène économique internationale.

<sup>181</sup> Préc., note 178.

<sup>182</sup> Cf. *Supra* (Chapitre I, Section II, B, 2), a., « L'adoption de nombreuses résolutions à l'interne ». Rappelons que l'on retrouvait déjà cette idée dans la *Résolution de la CIT de 1932 concernant les mesures à prendre en vue de remédier à la crise actuelle*.

<sup>183</sup> Ces deux recommandations ont aujourd'hui été retirées (preuve de l'adoption contextuelle de ces mesures), il s'agit des recommandations n° 50 et 51. *Recommandation n° 50 sur les travaux publics (collaboration internationale)*, 23 juin 1937, retirée, Genève; *Recommandation n° 51 sur les travaux publics (organisation nationale)*, 22 juin 1937, retirée, Genève.

<sup>184</sup> Lire en ce sens J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 35 : « Cette mesure dépasse largement la portée du simple palliatif social prévu par la Recommandation n°1 sur le chômage (1919), qui suggérait de réserver les travaux publics pour les périodes de fort chômage. Thomas élargit considérablement la portée de cette recommandation en proposant l'organisation de travaux publics internationaux non comme un palliatif social, mais comme un remède authentique à la crise. » Ces considérations nous amènent à affirmer qu'avec la crise de 1929, l'OIT prend pleinement possession de la situation et s'attaque au problème sans égard à la délimitation de ses compétences, comme cela pouvait être le cas, nous l'avons vu, lors de la crise de 1920.

L'OIT parvient à saisir la crise du début des années trente comme une opportunité pour se lancer sur le devant de la scène internationale<sup>185</sup>. L'évolution des théories économiques y a beaucoup contribué. En effet, alors que la crise des années vingt s'inscrit dans un contexte libéral dominé par la théorie du « laissez-faire, laissez-passer », celle du début des années trente génère un climat davantage interventionniste de la part des États<sup>186</sup>. L'approche keynésienne<sup>187</sup> séduit et profite à une OIT qui s'y reconnaît davantage que dans le libéralisme<sup>188</sup>.

L'OIT des premières années se caractérise donc par sa vitalité, son audace et ses ambitions, notamment en matière économique. Ses débuts s'inscrivent définitivement comme l'âge d'or des résolutions, instruments de *soft law* par excellence. Édictant les objectifs à atteindre, celles-ci constituent bien souvent une prémisses à l'intervention de l'Organisation sur la scène internationale, voire à l'adoption de normes davantage contraignantes sous la forme de conventions.

Les crises économiques de l'entre-deux-guerres ont constitué autant de moyens pour la jeune organisation d'affirmer ses compétences et de s'afficher sur de nouveaux fronts. Cela s'explique aisément eu égard aux effets dévastateurs des crises d'une telle ampleur. Celles-ci ont créé un terreau fertile à l'adoption des normes internationales du travail notamment en matière d'emploi<sup>189</sup>. Ainsi, l'immixtion progressive de l'OIT dans le domaine économique culmine après la Grande

---

<sup>185</sup> Laurence Helfer conclut ainsi son propos dans L. R. HELFER, préc., note 7, p. 725 : « Periods of major economic or political instability created opportunities to overhaul the organization's mandate and functions. »

<sup>186</sup> J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 37.

<sup>187</sup> Rappelons que cette doctrine se caractérise par le rejet de l'idée selon laquelle l'économie peut être régulée par les seuls marchés (c'est-à-dire par la loi de l'offre et de la demande). De plus John Maynard Keynes se prononçait en faveur de l'interventionnisme étatique, notamment pour favoriser la relance en situation de crise.

<sup>188</sup> G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, préc., note 119, p. 175 : « It should, of course, be noted that this was the side [keynesian] whose ideas were far closer to the core ILO values of tripartism and social justice than the alternative laissez-faire school of economics. Equally, however, there was also a sound intellectual basis for this choice that had been established by ILO economists. »

<sup>189</sup> *Id.*, p. 176 : « The 1920s and 1930s thus appeared to have been a good period in the ILO's work on employment. It chose the right issues in each period and played a credible role of policy advocacy in line with its mandate to alleviate unemployment and advance social progress. »

Dépression de 1929, à un moment où l'Organisation, pour pallier les maux sociaux, n'a d'autres choix que de s'attaquer au cœur du problème : l'économique. Les deux premières crises que connaît l'Organisation, loin de l'abattre, lui assurent une légitimité dans le domaine social en lui permettant de démontrer son utilité et en lui donnant un prétexte pour élargir ses compétences dans le domaine économique face aux autres OI.

Nous l'avons vu, l'OIT des vingt premières années se caractérise par sa détermination à agir sur tous les fronts, y compris ceux ne relevant pas, selon une interprétation littérale, des compétences qui lui avaient été reconnues en 1919. Cette vitalité et cette force permettent sans nul doute d'expliquer sa survie à la suite de la Deuxième Guerre mondiale de 1939-1945 alors même que l'organe central que constituait la SDN disparaît. L'autonomie dont elle a fait preuve au cours des premières années de son existence lui permet ainsi d'affronter une nouvelle ère : celle de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cette dernière se caractérise par de nouveaux défis, de nouveaux concurrents mais également de nouvelles crises davantage politiques qu'économiques.

## Chapitre II. Sous l'ONU : faire face à la crise de la gouvernance mondiale

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, l'OIT devient en 1946 la première institution spécialisée de l'ONU<sup>190</sup>. Elle réussit la double performance de survivre à la SDN<sup>191</sup> et de redéfinir de façon audacieuse<sup>192</sup> ses objectifs à travers la *Déclaration de Philadelphie*<sup>193</sup> de 1944.

Le présent chapitre s'intéressera à l'évolution de l'OIT sous l'ONU, de 1945 à la crise de 2008. Si la période considérée ne subit pas de crise économique aux effets aussi « spectaculaires » que celles de 1920, 1929 ou 2008, l'action normative de

---

<sup>190</sup> Cela fait suite à l'accord passé entre l'OIT et l'ONU signé à New York le 30 mai 1946 (BIT, *Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail*, Bulletin officiel du BIT, vol. XXIX, 1946, n°4, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/agreements/nu.htm>>). Pour une définition du terme « institution spécialisée » en droit international, lire : P. REUTER et J. COMBACAU, préc., note 6, p. 347 : « On appelle Institutions spécialisées les organisations à vocation universelle, exerçant leurs fonctions dans un secteur spécialisé mais assez large ; créées ou recrées par les États au lendemain de la dernière guerre, et entretenant avec l'O.N.U., aux termes des accords que chacune a passés avec elle, des rapports de coordination et quelquefois de semi-subordination. Mais les Institutions spécialisées ne sont pas des “organes” de l'O.N.U. ; institutionnellement, elles en sont indépendantes et constituent des “organisations” autonomes, ayant leurs propres organes. » Lire également Hector G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ et Alain EUZEBY, *L'Organisation internationale du travail (OIT)*, 1<sup>re</sup> éd., coll. « Que sais-je? », Paris, P.U.F., 1997, p. 21.

<sup>191</sup> De l'avis de certains, cette survie est en partie imputable à sa gestion de la crise de 1929. Lire en ce sens : Steve HUGHES et Nigel HAWORTH, *The International Labour Organization (ILO): coming in from the cold*, New York, Routledge, 2011, p. 94 : « one of the ways in which the ILO came to survive the demise of the League of Nations was by becoming a repository of knowledge and policy advice about responses to economic and social crisis. »

<sup>192</sup> Nous le verrons, l'audace de la *Déclaration de Philadelphie* réside, notamment, dans les compétences que l'Organisation se reconnaît en matière économique. Elle pose en effet le principe de la primauté des objectifs sociaux sur ceux de politique économique.

<sup>193</sup> La *Déclaration de Philadelphie* actualise les objectifs de l'OIT au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Elle permet également de souligner les priorités de l'Organisation et de dégager quatre principes fondamentaux : 1) le travail n'est pas une marchandise, 2) l'importance de la liberté d'expression et d'association, 3) la lutte contre la pauvreté et 4) le tripartisme. Cette déclaration sera annexée à l'acte constitutif de 1919 en 1946 et donnera un nouveau souffle à l'Organisation (BIT, préc., note 138). C'est l'article 1(1) de la Constitution qui garantit l'annexion de la *Déclaration de Philadelphie* à la Constitution de 1919 : « Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule de la présente Constitution et dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail qui a été adoptée à Philadelphie le 10 mai 1944 et dont le contenu figure en annexe à la présente Constitution. »

l'Organisation dans un monde en mutation n'en reste pas moins intéressante dans une perspective comparative. Aussi, peut-on porter un premier constat qui dominera notre propos tout au long de ce chapitre : l'emploi, thème privilégié, nous l'avons vu, des situations de crise, imprègne définitivement le mandat d'après-guerre de l'Organisation. Cette mission s'inscrit par ailleurs sous la coupe des Nations Unies qui ont fait de la coopération économique et sociale l'une de leur principale fonction<sup>194</sup>.

La période considérée se caractérise également par la présence de nouvelles organisations internationales issues ou non du système onusien. Dans un contexte de mondialisation accrue, une coopération entre l'ensemble des acteurs en présence ne peut être que propice à la résolution des nouvelles difficultés liées à la dérèglementation économique et sociale. La collaboration paraît d'autant plus nécessaire entre les institutions en charge des questions économiques et sociales pour ce qui a trait au thème de l'emploi<sup>195</sup>. Pour autant, ces organisations semblent jouer leur propre survie dans la préservation de leur indépendance. Nous verrons comment l'OIT se positionne au sein de cette nouvelle concurrence institutionnelle et dans ce monde en mutation.

Il conviendra donc d'appréhender l'ère onusienne à travers les crises politiques et économiques que rencontre l'OIT entre 1945 et 2008 (section I) avant de comprendre la nouvelle dynamique institutionnelle dans laquelle l'Organisation évolue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (section II).

---

<sup>194</sup> M. TORTORA, préc., note 12, p. 223 : « le système des NU naît sous le signe de l'égalité entre ses deux fonctions principales : le maintien de la paix (ou la sécurité collective), et la coopération économique et sociale ».

<sup>195</sup> H. G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ et A. EUZEBY, préc., note 190, p. 100, « étant donné la mondialisation croissante de l'économie, le défi de l'emploi et de la pauvreté ne peut être relevé, au niveau international, que par une amélioration du fonctionnement de l'économie mondiale; ce qui implique, en tout état de cause, une collaboration plus étroite entre l'OIT, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le FMI et la Banque mondiale ».

## **Section I. L'OIT sous l'ONU : galvanisée par les crises politiques, dépassée par les crises économiques**

L'évolution de l'OIT sous l'ONU est marquée de deux phases majeures : une première période correspondant à « l'âge d'or » de l'Organisation qui saisit les crises politiques pour s'affirmer et qui atteint son paroxysme en 1969 (A) et une seconde période marquée par le désengagement de l'Organisation face aux difficultés économiques et à la mondialisation croissante (B).

### **A- Les trente glorieuses ou le *golden age* de l'OIT (1945-1970)**

La période de forte croissance économique qui s'écoule entre 1945 et 1973, généralement surnommée « trente glorieuses », correspond également à un intervalle prospère pour l'OIT. Cette ère est marquée par une crise de nature politique et économique suite à la décolonisation (1), événement dont l'Organisation parvient à se saisir pour se renforcer et ce, notamment grâce au développement de la notion d'emploi (2).

#### *1) La « crise » de la décolonisation et les nouveaux défis de la mondialisation*

La période que nous nous proposons d'étudier dans la présente section, à savoir les années 1945-1970, est marquée par deux vagues de décolonisation successives : la première en Asie (de 1945 à 1955) et la seconde en Afrique (de 1955 à 1975). D'un point de vue purement quantitatif, cela paraît être de bon augure pour l'Organisation. Ainsi, cet épisode historique a pour effet d'augmenter considérablement le nombre d'États membres au sein de l'OIT<sup>196</sup>. L'universalisme étant l'un des objectifs

---

<sup>196</sup> En ce sens, nous référons les lecteurs au tableau récapitulatif et à l'analyse effectuée par Victor-Yves Ghebali dans V.-Y. GHEBALI, préc., note 34, p. 49 et 50 : « En somme, on peut constater que les effectifs étatiques de l'Organisation ont doublé par rapport à 1958 et triplé par rapport au niveau de 1946. » Voir également l'annexe IV pour illustrer notamment le pic d'adhésions observé pour l'année 1960, année record qui coïncide avec l'admission de 16 nouveaux États membres. Notons enfin que l'adhésion de nouveaux États, sous l'ONU, peut se faire suivant deux procédures : soit l'État candidat est membre de l'ONU, il suffit alors pour ses représentants d'accepter formellement les obligations qui découlent de la *Constitution de l'OIT* pour en devenir membre (article 1(3) de la

principaux formulés par les fondateurs de l'Organisation<sup>197</sup>, le fait qu'un nombre croissant et exponentiel d'États y adhèrent a pour effet de conforter, confirmer et renforcer l'OIT dans ses premiers pas sous l'ère onusienne.

Toutefois, l'adhésion d'un nombre croissant de nouveaux États apparaît également comme la première difficulté à laquelle l'Organisation doit faire face sous l'ère onusienne. En réalité, c'est davantage la nouvelle diversité économique de ses États membres qui va constituer un nouveau défi pour l'OIT. Le problème que rencontre alors l'Organisation ne nous intéresse pas dans l'optique analytique qui était la nôtre jusqu'alors, à savoir l'étude de crises économiques et financières « classiques ». Toutefois, la décolonisation est à l'origine d'une autre forme de crise économique qui se manifeste à travers la prise de conscience mondiale du « fossé » qui sépare les pays développés de ceux en voie de développement<sup>198</sup>. Les organisations internationales, dont l'OIT, devront désormais tenir compte de la pluralité économique et sociale de leurs membres.

Le phénomène historique de décolonisation est d'un grand intérêt pour comprendre l'évolution de l'engouement pour la notion d'emploi. La prise de conscience mondiale eu égard aux divers degrés de développement étatique a un pendant social. En effet, jusqu'alors, les préoccupations de l'OIT étaient avant tout de garantir de bonnes conditions de travail à ceux qui détenaient déjà un emploi. Dorénavant, il s'agit de garantir un emploi pour tous. Si les questions de l'emploi et du chômage apparaissent dès l'origine de l'Organisation<sup>199</sup>, ce n'est qu'à compter de

---

*Constitution de l'OIT*, soit l'État candidat n'est pas membre de l'ONU, il lui faudra alors obtenir l'autorisation des deux tiers des délégués présents à la session ainsi que des deux tiers des délégués gouvernementaux présents et votants puis accepter formellement les obligations découlant de la *Constitution de l'OIT* (article 1(4) de la *Constitution de l'OIT*).

<sup>197</sup> L. R. HELFER, préc., note 7, 673 et 674. L'auteur note que cet objectif visant à faire de l'OIT une organisation universelle rassemblant le plus grand nombre d'États s'explique non seulement par la volonté de faire respecter les NIT partout dans le monde mais également en raison de l'effectivité de sa lutte contre le *dumping* social. Plus il y aura d'États membres au sein de l'Organisation et donc d'États se conformant aux NIT qu'elle émet, moins il y aura d'avantage comparatif basé sur les normes sociales et poussant à une « course vers le bas » en la matière.

<sup>198</sup> *Id.*, 692 : selon l'auteur, on assiste ainsi à l'issue de la décolonisation à une véritable bataille entre les pays dits du « sud » et ceux dits du « nord ».

<sup>199</sup> Cf. *Supra* (Chapitre I, Section II, A, 2), « Analyse qualitative : les premières manifestations de la quête du plein emploi » ; *Convention n° 1 sur la durée du travail (industrie)*, 28 novembre 1919, Washington.

la décolonisation qu'elles deviennent un enjeu majeur de l'OIT. L'Organisation essaie dès lors d'assurer un emploi à ceux qui n'en ont pas, tout en garantissant un emploi décent à ceux qui en ont un.

Cela s'explique par le fait que pendant l'entre-deux guerre l'emploi était abordé uniquement du point de vue des pays industrialisés tandis qu'après la Seconde Guerre mondiale, l'OIT doit pleinement prendre en compte les pays en voie de développement et les problèmes d'emploi qu'ils rencontrent<sup>200</sup>. L'OIT considère que si le plein emploi au sein d'un pays favorise la réduction des inégalités entre les travailleurs de ce territoire, il est possible d'avancer que le plein emploi à l'échelle mondiale sera de nature à réduire le déséquilibre économique global<sup>201</sup>. Par ailleurs, le travail n'est-il pas « la principale issue à la pauvreté »<sup>202</sup>? À partir des années soixante, le fort taux de chômage pousse donc l'OIT à faire de l'emploi un de ses principaux objectifs<sup>203</sup>. Nous reviendrons ci-après sur ce regain d'intérêt pour la notion d'emploi mais gardons à l'esprit que la décolonisation y a sa part de responsabilité.

D'un point de vue juridique, la décolonisation marque un tournant en matière d'élaboration des NIT produites par l'OIT. En effet, en raison de la diversité économique de ses États membres, l'Organisation tend à développer des normes plus « souples » afin de permettre au plus grand nombre d'États d'y adhérer et ce, indépendamment de leur niveau de développement économique<sup>204</sup>. En ce sens, « la

---

<sup>200</sup> Louis EMMERIJ, « The Employment Problem and the International Economy », (1994) 133 *ILR* 449, 456 ; V.-Y. GHEBALI, préc., note 34, p. 128 : « Ce ne fut cependant qu'au début des années soixante, à partir de l'entrée massive des pays nouvellement indépendants, que l'OIT commença à prendre conscience de la véritable nature du problème global de l'emploi, à savoir que celui-ci n'était pas un phénomène transitoire, mais un problème à long terme situé "au cœur de la politique sociale". »

<sup>201</sup> Guy STANDING, « The International Labour Organization », (2010) 15 *New Political Economy* 307, 309 : « Like others at the time it [the ILO] presumed that "Full Employment" could be maintained and that it would induce a reduction in inequality. »

<sup>202</sup> Lire les propos de Juan Somavia retranscrits dans Jean-Michel SERVAIS, *Normes internationales du travail*, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 127.

<sup>203</sup> A. E. ALCOCK, préc., note 148, p. 351

<sup>204</sup> Lire en ce sens : Nicolas Valticos, « Droit international du travail », dans G. H. CAMERLYNCK, *Droit du travail*, t. 8, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1983, p. 89 : « la technique suivie dans l'élaboration des normes a été, au cours des 30 dernières années, marquée par le souci croissant de donner toute la souplesse nécessaire à des textes destinés à des pays dont les conditions économiques et sociales, comme les systèmes juridiques, varient considérablement. »

souplesse des normes est le prix de leur universalité »<sup>205</sup>. La flexibilité normative se manifeste à la fois<sup>206</sup> à travers le contenu des normes<sup>207</sup> et ce, conformément aux exigences constitutionnelles de l'article 19(3) de la Constitution de 1919<sup>208</sup>, mais également à travers les supports normatifs de ces dispositions (aussi assiste-t-on à l'adoption croissante de recommandations non contraignantes au détriment des conventions)<sup>209</sup>.

Enfin, cette période est également l'occasion pour l'Organisation de réaliser que malgré la forte croissance économique qui prévaut pendant les trente glorieuses (1945-1973), cela ne garantit pas une croissance parallèle de l'emploi<sup>210</sup>. On assiste peu à peu à l'élaboration d'un nouveau paradigme : si la croissance ne garantit pas l'emploi, alors rien ne sert de s'obstiner à favoriser la première, mieux vaut protéger

---

<sup>205</sup> Propos de Nicolas Valticos dans Nicolas VALTICOS, « Les conventions de l'Organisation internationale du Travail à la croisée des anniversaires », (1996) 100 *Revue générale de droit international public* 5, 36.

<sup>206</sup> Isabelle Duplessis nous met en garde s'agissant de la qualification de *soft law* dans I. DUPLESSIS, préc., note 27, à la page 81, note 54 : « Les controverses autour de la *soft law* proviennent souvent de ce qu'on ne spécifie pas s'il s'agit de la mollesse de la proposition normative elle-même ou de l'élasticité de l'instrument qui la porte. » Il appert que la décolonisation donne naissance à des normes au contenu et au support « mous ».

<sup>207</sup> Suite à la décolonisation, Isabelle Duplessis dénote l'utilisation accrue des clauses dites de « flexibilité » prévues dès 1919 à l'article 19(3) de la *Constitution de l'OIT*. Ces clauses visent à faire face à l'hétérogénéité des États au niveau de développement variable. *Id.*, à la page 100. Lire également : V.-Y. GHEBALI, préc., note 34, p. 253. L'auteur dresse une liste des différentes manifestations de souplesse contenues dans les NIT. Selon lui, elle se manifeste : à travers la possibilité laissée aux États membres de n'adhérer qu'à certaines parties d'une convention, à travers la possibilité laissée aux États membres de limiter l'application d'une convention à une certaine partie de son territoire, à travers la dérogation temporaire ou permanente à une convention en raison des difficultés d'un État membre, à travers les dispositions permettant la suspension d'une convention en cas de force majeure, à travers les formulations laissant aux États membres certaines libertés quant aux modalités d'application des conventions ou bien encore à travers la souplesse dans les termes utilisés dans les instruments émis par l'OIT et dans leur généralité.

<sup>208</sup> *Constitution de l'OIT* de 1919, art. 19(3) : « Modifications répondant à des conditions locales particulières. En formant une convention ou une recommandation d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays. »

<sup>209</sup> Ainsi, 121 conventions seront adoptées entre 1945 et 2012 tandis que 128 recommandations l'étaient dans le même temps. L'écart est mince, certes, mais il montre que certaines recommandations ne sont pas des recommandations d'application adoptées en vue de l'application de conventions. Certaines ont été adoptées indépendamment de conventions, elles sont « autonomes ».

<sup>210</sup> L. EMMERIJ, préc., note 200, 456 : « towards the end of the 1960s it became clear that economic growth alone was not enough to deal with the social-economic problems of employment, income distribution and poverty, among others ».

le second. De plus, si la première ne peut garantir le second, l'inverse n'est peut-être pas vrai.

## 2) L'emploi : outil de renforcement de l'Organisation

Nous l'avons vu, l'OIT favorise la notion d'emploi à compter de la Grande Dépression de 1930. Sous l'ONU, la notion est reprise en approfondissant davantage le concept. En effet, alors qu'en 1930 « la promotion de l'emploi » vient remplacer « la prévention du chômage »<sup>211</sup>, à partir de 1945, la notion vise quant à elle le plein emploi en corrélation avec l'idée de croissance économique<sup>212</sup>. L'utilisation de la notion d'emploi est stratégique dans la mesure où elle se veut plus large que celle de chômage<sup>213</sup>. Aussi, certains auteurs seraient prêts, par exemple, à inclure dans les problèmes de l'emploi celui de la pauvreté<sup>214</sup>. Cet élargissement serait conceptuellement impossible si l'on s'en tenait à la seule notion de « lutte contre le chômage ».

Nous nous proposons d'expliquer les contours et l'intérêt du thème de l'emploi pour l'Organisation (a) avant d'analyser deux types d'instruments illustratifs de l'engouement pour cette notion : les « traditionnelles » conventions et recommandations (b) et le *Programme mondial de l'emploi* de 1969 (c).

---

<sup>211</sup> Nous reprenons ici les expressions retenues dans : Francis MAUPAIN, « Nouvelle fondation ou nouvelle façade? La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) », (2009) 7 *Droits fondamentaux*, 13.

<sup>212</sup> Pour une présentation de l'évolution de l'utilisation de la notion d'emploi par l'OIT, lire V.-Y. GHEBALI, préc., note 34, p. 127 et 128. David Morse fait également état de ce changement terminologique qui, selon lui, est la manifestation de la modification du mandat de l'OIT dans la *Déclaration de Philadelphie*. Selon l'ancien Directeur Général, les missions de l'OIT d'après guerre sont davantage « positives » que dans le passé. Ainsi, « au lieu de dire qu'il fallait prévenir le chômage, on y parlait des moyens d'assurer la plénitude de l'emploi et de contribuer ainsi à l'élévation des niveaux de vie ». (David A. MORSE, *L'origine et l'évolution de l'Organisation internationale du travail et son rôle dans la communauté mondiale*, Paris, Librairie sociale et économique, 1969, p. 35).

<sup>213</sup> À titre d'exemple, en partant de « stratégies d'emploi » avec le *Programme mondial de l'emploi*, le BIT a élaboré en 1976 une « stratégie des besoins essentiels ». Lire en ce sens David TURNHAM et OCDE, *Emploi et développement : un nouveau bilan*, coll. « Étude du Centre de développement », Paris, Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, 1993, p. 211.

<sup>214</sup> C'est la conclusion d'une section intitulée « Qu'entendons-nous par "problème de l'emploi" ? » dans *id.*, p. 33 et 34.

### a. L'emploi : un objectif prioritaire<sup>215</sup>

La question de l'emploi est particulièrement pertinente pour les fins de notre étude dans la mesure où elle est systématiquement et intrinsèquement liée aux questions économiques. Invariablement reprise en temps de crise<sup>216</sup>, cette notion constitue également la voie d'entrée privilégiée de l'OIT pour s'introduire dans le domaine économique. En dehors des tumultes économiques, la notion peut également bénéficier des périodes prospères qui lui sont opportunes. C'est ainsi que l'Organisation a su profiter des Trente glorieuses, période économique durant laquelle la prévalence de l'État providence favorisait l'objectif du plein emploi. Cette période marquée par la doctrine économique keynésienne au sein des pays développés était donc propice au redéploiement de ce dessein<sup>217</sup>.

Rappelons que depuis 1946, le plein emploi figure parmi les objectifs constitutionnels de l'OIT. Ainsi, le préambule de la Constitution de 1919, qui, nous l'avons vu, prévoyait la « lutte contre le chômage » se voit renforcé par la *Déclaration de Philadelphie* qui prévoit « la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie »<sup>218</sup>. La nouvelle annexe à la Constitution se préoccupe par ailleurs

<sup>215</sup> Selon Alfred Wisskirchen, c'est dès 1969 et avec les prémisses du Pacte mondial de l'emploi, que David Morse prend conscience de la priorité qui doit être accordée à l'emploi. Alfred WISSKIRCHEN, « Le système normatif de l'OIT : Pratique et questions juridiques », (2005) 144 *RIT* 267, 274 : « Plus que jamais, les instruments de l'OIT doivent être examinés pour vérifier leur cohérence avec les objectifs de créer des emplois [...] David Morse, ancien Directeur général du BIT, en avait conscience lorsque, dans son rapport à la 53<sup>e</sup> session de la CIT, en 1969, il écrivait [...] que la préoccupation première n'était plus l'amélioration des conditions de travail et d'emploi de ceux qui ont déjà du travail, mais le sort de ceux qui n'ont pas de possibilités d'emploi. » Notons qu'Alfred Wisskirchen a participé en tant que délégué employeur allemand aux Conférences internationales du Travail qui se sont tenues entre 1969 et 2004. Il est par ailleurs un auteur incontournable pour qui s'intéresse aux NIT dans la mesure où il a siégé à la Commission de l'application des conventions et recommandations pendant vingt-huit ans et était vice-président et porte-parole des employeurs au sein de cette même commission entre 1983 et 2004.

<sup>216</sup> L'ancien Directeur parle en ce sens de « longue tradition » s'agissant de la reprise de la notion d'emploi en temps de crise. Lire David A. MORSE, « Le Programme mondial de l'emploi », (1968) 97/6 *RIT* 561, 562 et 563 : « Ce n'est pas chose nouvelle pour l'O.I.T. que d'aborder de manière constructive la question de la création d'emplois. Au cours de la dépression des années trente, la Conférence internationale du Travail a adopté des recommandations relatives aux travaux publics et à d'autres mesures tendant à augmenter la demande, en tant que moyens de lutte contre le chômage, surtout dans les pays industrialisés. »

<sup>217</sup> Au sujet de l'opportunité que représentait l'après-guerre pour développer les mesures sociales et notamment les NIT, lire : Bob HEPPLE, *Labour laws and global trade*, Oxford, Hart, 2005, p. 33.

<sup>218</sup> *Déclaration de Philadelphie*, article III(a). H. G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ et A. EUZEBY, préc., note 190, p. 95 : « Cette Déclaration [la *Déclaration de Philadelphie*] a donné à l'OIT un mandat très

des interactions entre l'économique et le social<sup>219</sup>. Elle permet également d'élargir les compétences de l'Organisation et servira de base juridique à l'OIT pour justifier ses nouvelles interventions en matière de politique économique nationale et mondiale<sup>220</sup>.

b. Le recours aux instruments normatifs « traditionnels » pour favoriser l'emploi

Les premiers et principaux instruments normatifs émis par l'OIT au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour traiter de la question de l'emploi sont la *Convention n° 122 sur la politique de l'emploi* de 1964 et la *Recommandation n° 122 sur la politique de l'emploi* adoptée la même année. Les États, en ratifiant la *Convention sur la politique de l'emploi*, s'engagent à promouvoir le plein emploi productif et librement choisi. La politique de l'emploi devra tenir compte du niveau de développement de l'État dans laquelle elle est mise en place. Par ailleurs, les mesures adoptées pour atteindre les objectifs fixés par la convention devront être déterminées et revues régulièrement. Enfin, les représentants des travailleurs et des employeurs devront être consultés au sujet des politiques de l'emploi à mettre en œuvre. Ces directives et objectifs généraux sont complétés par la *Recommandation n° 122 sur la politique de l'emploi* de 1964 qui définit les objectifs de la politique de l'emploi et en précise les principes généraux. La recommandation cible également les

---

large pour s'intéresser aux conséquences sociales de tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier et pour collaborer avec tous les organismes internationaux exerçant des responsabilités dans ces domaines. » Notons en effet que la Partie IV de la *Déclaration de Philadelphie* contient des recommandations éminemment économiques. Elle recommande notamment d'« éviter des fluctuations économiques graves ». L'instrument constitutif se prononce donc lui-même sur des questions économiques, il s'agit d'une véritable consécration, d'une codification de la compétence économique largement revendiquée et acquise sous la SDN. Lire en ce sens M. TORTORA, préc., note 12, p. 216.

<sup>219</sup> H. G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ et A. EUZEBY, préc., note 190, p. 17 : « Dans le domaine économique et financier, la Déclaration de Philadelphie exprime un intérêt qui est justifié par les interdépendances entre les questions économiques et les questions sociales. » Pour Alain Supiot, la *Déclaration de Philadelphie* « avait entendu mettre l'économie et la finance au service des principes de dignité humaine et de justice sociale » (Alain SUPIOT, « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », (2010) 149 *RIT* 165, 174).

<sup>220</sup> Sur les nouvelles assises constitutionnelles de l'OIT en matière de politique économique et sociale, lire Eddy LEE, « La Déclaration de Philadelphie : rétrospective et prospective », (1994) 133 *RIT* 513, 514-516. L'OIT quant à elle relativise l'impact de la *Déclaration de Philadelphie* en regrettant qu'« immédiatement après la guerre, la conception du nouveau système multilatéral a largement relégué à l'arrière-plan la demande de l'OIT d'un mandat économique large » (OIT, « L'OIT dans un long combat pour doter l'économie mondiale d'une base sociale », (2010) 70 *Travail* 2, 2).

problèmes de l'emploi liés au sous-développement économique et traite ainsi de la politique des investissements et des revenus, de la promotion de l'emploi industriel, de celle de l'emploi rural et de la croissance démographique. Elle s'attache également à préciser le rôle des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations dans la promotion du plein emploi productif et librement choisi. Enfin, la recommandation incite les membres à coopérer au sein d'une action internationale visant à faciliter la réalisation des objectifs de la politique de l'emploi.

La *Convention n° 122*, classée « prioritaire »<sup>221</sup> en 2002, avait recueilli 105 ratifications en date du 11 juin 2012 alors que l'OIT comptait 185 États membres. Elle fait suite à l'adoption d'une résolution allant dans le sens du plein emploi lors de la CIT de 1961<sup>222</sup>. Preuve de l'importance qui lui est accordée, cette convention se verra complétée en 1984 par la *Recommandation n° 169 concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires)*<sup>223</sup> de 1984. Cette dernière introduit la notion de « droit au travail ».

La *Convention n° 122* se donne pour objectif dans le quatrième considérant de son préambule d'« assurer l'expansion économique fondée sur le plein emploi, productif et librement choisi ». Cette convention est adoptée dans un climat où l'on présage les effets nocifs que peut produire la mondialisation de l'économie (et qui

---

<sup>221</sup> Notons que les conventions prioritaires détiennent « une place centrale au sein du système normatif de l'OIT » selon le GROUPE DE TRAVAIL SUR LA POLITIQUE DE REVISION DES NORMES (GROUPE DE TRAVAIL CARTIER), préc., note 108, p. 5. Elles sont au nombre de quatre : une concernant la politique de l'emploi (la *Convention n° 122 sur la politique de l'emploi* de 1964), deux concernant l'inspection du travail (la *Convention n° 81 sur l'inspection du travail* de 1947 et la *Convention n° 129 sur l'inspection du travail (agriculture)* de 1969) et une concernant les consultations tripartites (la *Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail* de 1976). De plus, « [L]es États parties à ces conventions sont tenus de soumettre tous les deux ans un rapport sur l'application de celles-ci, en vue d'un examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. » (p. 5) Le cycle d'examen des rapports concernant les normes prioritaires, à l'instar de celui des normes fondamentales, est donc davantage soutenu que pour les conventions ordinaires. En effet, les conventions prioritaires et fondamentales doivent faire l'objet, tous les deux ans, d'un rapport auprès de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations émis par chaque État qui les a ratifiées tandis que les autres conventions ne font l'objet d'un tel contrôle que tous les cinq ans.

<sup>222</sup> CIT, « XVI. Resolution concerning Employment Policy », dans INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, Resolutions Adopted by the International Labour Conference at Its 45th Session, Geneva, 1961, p. 16.

<sup>223</sup> *Recommandation n°169 concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires)*, 26 juin 1984, Genève.

verront le jour dès 1974<sup>224</sup>). Elle intervient également dans le contexte de décolonisation, à une époque où l'OIT aperçoit encore dans la croissance économique des pays en voie de développement une formidable occasion de promouvoir le plein emploi<sup>225</sup>. Le préambule de la convention renvoie à la *Déclaration de Philadelphie* en ce qui a trait aux objectifs de plein emploi. Il est également intéressant de relever, pour les fins de notre propos, que la *Convention n° 122* souligne à l'alinéa 3 de son article 1<sup>er</sup> que la politique de l'emploi qui y est prescrite doit tenir compte des rapports qu'entretiennent les objectifs sociaux et économiques.

L'adoption de la *Convention n° 122* est une prémisse à celle d'autres mesures conventionnelles en faveur de l'emploi<sup>226</sup>. Toutes n'auront cependant pas le même « rang » aux yeux de la classification élaborée par le Groupe de travail sur la politique de révision des normes (Groupe de travail Cartier) de 2002<sup>227</sup>. Ainsi, seule la *Convention n° 122* jouit du statut de convention « prioritaire » dans ce qui ressemble bien à une hiérarchie des NIT établie d'elle-même par l'OIT. Par ailleurs, ces normes sur l'emploi ne jouissent pas toutes du taux exceptionnel de ratification dont bénéficie la *Convention n° 122*<sup>228</sup>. Enfin, la souplesse de la *Convention n° 122*

---

<sup>224</sup> Cf. *Infra* (Chapitre II, Section I, B, 1), « Le retour des crises économiques dans une nouvelle économie mondialisée »).

<sup>225</sup> Cette considération selon laquelle l'emploi devrait être favorisé par la croissance économique prévaudra jusqu'à la fin des années soixante. Lire en ce sens D. TURNHAM et OCDE, préc., note 213, p. 177. À compter des années soixante-dix et avec la mise en place du *Programme mondial de l'emploi* par l'OIT, le problème est posé sous un autre angle. Dorénavant, la croissance devient un instrument pour favoriser l'emploi. Ce dernier est également perçu comme un instrument pour favoriser la croissance. L'un sert l'autre et inversement. *Id.* p. 206 et 215 : « Pour la plupart des économies, une forte croissance économique – si tant est qu'elle doive être obtenue – doit se faire par l'emploi d'une main-d'œuvre importante. »

<sup>226</sup> Nous référons ici à la *Convention n° 142 sur la mise en valeur des ressources humaines*, 23 juin 1975, Genève ; la *Convention n° 158 sur le licenciement*, 22 juin 1982, Genève ; la *Convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage*, 21 juin 1988, Genève.

<sup>227</sup> Ce groupe de travail a établi une classification des normes internationales du travail édictées par l'OIT. Les conventions sont ainsi divisées en huit catégories : 1) conventions à jour, 2) conventions à réviser, 3) conventions dépassées, 4) demandes d'information, 5) autres conventions, 6) pas de conclusions, E) conventions mises à l'écart, Rt) conventions retirées. Pour une distinction entre les trois premières catégories, préc., note 108.

<sup>228</sup> Ainsi, la *Convention n° 158 sur le licenciement*, 22 juin 1982, Genève, n'a été ratifiée que par 36 États membres et dénoncée par le Brésil en 1996. La *Convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage*, 21 juin 1988, Genève, quant à elle, n'a fait l'objet que de huit ratifications.

peut également expliquer, selon nous, son succès<sup>229</sup>. En effet, cette « norme programmatique »<sup>230</sup> ne détermine qu'un objectif à atteindre (celui du « plein emploi, productif et librement choisi ») sans imposer les moyens d'y parvenir et le résultat à atteindre reste difficile à évaluer (le plein emploi demeure un idéal impossible à rencontrer)<sup>231</sup>. L'obligation en est donc une de moyen et non de résultat<sup>232</sup>. Ainsi, selon Jean-Michel Servais, elle est plus « programmatique que contenant des obligations juridiques précises »<sup>233</sup>.

Plus largement, il est à noter qu'en 1966, soit deux ans après l'adoption de la *Convention n° 122*, les Nations Unies adopteront le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>234</sup> qui prévoit au premier paragraphe de son article 6 que « le droit au travail [...] comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté ». La reprise par l'ONU de l'objectif que l'OIT a souhaité promouvoir via la *Convention n° 122* montre d'un côté le consensus autour de la recherche du plein emploi et, d'un autre, pose toute la question de la répartition des tâches au sein du système onusien sur laquelle nous reviendrons<sup>235</sup>.

---

<sup>229</sup> I. DUPLESSIS, préc., note 27, à la page 100 : « L'exemple de la *Convention (n°122) sur la politique de l'emploi*, 1964 illustre la souplesse des dispositions conventionnelles en matière de politique de l'emploi ».

<sup>230</sup> Selon Jean-Michel Servais, la *Convention n° 122* se qualifie au titre de « norme programmatique ». L'auteur définit ce type de norme comme des normes qui « ont un caractère programmatique et essentiellement incitatif : elles fixent des buts à atteindre à travers des actions de promotion et leur mise en pratique fait appel à des moyens divers qui ne sont pas tous de nature juridique : définition de projets politiques ; mesures économiques ; campagnes d'information ; de formation ; recours à une régulation non juridique, etc. ». Jean-Michel SERVAIS, « Politique de travail décent et mondialisation: réflexions sur une approche juridique renouvelée », (2004) 143 *RIT* 203, 212 et 213.

<sup>231</sup> En l'occurrence, la souplesse transparaît nettement à travers l'article 1(1) de la *Convention n° 122* qui prévoit que « tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi ».

<sup>232</sup> N. VALTICOS, préc., note 204, p. 306, à propos de la *Convention n° 122* : « En réalité, la convention implique non pas de réaliser le plein emploi, mais de poursuivre une politique visant à l'atteindre. »

<sup>233</sup> J.-M. SERVAIS, préc., note 202, p. 11.

<sup>234</sup> *Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T.Can. n°46, art. 6 (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976).

<sup>235</sup> Cf. *Infra* (Chapitre II, Section II, A et B).

c. Affirmation de l'engouement pour la notion d'emploi : le  
*Programme mondial de l'emploi* de 1969

Dans la présente section, nous analyserons avec intérêt l'histoire (i), le contenu (ii) et les mécanismes juridiques (iii) entourant l'adoption, par la CIT, du *Programme mondial de l'emploi* de 1969. L'attention toute particulière portée sur cet instrument se justifie dans une perspective comparative avec le *Pacte mondial pour l'emploi* adopté en 2008<sup>236</sup>.

i- Historique

Le contexte historique qui entoure l'adoption du *Programme mondial de l'emploi* intéresse notre propos dans la mesure où il fait état du rôle initiateur des conférences régionales de l'OIT. Cette dernière semble désormais s'organiser de façon décentralisée<sup>237</sup> et selon un schéma pyramidal, testant au niveau régional les actions qu'elle entend faire adopter à l'échelon mondial. Une fois légitimé par la base, le plan a ainsi de forte chance de recueillir un plus grand ralliement pour sa cause. Par ailleurs, l'étude de la chronologie des événements nous permettra de visualiser l'enchaînement des mesures entreprises.

L'historique de l'avènement du *Programme mondial de l'emploi* est parfaitement résumé par le professeur historien Antony Alcock<sup>238</sup>. En voici les dates clés : en 1963 se tient à Genève la conférence technique préparatoire à l'élaboration de la Convention et de la *Recommandation n° 122* qui seront adoptées, nous l'avons vu, en 1964. Deux ans plus tard, en septembre 1966, la Conférence des États d'Amérique membres de l'OIT met en place un plan technique d'emploi appelé « le plan d'Ottawa ». À la fin de la même année, un autre plan d'aide technique est adopté à Singapour pour promouvoir l'emploi en Asie. L'année 1966 est donc marquée par

<sup>236</sup> Cf. *Infra* (Chapitre III, Section I, A, 2), « Une troublante impression de déjà vu »).

<sup>237</sup> Sur le processus de décentralisation de l'OIT qui débute à compter des années cinquante, lire : Daniel Roger MAUL, « The "Morse Years": The ILO 1948-1970 », dans Jasmien VAN DAELE, Magaly RODRIGUEZ GARCIA, Geert VAN GOETHEM et Marcel VAN DER LINDEN (dir.), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Bern, Peter Lang, 2010, p. 365, à la page 380.

<sup>238</sup> A. E. ALCOCK, préc., note 148.

la mise en place de plans d'assistance technique localisés qui s'appuient sur la *Convention n° 122*. Ils seront suivis en 1969 des programmes emplois et compétences techniques pour l'Afrique.

C'est en 1967 qu'il est fait pour la première fois mention d'un « programme mondial de l'emploi » dans une résolution de la CIT sur la coopération internationale pour le développement économique et social<sup>239</sup>. En ce sens, le programme devait, s'inscrire dans le cadre de la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement et ferait suite à l'échec de la première décennie<sup>240</sup>. Pour promouvoir l'adoption de ce programme, la CIT s'appuie sur le plan d'Ottawa, sur le Comité consultatif sur l'Asie ainsi que sur la Convention et la Recommandation n° 122.

---

<sup>239</sup> CIT, « III. Resolution concerning International Co-operation for Economic and Social Development », dans INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, Resolutions Adopted by the International Labour Conference at Its 51st Session, Geneva, 1967, p. 3. Le paragraphe 3(c) de cette résolution se lit comme suit : « The General Conference of the International Labour Organisation [...] 3. Invites the Governing Body of the International Labour Office to request the Director General [...] (c) to prepare on the occasion of the fiftieth anniversary of the International Labour Organisation in 1969 a **world plan for employment** and human resources development [...]. » [notre emphase]

<sup>240</sup> A. E. ALCOCK, préc., note 148, p. 358 : « It is my intention to put forward in 1969, on the occasion of the ILO's fiftieth anniversary, a world-wide programme of action for the development of human resources, based on the Ottawa Plan. » ; D. A. MORSE, préc., note 216, 562 : « Le Programme mondial de l'emploi sera l'une des principales tâches de l'O.I.T. entre 1970 et 1980 — notre contribution à ce que l'on a déjà appelé la deuxième Décennie du développement. » ; H. G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ et A. EUZEBY, préc., note 190, p. 96 : « [Le *Programme mondial de l'emploi*] a d'abord constitué un apport essentiel de l'OIT à la Deuxième décennie des Nations Unies pour le développement. » Rappelons brièvement que la première décennie des Nations Unies avait été mise en place suite à l'adoption par l'assemblée générale des Nations Unies de la résolution 1710 (XVI) le 19 décembre 1961 (Décennie des Nations Unies pour le développement, Rés. 1710 (XVI), (19 décembre 1961), en ligne :

<[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/1710\(XVI\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710(XVI)&Lang=F)>

(consulté le 17 août 2012)). Elle avait pour thème le développement économique et social. L'objectif était ainsi de soutenir la croissance et le progrès social dans les pays en voie de développement. D'un point de vue économique, elle fixait pour les pays en développement un objectif de croissance supérieur à 5 %. D'autres mesures d'ordre social étaient envisagées, notamment la lutte contre la faim dans le monde. Cette première décennie est considérée comme un échec dans la mesure où les objectifs fixés, peut-être trop ambitieux, étaient loin d'être atteints à l'issue du programme. Les Nations Unies se sont alors lancées dans une deuxième décennie pour le développement avec l'adoption le 24 octobre 1970 de la résolution 2626 (XXV) (*Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement*, Rés. 2626 (XXV), 24 octobre 1970, en ligne :

<[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2626\(XXV\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2626(XXV)&Lang=F)>

(consulté le 17 août 2012)). Le taux de croissance minimum des pays en développement est alors fixé à 6 %. Par ailleurs, les Nations Unies encouragent les pays développés à transférer des ressources financières aux pays en développement. Cette deuxième décennie pour le développement sera fortement ébranlée par la crise du pétrole qui sévit à compter de 1974 et qui marque les années soixante-dix.

En 1969, la CIT adopte lors de sa 53<sup>ème</sup> session le *Programme mondial de l'emploi* proposé par le rapport du Directeur général David Morse. Le plan prévoit la mise en place d'activités de recherche sur l'emploi ainsi que d'interventions sur le terrain afin de promouvoir l'emploi (coopération technique)<sup>241</sup>. L'année est symbolique, on est alors en 1969, l'OIT fête son 50<sup>ème</sup> anniversaire et reçoit le prix Nobel de la paix. La concomitance de ces trois événements fait de l'OIT une organisation au sommet de sa gloire.

Le contexte historique d'adoption du *Programme mondial de l'emploi* est important. En effet, alors que le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2008 paraît, comme nous le verrons, être adopté dans l'urgence pour faire face à la crise économique qui sévit alors, le *Programme mondial de l'emploi*, quant à lui, semble davantage être adopté en prévision des dérives de la mondialisation (et notamment dans l'anticipation d'une course vers le bas du fait de l'avantage comparatif dont bénéficient les pays en voie de développement). Par ailleurs, son adoption est largement attribuable au constat suivant lequel la croissance économique n'est pas nécessairement synonyme de justice sociale et d'accessibilité accrue à l'emploi.

## ii- Contenu et mode d'application

Le *Programme mondial de l'emploi* de 1969 a pour objet de promouvoir l'emploi au sein des pays en voie de développement et ce, grâce au concours des pays industrialisés<sup>242</sup>. Il se caractérise également par sa volonté d'agir de concert avec les

<sup>241</sup> V.-Y. GHEBALI, préc., note 34, p. 130, 131 et 300 : « L'emploi tient la seconde place pour ce qui est du volume des activités [de coopération technique]. Depuis le lancement du PME, sa part n'a pas cessé de croître. Elle est passée de 8 % (1969) à 30,9 % (1982). » Selon Walter Galenson, les activités de coopération technique étaient devenues « the most visible part of the World Employment Program » (Walter GALENSON, *The International Labor Organization: An American View*, Madison, University of Wisconsin Press, 1981, p. 177).

<sup>242</sup> Selon l'ancien Directeur Général David Morse en 1968, « Le *Programme mondial de l'emploi* a pour but de renverser la tendance à un accroissement constant des masses de paysans et d'habitants de bidonvilles qui restent à l'écart du développement. Il y parviendra d'une part, en fournissant les qualifications sans lesquelles on ne peut se livrer à un travail productif, d'autre part, en encourageant le développement rural et l'industrialisation, en établissant des programmes d'emploi pour la jeunesse, en prenant des mesures en matière d'investissement et d'échanges internationaux. Ainsi, les pays en développement seront à même d'employer leurs ressources humaines en plus grand nombre et d'atteindre l'objectif primordial du développement qui, somme toute, est d'assurer à la population

autres institutions onusiennes. L'ère de l'entre-deux-guerres pendant laquelle l'OIT faisait cavalier seul semble révolue<sup>243</sup>. Elle est dorénavant pleinement ancrée dans une organisation au sein de laquelle elle doit solliciter toutes les parties prenantes. Si cette collaboration peut paraître de prime abord contraignante pour une institution attachée dans l'entre-deux-guerres à son autonomie et à sa singularité, elle devient après 1945 une question de survie pour l'Organisation dont les compétences peuvent aisément être reprises par d'autres institutions dans l'application de leurs propres fonctions (nous pensons ici notamment à l'Ecosoc, qui, comme nous le verrons, dispose de compétences sociales susceptibles de concurrencer l'OIT sur son propre terrain)<sup>244</sup>. Cette collaboration permet également de donner un certain poids aux initiatives de l'OIT. Ainsi, le *Programme mondial de l'emploi* inscrit, rappelons le, dans le cadre de la Deuxième décennie pour le développement des Nations Unies, aurait obtenu, selon l'OIT, le soutien et la collaboration de nombreuses institutions onusiennes ou non<sup>245</sup>. Notre argumentation pourrait être renversée en considérant que ce sont ces autres institutions, plus jeunes, qui ont profité de l'expérience de l'OIT pour lui apporter leur soutien et ainsi se donner du poids. Mais on peut douter du bénéfice qu'elles en retirent comparativement à l'OIT qui voit son action légitimée et appuyée par ces soutiens.

Le *Programme mondial de l'emploi*, de par les actions qu'il prévoit, marque également le paroxysme de l'intervention de l'Organisation dans la politique économique et financière des États. En effet, l'OIT envoie sur le terrain des

---

une vie meilleure. » Lire également à propos du *Programme mondial de l'emploi* : A. E. ALCOCK, préc., note 148. Objectif du programme décrit à la page 360 : « The goal of the Programme was to enable the people of the developing countries to participate in development by working for it, and thereby to share in its fruits, and thus to put an end to the situation in which large and growing sections of the population were being bypassed in the process of development ».

<sup>243</sup> Cf. *Supra* (Chapitre I).

<sup>244</sup> M. TORTORA, préc., note 12, p. 327 : « l'OIT est l'une des institutions dont le champ de compétences converge le plus fréquemment avec celui d'autres organismes ».

<sup>245</sup> BIT et NATIONS UNIES, *La politique de l'emploi au cours de la deuxième décennie pour le développement : position commune des institutions des Nations Unies*, 1<sup>re</sup> éd., Genève, BIT, 1973, p. vii : « L'OIT a recherché et obtenu la collaboration à ce Programme [mondial de l'emploi] de l'Organisation des Nations Unies, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international, de la FAO, de l'UNESCO, de l'OMS, de la CNUCED, du GATT, de l'ONUDI et du PNUD ». Notons que cet ouvrage est en lui-même une preuve de la collaboration onusienne autour du projet de l'OIT. Par ailleurs, ce bilan est à nuancer, comme nous le verrons ci-après, avec le bilan que tire Manuela Tortora de cette coopération autour du *Programme mondial de l'emploi*.

« missions de stratégie globale de l'emploi » en charge d'élaborer des plans de développement économique pour favoriser l'emploi<sup>246</sup>. La proximité avec ses États membres dont jouit l'Organisation fournit alors une excellente occasion de faire valoir sur le terrain ses stratégies économiques<sup>247</sup>.

D'un point de vue financier, il appert toutefois que ce projet mis sur pieds à l'initiative de l'OIT se fixait des objectifs trop ambitieux et surtout trop onéreux eu-égard au budget de l'Organisation et à la suspension temporaire de la participation financière des États-Unis pendant la même période<sup>248</sup>. Comment expliquer le coût de ce projet? Par son caractère novateur. Il ne s'agissait plus d'élaborer des conventions, des recommandations ou des protocoles visant à fixer une ligne de conduite aux États ratificateurs mais d'intervenir de façon proactive sur le terrain<sup>249</sup> pour favoriser un objectif ambitieux : le plein emploi.

### iii. Le *Programme mondial de l'emploi* : un outil promotionnel ?

L'étude des instruments adoptés par l'OIT depuis 1945 en matière de promotion de l'emploi nous amène inévitablement à nous poser la question suivante : quelle distinction établir entre les Convention et Recommandation n° 122 de 1964 et

<sup>246</sup> E. LEE, préc., note 220, 527.

<sup>247</sup> Cette proximité se manifeste essentiellement à travers la présence de bureaux régionaux de l'OIT partout à travers le monde. La tenue de conférences régionales à partir de 1936 témoigne également de l'implantation de l'Organisation au plus près de ses membres. Rappelons par ailleurs que ce sont ces conférences régionales qui sont en partie à l'origine du *Programme mondial de l'emploi* de 1969. Lire en ce sens : N. VALTICOS, préc., note 131, p. 230 et 231.

<sup>248</sup> G. STANDING, préc., note 201, 311, à propos du *Programme mondial de l'emploi* : « the reality was that there was no money to do anything grandiose. [...] Dramatically, and compounding the ILO's financial problems, in 1970 the USA suspended its contributions to the regular budget ». Par ailleurs, les États-Unis quitteront l'OIT de 1975 à 1980 dans un contexte de Guerre Froide. La raison principale invoquée par les États-Unis pour justifier leur retrait est la politisation croissante de l'Organisation. Manuela Tortora évoque trois autres raisons : tout d'abord ce que les États-Unis considèrent comme une « érosion du tripartisme » au sein de l'OIT au profit des gouvernements, puis « l'attitude sélective dans l'application des droits de l'homme » (en référence au cas de l'URSS qui avait été critiquée par la Commission d'experts pour violation de la liberté syndicale puis par la suite disculpée par les résolutions de la CIT) et enfin la non observation par l'OIT de ses procédures légales (M. TORTORA, préc., note 12, p. 429 et 430).

<sup>249</sup> W. GALENSON, préc., note 241, p. 176 et 179 : « It was also decided that some direct assistance would be provided from Geneva in the form of comprehensive employment strategy missions. [...] The cost involved was around \$11 million, of which about one-third came from the ILO and two-thirds from outside sources. »

le *Programme mondial de l'emploi* de 1969? L'OIT profiterait-elle des mouvements d'ampleur (la deuxième décennie des Nations Unies) pour promouvoir ses normes « traditionnelles »? Ou bien encore l'Organisation aurait-elle adopté un instrument symbolique, promotionnel pour son cinquantième anniversaire? Une convention en matière d'emploi, davantage contraignante ayant été adoptée cinq ans auparavant, quel était alors l'intérêt de ce Programme pour l'OIT?

Selon l'ancien Directeur général David Morse, le *Programme mondial de l'emploi* relèverait d'une « entreprise entièrement nouvelle »<sup>250</sup>. Nous émettons des réserves à cet égard, d'autant que la même année, le même protagoniste, dans son rapport lors de la 53<sup>e</sup> session de la CIT, avançait l'idée suivant laquelle la *Recommandation n° 122* pourrait servir d'instrument d'exécution pour le *Programme mondial de l'emploi*<sup>251</sup>. De plus, en 1971, lors des premiers bilans, la CIT laisse entendre que le Programme sert à favoriser l'adoption de la *Convention n° 122* et l'application des principes énoncés dans celle-ci ainsi que dans le plan d'application prévu par la *Recommandation n° 122*<sup>252</sup>. Étrange mélange des genres dans lequel il s'avère complexe de déterminer quel instrument est mis au service de l'autre. Si l'on considère que le Programme devait agir comme un tremplin pour favoriser la ratification des NIT, et essentiellement la *Convention n° 122*, alors nous pouvons

---

<sup>250</sup> D. A. MORSE, préc., note 212, p. 94 : « Des directives pour une action nationale et internationale en vue d'élever les niveaux d'emploi productif figurent dans une convention et une recommandation sur la politique de l'emploi que la Conférence a adoptées en 1964. Cependant, le Programme mondial de l'emploi représente pour l'OIT une entreprise entièrement nouvelle. » À la lecture de cette entrée en matière servant à introduire la présentation d'une section dédiée au *Programme mondial de l'emploi*, le lecteur s'attend à identifier aisément les différences entre les deux instruments adoptés en 1964 et celui de 1969. Il n'en est rien.

<sup>251</sup> BIT, *Rapport du Directeur général*, Conférence internationale du Travail, 53<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 1969, p. 127 : « La recommandation [122], notamment, pourrait être un instrument capital pour l'exécution du programme. »

<sup>252</sup> BIT, *Le programme mondial de l'emploi*, Conférence internationale du Travail, 56<sup>e</sup> session, Rapport IV, Genève, BIT, 1971, p. 1 : « Dès 1964, la Conférence adoptait la convention et la recommandation (n°122) sur la politique de l'emploi. Elle donnait ainsi une impulsion décisive à un mouvement qui devait se traduire par la recherche intensive des moyens d'encourager l'adoption et d'assurer l'application de politiques tendant à établir un niveau élevé d'emploi dans les différentes régions du monde. » Cela laisse entendre que le *Programme mondial de l'emploi* (le « mouvement ») a pris le relai pour garantir la mise en œuvre des prescriptions des Convention et Recommandation n° 122.

conclure à l'échec de cette mission malgré une légère remontée des ratifications à la fin des années soixante<sup>253</sup>.

Le *Programme mondial de l'emploi* vient rompre avec la tâche principale qui était jusqu'alors celle de l'Organisation : la confection de règles de droit. C'est en cela qu'il se distingue, d'un point de vue juridique, des instruments traditionnels que nous avons étudiés en matière d'emploi. L'espace d'une décennie, l'OIT se transforme en une organisation orientée vers « l'action opérationnelle »<sup>254</sup>. Le Programme constitue en ce sens un excellent exemple du « déclin inexorable des NIT »<sup>255</sup> au profit des mesures de coopération technique. Il faudra attendre 2008 pour retrouver ce type d'engagement.

S'agissant des ambitions, la différence essentielle entre les instruments de valorisation du plein emploi tient, selon nous, aux destinataires de ces instruments. Alors que la Convention et la Recommandation n° 122 s'adressent à l'ensemble des États membres de l'OIT<sup>256</sup>, le *Programme mondial de l'emploi* vise quant à lui essentiellement les pays en voie de développement bien qu'il reconnaisse que les difficultés d'emploi se retrouvent également dans les pays industrialisés et notamment dans les grandes villes<sup>257</sup>.

---

<sup>253</sup> Cf. Annexe V. Dès 1971, la CIT relevait également cet échec relatif dans BIT, préc., note 252, p. 67 : « La convention sur la politique de l'emploi a été ratifiée, jusqu'ici, par trente-sept pays, dont vingt appartiennent au tiers monde. Appréciable pour un instrument adopté il y a sept ans, ce nombre de ratifications est de loin inférieur à celui qu'ont obtenu, sur une plus longue période il est vrai, d'autres instruments d'importance comparable. » Cette remarque laisse entendre qu'eu égard aux moyens déployés pour la mise en œuvre du *Programme mondial de l'emploi* ainsi qu'à l'importance de l'objectif poursuivi, le BIT lui-même s'attendait à une hausse importante du nombre de ratifications de la *Convention n° 122*. Il est intéressant de noter que l'année 1974, année durant laquelle survient le premier choc pétrolier, la *Convention n° 122* recueille 8 ratifications, un chiffre qui égale celui obtenu en 1969, année de lancement du *Programme mondial de l'emploi*. Enfin, la *Convention n° 122* recueille, en 2012, 133 ratifications, ce qui en fait l'une des conventions les plus ratifiées de l'OIT.

<sup>254</sup> Pour une distinction entre organisations internationales occupées à la production de normes et organisations internationales davantage orientées vers l'action opérationnelle, lire : Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2008, p. 725.

<sup>255</sup> I. DUPLESSIS, préc., note 27, à la page 88.

<sup>256</sup> Dans la mesure où l'ensemble des États membres peuvent ratifier la *Convention n° 122* et appliquer la *Recommandation n° 122*, indépendamment de leur niveau de développement.

<sup>257</sup> BIT, préc., note 251, p. 143.

La différence entre ces instruments réside également et principalement dans le contexte dans lequel ils s'inscrivent. Alors que la convention et la recommandation sont des instruments normatifs « traditionnels » de l'Organisation, le Programme, adopté, rappelons le, dans le cadre de la deuxième décennie pour le développement, témoigne quant à lui de la nouvelle appartenance de l'OIT à la grande famille onusienne. Dans ce nouveau cadre, les méthodes changent. Aussi peut-on dire que le *Programme mondial de l'emploi* constitue un outil *sui generis* de l'Organisation<sup>258</sup>.

La période 1945-1970 est donc marquée par une Organisation qui a su renaître de ses cendres à l'issue du Second Conflit mondial et qui connaît, en 1969, une véritable consécration. L'OIT a su se saisir des difficultés de ses nouveaux États membres en voie de développement. Ces derniers, qui peinaient à se faire entendre sur la scène internationale, notamment au sein des organisations internationales d'ordre économique<sup>259</sup>, ont trouvé auprès de l'Organisation une oreille attentive.

## **B- Le retour des difficultés purement économiques ou le désengagement de l'OIT (1970-2008)**

### *1) Le retour des crises économiques dans une nouvelle économie mondialisée*

Les années soixante dix sont marquées par les effets de la nouvelle économie mondialisée<sup>260</sup>. À compter de 1974, on assiste à une « crise économique globale »<sup>261</sup>

---

<sup>258</sup> M. TORTORA, préc., note 12, p. 364 : « le PME diffère sensiblement tant des activités traditionnelles qu'opérationnelles entreprises par l'OIT jusqu'à cette date : il ne prévoit pas l'élaboration de normes, ni des programmes sectoriels et fragmentaires d'assistance technique ; le PME implique une approche globale et un ensemble de mesures concrètes de tout genre pour faire de l'emploi une partie intégrante des politiques économiques nationales. »

<sup>259</sup> Lire en ce sens E. CARRASCO, préc., note 10. L'auteur fait tout d'abord état des vaines tentatives des pays en voie de développement pour se faire entendre lors de la conférence instituant les institutions de Bretton Woods (p. 182-186). Il fait ensuite référence à l'échec de ces mêmes pays pour imposer un nouvel ordre économique mondial. Les institutions économiques mondiales sont alors gérées par des pays développés sans que l'avis des pays en voie de développement soit pris en considération et ce, même si les mesures entreprises concernent directement ces derniers. Aussi peut-on lire en page 193 : « developing and transitioning countries had little voice within the IMF, and, therefore, little voice with respect to the economic restructuring of their economies ».

<sup>260</sup> H. G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ et A. EUZEBY, préc., note 190, p. 77 : « La mondialisation de l'économie est, du point de vue de l'emploi, probablement le plus grand défi de cette fin de siècle :

sans précédent depuis 1945 qui fait suite au choc pétrolier survenu cette année là<sup>262</sup>. Historiquement, ce choc vient rompre avec les Trente glorieuses ou encore « l'âge d'or de la croissance capitaliste »<sup>263</sup> qui ont marqué le lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. S'en suit jusqu'à la fin des années quatre-vingt<sup>264</sup>, une longue période de fort ralentissement de la croissance, de hausse du chômage, de multiplication des dettes étatiques; soit autant de signes caractéristiques des crises économiques<sup>265</sup>. 1974 constitue également une année charnière pour l'OIT dans la mesure où elle marque la fin de l'État providence et par le fait même des avancées sociales<sup>266</sup>. S'en suivent un déclin de la croissance mondiale ainsi qu'une révolution

---

pleine de bons espoirs à certains égards, elle peut devenir fossoyeur d'emplois si elle est mal maîtrisée. » Selon ces auteurs, la mondialisation ou globalisation résulte de la conjonction de trois phénomènes : « le développement du commerce international », « le rôle croissant des firmes multinationales » et « l'explosion des mouvements internationaux de capitaux » (p. 105). Les auteurs rappellent les dangers de la mondialisation pour une main d'œuvre soumise aux dictats de la libre concurrence. Les risques de la globalisation justifient selon eux, un rôle accru de l'OIT. Jean-Michel Servais, quant à lui, considère que le terme de « mondialisation » regroupe l'apparition de plusieurs situations : « la disparition du bloc des pays communistes, la consolidation concomitante de l'économie de marché, l'émergence de nouveaux pays industrialisés, les mutations profondes des techniques de production et de communication, et partant les changements dans la composition de la main-d'œuvre [qui] ont manifestement changé la face de la terre au tournant des années 1980-1990 » (J.-M. SERVAIS, préc., note 202, p. 14).

<sup>261</sup> P. REUTER et J. COMBACAU, préc., note 6, p. 514 : « Depuis 1974, le monde est entré dans une période de "crise", au sens économique du terme, autrement dit dans une phase de récession : le P.N.B. des pays qu'elle affecte stagne, ou même régresse, causant un sous-emploi prolongé. C'est la plus grave crise qu'ait connue le monde depuis la dernière guerre. »

<sup>262</sup> En 1974, le prix du baril de pétrole passe de 2,9\$ à 12\$ : Bruno MARCEL et Jacques TAÏEB, *Crises d'hier, crise d'aujourd'hui 1873, 1929, 1973*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Nathan, 2005, p. 25.

<sup>263</sup> Expression employée dans E. LEE, préc., note 220, 528.

<sup>264</sup> La période 1973-1990 est marquée par une alternance de période de crise et d'atténuation de la crise. Pour plus de précisions sur les données économiques de cette période, lire : B. MARCEL et J. TAÏEB, préc., note 262, p. 25 et 29.

<sup>265</sup> Lire en ce sens : *id.*, p. 251; N. Valticos, préc., note 204, p. 300 : « La situation se modifia profondément vers la fin des années 70, lorsqu'une grave récession économique atteignit les pays développés d'Europe occidentale et d'Amérique et plus généralement les régions industrielles du monde et que l'inflation alla de pair avec la stagnation économique et une montée inquiétante du chômage qui a atteint des proportions allant de 6 à 10 pour cent de la population active et est lié à divers éléments structurels. »

<sup>266</sup> Lire en ce sens : « Perspectives », (1994) 133/5-6 *ILR* 695, 696 : « the first of the oil shocks led governments to put the control of inflation – rather than the promotion of employment – at the center of economic policy [...] It was the beginning of the period of inflation, debt, unemployment and structural adjustment which has lasted to the present time. » ; Gerry RODGERS, Eddy LEE, Lee SWEPSTON et Jasmien VAN DAELE, *L'OIT et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève, BIT, 2009, p. 38 : « Dans les pays industrialisés, le premier choc pétrolier imposa de grandes tensions à l'État-providence et à la promesse du plein emploi. »

technologique auquel serait imputable, selon l'OIT, l'augmentation du chômage mondial<sup>267</sup>.

Cette crise se distingue de celles que nous avons précédemment étudiées dans la mesure où elle survient au sein d'une économie mondialisée dans laquelle, plus que jamais, chaque État est économiquement interdépendant. La hausse du prix du pétrole laissait craindre une diminution importante des activités économiques, tant dans les pays développés qu'en voie de développement, et des répercussions sociales afférentes<sup>268</sup>. Le vent tourne et la préoccupation majeure devient le contrôle de l'inflation, quand bien même cela passerait par le sacrifice de la lutte contre le chômage<sup>269</sup>.

## 2) *Le silence de l'OIT : une occasion manquée*

Suite à la crise de 1974, l'OIT n'intervient pas. La question n'apparaît même pas dans les résolutions discutées à la CIT de 1974 ni à celle de 1975. La doctrine ne s'anime pas non plus autour de cette nouvelle crise<sup>270</sup>.

Seule la Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail de 1976, organisée à l'initiative de l'OIT<sup>271</sup>, pourrait être entrevue comme une réponse à la crise. Elle visait toutefois

---

<sup>267</sup> « Perspectives », (1994) 133-3 *ILR* 401, 403.

<sup>268</sup> David H. FREEDMAN, « Oil, Commodities and Prices. Economic and Social Consequences of an Evolving World Situation », (1975) 111 *ILR* 69, 69 : « Most nations, developed and developing, oil-exporting as well as oil-importing, have seen their internal economic growth and balance of payments position affected in one way or another. [...] there are very real social consequences which flow from the economic and financial effects of price decisions and market developments in oil and other important commodities. » Cet auteur explique les tenants et aboutissants économiques et sociaux de la crise pétrolière de 1974. D'un point de vue économique, retenons que la hausse du prix du baril de pétrole n'a épargné aucun pays. Cette crise est une manifestation de la dépendance mondiale de l'or noir.

<sup>269</sup> E. LEE, préc., note 220, 529.

<sup>270</sup> Notons ainsi que seul un article de la *Revue internationale du travail* parle de cette crise économique aux effets sociaux pourtant majeurs (cf. D. H. FREEDMAN, préc., note 268).

<sup>271</sup> Cette conférence s'est tenue du 4 au 17 juin 1976 et faisait suite à une résolution adoptée en 1974 lors de la 59<sup>e</sup> session de la CIT.

à élargir les objectifs contenus dans le *Programme mondial de l'emploi* de 1969<sup>272</sup> avec l'adoption d'une Déclaration de principe et programme d'action et rien n'indique qu'elle devait agir en réponse à la crise. De plus, le groupe des employeurs n'a pas manqué lors de ce rendez-vous de rabaisser les quelques ambitions économiques qu'il restait à l'Organisation en s'objectant à la recommandation formulée par l'OIT en faveur d'un redressement économique des pays en voie de développement<sup>273</sup>. Le prétexte alors invoqué pour refouler cette maigre tentative d'immixtion économique est l'absence de compétence de l'OIT dans le domaine. L'OIT, face à ces accusations, n'aura toutefois pas la hargne d'antan et ne fera pas appel à l'arbitre suprême (la CIJ) ni même à la théorie qu'elle avait développée : celle des compétences implicites, malgré une base constitutionnelle renforcée depuis l'adoption de la *Déclaration de Philadelphie*.

Les conséquences sur les travailleurs de la crise qui voit le jour en 1974 seraient-elles moindres ? Si elles ne sont pas aussi spectaculaires que celles des années trente, il reste que le taux de chômage atteint après la crise un niveau jamais égalé depuis la Seconde Guerre mondiale et ce principalement dans les pays industrialisés<sup>274</sup>. L'OIT qui avait adopté un *Programme mondial de l'emploi* en 1969 aurait-elle omis de se saisir de cette crise pour faire valoir son plan<sup>275</sup> ? Les pays en développement, pourtant directement visés par ce programme, ont également subi les

---

<sup>272</sup> C'est ainsi que la Conférence mondiale tripartite sur l'emploi de 1976 introduit le concept de « satisfaction des besoins essentiels de la population » qui vient compléter et préciser l'objectif de plein emploi. Cf. note 213 à propos du caractère englobant de la notion d'emploi.

<sup>273</sup> Sur cet événement, lire : Steve CHARNOVITZ, « The International Labour Organization in its Second Century », dans Jochen FROWEIN et Rüdiger WOLFRUM (dir.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Kluwer Law International, 2000, p. 147, aux pages 179 et 180.

<sup>274</sup> D. H. FREEDMAN, préc., note 268, 80 : « Although the worst fears of some economists have not in fact been realised, unemployment is on the rise in most industrialised countries. [...] Especially notable is the more than doubling of unemployment in the strong economy of the Federal Republic of Germany and the fact that unemployment in France exceeded 500,000 for the first time since the Second World War. »

<sup>275</sup> Nous retiendrons à ce propos la métaphore du « chien de garde qui oublie d'aboyer », employée dans G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, préc., note 266, p. 220. Le fait que l'OIT ne mette pas en avant le *Programme mondial de l'emploi* en cette situation de crise semble corroborer avec le déclin concomittant de cet instrument. Retenons à ce propos le jugement quelque peu sévère de l'ancien délégué américain Walter Galenson à propos du Programme : « the World Employment Program ended in 1979 with little to show for itself. A good deal of money had been wasted, and the ILO's reputation was tarnished. » (W. GALENSON, préc., note 241) Cette citation conclut une section intitulée « The World Employment Program (p. 175-191) particulièrement critique à l'encontre du *Programme mondial de l'emploi*.

effets de la crise pétrolière. Aussi constate-t-on dans ces pays une baisse de l'emploi due, selon David Freedman, à la fois à la hausse des coûts de production et d'importation et à la baisse de la demande interne<sup>276</sup>.

Erreur stratégique de la part de l'OIT qui n'intervient pas. Elle s'explique essentiellement, selon nous, par le nouveau rôle qui lui est réservé sur la scène internationale et à son « assagissement » quant aux questions purement économiques. Il appert, en revanche, que les Nations Unies s'emparent quant à elles pleinement du phénomène en organisant une session spéciale dédiée au développement et à la coopération économique internationale<sup>277</sup>. Par ailleurs, alors même que plane le risque que les pays industrialisés s'engagent dans la voie du protectionnisme pour redresser leur propre économie au détriment de celle des pays en voie de développement<sup>278</sup>, l'OIT, qui prônait en 1969 l'aide des premiers pour favoriser l'emploi au sein des seconds, reste muette en cette situation d'urgence.

Les années quatre-vingt, quant à elles, sont marquées par la crise internationale de la dette<sup>279</sup> ainsi que par l'effondrement du régime communiste<sup>280</sup>. L'effet de ces deux événements majeurs est sans appel : une hausse importante du chômage. La réponse de l'OIT consistera dans l'adoption de la *Convention n° 158 sur le licenciement* de 1982<sup>281</sup>. Cette convention, ratifiée par 36 États membres, a pour objet

<sup>276</sup> D. H. FREEDMAN, préc., note 268, 81.

<sup>277</sup> En effet, lors de la sixième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'organisation centrale adopte la *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Rés. 3201 (S-VI), Doc. N.U. A/RES/5-6/3201 (1<sup>er</sup> mai 1974) ainsi que le *Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Rés. 3202 (S-VI), Doc. N.U. A/RES/5-6/3202 (1<sup>er</sup> mai 1974). Au sujet de ces deux résolutions, voir en ligne : <[http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga\\_3201/ga\\_3201.html](http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga_3201/ga_3201.html)> (consulté le 23 juin 2012). Ces deux instruments répondent directement à la crise économique mondiale qui sévit alors. Leur adoption donne également l'occasion, pour les pays en voie de développement, de faire entendre leur voix en matière de nouvel ordre économique international, chose qu'ils ne parviennent pas à faire, nous le verrons, au sein des institutions de Bretton Woods.

<sup>278</sup> D. H. FREEDMAN, préc., note 268, 81 : « Additionally, there is the fear that unemployment will be exported by industrialised countries seeking to solve their economic problems through protectionist measures. »

<sup>279</sup> Celle-ci prend sa source dans la fin du système de parité fixe des monnaies basé sur le dollar. Lire en ce sens G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, préc., note 266, p. 36.

<sup>280</sup> L. EMMERIJ, préc., note 200, 459; E. LEE, préc., note 220, 529.

<sup>281</sup> Le fait que la convention vise à répondre à la crise économique est explicitement exposé dans son préambule qui explique que de nouveaux développements, dont des « difficultés économiques »,

de réglementer la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur. Elle n'apparaît toutefois pas comme un remède miracle, notamment eu égard à son faible taux de ratification. Elle est par ailleurs largement controversée au sein du groupe des employeurs qui lui reprochent, entre autre, son manque de flexibilité (surtout en période de crise économique) et la restriction qu'elle porte à la liberté contractuelle des employeurs<sup>282</sup>. Ces derniers, depuis 2011, s'attaquent également au mécanisme de contrôle de la *Convention n° 158*<sup>283</sup> et œuvrent en faveur de l'abrogation de cet instrument<sup>284</sup>.

Soulignons brièvement que l'échec de l'OIT face aux crises économiques des années soixante-dix et quatre-vingt s'accompagne de l'incapacité pour l'Organisation

---

justifie l'adoption de nouvelles NIT pour remplacer la *Recommandation n° 119 sur la cessation de la relation de travail* de 1963.

<sup>282</sup> Lire en ce sens la position des experts employeurs dans BIT, DEPARTEMENT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL, *Rapport final. Réunion tripartite d'experts chargés d'examiner la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, et la recommandation (n° 166) sur le licenciement 1982 (Genève, 18-21 avril 2011)*, Genève, 2011, par. 118, p. 27, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_166967.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_166967.pdf)> (consulté le 22 août 2012) : « La crise économique rend encore plus évidente aujourd'hui la nécessité d'une grande flexibilité si l'on veut que les entreprises viables réagissent avec certitude et sans obstacle aux hauts et bas économiques. Les effets combinés produits par l'ensemble des dispositions et principes consacrés par la convention [n° 158] et la recommandation [n°166] restreignent exagérément la liberté contractuelle des employeurs et pourraient rendre le licenciement à la fois onéreux et incalculable pour les employeurs. [...] Près de trente ans après l'entrée en vigueur de la convention, il conviendrait d'examiner d'autres modèles constructifs de licenciement. »

<sup>283</sup> *Id.*, p. 28 : « En outre, les organes de contrôle de l'OIT, en particulier la commission d'experts, ont fait une interprétation extensive dans un certain nombre de cas, et cela rend les dispositions de la convention [n° 158] plus rigides encore et cela rend son application d'autant plus difficile. »

<sup>284</sup> Klaus LÖRCHER, « Firing at Will – the Employer's Response to the Crisis », *Global Labour Column*, en ligne : <<http://column.global-labour-university.org/2011/01/firing-at-will-employers-response-to.html>> (consulté le 25 juin 2012). Pour que la *Convention n° 158* soit susceptible d'être abrogée, il est nécessaire que l'Amendement constitutionnel de 1997 entre en vigueur (*cf.* note 138). Rappelons que cet amendement prévoit la possibilité pour la Conférence, sur proposition du CA, d'abroger toute convention ayant perdu son objet ou n'étant plus utile à l'accomplissement des objectifs de l'OIT. Les intentions du groupe des employeurs concernant l'abrogation de la *Convention n° 158* transparaissent clairement dans : BIT, DEPARTEMENT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL, *préc.*, note 282, p. 28 : « L'OIT doit s'abstenir de promouvoir la convention [n° 158] et la recommandation [n° 166], dans la mesure où il n'y a pas d'accord sur les principes de ces dernières. Pour permettre à l'OIT d'examiner de façon équilibrée et globale la question du licenciement, il conviendrait de mener une réflexion tripartite approfondie sur la nature de l'action de l'OIT en matière de protection contre le licenciement ; cela pourrait consister, dès l'entrée en vigueur de l'Amendement constitutionnel de 1997, à inscrire la convention à l'ordre du jour de la Conférence en vue de son abrogation, de sorte que l'OIT puisse promouvoir une norme reflétant les besoins de tous les mandants tripartites. »

de répondre efficacement à la mondialisation croissante<sup>285</sup> et à la montée du néolibéralisme mettant fin à l'État providence<sup>286</sup>. Guy Standing se montre particulièrement critique à l'encontre des actions (ou de l'inaction) de l'OIT pendant cette période<sup>287</sup>. Cette considération appuie notre argument suivant lequel, à compter de 1970, l'Organisation est en perte de vitesse.

Retenons de cette section l'évolution d'une Organisation qui s'accommode et parvient à tirer profit des difficultés économique-politiques au lendemain de la Seconde Guerre mondiale vers une Organisation qui perd pied lorsque surviennent des crises purement économiques dans un contexte de mondialisation dans les années soixante-dix et quatre-vingt.

La perte de vitesse dans l'ascension de l'Organisation, notamment quant à l'appréhension des questions économiques et des situations de crise, s'explique selon nous par la nouvelle concurrence institutionnelle et normative qui accompagne la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle au plan international.

---

<sup>285</sup> Nous entendons ici par mondialisation « le processus par lequel les marchés nationaux des produits, du capital et du travail deviennent plus étroitement intégrés par delà les frontières » (OCDE, « Tirer le meilleur parti de la mondialisation », *Perspectives économiques de l'OCDE* 81 (juin), 2007, 197-222, p. 198, cité dans Gregor MURRAY, « La transnationalisation des modes de production et ses conséquences », dans Pierre VERGE (dir.), *Droit international du travail, Perspectives canadiennes*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 5, à la page 7).

<sup>286</sup> Sur cette évolution vers le néolibéralisme dans les années soixante-dix et quatre-vingt, lire : Judy FUDGE, « The new discourse of labor rights: from social to fundamental rights? », (2007-2008) 29 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 29, 37 et 38 : « The political and economic basis for social rights began to be undermined in the 1970s, and by the 1980s, the Keynesian welfare state was in a deep and irrevocable crisis. Neo-classical economics, which came into ascendancy in the 1970s, called into question the utility of Keynesian policies [...]. » Selon Isabelle Duplessis, la montée de la doctrine néolibérale au sein même de l'OIT s'expliquerait par la réintégration des États-Unis à l'Organisation en 1980 (I. DUPLESSIS, préc., note 27, à la page 92). Nous verrons comment l'édiction du consensus de Washington par les institutions de Bretton Woods a également contribué à cette montée du néolibéralisme pendant cette période (cf. *Infra*, Chapitre II, Section II, B, « Les institutions de Bretton Woods : une collaboration historique au sein de laquelle "chacun cultive son jardin" »).

<sup>287</sup> Guy STANDING, « The ILO: An Agency for Globalization? », (2008) 39-3 *Development & Change* 355, 380 : « It [the ILO] failed to respond to the challenges of labour market flexibility in the 1980s and structural adjustment in the 1980s and 1990s. It has failed to provide a coherent response to the insecurities and inequalities thrown up by the first phase of the ongoing Global Transformation, or what passes as globalization. »

## **Section II. La perte du statut de « pilier social » sous l'ONU : concurrence institutionnelle et normative**

Lors de la 26<sup>ème</sup> session de la CIT de 1944, le président américain Roosevelt s'adressait ainsi aux délégués : « Dans le domaine de votre action, les Nations Unies n'ont pas besoin d'improviser une nouvelle organisation. »<sup>288</sup> Si la compétence de l'OIT en matière sociale a bel et bien été reconnue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Organisation a-t-elle pour autant conservé le monopole dont elle jouissait dans l'entre-deux-guerres en matière sociale ? La compétence qu'elle avait durement gagnée en matière économique peut-elle être conservée alors que d'autres acteurs entrent en scène ? Il convient de répondre à ces interrogations en analysant les rapports qu'entretient l'OIT depuis 1945 avec trois types d'acteurs distincts: tout d'abord l'organisation centrale des Nations Unies (A), puis les institutions spécialisées des Nations Unies issues des accords de Bretton Woods de 1944 (B), et enfin l'Organisation mondiale du commerce créée en 1994 et apparentée à l'ONU (C).

### **A- La concurrence au sein des organisations du système des Nations Unies**

La mise en place du « système » onusien marque définitivement la fin d'une ère, celle de la SDN, sous laquelle l'OIT jouissait d'une incontestable hégémonie. Dorénavant, l'insécurité règne pour l'Organisation<sup>289</sup>. La concurrence institutionnelle au sein du système onusien s'illustre parfaitement à travers l'examen des relations entretenues entre l'OIT et l'Ecosoc (1) mais également en observant la collaboration au travers d'un projet concret dont nous avons déjà discuté : le *Programme mondial de l'emploi* de 1969 (2).

---

<sup>288</sup> Propos retranscrits dans V.-Y. GHEBALI, préc., note 34, p. 45.

<sup>289</sup> Nous traduisons ici les propos de L. R. HELFER, préc., note 7, 725 : « The creation of the United Nations ended this period of institutional hegemony and increased the ILO's insecurity. »

### 1) La menace de l'Ecosoc

Nous nous proposons dans la présente section de retenir l'exemple de la relation entretenue entre l'Ecosoc, organe principal des Nations Unies et l'OIT, institution spécialisée de l'ONU. On ne parle plus ici d'une concurrence « éloignée » comme ce pouvait être le cas avec l'OEF dans les années trente. Dorénavant, la concurrence de l'Ecosoc menace l'OIT dans son propre champ de compétence : la question sociale. Aussi comprend-on que la priorité au sein de l'OIT n'est plus à la conquête de nouvelles compétences économiques, mais davantage à la préservation du domaine pour lequel elle a été initialement instaurée. Il s'agit là d'une question de survie pour l'Organisation. Par ailleurs, l'idée originelle visant à la création du Conseil économique et social des Nations Unies pourrait trouver sa source dans les nouvelles ambitions économiques affichées dans la Déclaration de Philadelphie, c'est du moins ce que suggère Louis B. Sohn<sup>290</sup>. L'ONU aurait ainsi tenté de limiter l'expansion de l'Organisation dans un domaine qu'elle n'entendait pas lui confier.

La concurrence institutionnelle entre l'OIT et l'Ecosoc se manifeste dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les deux organisations s'affrontent alors sur la question de la liberté syndicale. Selon Jean-Michel Bonvin, le conflit naît de l'hostilité que manifeste la tendance communiste à l'encontre de l'OIT dès 1947<sup>291</sup>. Les fédérations syndicales prosoviétiques de l'époque souhaitent en effet que la question du droit syndical soit confiée à l'Ecosoc tandis que le syndicat américain majoritaire, *l'American Federation of Labor*, désire que l'OIT soit mandatée de cette question. C'est le Conseil économique et social qui sera lui-même amené à trancher

---

<sup>290</sup> Louis B. SOHN, « The contribution of the International Labor Organization to the development of the concept of economic, social and cultural rights », dans René-Jean DUPUY (dir.), *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Paris, Éditions A. Pedone, 1999, p. 595, à la page 603 : « there was opposition to the idea that the ILO would have the main responsibility to examine "all international economic and financial policies in the light of this fundamental objective," and would be entitled to "include in its decisions and recommendations any provision which it considers appropriate." It is likely, however, that this proposal contributed to the establishment of the Economic and Social Council ».

<sup>291</sup> J.-M. BONVIN, préc., note 81, p. 204.

le débat<sup>292</sup> et qui octroiera la compétence en matière syndicale à l'Organisation. C'est ainsi que dès la CIT de 1947, l'OIT s'emparera pleinement du thème de la liberté syndicale, conduisant ainsi à l'adoption de deux conventions aujourd'hui considérées comme « fondamentales » par l'OIT : la *Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*<sup>293</sup> adoptée lors de la CIT de 1948 et la *Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective*<sup>294</sup> adoptée lors de la CIT de 1949. Par la suite, les divergences présidant à la mise en place d'un mécanisme de contrôle de l'application de ces deux conventions feront de nouveau intervenir l'Ecosoc dans la pratique de l'OIT. Sur cette question, le différend opposait les partisans de la souveraineté étatique, pour qui un contrôle de la mise en œuvre des conventions ne pouvait avoir lieu que pour les États ayant ratifié lesdites conventions, et les partisans d'une « primauté des principes supérieurs du droit international »<sup>295</sup>. De nouveau la question se pose de savoir qui, de l'Ecosoc ou de l'OIT, sera en charge de la mise en place du nouvel organe de contrôle. Ce sont les délégués tchèques et polonais qui demandent à octroyer à l'Ecosoc la gestion du mécanisme de contrôle de la liberté syndicale<sup>296</sup>. L'URSS et la Fédération syndicale mondiale, quant à elles, souhaitent que l'OIT soit dessaisie de cette fonction et que les Nations Unies s'en emparent<sup>297</sup>. Enfin, une majorité de délégués se prononcent en faveur de l'instauration d'une commission sous l'égide à la fois des Nations Unies et de l'OIT. C'est cette dernière solution qui sera retenue et l'on assiste ainsi à la création de la Commission d'investigation et de conciliation. Elle implique une collaboration entre

<sup>292</sup> Cf. *Infra* (dans la même section) les pouvoirs attribués à l'Ecosoc quant à la détermination des compétences des institutions spécialisées des Nations Unies.

<sup>293</sup> *Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 9 juillet 1948, San Francisco.

<sup>294</sup> *Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective*, 1<sup>er</sup> juillet 1949, Genève.

<sup>295</sup> Bernard GERNIGON, « La protection de la liberté syndicale par l'OIT : une expérience de cinquante années », (2000) 1 *Revue belge de droit international* 12, 14.

<sup>296</sup> I. DUPLESSIS, préc., note 27, à la page 106, note 123.

<sup>297</sup> Notons que ce qui ressemble bien à de l'acharnement de la part des pays soviétiques à l'encontre de l'OIT dans les années quarante et cinquante s'explique par une certaine forme de rejet qu'ils connaissent au sein de cette organisation. La légitimité des délégués employeurs des pays soviétiques à siéger à la CIT est remise en cause. I. DUPLESSIS, préc., note 27, à la page 91 : « En 1954, avec la réadmission de l'URSS au sein de l'Organisation, les pouvoirs de certains délégués employeurs et travailleurs à la CIT seront ouvertement contestés. Les employeurs des pays socialisés sont considérés comme n'ayant point de place dans la structure tripartite de l'OIT : contrairement aux principes de la Constitution et l'adoption récente des conventions n° 87 et n° 98 sur la liberté d'association et la négociation collective, la liberté syndicale n'existerait pas dans leurs pays et leurs organisations professionnelles seraient soumises au contrôle étatique. »

l'OIT et l'Ecosoc sur l'examen des plaintes en matière syndicale pouvant être déposées à l'encontre d'États membres ou non de l'Organisation. Le consentement de l'État incriminé demeure toutefois nécessaire pour que la plainte portée à son encontre puisse être examinée par la Commission d'investigation et de conciliation. Par la suite, le Comité de la liberté syndicale (CLS), à l'origine en charge de l'examen de la recevabilité des plaintes déposées devant la Commission d'investigation et de conciliation, remplacera progressivement cette dernière. Dorénavant, l'examen des plaintes par le CLS ne nécessite plus l'autorisation des États membres mis en cause et ce, même s'ils n'ont pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale<sup>298</sup>. Finalement, ce conflit institutionnel autour de la liberté syndicale aura permis à l'OIT d'affirmer ses compétences et même d'agir de façon audacieuse quant aux mécanismes de contrôle mis en place.

L'« affrontement » entre l'Ecosoc et l'OIT se déroule également sur le terrain de prédilection de l'Organisation : celui de l'emploi. C'est ainsi que l'OIT se fait devancer en 1950 par le Conseil économique et social des Nations Unies sur la question du plein emploi. En adoptant cette année-là une résolution ayant pour objet les mesures nationales et internationales pour réaliser le plein emploi<sup>299</sup>, l'Ecosoc prenait une longueur d'avance sur l'OIT. De plus, l'objectif de l'Ecosoc était novateur dans la mesure où il visait alors pour la première fois le plein emploi, aussi bien au sein des pays développés que des pays en voie de développement<sup>300</sup>. Pour la première fois, on parle de politique de développement par l'emploi<sup>301</sup>. Cette avance que l'Ecosoc aura gagnée sur l'OIT au cours des années cinquante, l'Organisation l'a reprendra dans les années soixante, notamment avec l'adoption du *Programme mondial de l'emploi* en 1969, puis dans les années soixante-dix avec l'adhésion des pays en voie de développement suite à la décolonisation. En ce sens, la concurrence de l'Ecosoc aura été stimulante pour l'Organisation.

---

<sup>298</sup> Pour justifier cette innovation juridique, l'OIT se base sur la Déclaration de Philadelphie de 1946 qui fait de la liberté syndicale un objectif constitutionnel.

<sup>299</sup> Ecosoc, *Plein emploi*, Résolution n° 290 (XI), Doc. E/1849, 11<sup>e</sup> session, 15 août 1950, en ligne : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/759/56/IMG/NR075956.pdf?OpenElement>> (consulté le 15 juillet 2012).

<sup>300</sup> G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, préc., note 266, p. 201 et 202.

<sup>301</sup> *Id.*

*Quid* maintenant des « zones en grisé » comme les appelle David Morse, c'est-à-dire ces zones où les compétences des deux institutions internationales (l'Ecosoc et l'OIT) se chevauchent<sup>302</sup>? L'article 7 de la *Charte des Nations Unies* de 1945 élève le Conseil économique et social au rang d'organe principal de l'Organisation des Nations Unies. À ce titre, l'Ecosoc dispose du pouvoir de fixer les conditions dans lesquelles les institutions spécialisées, dont l'OIT fait partie, peuvent interagir avec l'ONU, se concerter entre elles ainsi que du pouvoir de leur adresser des recommandations<sup>303</sup>.

Selon Helfer<sup>304</sup>, la concurrence de l'Ecosoc a poussé l'OIT à approfondir une compétence commune aux deux organisations : les droits de l'homme. L'auteur constate ainsi l'engouement nouveau de l'Organisation pour cette question. Entre insertions de dispositions relatives aux droits de l'Homme dans la *Déclaration de Philadelphie*<sup>305</sup>, multiplications de conventions touchant à ce thème et création du Comité de la liberté syndicale, cette concurrence institutionnelle a stimulé positivement l'OIT. De façon plus globale, l'adoption par les Nations Unies en 1976 des deux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, pactes dont certaines dispositions ont trait au droit du travail<sup>306</sup>, ne sont qu'une démonstration

<sup>302</sup> D. A. MORSE, préc., note 212, p. 100.

<sup>303</sup> Article 63(2) de la *Charte des Nations Unies* (à lire en lien avec l'article 57 qui énonce quelles sont les institutions spécialisées des Nations Unies).

<sup>304</sup> L. R. HELFER, préc., note 7, 693 : « competition with other IOs spurred a marked expansion of the ILO's activities relating to human rights ».

<sup>305</sup> Lire en ce sens : I. DUPLESSIS, préc., note 27, à la page 95 : « La Déclaration [de Philadelphie] réaffirme le principe de non-discrimination, le droit à la négociation collective, le droit à des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base, une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs, la protection de l'enfance et de la maternité, un niveau de adéquation d'alimentation, de logement et de moyens récréatifs. »

<sup>306</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 234, par. 6(1) : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit. », art. 7 : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment : a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs : i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune ; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail ; ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte ; b) La sécurité et l'hygiène du travail ; c) La même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre

supplémentaire de la nécessaire expertise de l'OIT qui ne se contente pas d'énoncer de grands principes dans ce domaine<sup>307</sup>.

## 2) Une apparence de collaboration : l'exemple du Programme mondial de l'emploi

Au sein des Nations Unies, la cacophonie règne au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et ce en raison, tout particulièrement, de la mise en place de nouvelles institutions. En témoigne l'épisode de la Première décennie pour le développement. Ce plan, mis en place par les Nations Unies, s'est soldé par un échec en partie imputable au manque de consultation entre les institutions onusiennes<sup>308</sup>. Chacune des organisations voulant faire ses preuves, elles en oublient d'adopter une démarche globale davantage efficace. Le manque de planification et de coordination entre les différentes organisations de la grande famille onusienne semble à l'origine de ces difficultés<sup>309</sup>. L'OIT prend conscience de ce manque de coordination et semble

---

considération que la durée des services accomplis et les aptitudes ; d) le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés. » ; *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 23 mars 1976, [1976] R.T. Can. n° 47, al. 8(3) a) (entré en vigueur au Canada le 19 mai 1976) : « Nul ne sera astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire. »

<sup>307</sup> L'article 5 (2) des deux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme* témoigne du poids accordé aux conventions adoptées par l'OIT et ratifiées par ses États membres : « Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout État partie au présent Pacte en application de lois, de **conventions**, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré. » [notre emphase] Nicolas Valticos qualifie cette disposition de « clause de sauvegarde » dans N. VALTICOS, préc., note 204, p. 176. Voir également : *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 234, par. 8(3) et *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 306, par. 22(3). Ces deux paragraphes se lisent comme suit : « Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention. »

<sup>308</sup> D. A. MORSE, préc., note 212, p. 88 : « les organisations du système des Nations Unies, y compris l'OIT, ont, elles aussi, une bonne part de responsabilité dans cette situation [l'échec de la Décennie pour le développement]. [...] chaque organisation a eu tendance à pousser ses activités d'une façon plus ou moins indépendante des autres ou, en tout cas, d'une manière insuffisamment coordonnée. »

<sup>309</sup> *Id.*, p. 89 : « À mon sens, la principale de ces conclusions est que les organisations de la famille des Nations Unies, si elles ne veulent pas risquer d'être discréditées en tant qu'instrument du développement économique et social, doivent aborder leurs tâches d'une façon plus rationnelle, mieux coordonnée et, surtout, mieux *planifiée*. [...] En d'autres termes, les organisations internationales doivent collaborer plus étroitement qu'elles ne l'ont fait dans le passé. Cette

vouloir inscrire son *Pacte mondial de l'emploi* de 2008 dans un esprit davantage collaboratif<sup>310</sup>.

Nous l'avons vu, la collaboration appelée des vœux de l'OIT avec les autres institutions du système onusien était une condition *sine qua non* de la réussite du projet ambitieux de *Programme mondial de l'emploi*. Cela témoigne de la nouvelle interdépendance des institutions spécialisées de l'ONU et de la nécessaire collaboration entre elles du fait de la multidisciplinarité des projets formés<sup>311</sup>. Pour autant, ce partenariat dans le cadre du *Programme mondial de l'emploi* n'a pas été à la hauteur de ce que l'on pouvait en attendre. En effet, ce désir de rassembler le plus grand nombre de partenaires autour du projet de l'emploi a été perçu par certaines organisations<sup>312</sup> comme une volonté, de la part de l'OIT, d'imposer son hégémonie sur la question et d'imposer ses propres règles. Selon Manuela Tortora, seules l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ainsi que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) appuieront le *Programme mondial de l'emploi*<sup>313</sup>. Certes cela laisse la voie libre à l'OIT pour intervenir seule sur toute question touchant à l'emploi. Mais on ne peut omettre de mentionner le manque d'intégration au sein du système onusien que cela suggère, ainsi que les possibilités manquées de l'OIT de dicter ses propres règles du jeu dans des domaines ne relevant pas directement de sa compétence mais touchant pourtant indirectement l'emploi.

---

obligation, l'OIT devra y faire face au cours des prochaines années, tout comme les autres institutions de la famille des Nations Unies. »

<sup>310</sup> *Id.*, p. 98 : « Nous avons d'ailleurs l'intention de coordonner et de conjuguer nos efforts en la matière [la valorisation des ressources humaines] avec ceux des autres institutions et organismes régionaux des Nations Unies. [...] le Programme mondial de l'emploi sera une entreprise conjointe de nombreuses organisations, sous la direction de l'OIT. »

<sup>311</sup> M. TORTORA, préc., note 12, p. 322.

<sup>312</sup> C'est le cas notamment de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI), de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) ainsi que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Lire en ce sens *id.*, p. 365.

<sup>313</sup> *Id.* Notons que ces conclusions de Manuela Tortora diffèrent de celles émises par l'OIT et que nous avons précédemment relevées.

## **B- Les institutions de Bretton Woods : une collaboration historique au sein de laquelle « chacun cultive son jardin »<sup>314</sup>**

Sur le plan économique, deux nouvelles organisations voient le jour avec les accords de Bretton Woods en 1944 : le Fonds Monétaire International (FMI)<sup>315</sup> et la Banque mondiale (BM), initialement composée de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD)<sup>316</sup> puis qui s'élargira par la suite pour former un groupe de cinq organismes de développement formé de l'Association Internationale de Développement (IDA), la Société financière internationale (IFC), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

Chaque organisation ayant été créée avec un champ de compétence spécifique, les unes dans le domaine économique et financier (FMI et BM), l'autre dans le domaine social (OIT), le meilleur conseil qui pouvait leur être adressé était, selon Pierre Waline, de « cultiver leur propre jardin »<sup>317</sup>. Cette recommandation ne visait toutefois pas à empêcher toute forme de collaboration entre les trois organisations, au contraire. C'est ainsi qu'en 1987, le Directeur général de l'OIT, Francis Blanchard<sup>318</sup>, organise une conférence sur l'emploi et l'ajustement structurel

<sup>314</sup> Nous reprenons ici l'expression de Pierre Waline dans P. WALINE, préc., note 129, p. 45.

<sup>315</sup> Nous référons le lecteur aux statuts constitutifs du FMI : *Statuts du Fonds monétaire international*, approuvés à la Conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods (New Hampshire) le 22 juillet 1944 et entrés en vigueur le 27 décembre 1945, en ligne : <<http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/aa/aa.pdf>> (consulté le 17 août 2012).

<sup>316</sup> Nous référons le lecteur aux statuts de la BIRD : *Statuts de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement*, en ligne : <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/0,,contntMDK:20405707~pagePK:64094163~piPK:64094165~theSitePK:328614~isCURL:Y,00.html>> (consulté le 17 août 2012).

<sup>317</sup> Pierre Waline dans P. WALINE, préc., note 129, p. 45. Cette recommandation s'applique, dans le texte, à l'échelle plus large du social et de l'économique. L'auteur titre ainsi une section à la page 250 : « L'économique et le social sont liés, mais ne faisons pas les touche-à-tout. » Il ajoute page 252 à propos du traitement des questions économiques par l'OIT : « À mon avis, il s'agit seulement de ne pas dévorer une part excessive du temps et des moyens dont nous disposons pour exposer avec prolixité, avant ou après des débats plus techniques et efficaces qui ont lieu ailleurs, des questions dont nous pouvons seulement souligner les incidences sociales. »

<sup>318</sup> Francis Blanchard fait ses premiers pas au sein de l'Organisation en intégrant le BIT en 1951. De nationalité française, il deviendra en 1956 le Sous-directeur général de David Morse. Il est alors en charge, notamment, de la coopération technique en ce qui a trait aux questions économiques. En 1968, toujours sous la direction de David Morse, il devient Directeur général adjoint et demeure en

ayant pour objectif une meilleure intégration des normes sociales émises par l'Organisation auprès de la BM et du FMI<sup>319</sup>.

Bien que globalement respectée, la mise en garde de Pierre Waline n'a pourtant pas empêché quelques empiètements des unes sur le terrain de l'autre<sup>320</sup>. C'est ainsi, par exemple, que la BM dans les années quatre-vingt dix s'empare de la réforme des retraites, laissant sur la touche l'OIT, pourtant mieux qualifiée pour mener un tel projet<sup>321</sup>.

Par ailleurs, à vouloir évoluer indépendamment les unes des autres pendant la période considérée (1945-2008), ces institutions en ont peu à peu oublié de collaborer<sup>322</sup>. En témoigne l'absence d'accord de coopération ou de représentation entre elles<sup>323</sup>. Pourtant, ces institutions ne pouvaient pas ignorer un facteur commun : la question de l'emploi. Ce thème, qui revient inlassablement dans les questions socio-économiques, apparaît en effet dans les mandats respectifs des institutions de Bretton Woods<sup>324</sup>, tout comme bien évidemment dans celui de l'OIT. Certains

---

charge de la coopération technique. C'est en 1973 qu'il sera nommé Directeur général suite au décès de Wilfred Jenks. Il conservera cette fonction jusqu'en 1989.

<sup>319</sup> I. DUPLESSIS, préc., note 27, à la page 93. L'OIT parle en ces termes de la Conférence sur l'emploi et l'ajustement structurel de 1987 : « Pour la première fois, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont collaboré étroitement avec les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs membres du Conseil d'administration. » (OIT, biographie de Francis Blanchard, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/staff/formers/blanchard.htm>> (consulté le 17 août 2012)).

<sup>320</sup> Ainsi, selon G. STANDING, préc., note 201, 311 : « The period that followed was dominated not just by the agenda set by the Washington Consensus, which repudiated several of the crucial elements of the ILO model, but also by the steady encroachment of the World Bank and International Monetary Fund (IMF) into spheres hitherto regarded as the domain of the ILO, notably through the structural adjustment programmes that were coming into vogue. »

<sup>321</sup> Cet exemple est cité dans *id.*, à la note 3.

<sup>322</sup> Ainsi, selon Thomas Boisson, « [L]'écueil auquel est confronté l'OIT réside dans l'absence de coopération avec les institutions internationales en charge de questions économiques, financières et commerciales » (Thomas BOISSON, « Panorama analytique des institutions de la gouvernance mondiale », dans Pierre JACQUET, Jean PISANI-FERRY et Laurence TUBIANA (dir.), *Gouvernance mondiale : rapport de synthèse*, vol. 37, Paris, La Documentation française, 2002, p. 145, à la page 172). Lire également les préoccupations de Jean-Claude Javillier concernant ce manque de coopération entre les institutions internationales financières et l'OIT dans Jean-Claude JAVILLIER, « Le droit international du travail entre pragmatisme et créativité », (1994) 4 *RIT* 533, 546.

<sup>323</sup> Lire en ce sens F. MAUPAIN, préc., note 211, 38, à la note 109.

<sup>324</sup> S'agissant du FMI, la question de l'emploi figure ainsi parmi les buts de cette institution au paragraphe 1(ii) des *Statuts du Fonds monétaire international*, préc., note 315 : « Les buts du Fonds monétaire international sont les suivants : [...] (ii) Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveau

auteurs sont extrêmement sévères quant au bilan de l'OIT dans ses relations avec les institutions de Bretton Woods et n'hésitent pas à considérer que les évolutions sociales générées par ces organisations à vocation économique sont nullement imputables aux actions de l'OIT<sup>325</sup>. Au-delà de ces empiètements de compétence, on observe, de la part des institutions de Bretton Woods, l'adoption de mesures ou programmes de nature à compromettre la protection des travailleurs garantie par l'OIT<sup>326</sup>.

Ajoutons que l'indépendance de l'OIT face à la BM ne peut être pleinement garantie. En effet, la première apparaît pleinement tributaire des fonds de la seconde. Comme Guy Standing l'illustre parfaitement<sup>327</sup>, l'OIT ne peut critiquer les mesures entreprises par la BM en matière de politique du travail de peur de voir les budgets attribués aux missions d'assistance technique par la Banque réduits. Dans ces circonstances, difficile pour l'OIT de faire valoir une totale indépendance et autonomie. Cela peut expliquer en partie les difficultés rencontrées par l'OIT pour faire accepter à la BM de conditionner l'octroi de ses prêts au respect des droits

---

élevé d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique. » S'agissant de la Banque mondiale, l'immixtion dans le domaine social est encore plus profonde dans la mesure où cette institution ne se fixe pas seulement parmi ses objectifs celui de l'emploi mais également celui d'augmenter le niveau de vie des travailleurs. Cela transparait au paragraphe 1(iii) des *Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement*, préc., note 316 : « La Banque a pour objectifs : [...] (iii) De promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances de paiement, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des États membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs. »

<sup>325</sup> S. CHARNOVITZ, préc., note 273, à la page 178 : « The ILO in recent decades has not exerted significant influence on other international agencies. World Bank and IMF policies regarding employment and labor have improved, but only a little credit is due to the International Labor Office, which underperforms both in its analytical capacity and in its implementation of technical assistance. » Lire également : G. STANDING, préc., note 287, 363 : « In the last quarter of the twentieth century, there were more new labour market regulations introduced around the world than in any comparable period in history. And the ILO had little to contribute, other than to express unease about the direction of the reforms. »

<sup>326</sup> Georges TSOOGAS, *Labor Regulation in a Global Economy*, Armonk, M.E. Sharpe, 2001, p. 57. Nous retiendrons ici la mise en place, par la BM, d'un rapport annuel intitulé « *Doing Business 2007* » très controversé, mettant en corrélation l'efficacité économique des États et les droits sociaux nationaux. Ces activités de *reporting* étaient de nature à nuire à la protection sociale des travailleurs. Lire à ce propos : A. SUPLOT, préc., note 219, 170 et 171. Le FMI avait publié en 2006 un rapport intitulé « *World Economic Outlook* » s'inscrivant dans la même dynamique que celui de la BM. Notons que la BM a cessé d'utiliser depuis 2009 l'indicateur relatif à l'embauche des travailleurs dans son rapport « *Doing Business* ».

<sup>327</sup> G. STANDING, préc., note 287, 364.

fondamentaux des travailleurs. Notons toutefois que ce dossier a abouti en 2006<sup>328</sup> bien qu'il demeure difficile à l'heure actuelle de conclure sur sa mise en œuvre faute d'étude. Toutefois, la collaboration accrue entre l'OIT et la BM depuis la crise de 2008 laisse présager d'importantes avancées sociales de la part de la BM<sup>329</sup>.

Enfin, notons que le « consensus de Washington »<sup>330</sup> illustre comment les deux institutions financières internationales, largement imprégnées des théories de l'École de Chicago<sup>331</sup>, se sont pleinement appropriées les problèmes économiques, notamment les difficultés des pays en voie de développement et la résolution de la crise de la dette des années quatre-vingt. L'OIT, quant à elle, n'a donc plus aucun mot à dire sur les stratégies socio-économiques susceptibles de résoudre les crises économiques<sup>332</sup>. Elle se voit dépassée par un monde sous emprise néo-libérale<sup>333</sup> qui a totalement délaissé les théories économiques keynésiennes sur lesquelles l'Organisation s'était fondée depuis la Grande dépression des années trente.

---

<sup>328</sup> Lire en ce sens : ITUC, « La Banque mondiale fait un pas en avant sur le plan des normes internationales du travail », *ITUC* (15 décembre 2006), en ligne : <<http://www.ituc-csi.org/la-banque-mondiale-fait-un-pas-en.5095.html?lang=fr>> (consulté le 15 juillet 2012).

<sup>329</sup> Cf. *Infra* (Chapitre III, Section II, A, 1), « La revanche de l'OIT ? »).

<sup>330</sup> Cette expression est tirée de l'article de l'économiste John WILLIAMSON, « What should the World Bank think about the Washington Consensus », 1999, en ligne : <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=351>> (consulté le 12 juin 2012). Le consensus de Washington réfère à une série de mesures entreprises par les institutions de Bretton Woods (BM et FMI) pour parer aux difficultés économiques des pays endettés. Les réformes envisagées sont énumérées dès 1989 par John Williamson dans John WILLIAMSON, *Latin American Adjustment : How much has happened ?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, ch. 2.

<sup>331</sup> L'école de Chicago rassemble des économistes favorables à la théorie économique néoclassique et rejetant le keynésianisme.

<sup>332</sup> Qui plus est, selon Steve Hughes et Nigel Haworth, le consensus de Washington contenait des mesures en opposition aux valeurs et principes défendus par l'OIT. Lire en ce sens : S. HUGHES et N. HAWORTH, préc., note 191, p. 19 : « the ILO survived of the League of Nations, forged a role in the post-Second World War world order, and co-existed with a Washington Consensus opposed to many of the principles upon which the ILO was founded ».

<sup>333</sup> En effet, pendant les années soixante-dix, le FMI et la BM s'illustreront comme les promoteurs mondiaux du néolibéralisme en favorisant, notamment, la privatisation des entreprises nationales. Rappelons qu'à l'origine la BM a été créée afin de favoriser la reconstruction de l'Europe et du Japon après la Seconde Guerre mondiale. Suite à la décolonisation, la BM se chargera d'encourager la croissance économique des pays en développement. Le FMI, quant à lui, était en charge de garantir la stabilité du système monétaire international ainsi que de gérer les crises monétaires et financières.

### C- L'OMC et les tentatives d'introduction de la clause sociale

Dès 1948, la *Charte de la Havane*<sup>334</sup> prévoit la mise en place d'une Organisation internationale du commerce (OIC) qui devait constituer, aux côtés du FMI et de la BM, le troisième pilier de l'ordre économique mondial. L'OIC devait en outre devenir une institution spécialisée des Nations Unies<sup>335</sup>. La Charte ne sera toutefois jamais ratifiée par le Congrès américain et n'entrera pas en vigueur<sup>336</sup>. De la *Charte de la Havane*, les parties aux négociations conserveront toutefois l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) conclu en octobre 1947. Celui-ci est indépendant de l'ONU et ne crée pas d'organisation. Il s'agit d'une organisation *de facto* et non *de jure*<sup>337</sup> en charge de la régulation du commerce mondial (essentiellement s'agissant des restrictions douanières). En 1986 commence le dernier cycle de négociations internationales ayant eu lieu sous le GATT : le cycle d'Uruguay. Celui-ci s'achèvera en 1994 avec l'adoption des *Accords de Marrakech*<sup>338</sup> entrés en vigueur en 1995 et donnant naissance à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette nouvelle organisation<sup>339</sup> constituera dès ses origines un nouveau compétiteur pour l'Organisation<sup>340</sup>. Les relations entretenues entre l'OIT et l'OMC permettent, selon nous, de comprendre les nouveaux enjeux et

<sup>334</sup> *Acte final et documents connexes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi tenue à la Havane du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948*, E/CONF.2/78, [ci-après : « *Charte de la Havane* »] en ligne : <[http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/havana\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf)> (consulté le 17 août 2012).

<sup>335</sup> *Charte de la Havane*, préc., note 334, par. 86(1) : « Dès qu'il sera possible de le faire, l'Organisation sera rattachée aux Nations Unies en tant qu'institution spécialisée visée à l'article 57 de la Charte des Nations Unies. Ce rattachement sera effectué par voie d'accord approuvé par la Conférence. »

<sup>336</sup> Les Etats-Unis craignaient l'affiliation de l'OIC à l'ONU en raison du pouvoir contraignant qu'aurait exercé la CIJ, organe principal des Nations Unies, sur la jeune organisation.

<sup>337</sup> Le GATT constituait une organisation informelle non permanente.

<sup>338</sup> OMC, *Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994*, en ligne : <[http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/marrakesh\\_decl\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/marrakesh_decl_f.pdf)> (consulté le 21 août 2012).

<sup>339</sup> Sur la mise en place en 1994 de l'OMC vue par l'OIT, lire « Perspectives », préc., note 267, 408 et 409. Ce texte reprend les grandes étapes historiques qui ont conduit à la création de l'OMC et observe, dès 1994, l'absence de considération sociale dans les *Accords de Marrakech* : « The link between trade and the observance of social standards is not mentioned in the Marrakech agreement. »

<sup>340</sup> Isabelle DUPLESSIS, « Le recours à la Constitution de l'OIT dans l'acquisition de son autonomie institutionnelle », (2004) 1 *Revue Belge de Droit international* 37, 63 : « Créée en 1995, la compétence de cette nouvelle organisation [l'OMC] en matière de relations commerciales multilatérales emportait – et emporte toujours – des conséquences quant à la couverture sociale et la protection des travailleurs. Elle recoupait ce faisant le mandat de l'OIT. »

problématiques qui lient l'économique et le social dans la décennie précédant la crise économique et financière de 2008.

De nombreux écrits font état de l'intérêt de l'insertion d'une clause de nature sociale dans les accords commerciaux internationaux<sup>341</sup>. Nous proposons, pour notre part, d'entrevoir cette question sous un angle essentiellement conceptuel et normatif en essayant d'exposer quels avantages l'OIT pourrait en retirer du point de vue de l'application de ses normes (1) et en ciblant les enjeux inter-organisationnels qui en découlent (2).

---

<sup>341</sup> Pour les fins de notre étude, nous retiendrons la définition suivante de la clause sociale retenue par Isabelle Duplessis dans *id.*, 63 : « la clause sociale peut être définie comme un mécanisme juridique inséré dans un accord commercial international et autorisant l'adoption de mesures punitives contre les États exportateurs qui contreviennent à certaines normes minimales ou fondamentales du travail ».

1) *La clause sociale : pour une plus grande efficacité des normes sociales ?*

L'idée d'une clause sociale figurait à l'article 7 de la *Charte de la Havane* de 1948<sup>342</sup> prévoyant la création de l'Organisation Internationale du Commerce (OIC), charte qui, rappelons-le, n'est finalement jamais entrée en vigueur<sup>343</sup>. Elle intéresse particulièrement notre propos dans la mesure où elle pose toute la question de la nécessité de rendre les normes contraignantes pour les rendre effectives. Aussi, pouvons-nous conclure de l'apparition du débat sur la clause sociale que les normes de l'OIT souffrent d'inefficacité ? Ce thème nous amène nécessairement à entrevoir la dichotomie *hard law / soft law*<sup>344</sup>. Il est surprenant de constater que dans le débat sur la clause sociale, l'OIT appuie un mécanisme davantage contraignant pour faire respecter les normes sociales alors que, concomitamment, l'Organisation s'enlignait vers un assouplissement marqué de ses normes comme nous le verrons dans le prochain chapitre<sup>345</sup>.

---

<sup>342</sup> *Charte de la Havane*, préc., note 334, art. 7 : « Normes de travail équitables 1. Les États membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien des normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les États membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État membre prendra les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire. 2. Les États membres qui font également partie de l'Organisation internationale du travail collaborent avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution. 3. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises conformément aux dispositions de l'article 94 ou l'article 95, l'Organisation [l'OIC] consultera l'Organisation internationale du travail et collaborera avec elle. » Cet article conférerait donc un rôle majeur à l'OIT dans l'exécution du principe de la clause sociale. Ainsi, l'article 7(3) prévoyait que l'OIC consulterait l'OIT pour toute question relative aux normes de travail. Par ailleurs, l'article 7(1) de la *Charte de la Havane* de 1948 reprend la justification de l'avantage comparatif que l'on retrouve dans le préambule de l'acte constitutif de l'OIT (*cf. supra*, Chapitre I, Section I, B, 1), « Une base constitutionnelle avant-gardiste ? ». Lire en ce sens : S. CHARNOVITZ, préc., note 273, à la page 178.

<sup>343</sup> Il est possible d'avancer l'idée suivant laquelle l'insertion de cette clause sociale dans la *Charte de la Havane* a également contribué à la non ratification de la Charte par les États-Unis.

<sup>344</sup> Cette dichotomie est ainsi définie par Bob Hepple : « The "Hard" end of the spectrum of regulation refers to binding legal instruments with enforcement mechanisms. This includes ratified ILO conventions. The soft end covers a wide range of techniques which are not directly legally enforceable. » (Bob HEPPLE, « Does Law Matter? The Future of Binding Norms », dans Georges P. POLITAKIS (dir.), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, Genève, OIT, 2007, p. 221, à la page 222). Retenons également la définition donnée par

L'OMC jouit d'un pouvoir contraignant plus important que l'OIT dans la mesure où elle peut infliger des sanctions économiques à ses membres qui ne se conforment pas à ses directives suite à un long processus de règlement des différends<sup>346</sup>. C'est en s'appuyant sur cette considération que les Etats-Unis, le Canada et l'Union européenne ont proposé, lors du cycle d'Uruguay, d'intégrer dans la charte constitutive de l'OMC des normes protectrices du droit du travail en faisant référence au concept de « clause sociale ». Certes, cette proposition aurait pour effet de garantir l'efficacité des normes édictées par l'OIT (dans la mesure où le contenu des clauses sociales s'en inspirerait), mais n'est-ce pas le rôle de l'OIT d'assurer, elle-même, l'application et le respect de ses propres préconisations ? Georges Tsogas pose clairement la problématique de la promotion des normes sociales en se demandant : « how could trade-linked labor standards be enforced – through moral suasion (i.e., the ILO) or through a trade-related mechanism that could ultimately lead to trade sanctions ? ».<sup>347</sup>

---

Isabelle Duplessis dans Isabelle DUPLESSIS, « Le vertige et la *soft law* : réactions doctrinales en droit international », (2007) *Rev. québécoise de droit int'l* 245, 249 : « En cas de violation, une règle *hard*, conventionnelle ou coutumière, se particulariserait par le recours possible à la sanction judiciaire. En opposition, la *soft law* regrouperait les phénomènes que la théorie des sources en droit international ne reconnaîtrait pas. La norme souple serait par définition non contraignante et le fait qu'elle ne soit pas respectée n'appellerait pas de sanction. » L'auteure donne par la suite des exemples d'instruments de *soft law* : « les déclarations des conférences intergouvernementales, les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, les recommandations des organisations internationales, les dispositions souples dans un traité, les conventions non ratifiées, les actes concertés non conventionnels, les gentlemen's agreements, les avis consultatifs, les opinions individuelles et dissidences des juges de la Cour internationale de justice (CIJ) ainsi que les codes de conduite ou initiatives privées volontaires émanant d'acteurs non étatiques comme les entreprises multinationales. » (p. 249 et 250).

<sup>345</sup> Cf. *Infra* (Chapitre III, Section I, B, « Le Pacte mondial pour l'emploi ou la quête inachevée de souplesse normative »).

<sup>346</sup> Et ce grâce à l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, organe quasi-judiciaire unique au sein des organisations internationales. L'organe est quasi-judiciaire dans la mesure où il n'est pas composé de véritables juges en tant que tels mais de tous les gouvernements membres de l'OMC, généralement représentés par leurs ambassadeurs. L'organe rend par ailleurs, non pas des « jugements », mais des « rapports » qui s'imposent toutefois aux États fautifs sous peine de contre-mesures. Rappelons qu'un mécanisme quasi-judiciaire se caractérise par l'emploi de règles procédurales **s'apparentant** à celles des tribunaux. En ce sens, l'ORD se qualifie au titre d'organe quasi-judiciaire. Concernant l'ORD, lire : Bob KIEFFER, *L'Organisation mondiale du commerce et l'évolution du droit international public*, coll. « Droit international », Bruxelles, Éditions Larcier, 2008, p. 110-113. À la page 111, l'auteur qualifie l'ORD d' « instance à compétence obligatoire pour tout différend relatif à l'interprétation ou l'application des accords économiques du GATT/OMC. »

<sup>347</sup> G. TSOGAS, préc., note 326, p. 44.

Au final, cette option de clause sociale ne desservirait-elle pas l'OIT en ce sens qu'elle la discréditerait ? Elle pointe du doigt l'échec des mécanismes de contrôle prévus par l'acte constitutif de l'Organisation de 1919 et fait de l'OMC « le bras séculier de l'OIT »<sup>348</sup>. Rappelons que les mécanismes de contrôle des NIT édictées par l'OIT sont de deux ordres : un mécanisme de contrôle régulier fondé sur l'examen des rapports périodiques des gouvernements (article 22 de la *Constitution de l'OIT* de 1919) et deux procédures contentieuses dont une de réclamation (article 24 de la *Constitution de l'OIT* de 1919) et une de plainte (article 26 de la *Constitution de l'OIT* de 1919).

S'agissant tout d'abord du mécanisme de contrôle régulier, sa mise en application suscite quelques difficultés. En effet, elle repose sur la production de rapports périodiques produits par les États membres eux-mêmes concernant l'application nationale des conventions ratifiées. Le contrôle tient donc entièrement au contenu de ces rapports. C'est ainsi que certains rappellent l'idée qui avait été émise d'instituer un système d'inspection internationale de l'application des conventions internationales du travail<sup>349</sup>. Le mécanisme de contrôle régulier, bien qu'il permette à l'Organisation de contrôler sommairement les actions nationales à travers la masse de rapports qui sont confiés à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et à la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, ne permet pas un examen exhaustif de toutes les situations et surtout ne permet pas à l'Organisation de sanctionner les comportements défallants.

---

<sup>348</sup> Annie KRIEGER-KRYNICKI, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation*, 2<sup>e</sup> éd., coll. « Gestion internationale », Paris, Vuibert, 2005, p. 207.

<sup>349</sup> N. VALTICOS, préc., note 204, p. 573 : « L'importance de l'inspection du travail a souvent été soulignée à cet égard. Peu après la dernière guerre mondiale, la question a même été posée de l'organisation d'un système d'inspection internationale de l'application des conventions internationales du travail. De son côté, le professeur Georges Scelle, en sa qualité de représentant de la France, proposa à la Conférence en 1947 un système intermédiaire de liaison étroite entre le B.I.T. et les inspections nationales. Ces propositions soulevèrent des objections d'ordre politique (liées à la question de la souveraineté des États) et d'ordre pratique (liées à la difficulté de réalisation d'un tel système) et ne furent pas retenues. »

La procédure de réclamation, bien qu'utilisée à de nombreuses reprises par les organisations professionnelles de travailleurs ou d'employeurs<sup>350</sup>, ne prévoit pas de mesures contraignantes à l'encontre des États membres faisant l'objet de la réclamation. Tout au plus, l'article 25 de la *Constitution de l'OIT* prévoit la possibilité pour le CA de rendre publique la réclamation ou la déclaration du mis en cause.

S'agissant maintenant du mécanisme de plainte au sujet de l'application d'une convention prévu au paragraphe 1 de l'article 26 de la *Constitution de l'Organisation*, force est de constater l'échec de la mise en œuvre de cet autre mécanisme de contrôle. Ce paragraphe prévoit la possibilité, pour un État, de déposer une plainte auprès du BIT contre un autre État membre pour non respect d'une convention ratifiée par les deux parties. Cette procédure peut également être engagée soit d'office par le CA soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence. Depuis 1919, seules 27 plaintes ont été déposées dont 13 ont fait l'objet d'un rapport de la Commission d'enquête. Nous ne pouvons par ailleurs omettre de rappeler qu'originellement, la *Constitution de l'OIT* de 1919 contenait les prémisses de l'idée de sanctions économiques à l'encontre des États membres qui ne se conformaient pas aux prescriptions de la Commission d'enquête. En effet, l'article 33 de la Constitution prévoyait explicitement, jusqu'à son amendement en 1946<sup>351</sup>, des sanctions de nature économique. Aujourd'hui, le même article recommande à la CIT, dans ce type de situation, de prendre « telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ses recommandations »<sup>352</sup>. Ces considérations nous amènent à conclure que l'idée de

<sup>350</sup> En 2012, on dénombre pas moins de 160 procédures de réclamation engagées depuis 1919.

<sup>351</sup> BIT, *Instrument d'amendement de la Constitution adopté par la Conférence internationale du Travail au cours de sa 29<sup>e</sup> session*, préc., note 138.

<sup>352</sup> Notons que si cette nouvelle formule peut paraître davantage inclusive que l'ancienne (dans la mesure où elle laisse les États libres de choisir la nature des sanctions), il n'en demeure pas moins qu'elle ne mentionne plus spécifiquement les sanctions économiques. Si tout est ici question d'interprétation, les faits quant à eux parlent. Aussi peut-on constater que l'article, peu importe sa formulation, n'a été invoqué qu'une seule fois depuis la création de l'Organisation, dans le cas du Myanmar en 2000 dans le cadre d'une plainte concernant le travail forcé. Lire : Bob HEPPLER, « The WTO as a Mechanism for Labour Regulation », dans Brian BERCUSSON et Cynthia ESTLUND (dir.), *Regulating labour in the wake of globalisation: new challenges, new institutions*, Portland, Hart Pub, 2008, p. 161, aux pages 170, 171 et 174. L'auteur s'interroge, à juste titre, sur l'effectivité des deux solutions envisageables pour rendre applicables les NIT dans le cadre du commerce international : celle du mécanisme de plainte prévu à l'article 33 de l'acte constitutif de l'OIT et celle de

faire appel à une autre organisation internationale pour promouvoir ses normes ainsi qu'à un mécanisme d'application qu'elle juge davantage contraignant et effectif dessert la crédibilité de l'Organisation qui ne manque pourtant pas elle-même de « dents »<sup>353</sup>.

Quelles sont les bases juridiques sur lesquelles l'OIT s'appuie pour revendiquer cette compétence en matière d'insertion d'une clause sociale dans les transactions commerciales internationales ? L'intervention de l'OIT se fonde de nouveau sur son texte constitutionnel qui fixe, nous l'avons vu, la lutte contre le

---

l'hypothétique insertion d'une clause sociale dans les accords commerciaux conclus sous l'égide de l'OMC. Un an auparavant, le même auteur, Bob Hepple, suggérait des pistes de réflexion concernant l'application des normes sociales aux relations commerciales internationales dans : B. HEPPLÉ, préc., note 344, aux pages 230 et 231. L'auteur suggérait alors d'utiliser les sanctions économiques de façon sélective, de faire davantage appel à des sanctions intelligentes ciblant certaines actions politiques pour que ce soit efficace. Il envisageait de mettre sur pied un service de médiation internationale ainsi qu'un tribunal international du travail (à la page 231 : « In the longer term an International Labour Tribunal, set up under the auspices of the ILO (possibly in collaboration with the Permanent Court of Arbitration), will be necessary to resolve transnational labour disputes. »). Lire également : J.-M. Bonvin, préc., note 81, p. 260.

<sup>353</sup> Nous reprenons ici l'expression retenue par Francis Maupain pour qualifier l'article 33 de la Constitution de 1919 dans Francis Maupain, « Persuasion et contrainte aux fins de la mise en œuvre des normes et objectifs de l'OIT », dans Jean-Claude JAVILLIER, Bernard GERNIGON, Georges POLITAKIS et OIT (dir.), *Les normes internationales du travail un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, BIT, 2004, p. 687, à la page 690. Le cas du Myanmar illustre d'ailleurs la capacité de l'Organisation à prendre des mesures contraignantes afin de faire respecter les droits du travail qu'elle protège. Rappelons ici les grandes lignes de cette affaire unique dans l'histoire de l'OIT. En 1996, des délégués syndicaux portent plainte contre le Myanmar pour violation de la *Convention n° 29 sur le travail forcé* de 1930. Le pays refuse l'instauration d'une commission d'enquête sur son territoire. Suite au manque de collaboration du Myanmar, le CA proposera à la CIT en 2000, la mise en œuvre de l'article 33 de la Constitution de 1919. C'est ainsi qu'une résolution est adoptée à la CIT de 2000 contre le Myanmar. Il est décidé que lors de chaque session annuelle, le pays fera l'objet d'un examen de la part de la Commission d'application des normes. Il est par ailleurs recommandé aux États membres de l'OIT de réévaluer leurs relations avec le Myanmar et de prendre toutes les mesures qu'ils jugeront appropriées. On reste flou toutefois sur la possibilité de prendre des sanctions de nature économique à l'encontre du Myanmar. À la suite de cette résolution, certaines avancées ont pu être observées. Ainsi, le Myanmar a accepté qu'un groupe de l'OIT se rende sur place et le gouvernement a instauré un mécanisme de plainte pour les individus victimes de travail forcé. Toutefois, Francis Maupain met de l'avant les difficultés qui président encore dix ans après l'adoption de la résolution de la CIT. Aussi constate-t-il des progrès mais une certaine réticence du pays à vraiment respecter les conclusions de la commission d'experts. Le cas du Myanmar reste toutefois un excellent exemple de la capacité de l'Organisation à prendre des mesures contraignantes en cas de violation grave de droits du travail. Pour une analyse détaillée du cas du Myanmar, lire : Francis MAUPAIN, « Is the ILO Effective in Upholding Worker's Rights: Reflections on the Myanmar Experience », dans Philip ALSTON (dir.), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 85.

*dumping* social comme un objectif de l'Organisation<sup>354</sup>. Toutefois, aucun instrument juridique ne paraît reconnaître explicitement de compétence à l'OIT en matière de sanction économique. Pour cette raison, elle ne peut agir seule en la matière et doit avoir recours à d'autres entités disposant de cette prérogative<sup>355</sup>. Pourtant, de l'avis de Steve Charnovitz, l'Organisation aurait pu rebondir sur ce qu'elle semble considérer comme une « défaillance » dans l'application de ses normes en matière de commerce international, en se faisant attribuer ou en s'attribuant elle-même cette compétence<sup>356</sup>. L'auteur démontre que l'OIT ne manque pas d'arguments juridiques pour s'attribuer les prérogatives qu'elle s'emploie pourtant à laisser aux autres.

Enfin, nous pouvons conclure de toute cette polémique autour de la clause sociale à la conquête symbolique de l'économique sur le social. Le débat laisse l'amer sentiment d'un avilissement du social par l'économique, le premier étant et se sentant soumis aux dictats du second pour pouvoir pleinement se réaliser.

## 2) Deux organisations aux relations tendues

Les compétences de l'OIT et de l'OMC sont susceptibles de se court-circuiter. En effet, tout comme c'était le cas pour les institutions de Bretton Woods, l'OMC dispose, elle aussi, d'une disposition dans son acte constitutif en matière d'emploi. Celle-ci se lit comme suit :

<sup>354</sup> Cf. *Supra* (Chapitre I, Section I, B, 1), « Une base constitutionnelle avant-gardiste ? ». Cet objectif, rappelons-le, apparaît dans le troisième attendu du Préambule de l'acte constitutif de l'OIT.

<sup>355</sup> G. TSOGAS, préc., note 326, p. 175.

<sup>356</sup> Lire en ce sens l'excellente analyse et argumentaire de Steve CHARNOVITZ, « Trade, Employment and Labour Standards: the OECD study and recent developments in the Trade Labour Standard Debate », (1997) 11 *Temp. Int'l & Comp. L.J.* 131, 158 et suiv. L'auteur dégage quatre arguments à l'effet que l'OIT serait aussi bien, sinon mieux placée que l'OMC pour faire respecter et contrôler l'application des NIT au sein des échanges commerciaux internationaux. Selon lui, ce contrôle pourrait s'effectuer en incluant de telles dispositions au sein même des conventions édictées par l'OIT. Pour ce faire, l'Organisation serait compétente, selon Charnovitz : 1) en vertu de la théorie des compétences implicites que nous avons étudiée précédemment, 2) en s'appuyant sur la *Convention sur l'utilisation de phosphore dans les allumettes* de 1906 qui pourrait octroyer le pouvoir à l'OIT d'interdire tout échange international d'allumettes contenant du phosphore, 3) en s'appuyant sur la *Déclaration de Philadelphie* qui octroie, nous l'avons vu, de nouvelles compétences économiques à l'Organisation et enfin 4) en s'appuyant sur la tentative qui avait été faite en 1957 d'introduire une disposition, dans la *Convention n°105 sur l'abolition du travail forcé*, visant l'interdiction d'échanger des biens produits en ayant recours au travail forcé.

« [Les rapports entre les États] dans le domaine commercial devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandise et de service [...] »<sup>357</sup>.

Dès lors, une concurrence institutionnelle était-elle à craindre? Rien n'est moins sûr. En effet, Alain Supiot<sup>358</sup> déplore, avec raison, la carence en valeurs humaines de cette disposition. Le plein emploi et l'augmentation du revenu ne sont pour l'OMC que des fins en soi (et des fins intéressées d'un point de vue économique) sans prise en considération de l'humain. Cette lacune de l'OMC justifie, selon nous, l'importance et le rôle, toujours d'actualité, de l'OIT en matière sociale. Si compétence il y a entre les deux institutions, elles ne s'affrontent pas sur le thème des valeurs.

D'autre part, la question de la clause sociale marque les premières relations entre l'OIT et l'OMC. Cette dernière rejette toute idée de coopération lors de la Conférence ministérielle de Singapour de 1996<sup>359</sup>, du moins s'agissant de la question de la clause<sup>360</sup> sociale et ce, malgré les insistances de l'OIT et de nombreux sympathisants<sup>361</sup>. On peut se demander si l'OIT, elle-même, aurait accepté que l'OMC vienne fixer des conditions aux normes qu'elle émet. Il s'agit d'une tentative

<sup>357</sup> *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce* de 1994, préambule, al. 1.

<sup>358</sup> A. SUPIOT, préc., note 219, 168.

<sup>359</sup> WTO, *Singapore Ministerial Declaration*, adoptée le 13 Décembre 1996, Ministerial Conference, Singapore, 9-13 Décembre 1996, WT/MIN(96)/DEC, par. 4, en ligne : <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/singapore\\_declaration96\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/singapore_declaration96_e.pdf)> : « We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. » Concernant la Conférence ministérielle de Singapour, lire : G. TSOGAS, préc., note 326, p. 44 et suiv.

<sup>360</sup> L'OMC rejette l'idée de clause sociale mais souhaite que la collaboration entre les deux organisations se poursuive comme par le passé, sous-entendu, sur des sujets qui ne concernent pas l'objet du conflit. WTO, préc., note 359, par. 4 : « we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration ». C'est par ailleurs ce qui est prescrit dans l'article V.1 de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce* qui régit les relations de l'OMC avec les autres organisations : « Le Conseil général conclura des arrangements appropriés pour assurer une coopération efficace avec les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC. »

<sup>361</sup> Georges Tsogas dresse une liste de ceux qui composent le groupe des « pro clause sociale » dans G. TSOGAS, préc., note 326, p. 22. Parmi ceux-ci figurent les gouvernements des pays industrialisés, de nombreuses ONG et divers groupes activistes.

de mainmise trop importante et le refus de l'OMC remet l'OIT à sa place, sur un pied d'égalité. Seule une décision d'une instance internationale « supérieure » voire d'une organisation conjointe entre l'OMC et l'OIT, aurait pu, selon nous, imposer une telle pratique. L'épisode de la clause sociale explique, à notre sens, pourquoi aujourd'hui encore, l'OIT n'a pas vraiment sa place au sein de l'OMC. En effet, elle n'y détient toujours pas de statut d'observateur bien qu'elle ait été autorisée à assister aux conférences ministérielles de cette organisation<sup>362</sup>. La coopération entre les deux organisations demeure donc réduite<sup>363</sup> bien que certaines avancées puissent être observées tant avant<sup>364</sup> qu'après la crise de 2008<sup>365</sup>.

L'OMC, dorénavant forte de l'idée de pouvoir insérer une clause sociale dans ses objectifs ou dans l'application de ses mesures s'est-elle emparée sous une autre forme de cette compétence sociale, indépendamment de tout contrôle ou intervention de l'OIT? Le doute n'est pas permis sur cette question à laquelle on ne peut répondre que par la négative<sup>366</sup>. L'OMC n'a pas souhaité s'investir en matière sociale. Il s'agissait même d'un des arguments des opposants de l'OMC à l'insertion d'une

<sup>362</sup> B. HEPPLE, préc., note 352, à la page 174; Robert HOWSE, Brian LANGILLE et Julien BURDA, « The World Trade Organization and Labour Rights: Man Bites Dog », dans Virginia A. LEARY et Daniel WARNER (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions. Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 157, à la page 192 : « Thus, the relations between the WTO and the ILO remain weak. For example, the ILO has no official observer status in the WTO – something granted by the WTO General Council on a consensus basis (the WTO is granted observer status by the ILO). »

<sup>363</sup> T. BOISSON, préc., note 322, à la page 178 : « la coopération est très réduite entre l'OMC, agence intergouvernementale dont les relations avec l'ONU sont très distendues, et l'OIT, agence tripartite, beaucoup mieux insérée dans le système onusien. De fait, les conventions internationales du travail incorporent peu d'instruments de nature commerciale. Symétriquement, les considérations liées aux conditions de travail occupent une place assez peu importante dans le système de normes commerciales multilatérales géré par l'OMC. Ainsi, la seule disposition de l'OMC se rapportant au dumping social (article XX e/ sur le travail forcé dans les prisons) n'a jamais été appliquée. »

<sup>364</sup> On pense ainsi à l'étude sur le commerce et l'emploi publiée conjointement par l'OMC et l'OIT en 2007. OMC et BIT, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*, en ligne : <[http://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/ilo\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/ilo_f.pdf)> (consulté le 23 août 2012). Les directeurs respectifs des deux organisations se disent ainsi « heureux de présenter cette étude, exemple encourageant d'une collaboration fructueuse entre les deux Secrétariats sur des questions d'intérêt commun » (Avant-propos de Pascal Lamy et Juan Somavia, p. VI). La collaboration entre les deux institutions demeurent toutefois ponctuelle.

<sup>365</sup> Cf. *Infra* (Chapitre III, Section II, A, 1), « La revanche de l'OIT ? »).

<sup>366</sup> WTO, préc., note 359, par. 4 : « The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. »

clause sociale : la question sociale ne concerne que l'OIT, pas l'OMC<sup>367</sup>. Cet argument pourrait toutefois, selon certains auteurs<sup>368</sup>, se retourner contre l'OMC dans la mesure où il consacre la compétence de l'OIT pour toute matière relevant de la question sociale. L'argument à double tranchant ne pourra régler le conflit qu'à l'issue d'un bras de fer entre les deux organisations. C'est d'ailleurs ce que les événements de Seattle de 1999 suggèrent<sup>369</sup>. La balle est aujourd'hui dans le camp de l'OIT qui dispose dorénavant d'une nouvelle forme de soutien : celle de la société civile, pour réagir et revenir sur une initiative qui a été rejetée il y a maintenant 15 ans<sup>370</sup>.

Notons que l'adoption, par la CIT, de la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* de 1998<sup>371</sup> s'inscrivait pleinement dans le contexte de discussions entourant la question de la clause sociale<sup>372</sup>. On ne peut se méprendre sur

---

<sup>367</sup> Les arguments des opposants à la clause sociale sont très bien résumés dans « Perspectives », préc., note 267, 414 : « Indeed, the opponents of the social clause have put forward several arguments: labour standards are the business of the ILO, not that of the WTO; progress in this field is normally achieved through cooperation, not coercion; and if coercion must be resorted to, why should it focus on trade, unless it is simply a matter of giving a benevolent appearance to protectionist designs. » Nous pouvons également ajouter à cette liste un argument majeur des opposants issu de la doctrine néolibérale : celui du protectionnisme déguisé qu'ils soupçonnent d'accompagner l'idée de clause sociale. Lire en ce sens : G. TSOGAS, préc., note 326, p. 20.

<sup>368</sup> Lire en ce sens *id.*, p. 46.

<sup>369</sup> Ces événements démontrent comment l'OIT, tributaire des États qui la composent pour faire valoir ses ambitions en matière de clause sociale, a dû trouver une alternative en faisant appel à d'autres acteurs. Lire en ce sens : Brian BERCUSSON et Cynthia ESTLUND, « Regulating Labour in the Wake of Globalisation : New Challenges, New Institutions », dans Brian BERCUSSON et Cynthia ESTLUND, *Regulating labour in the wake of globalisation: new challenges, new institutions*, Portland, Hart Pub., 2008, p. 1, à la page 13. Selon Hughes et Haworth, dans S. HUGHES et N. HAWORTH, préc., note 191, p. 65, les événements se manifestent comme suit : « [WTO] Seattle 2000 [sic] ministerial meeting was a debacle for the WTO. It was notable for massive civil mobilization against the WTO agenda, and the emergence of insurmountable developing country dissatisfaction with trade negotiations. »

<sup>370</sup> Lire en ce sens les conclusions optimistes de Georges Tsogas dans G. TSOGAS, préc., note 326, p. 136 : « Would a social clause make inroads into the WTO ? The signs are better now than at any other time since 1948, when the issue was first considered. There is now a sustained and broadly based grass-roots movement that supports labour standards in trade. It is not anymore an issue confined to trade union or intellectual circles. Fueled by the excesses of global free markets, it has now become a topic for consumer, environmental, and human rights groups. »

<sup>371</sup> *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, adoptée par la CIT à sa 86<sup>e</sup> session, Genève, 1998 [ci-après : « la Déclaration de 1998 »]. Notons que nous reviendrons sur cette Déclaration dans le prochain chapitre dans la mesure où il s'agit d'un instrument normatif qui a été invoqué en 2008 lors de la crise de 2008, il s'agira alors de traiter de sa valeur normative. Cf. F. MAUPAIN, préc., note 211, 6.

<sup>372</sup> Les intentions entourant l'adoption de la Déclaration de 1998 sont d'ailleurs clairement énoncées dans le rapport du Directeur général de 1997. Il s'agit bel et bien d'établir une déclaration destinée à

l'intention de cette Déclaration : il s'agissait, selon nous, de faire un « tri » parmi la « masse » législative de l'Organisation afin de garantir la promotion des normes sélectionnées<sup>373</sup>. En ce sens le débat sur la clause sociale n'aura pas été vain, il aura permis une réflexion de fond de la part de l'Organisation qui a su cibler ses lacunes : l'incontinence législative et les difficultés d'application des NIT. Cela a permis à l'Organisation de réaffirmer sa pertinence, de se refaire une place sur l'échiquier international et d'affirmer la pertinence de son action après l'échec de la clause sociale et, plus largement, après les difficultés rencontrées par l'Organisation dans les années soixante-dix et quatre-vingt en matière d'emploi notamment<sup>374</sup>.

---

la promotion des droits fondamentaux en s'appuyant sur la légitimité reconnue à l'OIT en matière sociale lors de la Conférence ministérielle de Singapour. BIT, *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 85<sup>e</sup> session, Genève, 1997, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/standards/reim/ilc/ilc85/dg-rep.htm>> (consulté le 26 août 2012) : « La reconnaissance de la signification particulière des droits fondamentaux dans le contexte de la libéralisation des échanges a trouvé une dernière consécration importante dans la Déclaration ministérielle de Singapour où les ministres du commerce, tout en affirmant la légitimité de l'avantage comparatif des pays en développement à bas salaires, ont expressément renouvelé “[leur] engagement d’observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues” et précisé que l'OIT “est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper”. La question est dès lors de savoir si (et de quelle manière) l'OIT peut assurer le respect des ces droits fondamentaux par l'ensemble des partenaires du système commercial multilatéral comme ils en ont exprimé la volonté à Singapour. Ma réponse est un oui sans équivoque. »

<sup>373</sup> Rappelons brièvement que la Déclaration de 1998 a pour objet de déclarer quatre droits « fondamentaux » : la liberté d'association et le droit à la négociation collective, l'abolition du travail forcé, l'élimination du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière de travail. Ces quatre droits sont couverts par huit conventions fondamentales (la *Convention n° 29 sur le travail forcé* de 1930, la *Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical* de 1948, la *Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective* de 1949, la *Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération* de 1951, la *Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé* de 1957, la *Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession)* de 1958, la *Convention n° 138 sur l'âge minimum* de 1973 et la *Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants* de 1999). La Déclaration fixe à son article 2 le principe selon lequel les États membres ont l'obligation de promouvoir ces conventions fondamentales qu'ils les aient, ou non, ratifiées et ce en vertu de l'acte constitutif de l'Organisation. Le suivi de la Déclaration qui figure en annexe de la Déclaration de 1998 prévoit que les États n'ayant pas ratifié les conventions fondamentales devront présenter chaque année un rapport sur les efforts déployés en vue de la ratification des conventions fondamentales. Les États ayant ratifié les huit conventions fondamentales ne soumettent pas de rapport annuel. Le mécanisme de suivi prévoit par ailleurs que le Directeur général de l'OIT rédige chaque année un rapport global portant sur l'un des quatre droits fondamentaux. Guy Standing critique le contenu de cette déclaration. Selon lui, les droits sélectionnés viennent soutenir les théories néo-libérales dans la mesure où ils constituent des « droits négatifs » et non des « droits progressifs ». Lire en ce sens : Guy STANDING, *Work after Globalization. Building Occupational Citizenship*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, p. 93.

<sup>374</sup> Cf. *Supra* (Chapitre II). Nous référons ici à l'incapacité pour l'OIT de répondre efficacement aux crises économiques qui sévissent pendant ces deux décennies.

Toutefois, du côté de l'OIT, la Déclaration de 1998 ne fait pas l'unanimité. Il n'aura suffi d'y insérer qu'une formule pour soulever l'indignation des défenseurs de l'indépendance de l'Organisation :

« [La Conférence internationale du Travail] 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 être invoqué ni servir à pareille fin ; 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. »<sup>375</sup>

À travers cette disposition, certains voient, à juste titre selon nous, une subordination de l'OIT envers l'OMC<sup>376</sup>. La première se plie ici aux exigences formulées à Singapour par la Conférence ministérielle de la seconde de 1996<sup>377</sup>. Certes la Déclaration de 1998 avait pour mission de contrecarrer le refus de l'OMC d'insérer la clause sociale dans les accords commerciaux internationaux mais cette mention vient anéantir toute la démarche vers une plus grande indépendance pour l'Organisation que renfermait l'initiative.

Cela a également pour effet, à notre sens, de contrarier ouvertement la disposition anti-dumping dont nous avons discuté précédemment et que l'on retrouve dans le préambule de la *Constitution de l'OIT* de 1919. Cette disposition, rappelons-le, prescrivait aux États de ne pas baisser leurs standards sociaux pour se rendre davantage compétitifs sur le marché international. La disposition de 1998, quant à elle, garantit aux États que l'adoption des conventions fondamentales ne doit pas nuire à leur avantage compétitif. La confusion règne et la dynamique change. Alors qu'en 1919 on cherche à promouvoir l'adoption des NIT par tous, en 1998, on cherche à rassurer les États en garantissant leurs avantages économiques. Enfin, l'adoption d'une déclaration en 1998 pour contrecarrer l'échec de la clause sociale

<sup>375</sup> Déclaration de 1998, par. 5. Pour un compte-rendu détaillé de l'historique d'adoption de cette disposition, lire : Christophe BEZOU, *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris, Eska, 2008, p. 55 et 56.

<sup>376</sup> Lire en ce sens : F. MAUPAIN, préc., note 211, 16.

<sup>377</sup> Cf. *Supra* (dans la même section) les exigences formulées par la Conférence ministérielle de Singapour relatives au refus de toute forme de protectionnisme.

laisse l'impression que, faute de parvenir à l'adoption d'un mécanisme d'application des normes contraignant, l'OIT a opté pour l'adoption d'un instrument souple et purement promotionnel<sup>378</sup>.

Cette section nous a permis de mettre en évidence l'évolution d'un thème privilégié de l'OIT en temps de crise : celui de l'emploi. Elle a également eu pour vocation de montrer au lecteur comment l'Organisation a eu tendance à reprendre tout au long du XX<sup>e</sup> siècle ce même thème sous des angles et avec des instruments de promotion différents sans pour autant parvenir efficacement à sa fin ultime : le plein emploi. À l'instar de Louis Emmerij, cet historien et Directeur du *Programme mondial de l'emploi* de 1971 à 1976, nous considérons que l'Organisation aurait dû davantage prendre du recul sur son histoire et reconsidérer les mesures qu'elle avait déjà prises précédemment en matière d'emploi<sup>379</sup>. Ce manque de considération historique a mené l'OIT, dans ce domaine, à multiplier les mesures sans résultat tangible, notamment en temps de crise économique.

L'évolution des NIT sous l'ONU se caractérise quant à elle par un assouplissement des instruments normatifs traditionnels et la recherche marquée d'une diversification des actions de l'OIT de par le développement des missions de coopération technique dont le *Programme mondial de l'emploi* de 1969 est une parfaite illustration. Aussi peut-on dire que l'ère onusienne a marqué le fléchissement des NIT qui ne jouissent plus de l'aspect « mythique »<sup>380</sup> qui les accompagnait sous

---

<sup>378</sup> G. STANDING, préc., note 287, 367 : « In place of a “social clause” in the World Trade Organization, which could have been subject to binding arbitration, the Declaration explicitly ruled out trade sanctions for breach of the fundamental rights specified in it. Soft law was replacing binding law. »

<sup>379</sup> Lire l'effacement de Louis Emmerij concernant l'ignorance de l'OIT quant à sa propre histoire: L. EMMERIJ, préc., note 200, 449 et 456 : « Why is it that we do not learn from the lessons, from the research, from the analyses of the past ? Why is it that each generation has to learn the same lessons all over again, instead of standing on the shoulders of previous generations? We are witness today to the same discussions about international trade, protection, technology, wage levels, hours of work and migration in relation to employment as 70 years ago. The difference is that then the conclusions were clearer and more imaginative than they are today. »

<sup>380</sup> Nous reprenons ici l'idée de Nicolas Valticos exprimée dans Nicolas VALTICOS, « Les conventions de l'Organisation internationale du Travail à la croisée des anniversaires », (1996) 100 *Revue Générale de Droit International Public* 5, 30. L'auteur nuance toutefois son propos en considérant

celle de la SDN. Cette flexibilité normative se justifie largement par l'ouverture économique qui caractérise la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Mondialisation, globalisation, libéralisation et libre-échange, autant de changements économiques peu propices au développement de NIT contraignantes souvent perçues comme des mesures protectionnistes inadaptées à cette ère capitaliste<sup>381</sup>. Nous trouvons donc ici l'occasion de rappeler le lien étroit qui unit l'économie et le droit international du travail.

S'agissant des nouvelles institutions internationales avec lesquelles l'OIT doit cohabiter à compter de 1945, elles freinent les ambitions économiques de l'Organisation tout en la forçant à se battre pour la conservation de son monopole en matière sociale voire même à développer des domaines jusqu'alors inexploités à l'instar de la question des droits de l'Homme ou de la liberté syndicale.

C'est donc fort de cette connaissance historique de la gestion normative des crises économiques par l'Organisation entre 1919 et 2008 que nous pouvons appréhender la crise économique qui a frappé le monde en 2008. L'OIT parviendra-t-elle à s'emparer des difficultés économiques et sociales pour atteindre les sommets qu'elle avait atteints en 1969?

---

que le rôle des NIT « ne paraît pas faire l'objet de contestations fondamentales ou du moins générales ».

<sup>381</sup> Virginia A. LEARY, « “Form follows Function”: Formulations of International Labor Standards - Treaties, Codes, Soft Law, Trade Agreements », dans Robert J. FLANAGAN et William B. GOULD (dir.), *International Labor Standards: Globalization, Trade, and Public Policy*, Stanford, Stanford Law and Politics, 2003, p. 179, à la page 180 : « in the international climate of globalization, privatization, and trade liberalization, labor rights are viewed as protectionist measures that interfere with economic development ».

## Chapitre III. La crise de 2008 : souplesse juridique pour crise inédite

« La stabilité politique, la stabilité sociale et la stabilité financière sont interdépendantes – c'est une leçon de l'histoire que nous ne devons pas oublier pour éviter le type de catastrophe qui peut survenir lorsque cette relation d'interdépendance est destabilisée. »<sup>382</sup>

En 2008, la crise bancaire dite des « *subprimes* », initiée aux États-Unis<sup>383</sup>, ébranlait l'ensemble de la planète<sup>384</sup>. Quarante-vingt années se sont alors écoulées depuis la crise des années trente et pourtant la menace du retour à un état de dépression généralisée plane. Pour éviter que la récession ne s'aggrave, l'ensemble de la communauté internationale s'active pour contrecarrer au plus vite cette crise aux maux sociaux symptomatiques<sup>385</sup>. L'OIT, quant à elle, se retrouve confrontée à une

---

<sup>382</sup> BIT, *Rapport du Directeur général Juan Somavia. Placer la reprise et la croissance sous le signe du travail décent*, Conférence internationale du Travail, 99<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 2010, n°14, p. 3.

<sup>383</sup> Notons ici la corrélation avec la crise de 1929.

<sup>384</sup> Les questions de nature purement économiques et techniques ne sont pas l'objet de notre propos. Aussi, pour un résumé des faits à l'origine de la crise de 2008, nous référons le lecteur au texte synthétique de Youssef Cassis : Y. CASSIS, préc., note 98. Ce texte présente par ailleurs l'intérêt de comparer, d'un point de vue économique la crise de 1929 à celle de 2008.

<sup>385</sup> Ainsi, le *Pacte mondial pour l'emploi*, adopté par la Conférence internationale du Travail à sa 98<sup>e</sup> session, Genève, 19 juin 2009 [ci-après : « *Le Pacte mondial pour l'emploi* »] énonçait dès son premier paragraphe : « La crise économique mondiale et ses conséquences signifient que le monde est confronté à la perspective d'une augmentation prolongée du chômage et d'une aggravation de la pauvreté et des inégalités. » Steve Hughes et Nigel Haworth résumant les données concernant le chômage recueillies par l'OIT pour l'édition du rapport commandé par le G20 en avril 2009 (nous y reviendrons) dans S. HUGHES et N. HAWORTH, préc., note 191, p. 86 : « The data presented by the ILO in its report reflect the severity of the crisis. For example, taking the G20 economies, by March 2009, unemployment was, on average, 1.5 percent higher than a year previously (8.5 percent). Across the 54 countries surveyed, the total of unemployed was 23.6 percent higher over the same period (March 2008-March 2009). Unemployment increased from the June 2008-June 2009 year by 69 percent in the United States, 44 percent in Canada, 42 percent in Australia, and 26 percent in Korea. In Russia, the increase was 83 percent in the June year, 55 percent in the April year for Turkey, and 38 percent in the March year for the United Kingdom. » Ces chiffres témoignent de l'ampleur de la crise économique de 2008.

crise d'une nature qu'elle connaît bien mais dans un nouveau contexte international qu'elle doit apprivoiser.

En 1984, le Directeur général de l'OIT, Francis Blanchard, déclarait que « l'action normative [demeurait], pour l'OIT, le moyen privilégié pour atteindre ses objectifs de progrès économique et de justice sociale et pour exercer un rôle croissant dans la communauté internationale »<sup>386</sup>. De même, en 1999, l'ancien Directeur général, Juan Somavia<sup>387</sup>, considérait que, pour l'OIT,

« la meilleure garantie de crédibilité [résidait] dans l'efficacité des activités normatives de l'Organisation et dans l'intégrité de ses mécanismes de contrôle [...]. L'amélioration de la visibilité, de l'efficacité et de la pertinence du système normatif de l'OIT doit devenir une priorité publique »<sup>388</sup>.

Nous avons pourtant eu l'occasion d'observer précédemment que l'ère onusienne était marquée par un accroissement de la souplesse normative et la multiplication des activités de coopération technique et ce, au détriment des NIT. Dans ces circonstances, la survenance d'une crise économique majeure en 2008 a-t-elle été l'occasion pour l'Organisation de rendre les propos de ses directeurs conséquents avec les actions menées? C'est ce à quoi nous nous proposons de répondre à travers l'analyse des instruments retenus par l'OIT pour faire face à la crise économique de 2008 (Section I). Il s'agira par ailleurs de nous intéresser plus globalement à la place réservée à l'Organisation au sein de la gouvernance mondiale au sortir d'une crise qui a assurément changé la face du monde (Section II).

---

<sup>386</sup> Propos retranscrits dans BIT, DÉPARTEMENT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL, Martine HUMBLET et Jean-Claude JAVILLIER, *Les normes internationales du travail : une approche globale : 75e anniversaire de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, prélim. éd., Genève, BIT, 2002, p. 9.

<sup>387</sup> Celui-ci vient d'être remplacé, le 29 mai 2012 par le britannique Guy Ryder, ancien Directeur du Bureau des activités pour les travailleurs du BIT et également ancien Directeur exécutif responsable des normes et des principes et droits fondamentaux au travail au BIT. Il deviendra en octobre 2012 le 10<sup>e</sup> Directeur général de l'Organisation. Lire à ce propos : <[http://www.ilo.org/gb/about-governing-body/appointment-of-director-general/WCMS\\_181737/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/gb/about-governing-body/appointment-of-director-general/WCMS_181737/lang--fr/index.htm)> (consulté le 6 juillet 2012).

<sup>388</sup> Propos retranscrits dans BIT, DÉPARTEMENT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL, M. HUMBLET et J.-C. JAVILLIER, préc., note 386, p. 14.

## **Section I. Les solutions normatives de l'OIT face à la crise de 2008 ou l'inexorable course à la souplesse normative**

La stratégie juridique retenue par l'Organisation pour répondre à la crise de 2008 se concentre essentiellement autour d'un instrument : le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009<sup>389</sup>. Adopté pour réduire le décalage dans le temps entre la reprise de l'économie et la reprise de l'emploi, le Pacte propose un condensé de mesures adressées aux États afin de lutter contre la hausse du chômage faisant suite à la crise de 2008. Le Pacte se compose de cinq sections. La première appelle les États à centrer leurs mesures anti-crisis sur le concept de travail décent<sup>390</sup>. La deuxième énonce des principes généraux devant servir de cadre pour chaque pays. La troisième présente davantage des mesures spécifiques de nature économique et sociale que les États sont incités à mettre en œuvre pour favoriser la création d'emplois et rappelle l'importance de la protection sociale, du dialogue social et du respect des NIT. La quatrième rappelle la nécessité d'instaurer une mondialisation équitable et durable tandis que la dernière section énumère les domaines de compétence et capacités d'action de l'Organisation.

*Le Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 apparaît à plusieurs égards comme un instrument tourné vers le passé (A) et illustre la quête de souplesse dans les tentatives de résolution de la crise par l'OIT (B).

### **A- Le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 : retour vers le passé?**

Sous plusieurs aspects, le Pacte adopté par la CIT en 2009 nous invite à reconsidérer les actions entreprises par l'Organisation avant la crise de 2008. En effet, alors que le Pacte réfère explicitement à divers instruments « pré-crise » de l'OIT (1), nous ne pouvons manquer de procéder par ailleurs à une comparaison entre le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2008 et le *Programme mondial de l'emploi* de 1969 (2).

<sup>389</sup> Juan Somavia, dans la préface du Pacte affirme que « Cet instrument mondial [le *Pacte mondial pour l'emploi*] a été conçu pour remédier à l'impact de la crise financière et économique internationale sur la société et sur l'emploi. »

<sup>390</sup> Cf. *Infra* pour un exposé en détail de ce concept (Chapitre III, Section I, A, 1), b., « Les instruments souples : nouvelles "boussoles" de l'Organisation »).

### 1) Assise hétérogène pour instrument promotionnel

L'OIT qualifie le *Pacte mondial pour l'emploi* de « cadre de réponse à la crise »<sup>391</sup>. Au-delà d'un cadre, le Pacte s'apparente à un « portefeuille » de mesures anti-crise qui fait référence à de nombreux instruments « pré-crise » adoptés par l'Organisation avant et indépendamment de la crise bancaire de 2008<sup>392</sup>. Ceux-ci peuvent être divisés en deux groupes : celui des NIT « traditionnelles » ou *hard law* et celui des normes souples, programmes et déclarations qui se qualifient au titre de *soft law*.

#### a. Une réaffirmation sélective des NIT « classiques »

Au registre des NIT contraignantes auquel le *Pacte mondial pour l'emploi* réfère implicitement<sup>393</sup>, figurent la *Convention n° 122 sur la politique de l'emploi* de 1964 et la *Convention n° 158 sur le licenciement* de 1982 dont nous avons précédemment fait état. La promotion qui est faite de ces NIT dans le Pacte de 2009 doit être nuancée. Ainsi, bien qu'inscrite parmi les instruments normatifs à promouvoir, la *Convention n° 158*, nous l'avons déjà évoqué, est mise en danger par le groupe des employeurs qui en demande depuis 2011 l'abrogation<sup>394</sup>. Cette attaque montre les réticences à l'égard des normes qui se manifestent au cours de la crise de 2008.

<sup>391</sup> OIT, « À propos du Pacte », en ligne : <<http://www.ilo.org/jobspact/about/lang--fr/index.htm>> (consulté le 10 mai 2011).

<sup>392</sup> On retrouve en ce sens dans le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 une section intitulée « Renforcer le respect des normes internationales du travail ».

<sup>393</sup> Notons que le *Pacte mondial pour l'emploi* réfère à ces instruments de façon implicite. Il ne désigne pas les conventions par leur numéro mais renvoie à des thèmes généraux. Aussi peut-on lire au paragraphe 14(2) du *Pacte mondial pour l'emploi* : « Un certain nombre de conventions et recommandations internationales du travail, outre les conventions fondamentales, sont pertinentes. Il s'agit d'instruments de l'OIT relatifs à la politique de l'emploi, aux salaires, à la sécurité sociale, à la relation d'emploi, à la cessation de la relation de travail, à l'administration et à l'inspection du travail, aux travailleurs migrants, aux clauses de travail prévues dans les contrats publics, à la sécurité et à la santé au travail, à la durée du travail et aux mécanismes du dialogue social. »

<sup>394</sup> Lire : K. LÖRCHER, préc., note 284, p. 3, à propos de l'attaque du groupe des employeurs à l'encontre de la *Convention n° 158* : « this hostile attitude against Convention No. 158 is an attack on a key pillar of social peace and human dignity ».

Les conventions fondamentales énoncées dans la Déclaration de 1998 sont également promues par le Pacte de 2009<sup>395</sup>. Il est néanmoins légitime de s'interroger quant à la pertinence d'une telle valorisation dans un instrument destiné à répondre spécifiquement à la crise économique. En effet, pourquoi choisir de promouvoir à tout prix ces droits plutôt que de mettre l'accent sur ceux garantis dans des conventions qui peuvent paraître mieux ciblées pour répondre aux maux sociaux générés par la crise et qui ne sont pourtant qu'indirectement visées par le Pacte<sup>396</sup>?

Par ailleurs, la promotion de la Déclaration de 1998 n'est pas sans complexifier notre classification des instruments sélectionnés par le Pacte de 2009. En effet, si la Déclaration de 1998 vise à la valorisation des NIT contraignantes que sont les conventions fondamentales<sup>397</sup>, elle s'illustre quant à elle comme un instrument de *soft law*<sup>398</sup>. Nous retiendrons toutefois le commentaire suivant émanant du rapport de la CIT de 1998 : « Les droits fondamentaux ne sont pas fondamentaux parce que la Déclaration le dit, mais la Déclaration le dit parce qu'ils le sont. »<sup>399</sup> Autrement dit, peu importe l'outil utilisé pour promouvoir des droits ou des principes, l'essentiel réside dans le contenu de ces derniers. S'agissant précisément du fond de ces droits fondamentaux, seule la protection de la liberté d'association et la reconnaissance du droit de négociation collective paraît, selon nous, pointer spécifiquement des droits qui pourraient être mis particulièrement en danger par la

---

<sup>395</sup> *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009, par. 14(1) : « Le respect des principes et droits fondamentaux au travail est primordial pour la dignité humaine. Il est aussi primordial pour la relance et le développement. »

<sup>396</sup> En effet, le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 fait état, comme nous l'avons vu, de conventions non fondamentales, qui sont pertinentes pour la résolution de la crise, mais ne les nomme pas précisément. Il ne fait qu'énumérer les thèmes pertinents sans référer directement aux conventions spécifiques à promouvoir en temps de crise. À la lecture du paragraphe 14(2) du Pacte (préc., note 393), on saisit bien qu'il existe deux types de conventions à promouvoir selon l'OIT : les conventions fondamentales et les autres. Par ailleurs, seul ce paragraphe réfère à un acquis juridique qui a mis près de 100 ans à se mettre en place.

<sup>397</sup> Préc., note 373. Certains avancent l'idée suivant laquelle les quatre droits fondamentaux relèveront bientôt de la coutume internationale (B. HEPPLE, préc., note 344, à la page 223 : « The time is approaching when these principles will be regarded by courts as part of customary international law. ») Rappelons que la coutume internationale est reconnue par l'article 38 (1) b) du Statut de la Cour internationale de Justice comme étant une source formelle du droit international. Cet article énumère les règles de droit utilisées par la CIJ pour régler les différends qui lui sont soumis.

<sup>398</sup> Lire en ce sens : Isabelle DUPLESSIS, « La Déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : une nouvelle forme de régulation efficace? », (2004) 59 *Relations industrielles* 52, 55.

<sup>399</sup> Propos retranscrits dans : *id.*, 60.

crise économique. La question de la discrimination en matière d'emploi, autre droit fondamental, doit également être surveillée<sup>400</sup> en raison notamment d'une recrudescence observée du chômage des femmes suite à la crise de 2008<sup>401</sup>. Toutefois, s'agissant de l'élimination du travail forcé et de l'abolition du travail des enfants, il reste difficile d'établir un lien de corrélation entre la promotion de ces droits et la réponse spécifique que l'OIT entendait apporter à la crise via le Pacte de 2009.

#### b. Les instruments souples : nouvelles « boussoles » de l'Organisation<sup>402</sup>

Au chapitre maintenant des instruments souples sur lesquels s'appuie le *Pacte mondial pour l'emploi*, nous trouvons essentiellement l'Agenda pour le travail décent<sup>403</sup> lancé en 1999 et la *Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*<sup>404</sup> qui eux-mêmes réfèrent à des conventions.

<sup>400</sup> En ce sens, le *Pacte mondial pour l'emploi* plaide en faveur d'une prise en considération de l'égalité des sexes dans les plans de relance étatique à son article 24 : « La crise actuelle devrait être considérée comme une occasion de définir de nouvelles mesures visant à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. Les plans de relance qui sont mis en place pendant les crises économiques doivent tenir compte de l'impact de la crise sur les femmes et les hommes et intégrer dans toutes les mesures les questions relatives à l'égalité des sexes. Les femmes doivent pouvoir faire entendre leur voix au même titre que les hommes dans les débats sur les plans de relance, qu'il s'agisse de la conception de ces plans ou de l'évaluation de leurs résultats. »

<sup>401</sup> Le chômage des femmes avait temporairement été rattrapé par celui des hommes au lendemain de la crise de 2008 dans la mesure où le secteur de l'industrie, dans lequel travaillent majoritairement des hommes, était davantage touché. Toutefois, on observe depuis 2010 une recrudescence du chômage des femmes qui a rapidement dépassé celui des hommes. Lire en ce sens : Christiane MARTY, « Vous avez dit chômage des femmes ? », *Le Monde*, 29 décembre 2011, en ligne :

<[http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/12/29/vous-avez-dit-chomage-des-femmes\\_1623295\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/12/29/vous-avez-dit-chomage-des-femmes_1623295_3232.html)> (consulté le 23 août 2012). L'auteure plaide pour que le chômage des femmes soit davantage pris en considération, au même titre que le chômage des hommes, des jeunes ou encore des seniors. Selon elle, les restrictions budgétaires au sein des gouvernements affecteraient particulièrement les femmes qui composent majoritairement la fonction publique. Ajoutons enfin que le quotidien britannique, *The Independent*, titrait en février 2012 « Women swelling the ranks of the jobless. Female unemployment hits 1.1 million - the worst in 23 years » (Ben CHU, Nigel MORRIS et Nina LAKHANI, en ligne :

<<http://www.independent.co.uk/news/business/news/women-swelling-the-ranks-of-the-jobless-6952997.html>> (consulté le 23 août 2012)).

<sup>402</sup> Le terme « boussole » est celui retenu par le BIT pour qualifier la place de la Déclaration de 2008 dans l'action post-crise de l'Organisation. Aussi retrouve-t-on le titre de section « La Déclaration de 2008 est notre boussole » dans BIT, préc., note 382, p. 2.

<sup>403</sup> L'*Agenda pour le travail décent* est mis en place par le Directeur général Juan Somavia dans son rapport en 1999. Il s'agissait alors de lutter contre les inégalités générées par la mondialisation et de donner un nouveau souffle à une Organisation en perte de vitesse. L'Agenda prévoit quatre objectifs stratégiques : 1) la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, 2) la promotion des

L'Agenda pour le travail décent marque la politique de résolution de la crise de 2008, c'est également « le cadre de la riposte »<sup>405</sup> qui réside dans le *Pacte mondial pour l'emploi*. Ce dernier a ainsi pour premier titre : « I. Une riposte à la crise fondée sur le travail décent. » Pour le Conseil d'administration de l'OIT, « le Pacte est l'Agenda du travail décent, appliqué en période de crise »<sup>406</sup>. L'Agenda pour le travail décent est un programme d'action, et non un véritable instrument juridique, mis en place en 1999 par le Directeur général de l'OIT, Juan Somavia. Il a pour objet la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, de l'emploi et de la rémunération, de la sécurité sociale, du dialogue social et du tripartisme. Son intérêt réside dans l'étendue du champ d'action de cet Agenda qui cible aussi bien le travail formel qu'informel<sup>407</sup>. Cette considération est significative en temps de crise. En effet, nous le verrons, le travail informel connaît une recrudescence au lendemain des secousses économiques<sup>408</sup>. En ce sens, il apparaissait particulièrement pertinent de valoriser cet Agenda dans le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 afin que tous les types de travail soient ciblés.

La *Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*<sup>409</sup> sert quant à elle de « plateforme juridique »<sup>410</sup> à l'Agenda pour le travail

---

possibilités d'emploi et de rémunération, 3) l'accroissement de l'étendu et de l'efficacité de la protection sociale pour tous et 4) le renforcement du tripartisme et du dialogue social. Lire BIT, *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 87<sup>e</sup> session, Genève, 1999, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/standards/reim/ilc/ilc87/rep-i.htm>> (consulté le 26 août 2012).

<sup>404</sup> *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97<sup>e</sup> session, Genève, 2008 [ci-après : « la Déclaration de 2008 »]. Ces deux instruments sont expressément mentionnés au paragraphe 9 du *Pacte mondial pour l'emploi*.

<sup>405</sup> *Pacte mondial pour l'emploi*, par. 8.

<sup>406</sup> BIT, Conseil d'administration, « Quatrième question à l'ordre du jour. Réponse de l'OIT à la crise », GB.309/4, 309<sup>e</sup> session, Genève, novembre 2010, n°12, p. 2.

<sup>407</sup> Renée-Claude DROUIN et Isabelle DUPLESSIS, « La régulation internationale du travail de 1998 à 2008 : un Eldorado normatif ou un désert interprétatif? », (2009) 14 *Lex Electronica* 1, 17.

<sup>408</sup> Nous verrons notamment que ce thème a fait l'objet d'une étude commune de l'OIT et de l'OMC suite à la crise de 2008.

<sup>409</sup> Rappelons brièvement que l'histoire de cette déclaration débute en 2002 avec la mise sur pied de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation par le Directeur général de l'OIT. Cette commission rend un rapport en 2004 qui préconise de faire du travail décent un objectif mondial. L'OIT s'appuiera sur ce rapport pour élaborer la Déclaration de 2008.

<sup>410</sup> R.-C. DROUIN et I. DUPLESSIS, préc., note 407, 16.

décent qui, rappelons-le, est un programme d'action et non un instrument juridique dans la mesure où il ne prévoit aucun mécanisme de contrôle. De l'avis de certains, elle semble toutefois faillir à sa tâche de juridicisation de l'Agenda en ayant recours de façon excessive à la souplesse normative<sup>411</sup>. Cette déclaration, bien qu'adoptée la même année que la survenance de la crise économique de 2008, ne visait pas originellement à y apporter des solutions. Toutefois, de façon extensive, on a considéré qu'en tant qu'outil destiné à relever les défis de la mondialisation, la Déclaration de 2008 permettait de répondre à un des effets de celle-ci : les crises économiques globales. Juan Somavia qualifie en ce sens la Déclaration de 2008 de « visionnaire »<sup>412</sup>. Avec l'adoption de la Déclaration de 2008, l'OIT a voulu renouer avec le succès de celle de 1998<sup>413</sup>. Ce troisième grand énoncé<sup>414</sup> de principes prévoit que l'Organisation doit :

« promouvoir sa politique normative en tant que pierre angulaire des activités de l'OIT en renforçant sa pertinence pour le monde du travail, et s'assurer que les normes remplissent bien leur rôle dans la réalisation des objectifs constitutionnels de l'Organisation ».

Quelle ironie que de vouloir promouvoir les NIT par le biais d'un instrument de *soft law* (que certains qualifient même de *liquid law*<sup>415</sup>) dont la mise en œuvre des dispositions dépend du bon vouloir des États membres ! La crise économique de 2008 pourrait toutefois donner un coup de pouce à cette Déclaration en ressuscitant le

---

<sup>411</sup> Lire en ce sens : *id.*, 18 et 19. Les auteures expliquent que la seule « obligation juridique » pour les États membres que contient la Déclaration de 2008 réside dans la détermination de ce qu'ils entendent par « travail décent ». Selon elles, « [L]a flexibilité maximale semble garantie. »

<sup>412</sup> Juan SOMAVIA, « Discours d'ouverture de la 98<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail », dans *Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi (Genève, 15-17 juin 2009)*, Conférence internationale du Travail, 98<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 2009, p. 5 : « La Déclaration que vous avez adoptée l'an dernier était visionnaire. Elle montre clairement que la justice sociale pour une mondialisation équitable doit guider la position de l'OIT sur la crise. »

<sup>413</sup> La Déclaration de 1998 a notamment permis une hausse importante du taux de ratification des conventions fondamentales. Elle est par ailleurs fréquemment reprise par les entreprises transnationales (ETN) dans leurs initiatives de responsabilité sociale des entreprises (RSE).

<sup>414</sup> Les deux premiers étant considérés comme la *Déclaration de Philadelphie* de 1946 et la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* de 1998.

<sup>415</sup> Lire à ce propos R.-C. DROUIN et I. DUPLESSIS, préc., note 407, 19.

concept de travail décent sur lequel elle se fonde. La notion de travail décent reste toutefois controversée et le concept demeure difficilement tangible<sup>416</sup>.

L'intérêt de la Déclaration de 2008 en situation de crise pourrait également résider dans l'examen cyclique des quatre objectifs du travail décent qu'elle a pour mission de promouvoir. En effet, le thème de l'emploi, thème, nous l'avons vu, central en temps de crise, devrait particulièrement intéresser la communauté internationale. C'est précisément en 2010 que démarrait le suivi périodique prévu dans la Déclaration de 2008<sup>417</sup>, et ce avec l'objectif stratégique de l'emploi. Le rapport du BIT<sup>418</sup> qui en a découlé est d'ailleurs largement contextualisé. Il traite ainsi de la question de l'emploi à travers les circonstances exceptionnelles que sont celles de l'après-crise.

La *Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale* de 1977<sup>419</sup> est également mentionnée dans le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 au paragraphe 14(3). Cette déclaration se qualifie au titre des instruments de *soft law*. Adoptée en 1977, elle fait figure d'instrument solennel et s'adresse aux États membres, aux organisations d'employeurs, de travailleurs et aux entreprises. Il appert toutefois que les ETN se sont plus facilement approprié la Déclaration de 1998 dont elles ont davantage incorporé les principes dans leurs codes de conduite alors même que cette dernière ne leur était pas directement destinée. La promotion de cette Déclaration de 1977 dans le *Pacte mondial pour l'emploi* est, selon nous, inappropriée dans la mesure où ce Pacte a pour objectif premier de viser les politiques étatiques et non les entreprises et où il

<sup>416</sup> G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, préc., note 266, p. 260 : « La notion de travail décent en tant qu'expression de l'objectif de l'OIT n'a pas satisfait tout le monde. Certains estiment que ce concept manque de rigueur analytique, et que le Bureau ne lui a pas donné un contenu suffisant au niveau du fond et au niveau empirique. Le mot décent est assez subjectif et ne se traduit pas toujours facilement dans d'autres langues que l'anglais. Certains mandants de l'OIT au sein du groupe des employeurs et certains gouvernements manquent encore d'enthousiasme à ce propos. »

<sup>417</sup> Ce suivi consiste en un examen cyclique des quatre objectifs stratégiques du travail décent.

<sup>418</sup> BIT, *Des politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable. Rapport sur l'emploi au titre de la question récurrente*, Conférence internationale du Travail, 99<sup>e</sup> session, Genève, 2010, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_140780.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_140780.pdf)> (consulté le 18 juillet 2012).

<sup>419</sup> Adoptée par le Conseil d'administration du BIT à sa 204<sup>e</sup> session (Genève, novembre 1977), modifiée à sa 279<sup>e</sup> session (novembre 2000) et 295<sup>e</sup> session (mars 2006).

n'est plus temps de tenter de promouvoir un instrument qui n'a jusqu'alors pas fait ses preuves<sup>420</sup>.

Les critiques sont nombreuses à l'égard de la politique normative de l'OIT depuis 2008, à savoir une orientation marquée vers la promotion des normes qu'elle a considérées en 1998 comme « fondamentales » et de ce qu'elle a désigné depuis 2008 comme le « travail décent » au détriment des autres NIT. L'OIT a fait dans l'ambivalence et ne semble pas s'être concentrée uniquement sur la promotion des NIT. Aussi, certains appellent fermement à un retour aux NIT et à leur ratification pour résoudre les difficultés liées à la déréglementation financière<sup>421</sup>.

L'OIT a donc basé son action sur une sélection d'anciens instruments juridiques *hard* et *soft* dont elle a souhaité faire la promotion. Toutefois, à force de regarder en arrière, cela tenderait-il à renvoyer une image poussiéreuse et inadaptée de l'OIT en temps de crise? Ce sentiment est d'autant plus présent que le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 rappelle étrangement le *Programme mondial de l'emploi* de 1969.

## 2) Une troublante impression de déjà vu

Après la rétrospective normative à laquelle nous avons procédé, nous ne pouvons omettre d'établir un parallèle terminologique entre le *Programme mondial de l'emploi* de 1969 et le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009. Quelles

<sup>420</sup> Le fait que cette déclaration n'ait pas trouvé d'assise constitutionnelle, contrairement à la Déclaration de 2008 témoigne de la faible portée de l'instrument. Lire en ce sens R.-C. DROUIN et I. DUPLESSIS, préc., note 407, 21 : « à en juger seulement à la lumière des minces retombées de la *Déclaration de principes tripartite concernant les entreprises multinationales et la politique sociale* de 1977, le fait d'adopter un instrument normatif comme une déclaration ne suffit pas à lui assurer une assise constitutionnelle ni même une durée intemporelle ».

<sup>421</sup> C'est le cas notamment de Frank Hoffer dans Frank HOFFER, « Normes internationales du travail : retour sur un vieil instrument », dans Nicolas PONS-VIGNON et BIT (dir.), *Une autre voie est possible. Politiques économiques et stratégies syndicales au-delà de la pensée unique*, Genève, OIT, 2011, p. 123, à la page 128 : « Le temps est venu de faire vigoureusement campagne 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. »

caractéristiques permettent de distinguer ces deux instruments espacés de près de quarante ans mais aux intitulés si semblables?

Tout d'abord, l'utilisation du mot « programme » en 1969 réfère à une mesure de coopération technique. Celle de « pacte » en 2009 réfère davantage à la volonté de l'OIT de rétablir la communication avec ses États membres mais également avec les autres organisations internationales, comme nous le verrons<sup>422</sup>.

Ensuite, l'usage de l'adjectif « mondial » nous indique que les deux instruments s'appliquent à l'échelle du monde qui demeure le référentiel de l'Organisation aussi bien en 1969 qu'en 2009.

Enfin, le recours à la préposition « de » laissait entendre que l'emploi était en possession du programme de 1969 qui devait se mettre à son service et en faire la promotion. L'emploi de la préposition « pour » suggère quant à lui l'idée de venir en aide à l'emploi au moyen du pacte. La situation en 1969, rappelons-le, n'était pas encore celle de crise qui suivra à compter de la crise pétrolière de 1974. Aussi les deux instruments n'ont-ils pas été adoptés dans le même contexte. Le Pacte de 2009, par ailleurs, prévoit certes la mise en place de mesures techniques mais également un texte de base servant de ligne directrice dont ne disposait pas le Programme mondial de 1969. Une autre différence reste à souligner entre les deux instruments : si le *Programme mondial de l'emploi* de 1969 pouvait être entrevu comme l'outil de promotion des NIT que sont les Convention et Recommandation n° 122<sup>423</sup>, le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009, quant à lui, sert avant tout à la promotion d'un instrument de *soft law* : l'Agenda pour le travail décent qui lui-même réfère à des instruments de *hard law*<sup>424</sup>.

---

<sup>422</sup> OIT, *The financial and economic crisis: A decent work response*, Genève, OIT, 2009, p. 37 : « greater cooperation at the international level can also have mutually reinforcing benefits – thus need for a pact ».

<sup>423</sup> Cf. *Supra* (Chapitre II, Section I, A, 2), b., « Le recours aux instruments normatifs “traditionnels” pour favoriser l'emploi »).

<sup>424</sup> Rappelons que l'Agenda pour le travail décent promeut notamment les huit conventions fondamentales que nous avons déjà énumérées (préc., note 373). S'agissant des trois autres objectifs stratégiques de l'Agenda pour le travail décent, ils font également la promotion, de façon indirecte, des conventions et recommandations adoptées sur ces thèmes.

La comparaison entre ces deux instruments doit se conclure par un constat indéniable : ils demeurent des outils faisant appel à la souplesse et à la flexibilité normative pour favoriser l'emploi. L'OIT, pour traiter de ce thème impliquant nécessairement des considérations économiques, choisit donc d'avoir recours à la *soft law*.

### **B- Le Pacte mondial pour l'emploi ou la quête inachevée de souplesse normative**

#### *1) Le Programme mondial pour l'emploi : souplesse et ambitions*

Le *Pacte mondial pour l'emploi* s'illustre comme l'apogée de la tendance d'assouplissement des NIT observée depuis la fin des années quatre-vingt dix. La réplique de l'OIT face à la crise de 2008 ne s'est pas faite par l'adoption de nouvelles conventions ou recommandations mais par celle d'un Pacte adopté à l'unanimité de ses membres<sup>425</sup>. En droit international, un pacte se veut un engagement juridique entre plusieurs parties, Juan Somavia qualifie quant à lui le *Pacte mondial pour l'emploi* d'« engagement politique collectif »<sup>426</sup>.

Dans le cas du *Pacte mondial pour l'emploi*, ce n'est pas tant l'enveloppe qui fait preuve de souplesse que le contenu de l'accord. En témoigne, entre autres, le fait qu'il ait été adopté à l'unanimité. Un instrument prévoyant des mesures davantage contraignantes aurait très certainement connu un moindre succès. De façon plus substantielle, Juan Somavia fait état de cette flexibilité en rappelant, dans la préface du Pacte, que les mesures qui y sont prévues « peuvent être adaptées en fonction des situations nationales ou locales » et soulignera, dans son rapport de 2010, que « [L]'intérêt de ce Pacte est qu'il indique la voie à suivre sans exiger son application

<sup>425</sup> Le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009, préface de Juan SOMAVIA : « la Conférence internationale du Travail a adopté à l'unanimité de ses participants, à savoir les délégués des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des États Membres de l'OIT, un texte intitulé "Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi" ».

<sup>426</sup> J. SOMAVIA, préc., note 412, p. 8.

à la lettre. »<sup>427</sup> L'existence de ce régime d'application différencié en fonction des situations nationales transparaît dans le corps même du Pacte de 2009, à travers son paragraphe 14. Ce dernier prévoit en effet la mise en place de mesures distinctes selon que l'État membre dispose ou non d'un système de protection sociale développé. Cette flexibilité reflète la prescription prévue à l'article 19(3) de la *Constitution de l'Organisation* de 1919 qui commande l'adoption de clauses de souplesse en fonction des « conditions locales particulières ». Une autre manifestation de la souplesse de l'instrument transparaît à travers l'usage prolifique du conditionnel au détriment de l'impératif<sup>428</sup>. Le Pacte de 2009 vise ainsi davantage à donner des recommandations de gestion de crise aux États membres de l'OIT qu'à leur dicter de façon péremptoire la marche à suivre.

Depuis 2007, seule une convention a été adoptée par la CIT : la *Convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques* de 2011<sup>429</sup>. Cette dernière n'a pas été adoptée en vue de répondre aux maux sociaux générés par la crise de 2008. La Déclaration de 2008 ne peut quant à elle, nous l'avons vu, être réellement considérée comme un instrument juridique contraignant dit de *hard law*. La souplesse normative semble donc être devenue le standard pour l'OIT en situation de crise. Cette course à la flexibilité est-elle pour autant synonyme d'inefficacité? Pour certains, le lien n'est pas aussi évident<sup>430</sup>. Sans généraliser notre propos à la tendance plus large d'assouplissement, nous considérons que le recours à la *soft law* par l'OIT en temps de crise peut être justifié. En effet, ce type de situation nécessite une réponse rapide et surtout faisant l'objet d'un consensus. Rappelons-nous ici les débats houleux qui ont

<sup>427</sup> BIT, préc., note 382, n° 56, p. 18.

<sup>428</sup> Notons ainsi que dans la section intitulée « Renforcer les systèmes de protection sociale et protéger les personnes », le Pacte donne à ses États membres trois recommandations sous la forme conditionnelle. Ainsi, « il conviendrait d'examiner », « les pays devraient » et « les options ci-après devraient servir de guide ».

<sup>429</sup> *Convention n°189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques*, 16 juin 2011, Genève.

<sup>430</sup> C'est le cas de Deborah E. Rupp et de Cynthia A. Williams. Selon ces auteures, la *soft law* n'est pas nécessairement inefficace. Il faut croire, selon elles, dans les motivations morales des acteurs. Deborah E. RUPP et Cynthia A. WILLIAMS, « The Efficacy of Regulation as a Function of Psychological Fit: Reexamining The Hard Law / Soft Law Continuum », (2011) 12 *Theoretical Inquiries in Law* 581, 585 : « The thesis we advance in this Article is that many forms of soft law have the potential to engage a broader range of human motivations, needs, emotions, and moral reasoning, and thus might more effectively encourage behaviors that optimize society's regulatory goals than do approaches that rely only on appeal to the instrumental considerations or self-interest of the regulated entity. »

entouré l'adoption de la *Convention n° 47 sur les quarante heures* de 1935 et le faible succès qu'elle a connu. La CIT avait finalement, souvenons-nous, multiplié les adoptions de résolutions non contraignantes pour solutionner la crise. L'Organisation, en 2008, semble donc avoir retenu la leçon de la crise des années trente : mieux vaut fédérer autour de valeurs communes que diviser. Toutefois, est-il préférable de rassembler autour d'un projet vide et sans conséquence ou de créer le débat autour de valeurs ambitieuses mais susceptibles de faire évoluer à long terme la condition des travailleurs ? Le débat reste ouvert.

Le contenu du *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 demeure quant à lui surprenant et ce, en dépit de sa souplesse normative. Il signe un retour des offensives de l'Organisation en matière économique. L'OIT y exprime explicitement des recommandations tant de nature macro que micro-économique en ce qui a trait notamment au protectionnisme, à la régulation du système financier ou bien encore aux échanges commerciaux internationaux<sup>431</sup>. Ainsi, l'Organisation préconise de mettre en place des plans de relance pour stimuler la demande et maintenir les niveaux de salaire<sup>432</sup>, de favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises<sup>433</sup>, d'appuyer les coopératives<sup>434</sup>, de mettre en place des politiques de travaux publics<sup>435</sup>, de réguler davantage le secteur financier<sup>436</sup> et de réglementer de manière efficace les échanges commerciaux<sup>437</sup>.

---

<sup>431</sup> En ce sens, voici comment le BIT résume lui-même l'étendue des mesures de nature économique préconisées dans le *Pacte mondial pour l'emploi* : « Le pacte lance aussi un appel en faveur de la construction d'un "cadre de surveillance et de régulation du secteur financier plus solide, plus cohérent à l'échelle mondiale, qui soit au service de l'économie réelle, qui promeuve les entreprises durables et le travail décent, et qui protège mieux l'épargne et la retraite de chacun". Il prône aussi la coopération afin de favoriser "des échanges commerciaux et des marchés plus efficaces et mieux régulés qui profitent à tous" et d'éviter le protectionnisme. Il plaide également pour un virage vers une économie à faibles émissions de carbone, plus respectueuse de l'environnement, qui accélérerait la reprise de l'emploi. », dans « Endiguer la crise : Les dirigeants du monde adoptent un "Pacte mondial pour l'emploi" », *Travail*, n° 66, août 2009, p. 5 et 6, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_115025.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_115025.pdf)> (consulté le 17 juin 2012).

<sup>432</sup> *Pacte mondial pour l'emploi*, par. 11(1).

<sup>433</sup> *Id.*, par. 11(6).

<sup>434</sup> *Id.*, par. 11(7).

<sup>435</sup> *Id.*, par. 11(8), nous retrouvons ici une mesure qui était déjà préconisée lors de la crise des années trente par l'OIT.

<sup>436</sup> *Id.*, par. 21(1).

<sup>437</sup> *Id.*, par. 21(2).

L'audace de l'Organisation va encore plus loin puisque le *Pacte mondial pour l'emploi* est également l'occasion pour l'OIT de promouvoir « une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub> »<sup>438</sup>. L'Organisation se prononce donc également sur les enjeux environnementaux qui devront peser dans la balance de la résolution de la crise. À l'heure où l'on se questionne sur la mise en place d'une organisation internationale dédiée à la question environnementale, on ne peut s'empêcher de croire que ce clin d'œil qui est fait à l'environnement dans le *Pacte mondial pour l'emploi* a pour but de rappeler la pertinence de l'OIT en ce qui a trait à la régulation du travail. Si l'on tend à mettre en place une OI chargée de l'environnement, c'est que les institutions spécialisées ont encore une raison d'être. On ne peut toutefois supposer qu'à travers les considérations environnementales rapportées dans le Pacte de 2009, l'OIT ait tenté de s'approprier de nouvelles compétences en la matière. Tout du moins, une telle stratégie pourrait s'avérer dangereuse. À vouloir ratisser trop large, l'Organisation risquerait d'y perdre ses ailes.

Enfin, l'aplomb de l'Organisation se manifeste également dans les prescriptions adressées aux institutions financières internationales en faveur de la mise à disposition de ressources destinées à mettre en place des mesures anticycliques au sein des pays subissant des contraintes budgétaires<sup>439</sup>. Pour permettre la mise en place des plans de relance appelés des vœux de l'OIT dans le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009, les institutions financières doivent collaborer avec l'Organisation et adhérer à son projet.

## 2) Vers une approche intégrée

Parallèlement à l'absence d'adoption de NIT pour résoudre la crise, l'OIT poursuit son engagement dans des actions de nature technique. Cette politique permet

---

<sup>438</sup> *Id.*, par. 21 (3).

<sup>439</sup> *Id.*, par. 22 (7). Notons que le Pacte ne précise pas à quelles institutions financières il s'adresse et retient la formule générique d' « institutions financières internationales ».

à l'Organisation de se sentir investie<sup>440</sup> au « cœur » des tentatives de résolution de la crise. Aussi assiste-t-on à la mise en place de programmes d'aide auprès des États membres ayant opté pour une approche intégrée du *Pacte mondial pour l'emploi* mais également à la mise en place d'une plateforme d'information continue pour les États membres : l'Observatoire du BIT sur la crise mondiale de l'emploi.

Le *Pacte mondial pour l'emploi* a fourni l'occasion pour l'OIT d'inciter à la mise en place de programmes d'assistance technique pour venir en aide aux États souhaitant mettre en place le plan préconisé par l'Organisation. On parle d'application intégrée du *Pacte mondial pour l'emploi* dans la mesure où il s'agit d'intégrer des mesures sociales dans les économies nationales. Par cette démarche, les États sollicitent l'assistance de l'OIT afin d'appliquer le Pacte au niveau national. L'aide technique de l'OIT se déroule en cinq phases allant de la consultation initiale avec l'État demandeur au suivi de l'assistance technique en passant par une analyse du pays dans le cadre du *Pacte mondial pour l'emploi*<sup>441</sup>. En 2010, neuf États avaient eu recours à ce programme<sup>442</sup>.

L'Observatoire du BIT sur la crise mondiale de l'emploi est un autre outil créé par l'OIT en réponse à la crise. Il prend la forme<sup>443</sup> d'un site internet d'informations hebdomadaires fournissant deux types d'information : tout d'abord l'impact de la crise en matière d'emploi et ensuite les mesures prises et à prendre pour surmonter la

---

<sup>440</sup> Éric GRAVEL, Tomi KOHIYAMA et Katerina TSOTROUDI, « A legal perspective on the role of international labour standards in rebalancing globalization », dans OIT (dir.), *The global crisis: causes, responses and challenges*, Genève, OIT, 2011, p. 209, à la page 220 : « the ILO supervisory system relies increasingly on technical assistance and cooperation to complement its traditional function of controlling the application of ratified Conventions, in order to make the system part of the solution to the challenges raised by the global crisis, rather than a distant observer of them ».

<sup>441</sup> Pour des informations sur le détail des mesures d'assistance technique liées au *Pacte mondial pour l'emploi*, lire : OIT, *Soutien de l'OIT aux pays qui se sont engagés à une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi*, Genève, OIT, 2010. Les cinq phases d'action sont : 1) consultations initiales et planification, 2) préparation de l'analyse du pays dans le cadre du *Pacte mondial pour l'emploi*, 3) appui en cours au renforcement des capacités des mandants nationaux, 4) Dialogue national tripartite pour l'élaboration d'une feuille de route concernant les mesures à prendre et 5) suivi de l'assistance technique, de la mobilisation des ressources et de l'impact.

<sup>442</sup> Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Nigeria, du Mali, de l'Argentine, d'El Salvador, de la Bulgarie, de la Jordanie, de l'Indonésie et de la Mongolie.

<sup>443</sup> Ou devrait-on dire « prenait la forme », puisque l'Observatoire sur la crise mondiale de l'emploi a cessé ses mises à jour depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012 après trois ans de fonctionnement. Cela marque-t-il la fin de l'intérêt du BIT pour la crise économique ?

crise. Mis en place en 2009, il agit comme une source d'information et d'évaluation pour l'ensemble des acteurs en présence. C'est également un relai promotionnel pour le *Pacte mondial pour l'emploi*. Nous ne pouvons qu'encourager ce genre d'initiative qui tout d'abord publicise l'information et la politique de l'Organisation en temps de crise mais qui permet également de rendre compte semaine après semaine de l'évolution de données extrêmement variables. Par cet instrument, l'OIT a su adopter un outil flexible et accessible indispensable eu égard aux circonstances.

Le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 est un outil de *soft law* qui vise principalement à la promotion d'instruments de même nature. Toutefois, l'urgence de la situation ne pouvait permettre à l'Organisation de s'engager dans une procédure plus lourde d'adoption d'instruments contraignants. Non seulement la situation des travailleurs justifiait une réponse rapide de l'OIT mais, par ailleurs, il en allait de la réputation de l'Organisation sur la scène internationale. Quatre ans après la crise de 2008 et à sept ans du centenaire de l'Organisation, l'heure est aujourd'hui au bilan.

## **Section II. La crise de 2008 ou la question du devenir de l'Organisation dans un monde en changement**

La crise économique de 2008 a eu des effets certains sur l'agencement de la gouvernance mondiale. L'OIT, quant à elle, s'est retrouvée dans une situation de crise semblable à celle des années trente mais dans un environnement international bien différent. Nous nous proposons d'illustrer dans la présente section les nouvelles relations entretenues par l'OIT avec les acteurs internationaux de la crise de 2008 (A). À la lumière de ces observations, il sera alors l'heure de tirer les conclusions quant aux effets de la crise économique de 2008 sur l'Organisation (B).

### **A- Entre collaboration et nouvelle fondation**

La crise de 2008 a été l'occasion pour l'OIT de tisser des liens plus étroits avec les organisations internationales dont nous nous sommes déjà entretenus à savoir

l'Ecosoc, les institutions de Bretton Woods et l'OMC (1) et de développer de nouveaux contacts avec des acteurs au poids croissant : les « *soft organizations* » (2).

### 1) *La revanche de l'OIT?*

Il ressort du *Pacte mondial pour l'emploi* une volonté affichée de l'OIT de collaborer avec les divers protagonistes de la crise de 2008<sup>444</sup>. Ainsi, l'Organisation ne paraît pas vouloir avancer seule mais bien au contraire se préoccuper d'un investissement collectif dans le règlement de la crise. En cela, elle se conforme à une recommandation de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation qui, dès 2004, incitait l'OIT à une « coopération accrue avec les autres organisations internationales, dont les institutions financières internationales et l'OMC »<sup>445</sup>.

En retour, notons que le *Pacte mondial pour l'emploi* a été soutenu par d'autres OI dont l'Ecosoc qui y a adhéré en 2009<sup>446</sup>. L'Ecosoc s'engage à promouvoir le Pacte auprès de ses États membres, des institutions et OI des Nations Unies, des OI financières, ainsi qu'auprès d'éventuels États donateurs (afin de favoriser la mise en place du Pacte dans les pays les plus pauvres)<sup>447</sup>. Aussi, l'Ecosoc semble jouer le rôle de relais de l'Organisation auprès des autres acteurs de la gouvernance mondiale. Les États membres de l'Ecosoc étant les mêmes que ceux de l'OIT (de par leur appartenance commune à l'ONU), on peut toutefois émettre des réserves quant à la portée d'une telle promotion. Le lien qui peut être créé entre l'Organisation et les institutions financières pourrait, quant à lui, s'avérer intéressant.

<sup>444</sup> Aussi peut-on lire au paragraphe 18 du *Pacte mondial pour l'emploi* : « L'OIT devrait collaborer pleinement avec les Nations Unies et toutes les organisations internationales compétentes. »

<sup>445</sup> COMMISSION MONDIALE SUR LA DIMENSION SOCIALE DE LA MONDIALISATION, *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, 2004, par. 121, p. 25, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf>>.

<sup>446</sup> Ecosoc, *Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi*, Résolution 2010/25, 46<sup>e</sup> séance plénière, 23 juillet 2010, p. 139-141, en ligne : <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2010/INF/2/Add.1&referer=http://www.un.org/esa/ffd/documents/ecosoc.htm&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2010/INF/2/Add.1&referer=http://www.un.org/esa/ffd/documents/ecosoc.htm&Lang=F)> (consulté le 10 juin 2012).

<sup>447</sup> *Id.*, par. 2 et 5.

L'OIT se rapproche également des institutions de Bretton Woods lors de la crise de 2008. Ainsi, le FMI et l'OIT participent conjointement à une conférence organisée à Oslo en 2010 appelant à axer la reprise économique sur la création d'emplois. Selon le Directeur général de l'OIT « c'était la première fois en 66 ans que l'OIT et le FMI abandonnaient leur propre prisme pour voir comment collaborer au mieux pour résoudre ces problèmes très complexes »<sup>448</sup>. Juan Somavia considère par ailleurs que le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 peut également contribuer à une collaboration accrue de l'OIT et des institutions de Bretton Woods<sup>449</sup>. C'est ainsi que depuis octobre 2011, l'OIT et la BM collaborent à la mise en place du *Pacte mondial pour l'emploi* à travers le programme intitulé « L'inventaire BIT / Banque Mondiale des politiques mises en place en réponse à la crise financière et économique globale de 2008 »<sup>450</sup>.

Toutefois, ce « rabibochage » est-il de bon augure pour l'Organisation? Rien n'est moins sûr. En effet, les institutions de Washington sont vivement critiquées au lendemain de la crise et sont perçues comme le symbole de la mondialisation. Leur perte de vitesse marque l'échec de la doctrine néo-libérale à laquelle ils avaient souscrit. La crise économique marque quant à elle un retour du discours interventionniste. Certains observateurs leur reprochent par ailleurs de mettre en place des mesures anti-crise qui ont déjà été dommageables dans le passé<sup>451</sup>.

---

<sup>448</sup> Juan SOMAVIA, « Promouvoir une reprise centrée sur l'emploi », *Travail*, n° 70, décembre 2010, p. 8 et 9, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_150893.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_150893.pdf)> (consulté le 18 juillet 2012).

<sup>449</sup> Juan SOMAVIA, préface du *Pacte mondial pour l'emploi* : « Il [le *Pacte mondial pour l'emploi*] peut contribuer à une coordination plus étroite et donc plus efficace des politiques et de leur application au sein de l'ensemble des organisations internationales concernées, y compris l'Organisation des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods ainsi que les organisations et les banques de développement régionales. »

<sup>450</sup> Ce programme a pour objet de collecter des informations concernant les mesures mises en place durant la crise ainsi que d'analyser les tendances prépondérantes. Pour plus de renseignements sur cette nouvelle collaboration, consulter en ligne : <[http://www.ilo.org/empelm/projects/WCMS\\_162459/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/projects/WCMS_162459/lang--fr/index.htm)> (consulté le 27 août 2012).

<sup>451</sup> Lire en ce sens Richard KOZUL-WRIGHT, « Commerce, emploi et développement : sommes-nous revenus sur la bonne voie? », dans Nicolas PONS-VIGNON et BIT (dir.), *Une autre voie et possible. Politiques économiques et stratégies syndicales au-delà de la pensée unique*, Genève, OIT, 2011, p. 59, à la page 60 : « Les programmes du type de ceux que les institutions financières de Washington ont mis en place depuis la crise sont restés porteurs des mêmes éléments de politique dommageables issus du passé récent. »

L'Organisation n'aurait-elle pas plus à perdre qu'à gagner en s'affichant avec des organisations qui ne souhaitent pas se réformer?

En outre, l'OIT collabore dorénavant avec l'OMC. En témoigne la publication conjointe d'un rapport sur le travail informel, mal social qui apparaît être à la fois une cause et un effet des crises économiques<sup>452</sup>. Ce thème, particulièrement affecté en temps de crise, fait donc l'objet d'une réponse conjointe de la part des deux organisations après 15 ans de querelles autour de la clause sociale<sup>453</sup>. Enfin, les deux organisations s'entendent sur le fait que « la politique commerciale et la politique du marché du travail doivent être mises en œuvre de façon coordonnée »<sup>454</sup>. Reste à déplorer que ces considérations n'apparaissent pas dans un accord formel et contraignant mais dans un rapport uniquement destiné à l'information.

La crise est donc opportune pour le renforcement de la cohésion entre les organisations internationales, qu'elles agissent à des fins sociales ou économiques<sup>455</sup>.

---

<sup>452</sup> INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES DE L'OIT et SecrÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'OMC, *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement - Résumé analytique*, 2009, en ligne: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_115089.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_115089.pdf)> (consulté le 10 juillet 2012), p. 5 : « L'économie informelle est associée à une plus grande vulnérabilité aux chocs économiques, qu'elle rend aussi plus probables. »

<sup>453</sup> Il est d'ailleurs fait référence à la question de la clause sociale dans ledit rapport, préc., note 452, p. 11 : « Si le consensus ne s'est pas fait sur cette approche [insertion d'une clause sociale dans les accords commerciaux internationaux] à l'OMC où, comme il est dit dans la Déclaration ministérielle de Singapour, les Membres ont reconnu que l'OIT "est l'organe compétent pour établir [les normes du travail] et s'en occuper", quelques accords commerciaux bilatéraux contiennent des dispositions de ce genre. »

<sup>454</sup> INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES DE L'OIT et SecrÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'OMC, préc., note 452, p. 11.

<sup>455</sup> Il aura ainsi fallu attendre 2009 pour que certains chefs d'État, à l'image de Nicolas Sarkozy, alors Président de la République française, souligne la nécessité de bâtir une nouvelle gouvernance mondiale fondée sur la collaboration entre les principales organisations internationales qui cohabitent pour certaines depuis 65 ans pourtant. Nicolas SARKOZY, dans *Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi (Genève, 15-17 juin 2009)*, Conférence internationale du Travail, 98<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 2009, p. 77 : « Bâtissons ensemble cette gouvernance mondiale pour que l'OIT puisse avoir son mot à dire auprès de l'OMC, du FMI et de la Banque mondiale, dès lors que seront en jeu les normes fondamentales que l'OIT est en charge de faire respecter. La communauté internationale ne peut être schizophrène, car c'est bien de la schizophrénie pour la communauté internationale que d'ignorer à l'OMC ou dans les institutions de Bretton Wood ce qu'elle promet à l'OIT. » Par ailleurs, selon le BIT dans BIT, préc., note 382, n° 149, p. 43 : « La crise a renforcé la collaboration du Bureau avec d'autres instances internationales, avec les banques régionales de développement, les institutions financières internationales et les commissions économiques régionales. Elle a également eu pour effet de mettre en valeur nos bonnes relations de travail avec le système des Nations Unies au sens large. Cela représente un progrès important sur le plan institutionnel pour l'OIT. »

Cette nouvelle « solidarité » ne serait-elle pas contextuelle voire opportuniste? Elle s'explique selon nous par la montée de nouveaux acteurs : les *soft organizations*.

## 2) Le nouvel impact des « *soft organizations* »

Les *soft organizations* se définissent, d'après Jan Klabbers<sup>456</sup>, comme des organisations informelles reposant sur des bases davantage politiques que juridiques. La crise de 2008 a donné l'occasion à l'OIT d'entrer en relation avec deux de ces organisations informelles, dévoilant ainsi une nouvelle collaboration avec le groupe des 20 (a) et une compétition accrue avec l'OCDE sur le terrain de l'expertise sociale (b).

### a. Le G20 : « outil de gestion de crise »<sup>457</sup>

Plus que jamais, la crise de 2008 a été l'occasion pour une institution de s'affirmer et de prendre le contrôle de la situation : le G20. Ce dernier regroupe le G8<sup>458</sup>, dix pays à l'économie dite « émergente »<sup>459</sup>, la Corée du Sud et l'Australie

---

<sup>456</sup> Cette formule est tirée de Jan KLABBERS, « Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law », (2001) 70 *Nordic Journal of International Law* 403. Ce texte donne une définition de ce que Jan Klabbers qualifie de structure informelle ou *soft organization* par opposition aux structures formelles. Les organisations informelles sont avant tout des structures politiques et non juridiques qui sont en dehors du droit. Elles ne sont pas construites sur la base d'un traité constitutif juridique au sens du droit international mais plutôt à partir d'un instrument de *soft law* qui ne définit pas clairement quels sont leurs objectifs et leurs moyens d'action. Elles produisent elles-mêmes de la *soft law*. Pour observer le caractère informel d'une organisation il faut prendre en considération son nom, sa coopération avec des partenaires publics ou privés ainsi que l'intention originelle de ses pères fondateurs. Ce sont des organisations qui ne sont contrôlées ni par un organe judiciaire ni par un organe parlementaire et dans lesquelles les pouvoirs exécutifs dominent ; ainsi, les organisations informelles agissent librement, de manière incontrôlée et sans se voir imposer de limites. Elles s'autorégulent par le biais notamment de la coopération entre membres, ce qui leur permet d'avoir une certaine souplesse, les États s'engageant ainsi politiquement et moralement et non juridiquement. Ce sont plus des groupes ou réseaux informels. L'auteur s'appuie sur les exemples de l'OSCE, de l'APEC, du G7 qu'il qualifie de structures informelles bien que la classification soit ardue et que les frontières entre les différentes catégories d'organisations soient minces.

<sup>457</sup> Nous reprenons ici les termes utilisés par Thomas Friang dans Thomas FRIANG, *Le G20 pilotera-t-il la gouvernance mondiale?*, en ligne : <<http://www.youth-diplomacy.org/en/blog/debates/le-g20-pilotera-t-il-la-gouvernance-mondiale.html>> (consulté le 15 avril 2011).

<sup>458</sup> Lui-même composé des Etats-Unis, du Japon, de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni, de l'Italie, du Canada et de la Russie. Ces États sont considérés comme les pays économiquement les plus puissants de la planète.

ainsi que l'Union européenne (le G20 est en fait un G21...). À l'origine des « G » se trouve la résolution de crises<sup>460</sup>. Aussi, le G20 a-t-il été créé en 1999 « pour discuter du fonctionnement du système financier international : prévention des crises, stabilité financière, transparence des institutions financières internationales »<sup>461</sup>. La crise de 2008 consacre la montée en puissance de ce groupe au détriment du système onusien, son principal compétiteur. Bien que ne bénéficiant pas de l'universalité dont jouissent les Nations Unies, le G20 s'appuie, selon Thomas Friang, sur son efficacité<sup>462</sup>. Du fait du nombre restreint d'États qui le composent, le G20 dispose d'une certaine souplesse qui lui permet de répondre plus rapidement à des événements tels que ceux de 2008 que ne pourrait le faire l'ONU ou les organisations internationales qui lui sont affiliées.

La relation entre le G20 et l'OIT dans le processus de résolution de la crise débute lors du Sommet de Londres d'avril 2009. À cette occasion, le G20 commande à l'Organisation un rapport sur les mesures adoptées en matière sociale pour répondre à la crise économique et sur celles que l'Organisation préconise pour l'avenir<sup>463</sup>. Ce rapport sera remis par Juan Somavia lors du Sommet de Pittsburgh au mois de septembre de la même année<sup>464</sup>. C'est l'occasion pour l'OIT de réitérer ses incursions dans le domaine économique en préconisant des solutions en matière d'interventionnisme étatique pour réduire les effets sociaux de la crise<sup>465</sup>. Ces « commandes » de rapports passées auprès de l'OIT illustrent comment l'Organisation renoue avec son rôle d'expert et d'informateur sur la condition des

---

<sup>459</sup> Ces dix États sont : l'Afrique du sud, le Mexique, l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, l'Arabie Saoudite et la Turquie.

<sup>460</sup> Ainsi selon T. FRIANG, préc., note 457, « le G20 puise ses origines dès la fin des années 1990 avec la crise financière asiatique [...] c'est la crise bancaire systémique issue des troubles financiers américains (crise des subprimes de 2007) qui réactive le G20, laissé pour mort jusqu'en 2008 ».

<sup>461</sup> T. BOISSON, préc., note 322, à la page 149.

<sup>462</sup> T. FRIANG, préc., note 457.

<sup>463</sup> Lire en ce sens : S. HUGHES et N. HAWORTH, préc., note 191, p. 86.

<sup>464</sup> BIT, *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi, Étude des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par les pays en réponse à la crise économique mondiale, Rapport du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Pittsburgh, 24-25 septembre 2009*, Genève, Septembre 2009.

<sup>465</sup> S. HUGHES et N. HAWORTH, préc., note 191, p. 87.

travailleurs dans le monde<sup>466</sup>. Le G20 participe donc à redonner toute sa place à l'OIT dans le dénouement de la crise en faisant de l'Organisation l'interlocuteur privilégié en matière d'emploi. À cet égard, le groupe des 20 ne manque pas d'éloges à l'encontre de l'Organisation dont il loue les actions dans ses déclarations finales<sup>467</sup>.

Le G20, de son côté, semble également jouir d'un certain crédit auprès de l'Organisation. La seconde fait ainsi directement référence à la première dans son *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 dans les termes suivants : « L'OIT accueille avec satisfaction l'invitation que lui a adressée le G20 de travailler avec d'autres organisations concernées pour évaluer les actions menées et celles qui seront nécessaires dans l'avenir. »<sup>468</sup> L'impact de ce paragraphe est double. Tout d'abord, il fait explicitement et spécifiquement mention au groupe des 20 alors que seule l'ONU connaît le même privilège dans cet instrument. Par ailleurs, il laisse entendre que l'Organisation attendait cette recommandation du G20 de collaborer avec les autres organisations internationales pour se mettre à l'œuvre. Le groupe des 20 en retour se chargera de la promotion du *Pacte mondial pour l'emploi* auprès de ses membres mais également, et de façon surprenante, auprès des autres institutions internationales, lors du Sommet de Pittsburgh de septembre 2009<sup>469</sup>. Ajoutons que la nouvelle alliance entre ces deux organisations transparaît également de façon informelle à travers le site Internet de l'Organisation. Celui-ci dédie une page au rapprochement des deux entités intitulée : « L'OIT et le G20 »<sup>470</sup>, unique onglet du fichier intitulé « L'OIT et le système multilatéral ».

---

<sup>466</sup> Ainsi, selon Stephens Hughes et Nigel Haworth (*id.*) : « The report reflected the ILO's long-established role. It was first, a high-quality technical report based on carefully assessed empirical data. »

<sup>467</sup> G20, *Déclaration finale du Sommet de Cannes. Pour bâtir notre avenir commun, renforçons notre action collective au service de tous*, 4 novembre 2011, par. 5 : « Nous félicitons l'OIT et nous l'encourageons à continuer de promouvoir la ratification et la mise en œuvre des huit conventions fondamentales de l'OIT. »

<sup>468</sup> *Pacte mondial pour l'emploi*, par. 19.

<sup>469</sup> G20, *Leader's statement. The Pittsburgh Summit*, Pittsburgh, 24-25 septembre 2009, par. 46 : « We also welcome the recently-adopted ILO Resolution on Recovering from the Crisis : A Global Jobs Pact, and we commit our nations to adopt key elements of its general framework to advance the social dimension of globalization. The international institutions should consider ILO standards and the goals of the Jobs Pact in their crisis and post-crisis analysis and policy-making activities. »

<sup>470</sup> En ligne : <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/lang--fr/index.htm>> (consulté le 7 juillet 2012).

L'OIT doit-elle se méfier du G20 et de son attrait contextuel? Ce groupe est-il en mesure de s'accaparer la question sociale en laissant l'OIT sur le bord du chemin? Ces craintes se justifient notamment suite à la tenue, en avril 2010, de la première réunion du « G20 social » composé des ministres de l'emploi<sup>471</sup> mais également suite à la décision de mettre en place, à l'issue de la réunion du G20 à Canne en novembre 2011, un groupe de travail sur l'emploi<sup>472</sup>. Ainsi, il faudra veiller à ce que l'OIT ne se fasse pas absorber par ce type d'organisation informelle que constitue le G20. En effet, la situation de l'Organisation est atypique. Alors que bon nombre d'institutions informelles de nature économique misaient sur le soutien d'institutions formelles pour accroître leur légitimité<sup>473</sup>, l'OIT, quant à elle, semble s'appuyer sur une *soft organization* (le G20) pour s'affirmer. L'OIT doit conserver ses prérogatives liées à sa qualification d'organisation formelle à savoir essentiellement celle de pouvoir édicter des NIT qui, une fois ratifiées, sont de nature contraignante.

Enfin, mentionnons que lors du Sommet de Toronto de juin 2010, le G20 a appelé l'OIT, l'OCDE, le FMI et la BM à lui fournir un rapport conjoint au Sommet de Seoul de Novembre 2010 sur les effets du libre échange sur l'emploi et la croissance économique<sup>474</sup>. Le G20 montre ici sa capacité à coordonner les institutions multilatérales. Mettrait-il en échec l'ONU qui n'était jamais parvenue à de tels résultats? Dans tous les cas, il appert assurément que le G20 a su profiter de la crise pour s'assurer une place de choix au sein de la nouvelle gouvernance mondiale. L'avenir nous dira s'il ne s'agit que d'un succès contextuel.

---

<sup>471</sup> Jusqu'alors le G20 réunissait soit les chefs d'État et de gouvernement soit les ministres des finances.

<sup>472</sup> G20, préc., note 467, par. 3 : « nous décidons de mettre en place un groupe de travail du G20 sur l'emploi, qui s'intéressera prioritairement à l'emploi des jeunes, et qui alimentera les travaux de la réunion du G20 des Ministres du travail et de l'emploi de 2012 sous présidence mexicaine ».

<sup>473</sup> Lire en ce sens : Ken ALEXANDER, « Global Financial Standard Setting, the G10 Committees, and International Economic Law », (2008) 34 *Brook. J. Int'l L.* 861, 877. L'auteur fait état du fait que certaines institutions économiques informelles tirent leur crédibilité du soutien apporté par des institutions formelles qui, elles, disposent de la capacité juridique d'édicter des normes contraignantes. L'exemple qu'il nous donne est celui de l'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) et de l'*International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) dont les standards ont été reconnus par la BM et le FMI.

<sup>474</sup> G20, *The G-20 Toronto Summit Declaration*, Toronto, 26-27 Juin 2010, par. 37 : « We ask the OECD, the ILO, World Bank, and the WTO to report on the benefits of trade liberalization for employment and growth at the Seoul Summit. »

b. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou la concurrence de l'expertise

L'OCDE a succédé en 1961 à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) instituée en 1947 pour reconstruire une Europe ruinée par le Second Conflit mondial. Cette organisation de coopération répond, selon nous, aux critères élaborés par Jan Klabbers permettant de qualifier une OI de *soft organization*. Le cas de l'OCDE ressemble à cet égard à celui de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) détaillé par l'auteur. En effet, si de prime abord l'OCDE a tout d'une organisation formelle (sa création repose sur un acte constitutif<sup>475</sup>, elle rend des décisions<sup>476</sup> et dispose d'un Conseil composé de tous les membres et duquel émanent tous les actes de l'organisation<sup>477</sup>), il s'agit en réalité d'une organisation politique. Elle n'édicte pas de normes contraignantes, le Conseil ne fait qu'adresser des décisions aux États membres rendues sur la base de données collectées par le Secrétariat. Les pouvoirs exécutifs dominent sur les pouvoirs législatifs attribués à cette organisation.

À l'origine investie par ses États membres de l'élaboration d'études économiques, certains observent une tendance depuis quelques années au développement d'études sociales par l'OCDE<sup>478</sup>. Celle-ci irait même jusqu'à élaborer

---

<sup>475</sup> *Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques*, Paris, 14 décembre 1960, en ligne :

<<http://www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdedeveloppementeconomiques.htm>> (consulté le 23 août 2012).

<sup>476</sup> *Id.*, art. 5(a).

<sup>477</sup> *Id.*, art 7.

<sup>478</sup> Lire en ce sens : Virginia A. LEARY, « The OECD: an unusual actor for international labor law (and an introductory aside on the lack of U.S. interest in international labor law », (2007) 101 *Am. Soc'y Int'l L. Proc.* 396, 397 et 398 ; James SALZMAN et Julio BACIO TERRACINO, « Labor Rights, Globalization and Institutions: The Role and Influence of the Organisation for Economic Cooperation and Development », dans Virginia A. LEARY et Daniel WARNER (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions. Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 311, à la page 331 : « While not as overtly a political institution as the UN or ILO, in a small number of cases the OECD's influence on labor issues has been considerable, though considerably more indirect than its sister IGOs. » Les auteurs relèvent trois exemples qui ont marqué au cours de l'histoire l'investissement de l'OCDE en matière de droit du travail. Selon eux, cette expertise débute en 1976 avec l'adoption des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises transnationales. Ajoutons que ces principes devançaient l'adoption par l'OIT de la *Déclaration tripartite de l'OIT sur les entreprises transnationales et la*

des rapports et études de nature à impulser et influencer les actions de l'OIT<sup>479</sup>. Ironie de la chose, les États apporteraient un important crédit aux études menées par l'OCDE en matière sociale en raison de son expertise dans le domaine économique. En expliquant aux États les coûts et bénéfices des mesures sociales préconisées, les acteurs étatiques seraient plus prompts à écouter la leçon. La concurrence de l'OCDE se situe donc au niveau de l'expertise, non au niveau normatif. Les NIT demeurent en ce sens des outils essentiels à l'OIT pour se démarquer de l'OCDE.

En 2008, la concurrence institutionnelle peut donc venir, pour l'OIT, de l'expertise de l'OCDE en matière sociale. Cette organisation de coopération édicte de nombreux rapports concernant les données sociales de la crise faisant ainsi double emploi avec l'OIT. En 2009, alors même que l'Organisation publiait son rapport destiné au G20<sup>480</sup>, le Comité d'aide au développement de l'OCDE adoptait une déclaration de principe sur le rôle de l'emploi et de la protection sociale<sup>481</sup>. La même année, l'OCDE éditait également une étude sur le travail informel<sup>482</sup>, alors que l'OIT et l'OMC faisaient paraître un rapport conjoint sur ce même thème<sup>483</sup>.

Francis Maupain considérait en 2004<sup>484</sup> que l'expertise d'« organisations réputées gardiennes d'une certaine orthodoxie néo-libérale », comme c'est le cas de l'OCDE, parvenait mieux que l'OIT à transmettre le message selon lequel efficacité économique et respect des droits des travailleurs ne sont pas antinomiques. En 2012,

---

*politique sociale* de 1977. Les deux instruments s'adressaient parallèlement aux ETN. Puis, ils font état de nombreux rapports et études en matière de normes du travail édictés par l'OCDE. Enfin, le troisième exemple réside selon eux dans l'intégration à l'OCDE de la Corée du Sud en parvenant à lui faire respecter des normes du travail qu'elle n'observait pas jusqu'alors.

<sup>479</sup> *Id.*, à la page 346 : « The 1996 Labor Standards Study [edicted by the OECD] provided an important impetus for developments within the ILO. [...] by identifying the core labor standards for the OECD secretariat to consider, the ILO clearly paved the way for the later ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work in 1998. »

<sup>480</sup> Cf. *Supra* (Chapitre III, Section II, A, 2), a., « Le G20 : “outil de gestion de crise” »).

<sup>481</sup> COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE, *Instaurer une croissance économique plus favorable aux pauvres : le rôle de l'emploi et de la protection sociale, déclaration de principe adoptée à la réunion de haut niveau*, 27-28 mai 2009, DCD/DAC(2009)14/REV2).

<sup>482</sup> Johannes JÜTTIG, Juan R. de LAIGLESIA et CENTRE DE DEVELOPPEMENT DE L'OCDE, *L'emploi informel dans les pays en développement : une normalité indépasseable ?*, OCDE, 2009, en ligne : <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4109012e.pdf?expires=1345477916&id=id&accname=ocid43014084&checksum=77FC41F836A514FA777A1CDDD53583C2>> (consulté le 17 août 2012).

<sup>483</sup> Cf. *Supra* (Chapitre III, Section II, A, 1), « La revanche de l'OIT ? »).

<sup>484</sup> F. MAUPAIN, préc., note 353, à la page 697.

cette observation reste pertinente mais dans un nouveau paradigme caractérisé par la méfiance à l'encontre des théories néo-libérales. La donne a changé. Reste à savoir si les États accorderont dorénavant davantage de crédit à l'expertise de l'institution qui a toujours pointé du doigt les possibles dérives du néolibéralisme.

Concluons cette section sur les *soft organizations* en nous interrogeant, comme Klabbers, sur un éventuel retour des institutions formelles<sup>485</sup>. L'auteur affirmait ainsi en 2001 que la perte de formalité des OI allait conduire à une nouvelle recherche de formalité, de même que la dérégulation allait engendrer un retour à la régulation. Si tel devait être le cas, alors la crise économique de 2008 devrait en être l'observatoire privilégié. Alors que tous les acteurs s'entendent sur la nécessité d'un retour à la régulation, tout du moins du système bancaire et financier, assiste-t-on dans le même temps à l'arrêt de mort des *soft organizations*? Les considérations de la présente section nous montrent que rien n'est moins sûr<sup>486</sup>. Ces organisations informelles permettent en revanche à certaines organisations formelles de remonter à la surface : c'est le cas notamment de l'OIT.

### **B- L'OIT : gagnante ou perdante de la crise de 2008 ? L'heure du bilan**

Alors que quatre années se sont écoulées depuis la crise de 2008, diverses mesures provenant d'intervenants variés ont été adoptées pour éviter que la récession ne se transforme en dépression. Pour l'OIT, l'heure est au bilan social post-crise (1) et à l'introspection (2).

#### *1) Une situation mondiale toujours en proie à la détresse sociale post-crise*

Depuis 2009, la crise financière mondiale s'est rapidement transformée en crise de la dette. Cette évolution n'est pas sans affecter les travailleurs dans la mesure où les États, contre l'avis de l'OIT, mettent en place des politiques de rigueur néfastes

<sup>485</sup> Lire en ce sens : J. KLABBERS, préc., note 456, 419.

<sup>486</sup> Tout du moins pour les *soft organizations* qui ne reposent pas sur les questions économiques.

pour l'emploi<sup>487</sup>. Par ailleurs, la dérégulation économique règne toujours. En 2012, 50 millions d'emplois manqueraient à l'appel par rapport à la situation qui prévalait avant 2008<sup>488</sup>. La reprise de la croissance économique ne semble donc pas s'être accompagnée d'un rétablissement correspondant de l'emploi<sup>489</sup>. Les jeunes sont les principales victimes de la crise du chômage<sup>490</sup>. Au-delà des problèmes liés à l'emploi qui font suite à la crise d'autres difficultés surviennent : celle du travail informel dont nous avons déjà traité, mais également celle du sous-emploi<sup>491</sup>, du ralentissement de la croissance des salaires<sup>492</sup> ou bien encore des inégalités croissantes.

De l'avis de certains observateurs et du BIT, la situation aurait pu être plus dramatique. Aussi, Raymond Torres considère-t-il que grâce aux plans de relance budgétaire en faveur de mesures sociales, la grande récession ne s'est pas transformée en grande dépression<sup>493</sup>. Pour d'autres, à l'image de Joseph Stiglitz, les plans de relance ont essentiellement bénéficié au système bancaire au détriment des mesures sociales qui auraient dû être prises<sup>494</sup>.

---

<sup>487</sup> Rémi BARROUX, « L'Organisation internationale du travail signale un risque de récession », *Le Monde*, 30 Avril 2012, en ligne : <[http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/04/30/l-organisation-internationale-du-travail-signale-un-risque-de-recession\\_1693537\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/04/30/l-organisation-internationale-du-travail-signale-un-risque-de-recession_1693537_3234.html)> (consulté le 15 mai 2012).

<sup>488</sup> *Id.*

<sup>489</sup> BIT, « La faible reprise de l'emploi devrait se poursuivre en 2011 », *Travail*, n° 71, avril 2011, p. 42 et 43, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_154582.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_154582.pdf)> (consulté le 18 juillet 2012).

<sup>490</sup> BIT, préc., note 382, n° 44, p. 13 : « Le taux de chômage des jeunes, qui en moyenne est le double de celui des adultes, s'est accru dans la plupart des pays industrialisés pendant la crise, et la majorité des cadres d'action ne permettent pas de faire face aux conditions précaires du marché du travail. »

<sup>491</sup> *Id.*, p. 11 : « Le sous-emploi s'est accru considérablement, d'où des préoccupations croissantes que beaucoup de travailleurs découragés soient définitivement écartés du marché du travail. »

<sup>492</sup> BIT, « La crise économique a amputé de moitié la croissance mondiale des salaires », *Travail*, n° 71, avril 2011, p. 45, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_154582.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_154582.pdf)> (consulté le 18 juillet 2012).

<sup>493</sup> Raymond TORRES, « Des réponses partielles à la crise : coûts socio-économiques et implications pour l'action publique », (2010) 149 *RIT* 249, 250 : « Sans doute une nouvelle Grande Dépression a-t-elle été évitée grâce aux mesures monétaires anticycliques et aux plans de relance budgétaire à large portée sociale adoptés en 2008 et 2009. » C'est également l'avis du BIT dans BIT, préc., note 382, n° 53, p. 17 : « L'une des principales conclusions de l'analyse des réponses à la crise est que les mesures énergiques qui ont été prises ont atténué les conséquences du choc économique sur le marché du travail. Le BIT estime que, sans les effets des mesures de relance et des stabilisateurs automatiques, le chômage mondial aurait probablement été plus élevé de 30 pour cent. »

<sup>494</sup> Joseph STIGLITZ, « Crise mondiale, emplois et protection sociale », (2009) 148 *RIT* 1, 14.

Il demeure malaisé en revanche de tirer des conclusions quant à l'impact du *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 sur les travailleurs. En effet, le lien entre le Pacte et la situation de l'emploi est mathématiquement complexe à établir dans la mesure où de nombreux paramètres rentrent en ligne de compte. Par ailleurs, les seules données disponibles quant au bilan du Pacte demeurent celles de l'Organisation. Celle-ci ne manque pas à cet égard de porter le Pacte aux nues.

Si l'action de l'Organisation pour faire face à la crise de 2008 a des effets difficilement identifiables pour le moment, les effets de la crise sur l'OIT sont en revanche plus faciles à évaluer.

## 2) *Quels souhaits pour 2019 ?*

Malgré toutes ces considérations, l'avenir de l'Organisation est-il si noir? Nous ne sommes pas de cet avis. La crise de 2008 s'inscrit selon nous dans le « cycle de vie » de l'Organisation. Le parallèle est simple : pensons à la crise de 1929. Celle de 2008 se doit d'agir comme un stimulant et entraîner une reconsidération de la position de l'OIT au sein de la gouvernance mondiale. La transition sera peut-être longue, certainement même, mais l'OIT n'est pas au fond de l'abîme selon nous. Il convient pour elle, tout comme elle l'avait fait dans les années vingt, de se concentrer sur son rôle d'expert de la question sociale et plus particulièrement du travail. La production de rapports constitue pour l'OIT la seule échappatoire à la prolifération d'OI et l'Organisation l'a bien compris. C'est ainsi qu'elle a su baser son action post-crise sur son expertise « en matière de recherche et d'analyse de données socio-économiques »<sup>495</sup> et s'orienter vers l'approfondissement de ses recherches quant à l'influence des politiques macroéconomiques sur les politiques de l'emploi<sup>496</sup>.

---

<sup>495</sup> *Pacte mondial pour l'emploi*, par. 26. Ce paragraphe est le premier d'une section intitulée « V. Action de l'OIT ». Il dresse par ailleurs une liste de 14 points établissant les thématiques sur lesquelles portent les activités de l'Organisation.

<sup>496</sup> BIT, préc., note 382, n° 147, p. 43. En souhaitant accroître « la capacité du Bureau d'examiner les résultats des politiques macroéconomiques en termes d'emploi », l'OIT renoue avec la mission qu'elle s'était attribuée avec audace dans la Déclaration de Philadelphie.

La perte de vitesse des NIT édictées par l'Organisation n'est, espérons-le, que temporaire. D'autant que le recours aux NIT est fondamental pour recouvrer une certaine stabilité économique<sup>497</sup>. Pour que ces normes retrouvent leur poids d'antan, il faut avant tout que l'OIT, en tant qu'organisation internationale retrouve sa place sur la scène internationale. Après tout, la crise de 2008 n'aurait-elle pas fait le « ménage » pour elle? Nous pensons que oui, elle a constitué une formidable opportunité pour l'Organisation<sup>498</sup>. Les institutions financières informelles ont été vivement critiquées par certains auteurs au lendemain de la crise de 2008<sup>499</sup>. Cela laisse à penser que l'Organisation doit profiter de cette période de remise en question de la souplesse institutionnelle (pour les organisation financières) pour se faire valoir. Aussi peut-on rappeler les considérations de Jan Klabbbers à cet égard, pour qui trop de dérégulation conduira à un retour à la régulation<sup>500</sup>.

Autre argument qui nous laisse à croire que l'Organisation peut réussir à tirer profit de cette crise économique : le désintéressement pour les RSE en temps de crise. Entendons par là que face aux difficultés économiques qui sévissent, les entreprises sont moins enclines qu'en période de stabilité à investir dans des programmes aussi

<sup>497</sup> Aussi nous rangeons nous à l'avis de Frank Hoffer dans Frank HOFFER, *GLU: International Labour Standards: an old instrument revisited*, [non publiée], p. 4, en ligne: <<http://www.ituc-csi.org/glu-international-labour-standards.html>> (consulté le 9 juillet 2012) : « A universal application of labour standards would be a major contribution to a well regulated global economy. »

<sup>498</sup> Aussi adhérons-nous aux propos de S. HUGHES et N. HAWORTH, préc., note 191, p. 91 : « The crisis provided an opportunity for the ILO to play a role in global responses to the crisis at the highest level. » Les auteurs poursuivent p. 93 : « The employment and social protection issues raised by the economic crisis were in many ways an ideal opportunity for the repositioned ILO to stake a claim at the “top table” of international agencies. [...] A balanced assessment suggests that the ILO seized this opportunity successfully. » Ils concluent p. 94 : « the crisis offered to the ILO an opportunity to engage at the highest level in the development of both economic and social policy response to the recession ».

<sup>499</sup> C'est le cas de Ken Alexander dans K. ALEXANDER, préc., note 473, 879 : « The international financial standard-setting bodies have been praised for being more effective in adopting economically beneficial regulatory norms and standards for most countries, while exercising far more influence over state economic and regulatory practice than the influence exerted by many formal international and regional economic organizations. The worldwide credit crisis, however, has called the efficacy of this flexible and unstructured international decision-making process into question ». Notons cependant que cette critique à l'encontre des structures informelles ne vaut que pour les institutions financières disposant de ce caractère. En effet, comme nous l'avons vu, d'autres structures dites « informelles » telles que le G20 et l'OCDE sont loin d'être en perte de vitesse. La remise en question des institutions financières informelles vient essentiellement du fait que la dérégulation économique ainsi que la dérégulation institutionnelle dans ce domaine sont aujourd'hui pointées du doigt.

<sup>500</sup> J. KLABBERS, préc., note 456, 419.

bien en matière environnementale que sociale<sup>501</sup>. Le désengagement à ce niveau, sans conclure qu'il est souhaitable, peut permettre de réinvestir les États de la mission sociale qui est la leur. La dérégulation n'a pas fait ses preuves et on assiste à un « retour massif de l'État dans le cadre des plans de sauvetage de l'automne de 2008 »<sup>502</sup>. L'Organisation, pour qui les États sont les premiers interlocuteurs, aurait fort à gagner de ce renversement des tendances alors même qu'elle n'est jamais réellement parvenue à s'adresser directement aux entreprises<sup>503</sup>. En ce sens, le *Pacte mondial pour l'emploi* de 2009 viserait les « bons » destinataires en ciblant les sujets premiers du droit international public : les États.

Poussons l'analyse encore plus loin. En 2004, avant la survenance de la crise économique de 2008, Keterina Tsotroudi<sup>504</sup> suggérait la mise en place d'une institution financière internationale dont le modèle s'inspirerait de celui de l'OIT pour pallier la dérégulation croissante en matière économique et financière. Alors que

---

<sup>501</sup> C'est la conclusion à laquelle aboutit Marc Allen Eisner s'agissant des mesures prises par les ETN en matière environnementale. Lire en ce sens : Marc ALLEN EISNER, « Private Environmental Governance in Hard Time: Markets for Virtue and the Dynamics of Regulatory Change », (2011) 12 *Theoretical Inquiries in Law* 490, 492. L'auteur procède à une analyse extrêmement pertinente en pages 505 et 506 en comparant la puissance étatique après les grandes crises économiques. Il établit ainsi que la crise des années trente, comme nous l'avons vu, entraîne une montée du keynésianisme et de l'État providence post guerre puis que celle des années soixante-dix, au contraire, génère une montée du néolibéralisme et la remise en cause du keynésianisme au profit de la dérégulation étatique. Il termine en affirmant que, de façon générale, on doit tout de même conclure à une expansion des États après les crises économiques. En prenant en considération les nombreux plans de relance générés par les États suite à la crise de 2008 ainsi que la montée d'organisations informelles constituées d'États tel que le G20, nous pouvons avancer que cette crise a constitué une nouvelle occasion pour les États de s'élever en puissance.

<sup>502</sup> Y. CASSIS, préc., note 98, p. 10. Pour Sharan Burrow, ce retour de l'État et de la doctrine keynésienne n'aura toutefois été que de courte durée : Sharan BURROW, « Pour un nouveau paradigme », dans Nicolas PONS-VIGNON et BIT (dir.), *Une autre voie est possible. Politiques économiques et stratégies syndicales au-delà de la pensée unique*, Genève, OIT, 2011, p. 89, à la page 92 : « L'expérience des trois dernières années montre que, s'il est possible de s'écarter de la théorie économique dominante dans les périodes où les "milieux dirigeants" vivent des expériences de mort imminente, cela n'a pas d'effet durable. Rétrospectivement, on peut dire que le bref flirt avec le keynésianisme lorsque le système financier était sur le point de s'effondrer n'a duré que le temps nécessaire pour sauver les banques. »

<sup>503</sup> En témoigne l'échec de la *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale* adoptée en 1977, instrument non contraignant auquel les mandants ont préféré la Déclaration de 1998. C'est donc de façon indirecte que l'OIT a pu faire valoir le respect de ses NIT auprès des entreprises, au moyen de la promotion de ses quatre droits fondamentaux largement repris dans les codes de conduite des ETN. Voir : R.-C. DROUIN et I. DUPLESSIS, préc., note 407, 4-6.

<sup>504</sup> Voir : Katerina TSOTROUDI, « International labour standards as a model for the future: the case of financial regulation », dans Jean-Claude JAVILLIER, Bernard GERNIGON, Georges POLITAKIS et OIT (dir.), *Les normes internationales du travail un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, BIT, 2004, p. 615.

l'ensemble de la communauté s'active depuis 2008 à établir un « cadre » aux pratiques financières mondiales, cette suggestion paraît particulièrement pertinente. Les arguments sur lesquels l'auteure se base, à savoir le modèle démocratique de la structure de l'Organisation<sup>505</sup> ainsi que les capacités d'édiction normative dont sa Constitution l'a dotée, permettent d'entrevoir l'OIT comme un exemple à suivre. À elle dorénavant de faire valoir ces forces qui la maintiennent en vie depuis 1919 et de montrer à l'ensemble de la communauté internationale que son modèle n'est pas dépassé et que l'on devrait même davantage s'en inspirer.

Enfin, la tenue en 2009 du *Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi* lors de la 98<sup>e</sup> session de la CIT et la forte participation qui l'a accompagnée laisse présager un regain d'intérêt pour la plus vieille des organisations internationales<sup>506</sup>. Certes cet engouement n'est peut être que passager et occasionnel, il n'en demeure pas moins qu'il a fait parler de l'Organisation.

Il est donc possible de conclure que l'OIT est, depuis 2008, dans une position qui lui est favorable au sein de la gouvernance mondiale. La valorisation de ses NIT lui permettra, selon nous, de s'affirmer davantage. L'opportunité est là, l'Organisation n'a plus qu'à s'en saisir<sup>507</sup>.

Ce dernier chapitre nous a permis de dresser un constat quant à la position actuelle de l'OIT en matière de NIT : l'Organisation continue de favoriser l'adoption d'instruments de *soft law* tout en sélectionnant ceux de *hard law* qu'elle souhaite maintenir dans la course. À ce titre, les conventions dites « fondamentales » ainsi que celles qui se qualifient sous le concept de travail décent sont largement promues par

---

<sup>505</sup> Du fait du tripartisme.

<sup>506</sup> Juan SOMAVIA, « Discours devant le Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi », dans *Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi (Genève, 15-17 juin 2009)*, Conférence internationale du Travail, 98<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 2009, p. 15 : « dans toute l'histoire de l'OIT, c'est le rassemblement le plus important de chefs d'État et de gouvernement, de vice-présidents de ministre du travail, de présidents d'organisations syndicales, de dirigeants d'organisations d'employeurs et de personnalités éminentes de la communauté internationale. »

<sup>507</sup> J. SOMAVIA, préc., note 412, p. 10 : « Nous avons devant nous une opportunité historique. » ; OIT, préc., note 422, p. 54 : « The crisis should be taken as an opportunity to reinforce the value of protecting and respecting workers rights. »

l'Organisation qui en oublierait presque son acquis juridique qui reflète plus de quatre-vingt dix années d'adoption normative.

Les rapports entretenus entre l'Organisation et les divers acteurs internationaux évoluent suite à la crise de 2008. Ils sont marqués par une nouvelle collaboration entre l'OIT et les institutions formelles que sont l'Ecosoc, le FMI, la BM et l'OMC. Cette collaboration est favorisée notamment par les mandats qui leur sont confiés par le G20 mais également par leur volonté de s'unir pour faire face à la montée des *soft organization*.

## Conclusion générale

Notre voyage dans le temps nous a permis d'observer comment l'OIT a su ou non se saisir des situations de crise économique qui ont jalonné son histoire. Les difficultés économiques génèrent d'importants maux sociaux dont il est nécessaire de limiter les impacts, à ce titre, elles concernent directement l'Organisation<sup>508</sup>. Il s'agit d'événements dont l'OIT doit pleinement s'emparer pour réaffirmer son rôle et sa pertinence en matière de protection des droits des travailleurs.

Les quatre-vingt dix années d'existence de l'Organisation que nous avons balayées nous ont permis d'observer comment l'OIT a su profiter des crises de l'entre-deux-guerres pour conquérir de nouvelles compétences dans le domaine économique au moyen d'instruments normatifs contraignants destinés à relever l'économie au moyen de l'emploi, notion que l'Organisation utilisera à son profit jusqu'en 1969. D'un point de vue thématique, les NIT édictées dans la période 1919-1945 seront marquées par le passage de normes élaborées en vue d'améliorer les conditions de travail de ceux bénéficiant d'un emploi à des normes conçues pour favoriser l'emploi et réduire le chômage dans le monde. Cette évolution normative traduit un changement de dynamique de la part de l'OIT qui, au cours de son histoire, a dû s'adapter aux nouveaux contextes socio-économiques qui lui étaient soumis. La prolifération d'études, de rapports, de mesures et autres conférences ayant pour thème l'emploi, dont nous avons fait état, illustre parfaitement le changement de paradigme au sein de l'Organisation depuis sa création.

À compter de 1969, l'OIT perd de la vitesse lors des crises économiques qui traversent l'ère onusienne et semble malmenée par la création de nouvelles OI qui viennent contredire ses ambitions économiques. L'Organisation embarque dans la vague de déréglementation économique et engage ses propres actions dans cette voie en multipliant l'édition de normes souples et les mesures de coopération technique.

---

<sup>508</sup> É. GRAVEL, T. KOHIYAMA et K. TSOTROUDI, préc., note 440, à la page 213.

En ce sens, l'aplomb de l'OIT tout au long de son histoire est étroitement lié aux doctrines économiques en vigueur selon les époques.

Enfin, la crise de 2008 ne sera pas entrevue par l'Organisation comme une occasion de faire de véritables conquêtes économiques mais davantage comme une opportunité pour se repositionner sur l'échiquier de la gouvernance mondiale et retrouver sa grandeur d'antan. Ainsi, lors de la crise de 2008, l'OIT a sans nul doute signé son retour au sein de la gouvernance mondiale. Au moyen d'une de ses principales fonctions, celle de recherche, d'étude et d'expertise sur la question sociale, elle a su se montrer un acteur indispensable pour prendre la mesure de la crise et y remédier. Toutefois, on peut regretter ce qui marque, principalement depuis 1969, l'action de l'Organisation, à savoir son incapacité à percer le cercle économique via des propositions normatives contraignantes. L'Organisation mise dorénavant sur la souplesse et la promotion de normes sélectionnées. D'instruments promotionnels en instruments promotionnels, les destinataires semblent perdus et les observateurs demeurent quant à eux en quête de contenu. Ainsi, si l'Organisation revient sur le devant de la scène internationale, ce n'est pas en tant qu'instance décisionnelle mais davantage comme organisation informationnelle.

Dotée de trois fonctions principales, à savoir des activités normatives, des actions de coopération technique et des fonctions de recherche, de centralisation et de diffusion des données sur le travail, l'OIT se doit, selon nous, de les mettre toutes à profit, *a fortiori* en temps de crise. Elle ne peut délaissier une de ses fonctions pour une autre, les trois sont complémentaires et indispensables pour la bonne marche de l'Organisation. Elle devra, selon nous, veiller à ne pas sous-estimer l'importance de ses NIT. En effet, l'adoption de nouvelles normes montre, à notre sens, le consensus qui règne au sein d'une organisation et est révélateur d'une institution en bonne santé.

Si la libéralisation commerciale et la dérégulation des systèmes économiques et financiers ont permis d'expliquer la quête de souplesse normative de l'OIT, il restera à observer si le retour à la réglementation appelé des vœux de bon nombre de dirigeants étatiques sera accompagné d'un changement corrélatif de la politique

normative de l'Organisation. Les instruments émis par l'OIT lors de la crise de 2008, et nous pensons ici à l'exemple symptomatique du *Pacte mondial pour l'emploi*, ne montre aucune tendance à un retour marqué de la *hard law* dans la stratégie de l'Organisation. La mutation pourrait être lente. Après tout, à l'échelle de l'histoire de l'OIT, il est de rigueur de relativiser. Cette mutation nous semble dans tous les cas souhaitable. Il est nécessaire que l'Organisation renoue avec les NIT et ce en raison de leur objectif que Frank Hoffer résume comme suit :

« 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 des 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. »<sup>509</sup>

Enfin, la clé pour l'OIT ne serait-elle pas de renouer avec ses origines et avec une disposition constitutionnelle qui en dit bien plus que de longs discours ou bien encore que de nombreux instruments en ces temps de crise :

« 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. »

Le recours à sa Constitution a été, dans l'histoire de l'OIT, d'un grand secours dans les situations mettant en péril l'Organisation. Nous ne saurions trop lui suggérer d'y avoir recours de nouveau. Cette base juridique suprême doit rester le référentiel de base de toute organisation. Il garantit une stabilité juridique à ces institutions dont les actions sont par la suite soumises aux dictats de ses membres.

Enfin, cette étude nous a permis de mettre en exergue l'influence des relations interinstitutionnelles sur l'évolution du droit, et plus particulièrement des NIT. Aussi peut-on conclure à une certaine corrélation entre audace normative et positionnement sur l'échiquier mondial. Les OI peuvent davantage se permettre d'élaborer des

---

<sup>509</sup> F. HOFFER, préc., note 421, à la page 125.

normes contraignantes quand elles sont au sommet de leur gloire. En dehors de ces périodes, elle recherche le consensus, plus facile à obtenir par des instruments souples. En fonction du nombre d'OI qui lui faisaient concurrence, nous avons vu que l'assurance de l'Organisation évoluait. Aussi adhérons-nous, une fois encore, aux propos de Laurence Helfer pour qui : « the presence or absence of competitor IOs was a key factor in fomenting change within the ILO »<sup>510</sup>.

Une des raisons présidant à la création de l'OIT était de lutter contre l'élan communiste. Une autre idéologie économique, le libéralisme, la mènera-t-elle à sa perte ou bien à sa consécration?

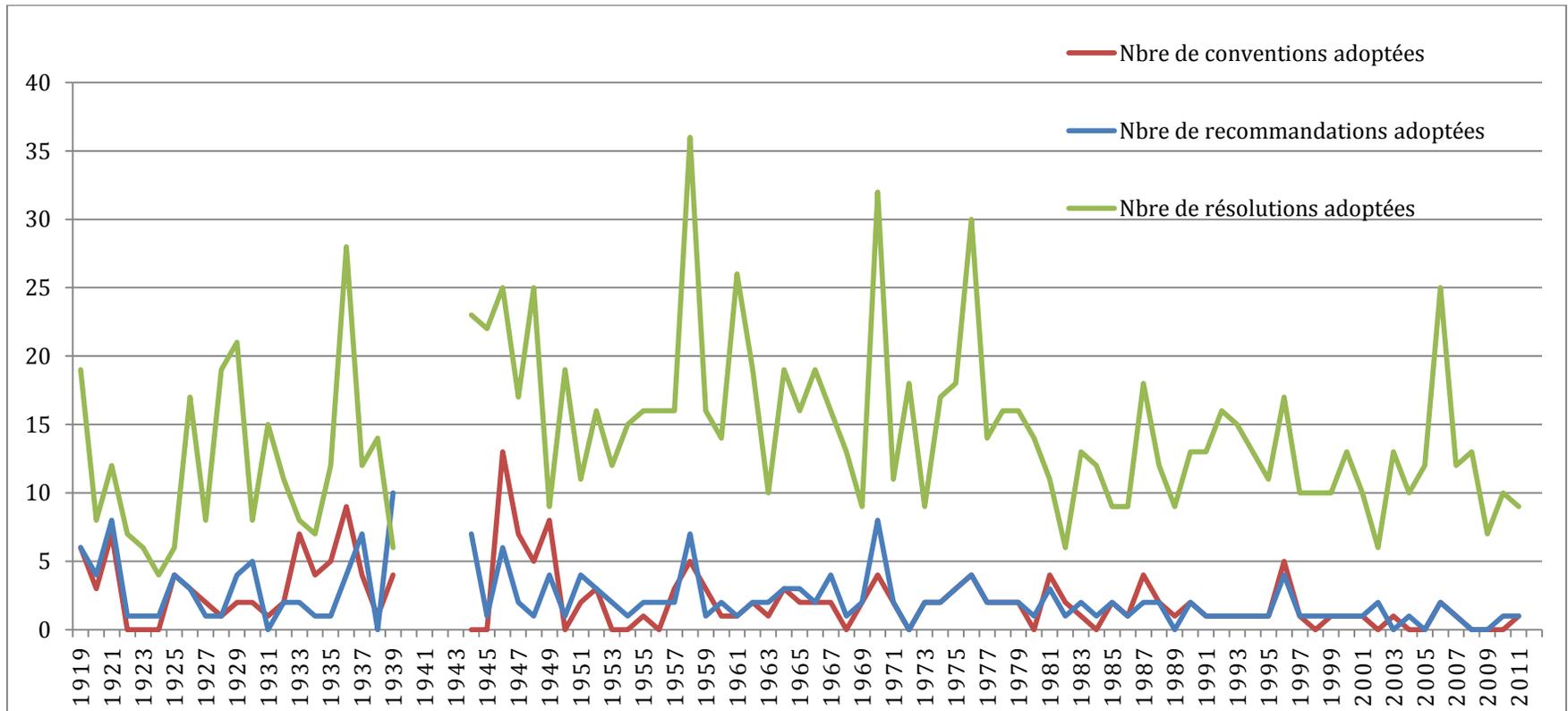
---

<sup>510</sup> L. R. HELFER, préc., note 7, 725.

# **Annexes**

**Annexe I<sup>511</sup>**

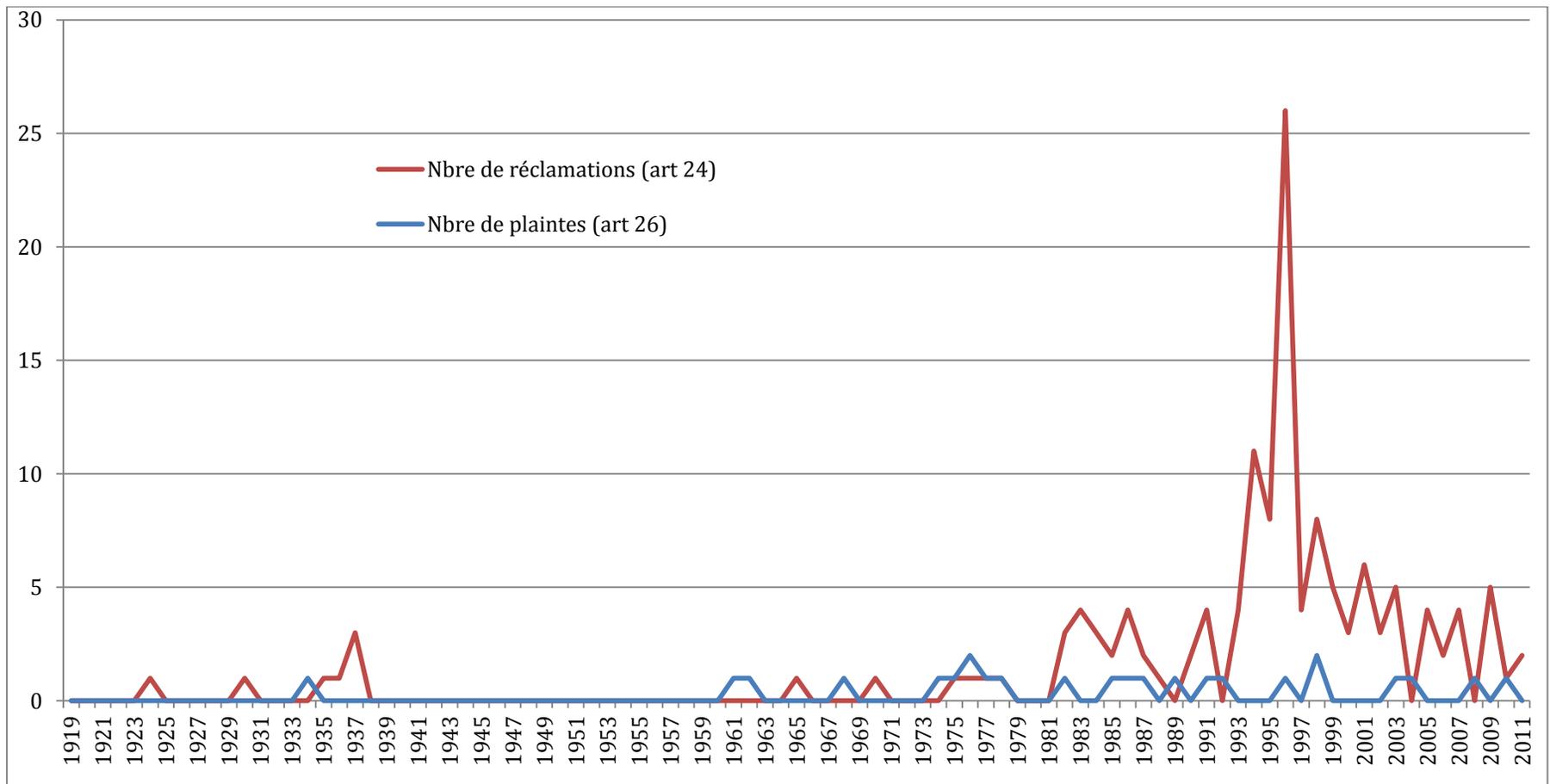
**Graphique analytique du nombre d'instruments normatifs adoptés par la CIT par année et par type d'instrument**



<sup>511</sup> Toutes les annexes de la présente étude ont été réalisées à partir des données recueillies dans la base de données NORMLEX.

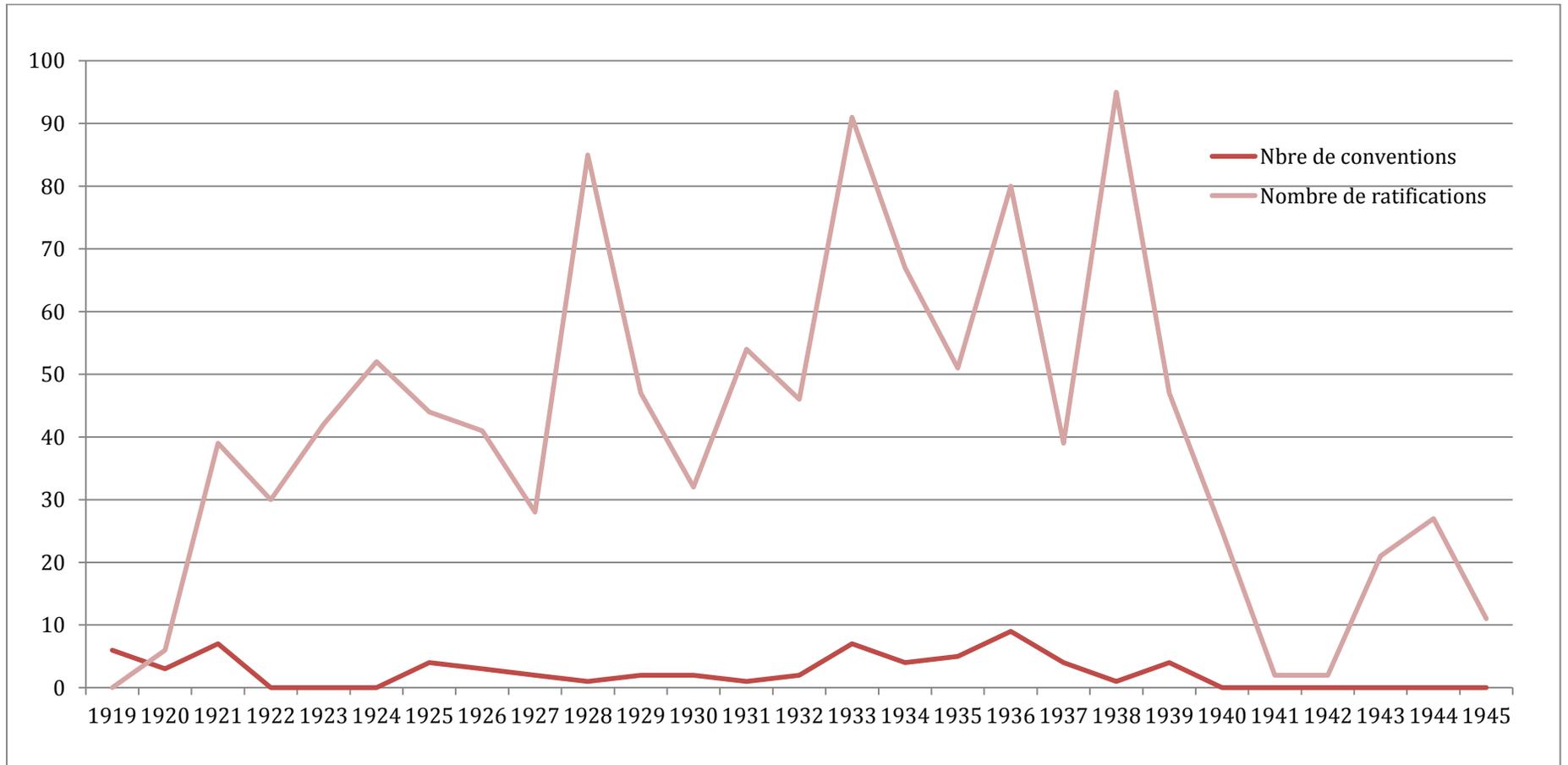
## Annexe II

**Graphique analytique du contrôle des normes internationales du travail par année**



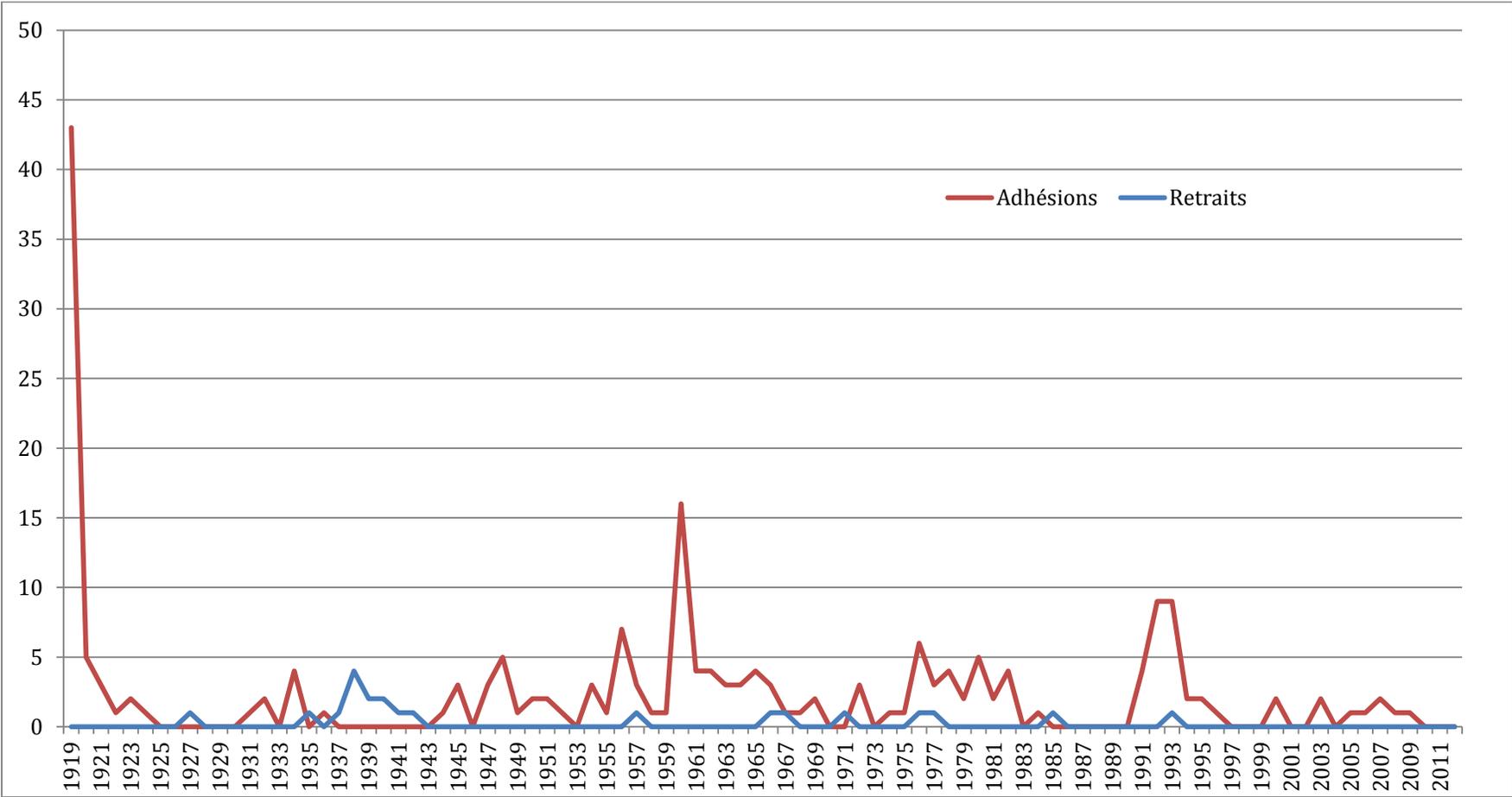
**Annexe III**

**Graphique analytique du nombre de ratifications et de conventions adoptées par année entre 1919 et 1945**



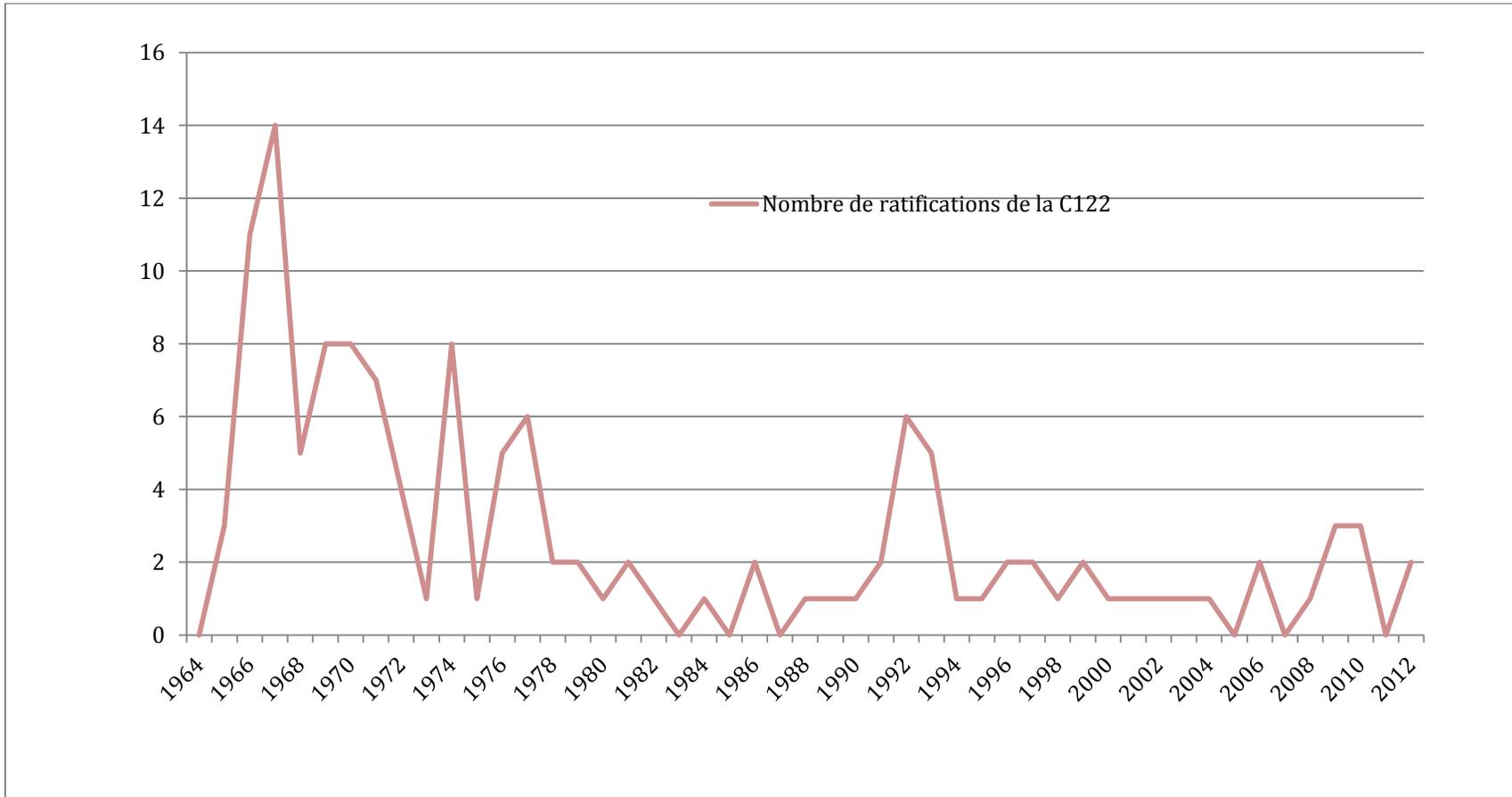
**Annexe IV**

**Graphique analytique du nombre d'adhésions et de retraits par année**



**Annexe V**

**Nombre de ratifications de la *Convention n° 122 sur la politique de l'emploi de 1964* par année**



## Annexe VI

### Profil géographique des États ayant adhéré à l'OIT avant 1934

#### États européens

|            |                    |
|------------|--------------------|
| Albanie    | Pologne            |
| Allemagne  | Portugal           |
| Autriche   | Roumanie           |
| Belgique   | Royaume-Uni        |
| Bulgarie   | Slovaquie          |
| Danemark   | Suède              |
| Espagne    | Suisse             |
| Estonie    | République Tchèque |
| Finlande   | Turquie            |
| France     |                    |
| Grèce      |                    |
| Hongrie    |                    |
| Irlande    |                    |
| Italie     |                    |
| Lettonie   |                    |
| Lituanie   |                    |
| Luxembourg |                    |
| Norvège    |                    |
| Pays-Bas   |                    |

#### États non-européens

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Afghanistan            | Inde             |
| Afrique du Sud         | Iran             |
| Argentine              | Iraq             |
| Australie              | Japon            |
| Bolivie                | Libéria          |
| Brésil                 | Mexique          |
| Canada                 | Nicaragua        |
| Chili                  | Nouvelle-Zélande |
| Chine                  | Panama           |
| Colombie               | Pérou            |
| Costa Rica             | Russie           |
| Cuba                   | Thaïlande        |
| République Dominicaine | Uruguay          |
| El Salvador            | Venezuela        |
| Équateur               |                  |
| Ethiopie               |                  |
| Guatemala              |                  |
| Haïti                  |                  |
| Honduras               |                  |

## Tables bibliographiques

### *I. Monographies et ouvrages collectifs*

ALCOCK, A. E., *History of the International Labor Organization*, New York, Octagon Books, 1971

BARTOLOMEI DE LA CRUZ, H. G. et A. EUZÉBY, *L'Organisation internationale du travail (OIT)*, 1<sup>re</sup> éd., coll. « Que sais-je? », Paris, P.U.F., 1997

BASU, K., H. HORN, L. ROMAN et J. SHAPIRO, *International Labor Standards: history, theory and policy options*, Malden, Blackwell, 2003

BENYEKHFLEF, K., *Une possible histoire de la norme. Les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Éditions Thémis, 2008

BEZOU, C., *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris, Eska, 2008

BIT, *The International labour organisation. The first decade*, London, Allen & Unwin, 1931

BIT, *L'organisation internationale du travail. Ce qu'elle est, ce qu'elle a fait*, Genève, BIT, 1936

BIT, *The International Labour Code, 1939. A systematic arrangement of the Conventions and Recommendations adopted by the International Labour Conference, 1919-1939, with Appendices embodying other standards of social policy framed by the International Labour Organisation*, Montréal, OIT, 1941

BIT, *L'OIT au service du progrès social*, Genève, BIT, 1969

BONVIN, J.-M., *L'Organisation internationale du travail, étude sur une agence productrice de normes*, coll. « Sociologies », Paris, P.U.F., 1998

CAYET, T., *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau International du Travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010

COMBACAU, J. et S. SUR, *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2008

DE LUSIGNAN, G., *L'organisation internationale du travail (1919-1959)*, coll. « Vous connaîtrez », Paris, Éditions Ouvrières, 1959

DEVINAT, P., *L'Organisation scientifique du travail en Europe*, Genève, BIT, 1927

DIMITRIJEVIC, P., *L'Organisation internationale du travail: Histoire de la représentation patronale*, Genève, Librairie de l'Université, 1972

ENDRES, A. M. et G. A. FLEMING, *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950: analysis of selected institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002

GALENSON, W., *The International Labor Organization: An American View*, Madison, University of Wisconsin Press, 1981

GERBET, P., V.-Y. GHEBALI et M.-R. MOUTON, *Société des Nations et Organisation des Nations-Unies*, Paris, Éditions Richelieu, 1973

GHEBALI, V.-Y., *L'organisation internationale du travail (OIT)*, Genève, Georg éditeur, 1987

GHEBALI, V.-Y., *The International Labour Organization: A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, vol. 3, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1989

GUÉRIN, D., *Albert Thomas au BIT, 1920-1932*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 1996

HEPPLE, B., *Labour laws and global trade*, Oxford, Hart, 2005

HUGHES, S. et N. HAWORTH, *The International Labour Organization (ILO) : coming in from the cold*, New York, Routledge, 2011

KIEFFER, B., *L'Organisation mondiale du commerce et l'évolution du droit international public*, coll. « Droit international », Bruxelles, Éditions Larcier, 2008

KOSKENNIEMI, M., *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law (1870-1960)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001

KRIEGER-KRYNICKI, A., *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation*, 2<sup>e</sup> éd., coll. « Gestion internationale », Paris, Vuibert

L'HOMME-WÉRY, L.-M., *La perspective éleusinienne dans la politique de Solon*, Genève, Librairie Droz, 1996

MARCEL, B. et J. TAÏEB, *Crises d'hier, crise d'aujourd'hui 1873, 1929, 1973*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Nathan, 2005

MONTCEAU, M., *L'organisation internationale du travail*, coll. « Que sais-je », Paris, P.U.F., 1972

MORSE, D.A., *L'origine et l'évolution de l'Organisation internationale du travail et son rôle dans la communauté mondiale*, Paris, Librairie sociale et économique, 1969

MORSE, D. A., *The Origin and Evolution of the I.L.O. and Its Role in the World Community*, Ithaca, New York State School of Industrial and Labor Relations Cornell University, 1969

NGUYEN, Q. D., P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 2009

REUTER, P. et J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, coll. « science politique », Paris, P.U.F., 1985

ROBERT, P., J. REY-DEBOVE et A. REY (dir.), *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française*, Paris, Le Robert, 2006

RODGERS, G., E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, *L'OIT et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève, BIT, 2009

RODGERS, G., E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, *The ILO and the quest for social justice, 1919-2009*, Genève, BIT, 2009

SERVAIS, J.-M., *Normes internationales du travail*, Paris, L.G.D.J., 2004

STANDING, G., *Work after Globalization. Building Occupational Citizenship*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009

TORTORA, M., *Institution spécialisée et organisation mondiale : étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*, coll. « Organisation internationale et relations internationales », Bruxelles, Éditions Bruylant, 1980

TSOGAS, G., *Labor Regulation in a Global Economy*, Armonk, M.E. Sharpe, 2001

TURNHAM, D. et OCDE, *Emploi et développement : un nouveau bilan*, coll. « Étude du Centre de développement », Paris, Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique, 1993

VALTICOS, N., *Droit international du travail*, Paris, Dalloz, 1983

VAN DAELE, J., M. RODRIGUEZ GARCIA, G. VAN GOETHEM et M. VAN DER LINDEN, *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on*

*the World During the Twentieth Century*, coll. « International and comparative social history », Bern, Peter Lang, 2010

WALINE, P., *Un patron au Bureau international du travail, 1922-1974*, Paris, Éditions France-Empire, 1976

WALINE, P., *L'OIT que j'ai connue : un demi-siècle, trois époques*, Genève, Institut international d'études sociales, 1977

WILLIAMSON, J., *Latin American Adjustment : How much has happened ?*, Washington, Institute for International Economics, 1990

## ***II. Articles de revue et études d'ouvrages collectifs***

ALEXANDER, K., « Global Financial Standard Setting, the G10 Committees, and International Economic Law », (2008) 34 *Brook. J. Int'l L.* 861

ALLEN EISNER, M., « Private Environmental Governance in Hard Time: Markets for Virtue and the Dynamics of Regulatory Change », (2011) 12 *Theoretical Inquiries in Law* 490

BERCUSSON, B. et C. ESTLUND, « Regulating Labour in the Wake of Globalisation : New Challenges, New Institutions », dans Brian BERCUSSON et Cynthia ESTLUND, *Regulating labour in the wake of globalisation: new challenges, new institutions*, Portland, Hart Pub., 2008, p. 1

BOISSON, T., « Panorama analytique des institutions de la gouvernance mondiale », dans Pierre JACQUET, Jean PISANI-FERRY et Laurence TUBIANA (dir.), *Gouvernance mondiale : rapport de synthèse*, vol. 37, Paris, La Documentation française, 2002, p. 145

BURROW, S., « Pour un nouveau paradigme », dans Nicolas PONS-VIGNON et BIT (dir.), *Une autre voie est possible. Politiques économiques et stratégies syndicales au-delà de la pensée unique*, Genève, OIT, 2011, p. 89

BUTLER, H. B., « Social Effects of the Economic Depression in North America. The Special Article », (1931) 23 *Int'l Lab. Rev.* 301

CARRASCO, E., « An Opening for Voice in the Global Economic Order: The Global Financial Crisis and Emerging Economies », (2010) 12 *Oregon Review of International Law* 179

CASSIS, Y., « Les crises financières 1929-2008 », [non publiée], en ligne : <[http://www.ilo.org/public/french/century/download/cassis\\_lecture.pdf](http://www.ilo.org/public/french/century/download/cassis_lecture.pdf)>

CAYET, T., « Le bureau international du travail et la modernisation économique dans les années 1920: esquisse d'une dynamique institutionnelle », (2007) 110 *Travail et emploi* 15

CHARNOVITZ, S., « Trade, Employment and Labour Standards: the OECD study and recent developments in the Trade Labour Standard Debate », (1997) 11 *Temp. Int'l & Comp. L.J.* 131

CHARNOVITZ, S., « The International Labour Organization in its Second Century », dans Jochen FROWEIN et Rüdiger WOLFRUM (dir.), *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, Kluwer Law International, 2000, p. 147

DECORZANT, Y., « L'adaptation de l'Organisation Economique et Financière de la SDN face aux crises des années 1920 et 1930 », [non publiée], en ligne : <[http://www.ilo.org/public/english/century/information\\_resources/download/yandecorzant10fev2010.pdf](http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/yandecorzant10fev2010.pdf)>

DROUIN, R.-C. et I. DUPLESSIS, « La régulation internationale du travail de 1998 à 2008 : un Eldorado normatif ou un désert interprétatif? », (2009) 14 *Lex Electronica* 1

DUPLESSIS, I., « La Déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : une nouvelle forme de régulation efficace? », (2004) 59 *Relations industrielles* 52

DUPLESSIS, I., « Le recours à la Constitution de l'OIT dans l'acquisition de son autonomie institutionnelle », (2004) 1 *Revue Belge de Droit international* 37

DUPLESSIS, I., « Un abrégé de l'histoire des normes de l'OIT et de leur application », dans Pierre VERGE (dir.), *Droit international du travail. Perspectives canadiennes*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010

EMMERIJ, L., « The Employment Problem and the International Economy », (1994) 133 *ILR* 449

ÉSOPE, « Le laboureur et ses enfants », dans Émile CHAMBRY (trad.), *Ésope. Fables*, Paris, Les Belles Lettres, 1927

FAKHRI, M., « The 1937 International Sugar Agreement: Neo-Colonial Cuba and Economic Aspects of the League of Nations », (2011) 24 *Leiden Journal of International Law* 899

FEIERTAG, O., « Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923 », (2008) 2 *Les Cahiers Irice* 127

FREEDMAN, D.H., « Oil, Commodities and Prices. Economic and Social Consequences of an Evolving World Situation », (1975) 111 *ILR* 69

FUDGE, J., « The new discourse of labor rights: from social to fundamental rights? », (2007-2008) 29 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 29

GERNIGON, B., « La protection de la liberté syndicale par l'OIT : une expérience de cinquante années », (2000) 1 *Revue belge de droit international* 12

GHEBALI, V.-Y., « Aux origines de l'Ecosoc. L'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations », (1972) 18 *Annuaire français de droit international* 469

GRAVEL, É., T., KOHIYAMA et K. TSOTROUDI, « A legal perspective on the role of international labour standards in rebalancing globalization », dans OIT, *The global crisis: causes, responses and challenges*, Genève, OIT, 2011, p. 209

HELPER, L. R., « Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO », (2006) 59 *Vanderbilt Law Review* 649

HEPPLE, B., « Does Law Matter? The Future of Biding Norms », dans Georges P. POLITAKIS (dir.), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, Genève, OIT, 2007, p. 221

HEPPLE, B., « The WTO as a Mechanism for Labour Regulation », dans Brian BERCUSSON et Cynthia ESTLUND (dir.), *Regulating labour in the wake of globalisation: new challenges, new institutions*, Portland, Hart Pub, 2008, p. 161

HOFFER, F., « Normes internationales du travail : retour sur un vieil instrument », dans Nicolas PONS-VIGNON et BIT (dir.), *Une autre voie est possible. Politiques économiques et stratégies syndicales au-delà de la pensée unique*, Genève, OIT, 2011, p. 123

HOFFER, F., *GLU: International Labour Standards: an old instrument revisited*, [non publiée], en ligne: <<http://www.ituc-csi.org/glu-international-labour-standards.html>>

HOWSE, R., LANGILLE, B. et J., BURDA, « The World Trade Organization and Labour Rights: Man Bites Dog », dans Virginia A. LEARY et Daniel WARNER (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions. Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 157

HUMBLET, M. et J.-C. JAVILLIER, « La politique normative de l'OIT. Les normes internationales du travail au service de la justice sociale », dans BIT, *Les normes internationales du travail : une approche globale : 75e anniversaire de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, prélim. éd., Genève, BIT, 2002, p. 1

ITUC, « La Banque mondiale fait un pas en avant sur le plan des normes internationales du travail », *ITUC* (15 décembre 2006), en ligne : <<http://www.ituc-csi.org/la-banque-mondiale-fait-un-pas-en-5095.html?lang=fr>>

JAVILLIER, J.-C., « Le droit international du travail entre pragmatisme et créativité », (1994) 4 *RIT* 533

KLABBERS, J., « Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law », (2001) 70 *Nordic Journal of International Law* 403

KOZUL-WRIGHT, R., « Commerce, emploi et développement : sommes-nous revenus sur la bonne voie? », dans Nicolas PONS-VIGNON et BIT (dir.), *Une autre voie et possible. Politiques économiques et stratégies syndicales au-delà de la pensée unique*, Genève, OIT, 2011, p. 59

LA ROSA, A.-M. et I. DUPLESSIS, « L'expérience singulière du tripartisme au sein de l'Organisation internationale du Travail », dans Rostane MEHDI (dir.), *La démocratisation du système des Nations Unies*, Neuvième rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Paris, Pédone, 2001, p. 123

LEARY, V. A., « "Form follows Function": Formulations of International Labor Standards - Treaties, Codes, Soft Law, Trade Agreements », dans Robert J. FLANAGAN et William B. GOULD (dir.), *International Labor Standards: Globalization, Trade, and Public Policy*, Standford, Standford Law and Politics, 2003, p. 179

LEARY, V. A., « The OECD: an unusual actor for international labor law (and an introductory aside on the lack of U.S. interest in international labor law », (2007) 101 *Am. Soc'y Int'l L. Proc.* 396

LEE, E., « La Déclaration de Philadelphie: rétrospective et prospective », (1994) 133 *RIT* 513

LESPINET-MORET I. et I. LIEBESKIND SAUTHIER, « Albert Thomas, le BIT et le chômage : expertise, catégorisation et action politique internationale », (2008) 2 *Les cahiers Irice* 157

LIEBESKIND SAUTHIER, I., « L'OIT face aux crises économiques de l'entre-deux-guerres », [non publiée], en ligne : <[http://www.ilo.org/public/english/century/information\\_resources/download/ingridliebeskind10fev2010.pdf](http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/ingridliebeskind10fev2010.pdf)>

LÖRCHER, K., « Firing at Will – the Employer's Response to the Crisis », *Global Labour Column*, en ligne : <<http://column.global-labour-university.org/2011/01/firing-at-will-employers-response-to.html>>

MARTIN, P. W., « World Economic Reconstruction : An Analysis of the Economic Resolution adopted by the International Labour Conference », (1932) 26 *Int'l Lab. Rev.* 199

MAUL, D. R., « The "Morse Years": The ILO 1948-1970 », dans Jasmien VAN DAELE, Magaly RODRIGUEZ GARCIA, Geert VAN GOETHEM et Marcel VAN DER LINDEN (dir.), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Bern, Peter Lang, 2010, p. 365

MAUPAIN, F., « Persuasion et contrainte aux fins de la mise en œuvre des normes et objectifs de l'OIT », dans Jean-Claude JAVILLIER, Bernard GERNIGON, Georges POLITAKIS et OIT (dir.), *Les normes internationales du travail un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, BIT, 2004, p. 687

MAUPAIN, F., « Is the ILO Effective in Upholding Worker's Rights: Reflections on the Myanmar Experience », dans Philip Alston (dir.), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 85

MAUPAIN, F., « Nouvelle fondation ou nouvelle façade? La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) », (2009) *7 Droits fondamentaux*

MORSE, D. A., « Programme mondial de l'emploi », (1968) 97/6 *RIT* 561

MURRAY, G., « La transnationalisation des modes de production et ses conséquences », dans Pierre Verge (dir.), *Droit international du travail, Perspectives canadiennes*, Cowansville, Editions Yvon Blais, 2011, p. 5

NATCHKOVA N. et C. SCHOENI, « L'Organisation internationale du travail, les féministes et les réseaux d'expertes. Les enjeux d'une politique protectrice (1919-1934) », dans Isabelle LESPINET-MORET et Vincent VIET, *L'Organisation internationale du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011, p. 39

PIORE M. et A. SCHRANK, « Trading up: an ambryonic model for easing the human cost of free market », 2006, *Boston Review*, en ligne : <http://bostonreview.net/BR31.5/pioreschrank.php>

SALZMAN, J. et J. BACIO TERRACINO, « Labor Rights, Globalization and Institutions: The Role and Influence of the Organisation for Economic Cooperation and Development », dans Virginia A. LEARY et Daniel WARNER (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions. Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 311

SERVAIS, J.-M., « Politique de travail décent et mondialisation: réflexions sur une approche juridique renouvelée », (2004) 143 *RIT* 203

SOHN, L. B., « The contribution of the International Labor Organization to the development of the concept of economic, social and cultural rights », dans René-Jean DUPUY (dir.), *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Paris, Éditions A. Pedone, 1999, p. 595

SOMAVIA, J., « Discours d'ouverture de la 98<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail », dans *Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi (Genève, 15-17 juin 2009)*, Conférence internationale du Travail, 98<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 2009

SOMAVIA, J., « Promouvoir une reprise centrée sur l'emploi », *Travail*, n° 70, décembre 2010, p. 8 et 9, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_150893.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_150893.pdf)>

STANDING, G., « The ILO: An Agency for Globalization? », (2008) 39-3 *Development & Change* 355

STANDING, G., « The International Labour Organization », (2010) 15 *New Political Economy* 307

STIGLITZ, J., « Crise mondiale, emplois et protection sociale », (2009) 148 *RIT* 1

SUPIOT, A., « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », (2010) 149 *RIT* 165

THOMAS, A., « The International Labour Organisation. Its Origins, Development and Future », (1921) 1 *Int'l Lab. Rev.* 5

THOMAS, A., « Justice sociale et paix universelle », (1924) 2 *La Revue de Paris* 241

TORRES, R., « Des réponses partielles à la crise : coûts socio-économiques et implications pour l'action publique », (2010) 149 *RIT* 249

TSOTROUDI, K., « International labour standards as a model for the future : the case of financial regulation », dans Jean-Claude JAVILLIER, Bernard GERNIGON, Georges P. POLITAKIS, Nicolas VALTICOS et BIT, *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir : mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, BIT, 2004

VALTICOS, N., « Les conventions de l'Organisation internationale du Travail à la croisée des anniversaires », (1996) 100 *Revue générale de droit international public* 5

VAN DAELE, J., « The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research », (2008) 53 *International Review of Social History* 485

WILLIAMSON, J., « What should the World Bank think about the Washington Consensus », 1999, en ligne : <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=351>>

WISSKIRCHEN, A., « Le système normatif de l'OIT : Pratique et questions juridiques », (2005) 144 *RIT* 26

« Endiguer la crise : Les dirigeants du monde adoptent un “Pacte mondial pour l'emploi” », *Travail*, n° 66, août 2009

« Perspectives », (1994) 133-3 *ILR* 401

« Perspectives », (1994) 133/5-6 *ILR* 695

### ***III. Accords internationaux***

*Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail*, Bulletin officiel du BIT, vol. XXIX, 1946, n°4, en ligne : <http://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/agreements/nu.htm>

### ***IV. Documents des Nations Unies***

*Décennie des Nations Unies pour le développement*, Rés. 1710 (XVI), (19 décembre 1961), en ligne :

<[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/1710\(XVI\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710(XVI)&Lang=F)>

*Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement*, Rés. 2626 (XXV), 24 octobre 1970, en ligne :

<[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2626\(XXV\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2626(XXV)&Lang=F)>

*Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Rés. 3201 (S-VI), Doc. N.U. A/RES/5-6/3201 (1<sup>er</sup> mai 1974)

*Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Rés. 3202 (S-VI), Doc. N.U. A/RES/5-6/3202 (1<sup>er</sup> mai 1974)

*Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T.Can. n°46 (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976)

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 23 mars 1976, [1976] R.T. Can. n° 47 (entré en vigueur au Canada le 19 mai 1976)

## ***V. Documents d'autres organisations internationales***

### **A. Organisation internationale du Travail**

*(sources disponibles sur la nouvelle base de données NORMLEX ainsi que sur ILOLEX)*

#### **1) Actes constitutifs**

*Constitution de l'OIT et Règlement de la Conférence internationale du travail, Genève, BIT, 2001.*

*Déclaration de Philadelphie annexée à la Constitution de 1919 en 1946*

#### **2) Pactes et Déclarations**

*Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86<sup>e</sup> session, Genève, 1998*

*Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97<sup>e</sup> session, Genève, 2008*

*Surmonter la crise : Un Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence internationale du Travail à sa 98<sup>e</sup> session, Genève, 2009*

#### **3) Conventions**

*Convention n° 1 sur la durée du travail (industrie), 28 novembre 1919, Washington*

*Convention n° 2 sur le chômage, 28 novembre 1919, Washington*

*Convention n° 4 sur le travail des femmes, 28 novembre 1919, Washington, mise à l'écart*

*Convention n° 30 sur la durée du travail (commerce et bureaux), 28 juin 1930, Genève*

*Convention n° 41 (révisée) du travail de nuit (femmes), 19 juin 1934, Genève, mise à l'écart*

*Convention n° 44 sur le chômage, 23 juin 1934, Genève, abrogée*

*Convention n° 47 des quarante heures*, 22 juin 1935, Genève

*Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 9 juillet 1948, San Francisco

*Convention n° 89 sur le travail de nuit (femmes) (révisée)*, 9 juillet 1948, San Francisco

*Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective*, 1<sup>er</sup> juillet 1949, Genève

*Convention n° 122 sur la politique de l'emploi*, 9 juillet 1964, Genève

*Convention n° 158 sur le licenciement*, 22 juin 1982, Genève

*Convention n°189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques*, 16 juin 2011, Genève

#### 4) Recommandations

*Recommandation n° 45 sur le chômage (jeunes gens)*, 25 juin 1935, retirée, Genève

*Recommandation n° 122 sur la politique de l'emploi*, 9 juillet 1964, Genève

*Recommandation n° 169 concernant la politique de l'emploi*, 26 juin 1984, Genève

#### 5) Résolutions

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XVII. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 3<sup>e</sup> session, Genève, 1921, p. 863.

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XI. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 16<sup>e</sup> session, Genève, 1932, p. 837.

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XIV. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 17<sup>e</sup> session, Genève, 1933, p. 686.

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Annexe XV. Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail », dans *Guide de la conférence*, 18<sup>e</sup> session, Genève, 1934, p. 662.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, Resolutions Adopted by the International Labour Conference at Its 45th Session, Geneva, 1961

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, Resolutions Adopted by the International Labour Conference at Its 51st Session, Geneva, 1967

#### B. Conseil économique et social des Nations Unies

Ecosoc, *Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi*, Résolution 2010/25, 46<sup>e</sup> séance plénière, 23 juillet 2010

Ecosoc, *Plein emploi*, Résolution n° 290 (XI), Doc. E/1849, 11<sup>e</sup> session, 15 août 1950, en ligne : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/759/56/IMG/NR075956.pdf?OpenElement>

#### C. Organisation mondiale du commerce

*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Textes juridiques*, Secrétariat du GATT, Genève, 1994

*Acte final et documents connexes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi tenue à la Havane du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948*, E/CONF.2/78

WTO, *Singapore Ministerial Declaration*, adoptée le 13 Décembre 1996, Ministerial Conference, Singapore, 9-13 Décembre 1996, WT/MIN(96)/DEC, en ligne : [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/singapore\\_declaration96\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/singapore_declaration96_e.pdf).

#### D. Fonds monétaire international

*Statuts du Fonds monétaire international*, approuvés à la Conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods (New Hampshire) le 22 juillet 1944 et entrés en vigueur le 27 décembre 1945, en ligne : <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/aa/aa.pdf>

## E. Banque mondiale

*Statuts de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement*, en ligne :

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFR/ENCH/0,,contentMDK:20405707~pagePK:64094163~piPK:64094165~theSitePK:328614~isCURL:Y,00.html>>

## F. Organisation de Coopération et de Développement Économiques

*Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques*, Paris, 14 décembre 1960, en ligne :

<<http://www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdedeveloppementeconomiques.htm>>

## **VI. Jurisprudence**

### A. Cour permanente de justice

CPJI, *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture*, Avis consultatif n°2 du 12 août 1922, Série B

CPJI, *Compétence de l'OIT pour l'examen de proposition tendant à l'organisation et à développer des moyens de production agricole*, Avis consultatif n°3 du 12 août 1922, Série B

CPJI, *Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron*, Avis consultatif n°13 du 23 juillet 1926, Série B

CPJI, *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, Avis consultatif n°50 du 15 novembre 1932, Série A/B

### B. Cour internationale de justice

*Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 174

*Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 66*

## ***VII. Études et rapports***

BIT, *Rapport du Directeur général*, Conférence internationale du Travail, 53<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 1969

BIT, *Le programme mondial de l'emploi. CIT 56<sup>e</sup> session. Rapport IV*, Genève, BIT, 1971

BIT et NATIONS UNIES, *La politique de l'emploi au cours de la deuxième décennie pour le développement : position commune des institutions des Nations Unies*, 1<sup>re</sup> éd., Genève, BIT, 1973

BIT, *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 85<sup>e</sup> session, Genève, 1997, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc85/dg-rep.htm>>

BIT, *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 87<sup>e</sup> session, Genève, 1999, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>>

BIT, *Réponse aux crises : manuel d'évaluation rapide des besoins*, Genève, Département du redressement et de la reconstruction, BIT, 2002

BIT, Département des normes internationales du travail, Martine Humblet et Jean-Claude Javillier, *Les normes internationales du travail : une approche globale : 75<sup>e</sup> anniversaire de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, prélim. éd., Genève, BIT, 2002

BIT, DÉPARTEMENT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL, *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Genève, BIT, 2006, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_087792.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087792.pdf)>

BIT et OMC, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*, en ligne : <[http://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/ilo\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/ilo_f.pdf)>

BIT, *Les règles du jeu : une brève introduction aux normes internationales du travail*, Genève, BIT, 2009

BIT, *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi, Étude des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par les pays en réponse à la crise économique*

mondiale, *Rapport du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Pittsburgh, 24-25 septembre 2009*, Genève, Septembre 2009

BIT, *The financial and economic crisis: A decent work response*, Genève, BIT, 2009

BIT, *Rapport du Directeur général Juan Somavia. Placer la reprise et la croissance sous le signe du travail décent*, Conférence internationale du Travail, 99<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 2010

BIT, *Soutien de l'OIT aux pays qui se sont engagés à une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi*, Genève, BIT, 2010

BIT, *Des politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable. Rapport sur l'emploi au titre de la question récurrente*, Conférence internationale du Travail, 99<sup>e</sup> session, Genève, 2010

BIT, DÉPARTEMENT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL, *Rapport final. Réunion tripartite d'experts chargés d'examiner la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, et la recommandation (n° 166) sur le licenciement 1982 (Genève, 18-21 avril 2011)*, Genève, 2011

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE, J. JÜTTIG et J. R. de LAIGLESIA, *L'emploi informel dans les pays en développement : une normalité indépassable ?*, OCDE, 2009, en ligne : <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4109012e.pdf?expires=1345477916&id=id&accname=ocid43014084&checksum=77FC41F836A514FA777A1CDDD53583C2>

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE, *Instaurer une croissance économique plus favorable aux pauvres : le rôle de l'emploi et de la protection sociale, déclaration de principe adoptée à la réunion de haut niveau, 27-28 mai 2009*, DCD/DAC(200914/REV2).

COMMISSION MONDIALE SUR LA DIMENSION SOCIALE DE LA MONDIALISATION, *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, 2004, en ligne : <http://www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf>

DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur le dumping social en Europe*, Assemblée Nationale, 2000

G20, *Leader's statement. The Pittsburgh Summit*, Pittsburgh, 24-25 septembre 2009

G20, *The G-20 Toronto Summit Declaration*, Toronto, 26-27 Juin 2010

G20, *Déclaration finale du Sommet de Cannes. Pour bâtir notre avenir commun, renforçons notre action collective au service de tous*, Cannes, 4 novembre 2011

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA POLITIQUE DE RÉVISION DES NORMES (GROUPE DE TRAVAIL CARTIER), *Suites à donner aux décisions du Conseil d'administration, Note d'information sur l'État des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes*, Genève, BIT, 2002

INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES DE L'OIT et Secrétariat général de l'OMC, *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement - Résumé analytique*, 2009, en ligne : <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_115089.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_115089.pdf)>

OCDE, « L'emploi informel dans les pays en développement : une normalité indépassable ? », (2009) Synthèses

*Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi (Genève, 15-17 juin 2009)*, Conférence internationale du Travail, 98<sup>e</sup> session, Genève, BIT, 2009

### ***VIII. Articles de journaux***

BARROUX, R., « L'Organisation internationale du travail signale un risque de récession », *Le Monde*, 30 Avril 2012, en ligne : <[http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/04/30/l-organisation-internationale-du-travail-signale-un-risque-de-recession\\_1693537\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/04/30/l-organisation-internationale-du-travail-signale-un-risque-de-recession_1693537_3234.html)>

CHU, B., N. MORRIS et N. LAKHANI, « Women swelling the ranks of the jobless. Female unemployment hits 1.1 million - the worst in 23 years », *The Independent*, février 2012, en ligne : <<http://www.independent.co.uk/news/business/news/women-swelling-the-ranks-of-the-jobless-6952997.html>>

FRIANG, T., « Le G20 pilotera-t-il la gouvernance mondiale? », en ligne : <<http://www.youth-diplomacy.org/en/blog/debates/le-g20-pilotera-t-il-la-gouvernance-mondiale.html>>

MARTY, C., « Vous avez dit chômage des femmes ? », *Le Monde*, 29 décembre 2011, en ligne : <[http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/12/29/vous-avez-dit-chomage-des-femmes\\_1623295\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/12/29/vous-avez-dit-chomage-des-femmes_1623295_3232.html)>