



HAL
open science

La construction des normes internationales du travail

Catherine Spieser, Olivier Giraud

► **To cite this version:**

Catherine Spieser, Olivier Giraud. La construction des normes internationales du travail. [Rapport de recherche] IRES. 2018. halshs-03373700

HAL Id: halshs-03373700

<https://shs.hal.science/halshs-03373700v1>

Submitted on 11 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



le **cnam**



LA CONSTRUCTION DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Catherine Spieser (coord.) et Olivier Giraud
LISE – CNRS/CNAM

Rapport final
Mai 2018

Agence
d'objectifs
IRES

Catherine Spieser (coord.) et Olivier Giraud

LISE – CNRS/CNAM

cs@catherinespieser.eu

Olivier.giraud@lecnam.fr

LA CONSTRUCTION DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Rapport final

Mai 2018

*Ce rapport a reçu le soutien financier de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales)
et a été réalisé dans le cadre de l'Agence d'objectifs.*

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 7 |
| <u>La demande à l'origine de la recherche et le déroulement du projet</u> | <u>7</u> |
| <u>Approche méthodologique : un projet pluridisciplinaire et exploratoire</u> | <u>8</u> |
| <u>Cadrage conceptuel et problématique : les instruments de la régulation internationale du travail dans le contexte de la globalisation</u> | <u>9</u> |
| | |
| Chapitre 1 | 15 |
| L'OIT productrice de normes et garante de leur application à l'épreuve des divergences des parties prenantes | |
| <u>1. La fonction normative historique de l'OIT à l'origine d'un important corpus de normes</u> | <u>15</u> |
| 1.1. <i>L'élaboration des instruments normatifs et leur application</i> | 15 |
| 1.2. <i>L'écueil de la non ratification des conventions</i> | 18 |
| 1.3. <i>Le tournant de la Déclaration des principes et droits fondamentaux en 1998</i> | 20 |
| <u>2. Une organisation productrice de normes difficilement garante de leur application ?</u> | <u>21</u> |
| 2.1. <i>Le rôle des mécanismes de contrôle et les usages des normes de l'OIT</i> | 21 |
| 2.2. <i>L'offensive patronale contre le droit de grève et le blocage de 2012-2015</i> | 22 |
| <u>3. Une arène politique faisant intervenir des parties prenantes aux intérêts divergents</u> | <u>24</u> |
| 3.1. <i>La représentation des pays et les lignes de fragmentations entre eux</i> | 24 |
| 3.2. <i>Les groupes travailleur et employeur</i> | 25 |
| | |
| Chapitre 2 | 29 |
| L'OIT comme arène d'action publique internationale à l'heure de la mondialisation | |
| <u>1. L'agenda du travail décent (1999), un moment charnière de « refondation » ?</u> | <u>30</u> |
| <u>2. La mesure du travail décent : définir des indicateurs universels, l'impossible consensus</u> | <u>31</u> |
| <u>3. La régulation des chaînes de valeur : l'impossible accord sur un nouveau texte</u> | <u>34</u> |
| <u>4. La révision de la déclaration sur les entreprises multinationales (mars 2017)</u> | <u>37</u> |
| <u>5. Une nouvelle approche ciblant et impliquant directement les entreprises</u> | <u>41</u> |

| | |
|---|-----------|
| Chapitre 3 | 47 |
| L'OIT et les autres producteurs de normes internationales du travail : convergence, concurrence et coopérations | |
| <u>1. De multiples instruments internationaux redéfinissent les rôles et responsabilités des entreprises et des Etats</u> | <u>47</u> |
| <u>2. Coordination, concurrence et coopération entre modes de régulation obéissant à des logiques diamétralement opposées. L'exemple des relations entre OIT et ISO</u> | <u>49</u> |
| <u>3. La mise en œuvre des normes dans les chaînes de valeur mondiale : les leçons à tirer des développements de la régulation privée</u> | <u>53</u> |
| | |
| Conclusion | 57 |
| | |
| Table des encadrés, graphiques et schémas | 59 |
| Liste des entretiens réalisés | 61 |
| Références | 63 |

Introduction

Comme d'autres organisations internationales, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) fait le constat d'un essoufflement de sa capacité à faire émerger de nouvelles normes servant de base à la régulation internationale du travail et d'un épuisement des outils traditionnels de déploiement des normes en vigueur. Dans ce contexte, les interrogations sur la contribution de l'OIT à la régulation de la mondialisation se multiplient alors même que cette organisation est à la veille du centenaire de sa naissance, en 1919.

Par ailleurs, les modalités de négociation et de mise en œuvre des normes de régulation pratiquées par l'OIT sont aujourd'hui concurrencées par les actions de régulation entreprises par des organisations non gouvernementales, les audits sociaux, l'agenda de la « responsabilité sociale et environnementale des entreprises » (RSE), les régulations produites dans le cadre d'accords commerciaux internationaux, ou encore les initiatives portées par d'autres organisations internationales (ONU, OCDE) ou par les acteurs des branches. Ces myriades d'initiatives, dont un grand nombre sont le fait d'acteurs privés et mobilisent des segments spécifiques du droit international, posent directement la question de la responsabilité des donneurs d'ordre dans la mobilisation du travail dans le contexte de la globalisation, et sont soutenues, souvent de façon désordonnée, par les Etats. L'enjeu de la concurrence entre les Etats sur la « normalisation » de la globalisation est un élément de contexte important dans toute réflexion portant sur l'avenir de l'OIT.

La demande à l'origine de la recherche et le déroulement du projet

Cette étude de nature exploratoire répond à une double demande de la CFDT. En premier lieu, il s'agissait de dresser un bilan critique et prospectif de l'action de l'OIT face à la mondialisation en éclairant le processus de construction des normes internationales du travail à l'heure de la mondialisation et de l'intensification des activités économiques transnationales. Les activités des entreprises ne restent aujourd'hui qu'exceptionnellement confinées à l'intérieur des frontières d'un Etat. Cette évolution pose un défi de régulation d'autant plus saillant face aux entreprises multinationales dont les chaînes d'approvisionnement font intervenir des travailleurs, des fournisseurs et des sous-traitants souvent localisés dans des pays à moindre coût salarial et protection sociale sur d'autres continents. En second lieu, il s'agissait d'apporter un éclairage, par l'étude de sources secondaires, sur les moyens de mise en œuvre des normes internationales dans les entreprises dans cet environnement complexe (qui inclut des Etats ne garantissant pas l'état de droit et des activités marquées par le travail informel).

La recherche vise à la fois à donner des clés de lecture permettant d'esquisser un bilan critique de l'action de l'OIT et à restituer les différentes visions de son rôle portées par les acteurs en interne et à l'extérieur de l'organisation. Enfin, l'étude considère l'OIT dans son environnement relationnel. Elle propose des pistes permettant de comprendre comment les normes issues du tripartisme à l'OIT s'articulent avec d'autres formes de régulation, et les enjeux de cette articulation.

Le projet a démarré en janvier 2017 pour une durée d'un an. L'enquête à proprement parler s'est déroulée en deux phases : de janvier à avril 2017 et de septembre à décembre 2017. Elle a consisté à réunir un corps documentaire et réaliser une campagne d'entretiens auprès des acteurs français et européens de l'internationalisation des normes du travail (ministères et agences publiques, organisations syndicales et patronales, représentants de l'OIT en France, fonctionnaires de l'OIT), mais aussi des spécialistes français et européens de cet enjeu (chercheurs et experts de certains aspects du sujets à divers titres).

Approche méthodologique : un projet pluridisciplinaire et exploratoire

La recherche s'est appuyée pour commencer sur une revue de littérature mobilisant les travaux des juristes, politistes, sociologues, historiens sur l'OIT et les normes sociales inter- et transnationales.

Nous avons ensuite défini une stratégie de recherche pour saisir la construction des normes internationales du travail à partir d'une sélection de problèmes et d'instruments. L'OIT produit un nombre important de normes, recommandations, textes, rapports. Une approche sélective s'est imposée. Nous avons donc commencé par élaborer un cadre d'analyse en nous appuyant sur les travaux de recherche existants, publiés en français et en anglais.

Trois niveaux d'analyse ont été privilégiés dans le projet :

- l'étude des transformations de l'action de l'OIT depuis la fin des années 1990, saisies à partir de l'évolution des instruments et des débats en son sein,
- la cartographie des positions des mandants actuels sur le rôle de l'OIT aujourd'hui et à l'avenir,
- et enfin l'OIT dans une perspective relationnelle, comme organisation faisant partie d'un régime international de régulation du travail et amenée à concurrencer, se coordonner, ou coopérer avec d'autres organisations internationales et les acteurs locaux de la mise en œuvre des normes sur le terrain.

L'étude s'intéresse ainsi à différents « moments » de l'action de l'OIT : de la construction des problèmes à l'élaboration des normes et aux problématiques de leur mise en œuvre. Elle donne des clés de lecture de la construction des normes au sens large: construction des problèmes, du consensus, des instruments, usages concrets par les « destinataires ».

Nous avons également entrepris de restreindre la focale pour aborder l'enquête empirique à partir d'une sélection de thèmes saillants et d'instruments identifiés. Les thèmes suivants ont été retenus : la définition du travail décent ; la régulation des conditions de travail dans les chaînes d'approvisionnement mondiales (ou chaînes

de valeur) ; les relations entre l'OIT et les entreprises multinationales ; la lutte contre le travail forcé et le travail des enfants ; le rôle de l'OIT à l'avenir. Ces « problèmes » ont servi de points d'entrée pour les entretiens.

Les sources mobilisées sont de plusieurs types. Nous avons réuni un corpus de document représentant des sources primaires (documents de l'OIT : rapports, résolutions, conventions, déclarations, compte-rendus de réunions ; écrits des mandants permettant de retracer leurs prises de positions) et des sources secondaires (compte-rendus et publications analytiques issues de travaux de recherche sur l'OIT et sur des processus comparables de construction et mise en œuvre de normes internationales). Nous avons mené une campagne d'entretiens exploratoires et semi directifs avec les mandants de l'OIT en France (6 entretiens avec des représentants des organisations syndicales, MEDEF, gouvernement); des fonctionnaires de l'OIT à Genève (6); des chercheurs ayant travaillé sur le sujet ou des sujets connexes, au titre de leur expertise (5).

Enfin, une participation observante à des séminaires de recherche ou d'experts, colloque et conférences a permis d'étayer la collecte de matériau empirique (à Paris: entretiens France-BIT 2016 et 2018, séminaire et colloque à Sciences Po; à Genève: conférence sur l'avenir du travail, *staff seminar* à l'OIT sur la Déclaration concernant les multinationales). Ce fut autant l'occasion de rassembler des éléments d'information factuels qu'une position privilégiée pour recueillir le discours des acteurs et saisir les relations entre eux.

La section suivante présente le cadrage conceptuel et problématique sur lequel nous nous sommes appuyés pour situer l'OIT, ses moyens d'action et ses acteurs dans le contexte plus large de la régulation internationale du travail à l'heure de la mondialisation.

Le rapport restitue ensuite notre recherche exploratoire comme suit. Le chapitre 1 dresse un bilan critique de l'OIT dans sa fonction historique de production de normes sociales. Le chapitre 2 étudie l'OIT comme une arène d'action publique internationale au sein duquel s'affrontent différentes visions dans la construction des problèmes et l'élaboration d'instruments. Le chapitre 3 s'intéresse aux relations de l'OIT avec les autres acteurs du champ de la régulation internationale du travail et de la mondialisation en interrogeant les logiques de coordination, de concurrence et de coopération horizontales (avec les autres organisations internationales et les acteurs de la régulation privée transnationale) et verticales (avec les acteurs de la mise en œuvre des normes sur le terrain).

Cadrage conceptuel et problématique : les instruments de la régulation internationale du travail dans le contexte de la globalisation

Eprouvés par la succession des crises globales, dont la crise financière des années 2007-2008 a été emblématique, les acteurs des régulations internationales, dont l'OIT, sont à la recherche d'un nouveau souffle. Plus concrètement, ils cherchent des outils leur permettant à la fois de relancer la production de normes acceptables dans un contexte élargi, selon des modalités qui tiennent compte des nouveaux défis du multilatéralisme, mais aussi, de dispositifs qui se révèlent plus performants dans la mise en application des normes.

Notre compréhension des enjeux de la recherche s'appuie sur deux éléments préliminaires de réflexion. Le premier touche au bouleversement du contexte des régulations internationales, qui est celui de la globalisation. Le second est lié à la multiplication des processus de production de normes internationales, portés par des acteurs diversifiés et qui ont un impact réciproque sur les processus en cours. Le cadre conceptuel d'arrière-plan dans lequel nous situons cette recherche découle de cette lecture d'ensemble de la globalisation.

La construction et la diffusion des normes internationales du travail : quelles grilles de lecture ?

Depuis la fin des années 1990, les débats sur la globalisation ont donné une forte visibilité aux régulations internationales, voire aux régulations globalisées. La globalisation – ou mondialisation – a souvent été associée à l'idée que des dynamiques autonomes comme le réchauffement climatique, les pandémies ou de plus en plus fréquemment des crises financières ou économiques se déploient dans un espace global. Selon ces thèses, les interdépendances entre les zones du monde, aussi les plus éloignées, sont devenues si fortes que les régulations classiques, inter-étatiques, ne suffisent plus à maîtriser des événements dont la dimension transnationale est devenue majeure (Bayart, 2004).

La diversification des flux d'échange et de circulation tout autour de la planète est une autre dimension clé associée à la globalisation. Le temps où les marchandises élaborées, mais aussi les grilles de lecture intellectuelles de l'économie, du social ou les normes (qu'elles soient culturelles, scientifiques ou techniques) ne provenaient que des pays du Nord et où le Sud n'avait à offrir que de la main d'œuvre à bon marché et des matières premières est également révolu, ou, pour le moins, fortement contesté. Corollaire à cette démultiplication des flux de marchandises, mais aussi de connaissances, interprétations, valeurs dans le contexte de la mondialisation, on assiste à une croissance du nombre des acteurs internationaux ou globaux qui s'efforcent de produire des régulations à l'échelle globale. La production normative dans le contexte de la globalisation est ainsi devenue un enjeu en soi.

Dans bien des domaines, les organisations internationales « classiques » comme l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sont aujourd'hui en concurrence non seulement avec des organisations non gouvernementales, dont un grand nombre sont ancrées dans l'univers anglo-saxon, ou encore avec des organismes strictement privés, souvent financés par des entreprises, des associations professionnelles ou patronales. Les Etats, traditionnels financeurs et animateurs des organisations internationales tendent pour certains à désertir ces types de régulation pour porter des régulateurs et des régulations privées. Les travaux contemporains sur la globalisation et sur la gouvernance de la globalisation (Graz, 2010) pointent le dépassement des grilles d'analyse qui opposaient la régulation étatique ou inter-étatique aux régulations marchandes ou à d'autres formes de régulation associatives ou militante. Dans le contexte de la globalisation se déploient une myriade de régulations portées par des acteurs diversifiés, inscrites dans des rapports aux institutions ou au droit qui le sont également.

Alors que des recompositions fondamentales sont à l'œuvre non seulement à l'échelle d'une organisation internationale comme l'OIT, mais plus largement dans le champ des régulations globales, quel bilan dresser de l'évolution de la production des normes internationales dans le monde actuel ? On peut proposer une réponse en deux temps à cette interrogation. En premier lieu, un retour général sur les travaux académiques, souvent inspirés d'ailleurs du champ de recherche des relations internationales, permettra de saisir les principales grilles de lecture qui se déploient dans le champ des régulations internationales. En deuxième lieu, un bilan des processus de production de normes par des acteurs internationaux de différentes natures permettra de prendre conscience à la fois de la variété des processus en cours, mais aussi des écarts non seulement entre les démarches, mais encore entre les contenus défendus par ces différents processus. Ce regard permet d'esquisser une tentative de classification, voire de typologisation des processus en cours, non seulement de production de normes internationales, mais plus largement, de régulation du travail.

Sans rentrer dans les détails de la discussion académique, nous partons d'un état des lieux des principales grilles de lecture de la production des normes internationales, au-delà même des questions de travail au sens strict. Trois grilles de lecture méritent de ce point de vue d'être retenues (par exemple Gayon, 2017, Graz 2010).

En premier lieu, il faut citer les approches dites néo-réalistes qui se caractérisent par une focalisation de l'analyse sur les rapports de pouvoir entre les acteurs qui participent aux relations internationales, dont les régulations internationales, du travail, mais aussi d'autres ressources, marchandises, services ou autres font partie intégrante. Dans cette perspective, l'analyse des rapports de pouvoir se centre notamment sur les nations, mais également sur les acteurs, et porte sur les institutions ou encore les mécanismes de la régulation.

- A partir de ces analyses qui touchent aux rapports entre les nations, on peut évoquer notamment la tension entre des rapports de pouvoir qui seraient marqués par la domination d'une nation face à des pratiques de régulation plus partagées ou plus multilatérales. La domination d'un pays hégémonique est alors celle des Etats-Unis, pays fort de ses entreprises, de ses agents financiers – banques, fonds d'investissements –, de l'importance du marché américain, mais aussi de la puissance de son Etat dans bien des domaines des relations internationales.

- Le poids des entreprises constitue un autre élément clé. Dans les régulations de marché en général, mais de façon également prépondérante dans le cas des régulations du travail, le poids des entreprises, et notamment des plus grandes et des plus multinationales d'entre elles, qui ont acquis une autonomie très forte dans le contexte la globalisation, est également évoqué comme une donnée incontournable.

- Ces enjeux posent la question des objets des négociations ou plutôt des confrontations entre les acteurs ou nations : quels objectifs assigner aux régulations et comment y parvenir ?

En deuxième lieu, les approches dites « cognitivistes » apportent un éclairage intéressant. Selon ces approches, les acteurs sociaux ne sont pas simplement aux prises avec un rapport de force, mais leurs choix relèvent plutôt d'une analyse des situations et des fonctionnements des régulations en place. Dans le domaine des

régulations du travail, on pourrait alors penser à un diagnostic à partager et qui porterait sur les enjeux suivants.

- La globalisation apporte-t-elle avec elle de nouveaux défis et impose-t-elle une reformulation de la portée, de l'inscription et des objectifs d'une régulation sur le travail ?

- Par exemple, si la globalisation entraîne un changement d'échelle dans les relations socioéconomiques entre les zones du monde, alors on pourrait penser qu'elle représente une transformation des modes de mise en relation non seulement économiques, mais aussi sociaux ou encore culturels du travail et de ses modes de mobilisation. Quelles sont les conséquences pour les régulations internationales du travail à la fois en terme de contenus normatifs, mais aussi de types de négociation ?

En troisième lieu, les approches dites néo-marxistes s'intéressent surtout aux alliances entre forces sociales autour d'un accord substantiel et de ses formes de mise en œuvre.

- Par exemple, le compromis dit fordiste d'après-guerre entre les Etats, les patronats et les mouvements ouvriers qui avait permis une formalisation plutôt protectrice des normes du travail aurait été remplacé depuis la fin des années 1970 par une alliance néo-libérale entre les Etats et des acteurs marchands (entreprises plus acteurs financiers), au profit d'un répertoire de normes visant à la mise en compétition des travailleurs les uns avec les autres.

- Des oppositions plus nouvelles, dans le contexte de la globalisation, ont-elle vu le jour ? Par exemple entre pays du nord et pays du sud ? Quelles alliances se recomposent-elles ?

- Quels rôles jouent des acteurs inédits dans ces recompositions comme par exemple les organisations non gouvernementales, mais aussi tous les acteurs marchands des régulations internationales, qui ont tous en commun d'être nouveaux par rapport au schéma « classique » qui met en scène syndicats, patronat et Etats ?

Sur la base de la littérature disponible, nous pouvons développer l'hypothèse que la multiplication des acteurs et des processus de régulation du travail forge une configuration qui conformément à la grille de lecture déployée par le sociologue Norbert Elias renvoie à une forme instable de compétition entre des types de relations. Certains domaines ou enjeu économiques – comme les échanges commerciaux de certaines ressources stratégiques comme le pétrole – ont donné lieu à la constitution de « régimes internationaux » qui renvoient à une multiplicité d'acteurs, d'enjeux et d'espaces de régulation relativement émiettés, mais qui restent encadrés par un certain nombre de normes partagées. En revanche, les domaines moins organisés auxquels le travail appartient donnent plutôt lieu à la constitution de *régimes complexes* qui sont des « *arrangements d'institutions se recoupant partiellement et qui ne sont pas pris dans des rapports hiérarchiques clairs, et gouvernent un domaine spécifique* » (Raustiala et Victor, 2004).

Un questionnaire de fond portant sur les instruments de la régulation internationale du travail

La mission consistant à réfléchir simultanément la production et la mise en œuvre des normes internationales du travail nous a conduit à faire un bilan des régulations disponibles, portées par les acteurs les plus divers dont les activités interagissent avec l'activité régulatrice de l'OIT. La suite du rapport le montrera, les objectifs de régulation sont aujourd'hui globalement convergents. L'interdiction du travail des enfants et celle du travail forcé sont certes les deux éléments les plus fréquemment mis en avant pour leur capacité consensuelle véritable. Cependant, un grand nombre d'acteurs de la régulation internationale du travail, dont les entreprises au moins du monde occidental, sont impliqués dans différents processus qui plaident pour un corpus de normes beaucoup plus large parmi lesquelles on compte : la non discrimination, l'interdiction du harcèlement, la liberté d'association et le droit à des négociations collectives, à des rémunérations incluant les heures supplémentaires ou la sécurité et la santé au travail, voire le droit à des droits sociaux liés à l'activité professionnelle.

En revanche, il nous est apparu clairement que les désaccords portent pour l'essentiel à la fois sur les modalités de détermination d'objectifs précis et contraignants pour les sociétés, et plus encore, sur les modalités de déploiement de ces objectifs. Ce double constat nous a conduit à privilégier une approche importante depuis plusieurs décennies dans les champs académiques de la sociologie de l'action publique et de la science politique et qui porte sur les instruments des politiques publiques.

Il s'agit d'approches dédiées aux techniques dont disposent les gouvernements ou les organisations pour produire des effets concrets à propos d'enjeux spécifiques (Lascoumes, Simard, 2011). L'analyse par le biais des instruments est éclairante parce qu'elle renseigne sur l'opérationnalité des politiques. Elle permet avant tout de répondre à la question du « comment » - par exemple comment s'assurer que les entreprises ou ateliers de production partout autour de la planète renoncent au travail des enfants ou à mettre en danger la santé des travailleurs ? En adressant cette question de la technique du gouvernement, l'analyse des instruments d'action publique permet de répondre à deux types d'enjeu clé.

Le premier concerne l'hypothèse principale qui porte sur la réalisation des objectifs à atteindre. Il s'agit d'une hypothèse qui concerne le comportement des acteurs sociaux. Ainsi, on pourra penser qu'une information détaillée sur les méfaits du tabac dissuadera les fumeurs de poursuivre leur consommation, ou qu'une forte augmentation des prix du tabac sera efficace, ou encore, que seule une prohibition du produit permettra de parvenir à des résultats. Information, (dés)incitation financière, interdiction sont ici trois principes d'action contrastés porteurs d'une hypothèse forte sur le comportement des individus. Le second enjeu porte sur les variables qui expliquent le recours à tel ou tel instrument d'action publique. Il s'agit alors de comprendre comment et pourquoi des acteurs en charge de décider se sont entendus sur le fait qu'un principe d'action principale – l'information, l'incitation financière ou l'interdiction dans notre exemple – sera retenu comme le plus efficace pour atteindre les objectifs.

Ce second élément de réflexion est important car il amène à considérer le fait que chaque instrument d'action publique représente souvent un coût pour les acteurs et

que les coûts sont le plus souvent différents pour les acteurs impliqués dans l'action publique. Dans l'exemple du tabac et de façon purement illustrative, l'information sur les méfaits du tabac représente un coût financier pour l'Etat. En revanche, il peut attendre d'une augmentation du prix du tabac une augmentation des recettes fiscales sur ce produit. La prohibition représenterait en revanche à la fois une perte importante de recettes fiscales, mais aussi des coûts de mise en œuvre (police) particulièrement élevés. Si l'on se place du côté des débits de tabac, si les coûts directs liés à l'information sont nuls – aussi longtemps qu'il n'est pas décidé de les impliquer dans le financement de ces opérations –, les coûts induits par la baisse des consommations en tabac sont particulièrement variables entre information, désincitation financière et interdiction. Dans la réalité, et pour poursuivre notre exemple du tabac, les gouvernements combinent différents principes d'action, et répartissent ainsi les coûts liés aux instruments, auprès de différents acteurs. Information, augmentation des prix et prohibition – dans un grand nombre de lieux ou de situations – sont aujourd'hui au fondement de la lutte contre le tabac dans la plupart des pays occidentaux.

Appliquée au domaine des régulations internationales du travail, la question des principes d'action sur lesquels faire reposer la mise en œuvre de la régulation est aujourd'hui en discussion. La nature contraignante ou volontaire dans la réalisation des objectifs est par exemple un élément central aujourd'hui discuté. Ce questionnement revient à s'interroger sur la place des règles – internes, professionnelles, légales, nationales, internationales... – dans les régulations internationales du travail. Les modalités concrètes et les conditions du choix de ces modalités concrètes sont aujourd'hui centrales dans les discussions sur la création d'un régime international de la régulation du travail.

La conduite du volet empirique de l'étude s'est inscrite dans ce cadrage conceptuel et ce questionnement. Le chapitre 1 du rapport rend compte de la manière dont l'OIT a affronté ces enjeux dans sa fonction traditionnelle et historique de production de normes applicables par les Etats. Le chapitre 2 examine les tentatives réussies ou non de développer d'autres moyens d'actions s'adressant plus directement aux entreprises, avec l'objectif d'avoir un impact plus direct sur les conditions d'emploi et de travail qui y sont effectives. Enfin, le chapitre 3 interroge plus largement l'articulation des mécanismes mis en place par différentes organisations pour constituer un régime international de régulation du travail.

Chapitre 1

L'OIT productrice de normes et garante de leur application à l'épreuve des divergences des parties prenantes

L'OIT tire de sa structure tripartite à la fois une légitimité unique qui la distingue des autres organisations internationales et une grande inertie qui ralentit, voire parfois inhibe ou réduit sa capacité d'action. C'est une « *institution atypique dont le mandat, la structure et le fonctionnement la distinguent de toutes les organisations qui composent ce qu'il est convenu d'appeler, d'un nom impropre (...) la famille des Nations unies* » (Blanchard 2004, p.54).

La légitimité qui découle du tripartisme est mentionnée à plusieurs reprises dans les entretiens par les fonctionnaires du BIT qui semblent en tirer une certaine fierté, du fait que les normes/guidelines/politiques de l'OIT ont un ancrage plus important au sein des parties prenantes que les politiques des autres organisations de l'ONU, qui sont vues comme « *rédigées par un jeune professionnel dans un bureau sans contact avec le terrain* » (entretiens 8 et 9)

L'inertie est liée au fait qu'il est très difficile d'arriver à un consensus sur de nouvelles normes, même relevant de la « soft law ». C'est la même chose en interne lorsque les fonctionnaires en charge de produire des rapports doivent consulter les parties prenantes avant l'adoption d'un texte définitif, ce qui conduit assez systématiquement à une édulcoration des écrits entre la première version et celle qui résulte de ce dialogue (entretiens 8 et 10).

Ce chapitre s'intéresse à la mission première et historique de l'OIT, qui est d'élaborer dans un cadre tripartite des normes applicables par les Etats. Après avoir rappelé en quoi elle consiste, il dresse un bilan critique de cette fonction de la production de normes sociales à portée globale.

1. La fonction normative historique de l'OIT à l'origine d'un important corpus de normes

Agence productrice de normes, l'OIT est à l'origine d'un processus complexe pour élaborer des instruments normatifs en matière sociale et de droit du travail. Leur application se heurte cependant à la volonté des gouvernements. C'est cet obstacle que l'évolution vers des normes plus souples de « soft law » a cherché à contourner.

1.1. L'élaboration des instruments normatifs et leur application

L'Organisation Internationale du Travail se distingue des autres institutions multilatérales de l'ONU par sa capacité de production normative, unique dans le

système onusien : elle est une « agence productrice de normes » (Bonvin 1998). Dès l'origine c'est dans le recours au droit que les fondateurs de l'OIT voient « le remède aux maux de la société » ; d'ailleurs c'est le mode d'action exclusif de l'organisation jusqu'en 1949, date à laquelle apparaissent les premières activités de coopération technique (ibid., p.177).

L'OIT produit des instruments qui génèrent des contraintes et des obligations pour les Etats. Cette production normative peut être décrite comme suit (encadré 1.1).

En pratique, les conventions sont des traités internationaux juridiquement contraignants, devant être ratifiés par les États Membres. Elles ne lient véritablement que les Etats qui les ratifient.

Les recommandations ont valeur de principes directeurs sans caractère contraignant. Il peut y avoir une relation entre les deux types de textes. On dénombre ainsi huit conventions fondamentales (encadré 1.2).

Encadré 1.1. Les normes internationales du travail produites par l'OIT

« Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques élaborés par les mandants (gouvernements, employeurs et travailleurs) de l'OIT visant à établir les principes et droits fondamentaux au travail et à régir d'autres domaines du monde du travail.

Ces normes prennent principalement la forme de conventions et de recommandations.

L'OIT adopte également d'autres instruments, tels que des déclarations et autres types de résolutions contenant des déclarations formelles faisant autorité et réaffirmant l'importance que les mandants tripartites attachent à certains principes et valeurs. »

« Souvent, une convention énonce les principes fondamentaux qui doivent être appliqués par les États qui l'ont ratifiée, tandis que la recommandation correspondante complète la convention en proposant des principes directeurs plus précis sur la façon dont cette convention pourrait être appliquée. Il y a également des recommandations autonomes, c'est-à-dire qui ne sont liées à aucune convention. » (ibid.)

(site internet du Bureau du Conseiller juridique : <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/lang--fr/index.htm>)

Encadré 1.2. Les 8 conventions fondamentales de l'OIT

[Convention \(n° 87\) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948](#)

[Convention \(n° 98\) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949](#)

[Convention \(n° 29\) sur le travail forcé, 1930](#)

[Convention \(n° 105\) sur l'abolition du travail forcé, 1957](#)

[Convention \(n° 138\) sur l'âge minimum, 1973](#)

[Convention \(n° 182\) sur les pires formes de travail des enfants, 1999](#)

[Convention \(n° 100\) sur l'égalité de rémunération, 1951](#)

[Convention \(n° 111\) concernant la discrimination \(emploi et profession\), 1958](#)

D'autres types de textes sont adoptés par la Conférence internationale du travail (CIT) sous forme de résolutions ou de déclarations qui n'ont pas de valeur juridique contraignante à proprement parler. Il s'agit plutôt, par une déclaration formelle faisant autorité, d'affirmer une position politique et de réaffirmer l'importance que les constituants attachent à certains principes et valeurs.

Parmi ces textes, ce sont les déclarations qui ont la portée la plus significative. Celles qui sont en vigueur en 2018 sont présentées dans l'encadré 1.3. Bien que les déclarations ne soient pas soumises à ratification, elles sont destinées à être largement mises en œuvre et contiennent des engagements symboliques et politiques de la part des Etats membres¹. La *Déclaration de Philadelphie* qui a réaffirmé les buts et objectifs de l'organisation en 1944 entre dans cette catégorie.

C'est aussi le cas, plus récemment, de la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* de 1998. Cette déclaration énumérant et caractérisant les droits fondamentaux a constitué un tournant marquant l'essor d'une approche dite de « soft law » dans un contexte où il est devenu de plus en plus difficile de dégager un consensus pour établir des normes contraignantes (conventions) et les faire ratifier (voir ci-après les sections 1.2 et 1.3. pour un développement sur ce tournant).

Enfin, la *Déclaration sur les entreprises multinationales* de 1977, qui contient des lignes directrices pour l'application des normes internationales du travail dans le cadre des opérations des entreprises multinationales présente la particularité d'avoir été adoptée non par la Conférence Internationale du Travail, mais par le Conseil d'administration du Bureau international du travail.²

Encadré 1.3. Les Déclarations de l'OIT en vigueur en 2018

Déclarations de la Conférence internationale du Travail

[Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable \(2008\)](#)

Cette déclaration de principes et de politiques adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2008 s'inspire des principes reconnus dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail y compris la Déclaration sur les buts et objectifs de l'OIT de 1944 et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. La Déclaration sur la justice sociale est l'expression de la vision contemporaine du mandat de l'OIT à l'ère de la mondialisation.

[Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail \(1998\)](#)

Adoptée en 1998, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail est l'expression de l'engagement des gouvernements, des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs de promouvoir les valeurs humaines fondamentales - valeurs vitales pour notre vie économique et sociale.

[Déclaration sur l'égalité des sexes \(des genres\)](#)

La Déclaration sur l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses a été adoptée par la Conférence internationale du travail en 1975 à l'occasion de l'année internationale de la femme. Elle reconnaît l'égalité des chances et de traitement pour tous les travailleurs et appelle à l'élimination de toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe qui nient et

¹ http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_432223/lang--fr/index.htm

² voir chapitre 2

restreignent une telle égalité. La Conférence a adopté d'autres résolutions relatives à l'égalité des sexes en [1981](#), [1985](#), [1991](#), [2004](#), et [2009](#).

[Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail \(Déclaration de Philadelphie\) \(1944\)](#)

En 1944, la Conférence internationale du Travail, réunie à Philadelphie aux États-Unis, a adopté la déclaration de Philadelphie, qui a clarifié les buts et les objectifs de l'organisation.

Déclaration du Conseil d'administration

[Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale \(la Déclaration sur les EMN\)](#)

Les principes énoncés dans cet instrument universel offrent des lignes directrices aux EMN, aux gouvernements, aux organisations d'employeurs et de travailleurs dans des domaines tels que l'emploi, la formation, les conditions de travail et de vie et les relations industrielles. Ses dispositions sont renforcées par certaines conventions et recommandations que les partenaires sociaux doivent, dans toute la mesure du possible, garder à l'esprit et appliquer. L'adoption de la Déclaration de l'OIT relatives aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi en 1998 a mis en lumière l'importance des conventions fondamentales en réalisant les objectifs de l'OIT. Par conséquent, la Déclaration EMN prend en compte les objectifs de la Déclaration de 1998.

Les textes de l'OIT sont souvent élaborés avec deux préoccupations liées, mais parfois antinomiques : d'un côté ils concrétisent l'universalité des normes, de l'autre ils doivent accommoder l'hétérogénéité des pays (Bonvin 1998, p.187).

Le processus de formation et d'adoption de nouvelles normes par la CIT est long et lourd. Il repose impérativement sur un consensus entre les représentants des trois groupes travailleurs, employeurs et gouvernements, mais nécessite aussi l'adhésion des Etats pour ratifier les conventions et les intégrer à leur ordre juridique interne. Sur le site internet de l'OIT, un schéma donne un aperçu parlant de cette complexité, qui explique pour partie la lenteur de l'organisation à se saisir de nouveaux sujets et à les traduire en textes.³

Les dernières conventions adoptées par la CIT tendent à concerner des populations aux marges de la régulation étatique mais au cœur des dynamiques transnationales : c'est le cas de la *Convention du travail maritime* (adoptée en 2006, entrée en vigueur en 2013) qui concerne les personnels employés sur les navires, ou encore de la *Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques*, adoptée en 2011, secteur qui emploie une proportion importante de travailleurs migrants.

1.2. L'écueil de la non ratification des conventions, normes de droit international

La non ratification des conventions par les Etats constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre des normes de l'OIT. Si d'un côté la ratification progresse lentement au vu du nombre d'Etats ratificateurs, des pays ayant un poids significatif en terme

³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/image/wcms_088154.pdf

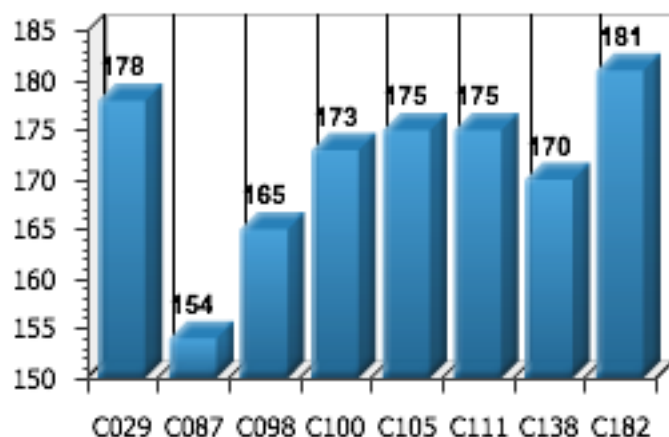
de population gardent une position constante et ne ratifient pas du tout, ou très peu les conventions de l'OIT : c'est le cas par exemple de la Chine, de l'Inde, du Brésil, des Etats-Unis... Il en résulte qu'une grande proportion des travailleurs dans le monde n'est de facto pas couverte par les conventions de l'OIT.

Il y a parfois des obstacles techniques à la ratification d'une convention, lorsqu'elle vient en conflit avec des lois ou conventions collectives nationales qui peuvent elles-mêmes être plus (ou moins) protectrices. La question s'est par exemple posée pour la ratification par la France de la convention sur le travail domestique, qui aurait imposé une renégociation des accords de branches FEPEM présentant peu d'intérêt car les normes de l'OIT sont moins favorables aux travailleurs ; en conséquence, la France n'a pas ratifié la convention.

Mais cela reflète surtout la réticence de certains Etats à reconnaître les droits fondamentaux des travailleurs, en particulier ceux relevant des conventions n°87 (sur la liberté syndicale) et n°98 (droit à la négociation collective).

La *Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical* de 1948 a été ratifiée par 154 pays au 22/11/17 ; elle reste non ratifiée notamment par la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, le Maroc, le Vietnam. La *Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective* de 1949 a été ratifiée par 165 pays au 22/11/17 ; elle n'est pas ratifiée notamment par la Chine, l'Inde, les Etats-Unis, le Mexique, le Vietnam. Le graphique suivant met en évidence la faible ratification de ces deux conventions.

Graphique : Etats ayant ratifié les conventions des « droits fondamentaux »



Toutefois, même lorsque les conventions sont ratifiées et introduites dans l'ordre juridique national, leur application n'est garantie que par le relais de l'Etat (Moreau 2006).

1.3. Le tournant de l'adoption de la Déclaration des principes et droits fondamentaux en 1998

Le rôle de l'instrument « déclaration » a connu une évolution importante depuis 1998. L'adoption de la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail⁴ constitue un tournant, un changement de logique pour répondre aux difficultés de ratification et d'application des normes de l'OIT. Elle définit des principes fondamentaux pour les faire accepter à tous les pays membres, qu'ils aient ratifiés les conventions correspondantes ou non. Elle vise ainsi à étendre le champ d'application des normes de l'OIT.

Encadré 1.4. La Déclaration de 1998 et le processus de suivi

Elle énonce quatre droits fondamentaux

- liberté d'association et reconnaissance effective du droit de négociation collective,
- élimination du travail forcé ou obligatoire,
- abolition du travail des enfants,
- non-discrimination en matière d'emploi et de profession

La [Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi](#), adoptée en 1998, stipule clairement que ces droits sont universels et qu'ils s'appliquent à tous les peuples et tous les Etats, quel que soit leur niveau de développement économique.

Les groupes vulnérables, notamment les demandeurs d'emploi et les travailleurs migrants, font l'objet d'une mention particulière.

Elle nous fait comprendre que la croissance économique ne peut à elle seule assurer l'égalité, le progrès social, ni éradiquer la pauvreté.

Cet engagement est renforcé par une procédure de suivi. Les Etats Membres qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs des conventions fondamentales, doivent rendre compte chaque année des progrès réalisés à l'échelon national du point de vue desdits droits et principes, en spécifiant quels sont les obstacles à la ratification, ainsi que les domaines où une assistance s'avère nécessaire. Ces rapports sont étudiés par le comité des experts-conseillers indépendants, lesquels adressent à leur tour leurs commentaires au Conseil d'administration de l'OIT.

(site de l'OIT)

Ce texte est emblématique de l'approche par la « soft law » basée sur **l'adhésion volontaire des Etats**. D'un point de vue formel, elle a un « *objectif strictement promotionnel* » consistant à « *encourager les efforts déployés par les Membres de l'Organisation en vue de promouvoir les principes et droits fondamentaux consacrés par la Constitution de l'OIT ainsi que par la Déclaration de Philadelphie et réitérés dans la présente Déclaration* » (annexe de la déclaration). L'annexe inclut cependant

⁴ Le texte intégrale de la déclaration est disponible en ligne : <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-fr/index.htm>

une **procédure de suivi** qui donne lieu à la production par les Etats de rapports réguliers sur l'application de la déclaration.

2. Une organisation productrice de normes difficilement garante de leur application ?

Si l'OIT peine aujourd'hui à adopter de nouvelles normes, elle peine aussi à faire appliquer celles qui existent. Les mécanismes de contrôle de l'application des normes entrent en jeu de manière inégale en fonction des sujets concernés.

2.1. Le rôle des mécanismes de contrôle et les usages des normes de l'OIT

Le système de l'OIT inclut des mécanismes de contrôle de l'application des normes qui comprennent deux types de procédures. Cependant, elles ne visent que les Etats : c'est à eux qu'il incombe de respecter et de faire respecter les normes (par les employeurs, essentiellement).

L'instance de gouvernance de l'OIT, le conseil d'administration, peut examiner les plaintes accusant un Etat de ne pas respecter les normes de l'organisation. Ce fut le cas notamment d'une plainte déposée contre le Qatar dont l'examen était à l'ordre du jour du CA du BIT en novembre 2017. En pratique, il ne s'agit pas simplement de sanctionner un Etat, mais surtout d'obtenir sa coopération pour l'application des normes.

Le Qatar était accusé de pratiquer le travail forcé avec des travailleurs migrants non nationaux et de ne pas respecter la convention sur l'inspection du travail. C'est un exemple d'infraction grave, condamnée et résolue par la coopération. Le fait que le Qatar était isolé sur la scène diplomatique internationale a certainement joué en faveur de la condamnation : le lobbying de l'Etat tentant d'acheter des votes est resté infructueux (entretien 7). L'issue trouvée, l'engagement dans un programme de coopération avec le BIT afin de remédier aux infractions constatées, est considérée au sein du groupe travailleur comme exemplaire de la manière dont une plainte doit être gérée.

Les plaintes déposées et examinées dans ce cadre concernent souvent soit des infractions graves (notamment à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants), soit des entraves à la liberté syndicale. Dans ce dernier cas, les plaintes concernant les conventions 87 et 98 sont examinées dans un cadre spécifique, le comité de la liberté syndicale.

Certains voient dans l'OIT un tribunal international social:

« Militants syndicaux, employeurs, gouvernements et tribunaux nationaux dans les Etats de droit peuvent y trouver une jurisprudence étoffée sur toutes les questions relatives aux libertés syndicales, à la négociation collective et au droit de grève » (Thibault 2016, p.68)

La primauté de la fonction normative de l'OIT reste portée par les acteurs, en particulier au sein du groupe travailleurs. Mais ce n'est que sur les sujets les plus graves (interdiction du travail forcé et lutte contre le travail des enfants) qu'elle reste consensuelle au-delà de ce groupe.

Les organisations syndicales françaises ont des approches divergentes de ces voies de recours: FO et la CGT ont déposé à plusieurs reprises des plaintes contre la France à l'OIT (par exemple au sujet de la loi sur la représentativité, ou de la loi travail El Kohmri de 2015); la CFDT ne le fait pas, considérant qu'il faut laisser cette solution aux pays dans lesquels les syndicats n'ont pas d'autre voie de recours, ni d'autre tribune. Pour les acteurs syndicaux de certains pays, en particulier lorsqu'ils sont victimes de répression, l'OIT constitue en effet la seule arène où ils peuvent faire entendre leur voix.

Les employeurs de leur côté évoquent la nécessité d'une sécurité juridique et les méfaits de « *l'incertitude* » liée à l'interprétation des normes jugée « *politique* » du comité de la liberté syndicale (entretien 1).

2.2. L'offensive patronale contre le droit de grève et le blocage de 2012-2015

La plupart des plaintes concernent le droit à la représentation syndicale et à la négociation collective, dont l'interprétation s'avère parfois délicate. Le conflit sur la reconnaissance du droit de grève a cristallisé ces dernières années les positions antagonistes des représentants des travailleurs et des employeurs par rapport aux mécanismes de contrôle mis en œuvre à l'OIT.

Lors de la 101^e CIT en juin 2012, pour la première fois, la CIT n'a pas pu étudier le cas des pays accusés de n'avoir pas respecté les normes internationales du travail en raison d'un désaccord sur la reconnaissance du droit de grève. Le rapport de la Commission d'application des normes pour la CIT de 2012 fait un récit édulcoré de l'affrontement entre les groupes qui a empêché l'examen habituel de se tenir (encadré 1.5.).

Pour les représentants du groupe travailleurs, le droit de grève est consubstantiel à la négociation collective. L'Organisation Internationale des Employeurs (OIE) de son côté récuse le fait que le droit de grève soit un « droit fondamental » et remet en question le rôle du comité d'expert chargé de l'interprétation des normes, qui a suivi ce raisonnement. La justification apportée par les employeurs s'appuie sur le fait que « *l'expression « droit de grève ne figure pas dans les conventions et on ne peut légitimement contester la capacité des experts à interpréter* » (E. Julien, alors MEDEF, membre titulaire du groupe employeurs, cité dans un article du journal *Le Monde*, 18/06/2012).

En dénonçant le droit de grève auquel ils s'opposent et en utilisant ce sujet comme un prétexte pour remettre en cause le système de normes de l'OIT, les employeurs ont refusé de continuer à jouer leur rôle dans les instances. « *La bataille n'est pas nouvelle (...) Ce qui est nouveau, c'est que les employeurs aient décidé de ne plus jouer le jeu* » (E. Julien, *ibid.*) Ils ont en particulier remis en cause le rôle du comité d'experts dans l'interprétation des normes.

Pour les employeurs, il ne peut pas y avoir de réponse globale sur cette question, il faut différencier selon la situation des pays, chacun ayant ses traditions et ses contraintes de développement économique: c'est la relance de l'idée d'hétérogénéité qui veut mettre fin à l'universalité des normes. Cette position est régulièrement exprimée par le MEDEF, encore en 2017 (entretien 1).

Encadré 1.5. Le conflit sur le droit de grève : un récit édulcoré

« De l'opinion des membres employeurs, les normes de l'OIT sont des textes négociés politiquement et, en cas de problèmes au niveau de leur application ou de leur ratification, l'organe qui a créé ces normes devrait pouvoir examiner ces problèmes et prendre des décisions. Ce n'est pas le rôle de la commission d'experts de déterminer le développement de l'application des normes et, tout en reconnaissant que la commission d'experts peut avoir besoin d'interpréter et de juger afin de réaliser son travail de préparation, les membres employeurs considèrent que la difficulté majeure est que les observations de la commission d'experts sont perçues par le monde extérieur comme une sorte de jurisprudence pour les normes du travail. »

« de nombreuses difficultés d'interprétation et d'application naissent du fait que les conventions internationales du travail sont négociées politiquement pour être mise en œuvre tout d'abord par les gouvernements et non par les employeurs. Le meilleur exemple pour illustrer le problème est celui du droit de grève. Par exemple, sur 73 observations formulées par la commission d'experts sur la convention no87, 63 traitent, au moins en partie, de divers aspects du droit de grève. Se référant à leur position décrite lors de la discussion de l'étude d'ensemble, les membres employeurs ont demandé à ce que cette question soit portée d'urgence devant le Conseil d'administration dans le cadre des travaux en cours relatifs au mécanisme d'examen des normes. »

(Point 49, position du groupe employeurs, soulignement de l'auteur)

source : extrait du rapport de la Commission d'application des normes pour la CIT de 2012

Une réunion tripartite spécialement dédiée au droit de grève s'est tenue en février 2015 pour tenter de sortir de cette crise.⁵ L'objet de la réunion était de présenter un rapport à la 323e session du Conseil d'administration en mars 2015, portant sur d'une part sur la question de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève; et d'autre part, sur les modalités et les pratiques de l'action de grève au niveau national. La réunion rassemblait 32 participants gouvernementaux d'Etats membres de l'OIT, 16 membres employeurs et 16 membres travailleurs désignés par les groupes employeur et travailleur du Conseil d'administration respectivement, ainsi que des observateurs des trois groupes.

Trois textes en sont issus : un rapport final, une déclaration conjointe des employeurs et des travailleurs et une déclaration des gouvernements.

La déclaration conjointe des employeurs et des travailleurs fixe une méthode de travail pour la commission d'application des normes, stabilise le nombre de cas à examiner à 24 (12 choisis par les employeurs, 12 choisis par les travailleurs) à partir d'une liste longue de 40 cas.

La déclaration des gouvernements, qui se sont exceptionnellement exprimés de manière unanimes à cette occasion, rappelle l'importance du droit de grève :

⁵ Réunion tripartite sur la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (Genève, 23-25 février 2015)

« Le groupe gouvernemental reconnaît que le droit de grève est lié à la liberté syndicale, qui est un principe et droit fondamental au travail de l'OIT. Il reconnaît en outre expressément que, sans protection de ce droit de grève, la liberté syndicale et, en particulier, le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs ne peuvent être pleinement garantis »

Cet épisode montre comment l'affrontement entre les groupes constitutifs du tripartisme défendant des points de vue divergents peut faire obstacle à la régulation internationale en matière de droit du travail au sein de l'OIT lorsqu'elle aborde les questions politiquement saillantes.

3. Une arène politique faisant intervenir des parties prenantes aux intérêts divergents

L'OIT n'est pas seulement une organisation dotée d'une institution bureaucratique et d'une administration, le bureau international du travail (BIT) et d'un organe exécutif, le conseil d'administration. Elle est aussi une arène politique en tant que telle, au sein de laquelle différentes positions s'affrontent, portées par des acteurs aux préférences souvent divergentes, dans l'assemblée des membres (la CIT) comme au conseil d'administration.

Le fonctionnement tripartite de l'OIT fait intervenir des représentants des travailleurs, des employeurs et des gouvernements des pays membres, qui siègent par groupes (et non par pays comme dans les autres organisations multilatérales). Ceci se matérialise par l'endroit où ils siègent dans la salle lors de la tenue du conseil d'administration de l'OIT, et de la CIT.

Le tripartisme repose donc sur une logique de représentation et de délégation. Comment sont désignés ces représentants ? La légitimité de l'OIT repose sur la représentativité des mandants : lorsqu'il y a un doute sur cette dernière, c'est la légitimité de l'organisation qui est remise en cause. Des critiques souvent entendues dénoncent d'ailleurs le manque de diversité de l'équipe actuelle de direction du BIT :

« Là on a Ryder et deux deputy, ils sont tous anglo-saxon, un australien et une américaine, tous issus du monde syndical, aucune diversité » (entretien 1)

3.1. La représentation des pays et les lignes de fragmentations entre eux

Tous les pays ne sont pas logés à la même enseigne. Dix pays ont des sièges permanents au Conseil d'administration de l'OIT, organe restreint, en leur qualité d' « *Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable* » : Allemagne, France, Etats-Unis, Royaume Uni, Italie, Russie, Japon, Inde, Brésil, Chine. Cela se décline dans les trois groupes (travailleurs, employeurs et gouvernements) et dans d'autres configurations (par exemple sous la forme de sièges aux réunions régionales des autres régions).

La surreprésentation des pays historiques est régulièrement remise en question, dans des discussions qui tendent à opposer pays industrialisés de longue date et pays en développement (ou anciens pays colonisateurs et anciens pays colonisés).

Le privilège qu'avait la France siéger dans les réunions régionales de tous les continents a ainsi pris fin en 2017.

Prenant pour objet ce que signifie le concept de représentation à l'OIT depuis ses origines, l'ouvrage de Marieke Louis (2016) interroge les fondements de la représentativité à l'OIT et met en évidence les débats et différends qui s'y rapportent. Ceux-ci laissent apparaître des lignes de fragmentation, notamment entre groupes de pays.

On observe dans l'histoire de l'organisation une succession de querelles autour de la dimension géographique de la représentation selon le clivage européen/non européen depuis 1919, puis l'opposition Est/Ouest pendant la guerre froide. Ces conflits s'estompent par la suite, faisant place à la « *fabrique du consensus sur la représentativité* » (Louis 2015, p.308 et suiv.). Depuis les années 1990 et au cours de la période récente, il y a cependant une relative absence de débat public sur ces questions.

Pendant longtemps, l'une des dimensions controversées de la représentation est celle qui introduit des privilèges pour les pays occupant un siège permanent au conseil d'administration. Cependant, les représentants à la Conférence Internationale du Travail interrogés entre 2011 et 2014 semblent peu au fait des débats passés sur les sièges permanents au Conseil d'Administration attribués à certains Etats : on peut y voir une délégitimation du débat sur la représentativité (Louis, 2015).

La représentation est aujourd'hui assise sur l'équilibre entre les grandes régions du monde, avec une attention portée à une représentation géographique équitable. Cette dynamique va d'ailleurs de pair avec la « régionalisation » de certaines activités de l'OIT, la collecte de données statistiques par régions, ou encore les rapports établis par régions. Cette représentation fragmentée tend à mettre davantage en valeur les différences et les spécificités de chaque région (ibid., p.339-356).

Enfin, tous les gouvernements n'accordent évidemment pas la même importance à l'arène de l'OIT. Certains ont un intérêt historique, stratégique ou politique à avoir une présence importante, soit constante, soit à un moment donné alors que d'autres s'y intéressent peu pour les mêmes raisons. Le rang et le profil des représentants (politiques ou experts) qui sont envoyés à Genève en sont un bon indicateur. Le groupe des représentants des gouvernements est le plus hétérogène, le plus fragmenté.

3.2. Les groupes Travailleurs et Employeurs

Ces deux groupes sont considérés comme ceux qui ont le plus de cohésion. Le groupe Travailleurs est généralement favorable à l'expansion du socle de normes de l'OIT. Il rassemble des délégués issus essentiellement des organisations syndicales des différents pays ou de la CSI. Le groupe Employeurs est généralement hostile à de nouvelles normes et rassemble des délégués issus des organisations patronales nationales affiliées à l'OIE.

Le tripartisme à Genève implique des acteurs syndicaux et patronaux spécialisés dans la représentation à l'OIT. Les représentants à l'OIT sont souvent présents de

longue date dans cette arène, avec un degré d'interconnaissance élevé (entretiens 5 et 7).

La représentation des travailleurs est coordonnée par la *Confédération syndicale internationale* (CSI) - *International Trade Union Confederation* (ITUC), dont l'activité couvre également d'autres domaines comme des campagnes internationales pour les droits des travailleurs, la coopération syndicale internationale, et la signature d'accords-cadres internationaux à travers ses fédérations sectorielles.

La CSI rassemble les syndicats démocratiques et indépendants vis-à-vis des gouvernements. Tous les délégués du groupe Travailleurs à l'OIT n'y sont pas affiliés, dans la mesure où il existe dans certains pays membres de l'OIT des organisations syndicales non libres et indépendantes.

Encadré 1.6. La mission de la Confédération syndicale internationale

La Confédération syndicale internationale (CSI) défend les intérêts de travailleurs et de travailleuses du monde entier.

La première mission de la CSI consiste à promouvoir et à défendre les droits et les intérêts des travailleurs/euses au travers de la coopération internationale entre les syndicats, de campagnes mondiales et d'actions militantes au sein des principales institutions internationales.

Ses principaux domaines d'action sont les suivants : les droits syndicaux et les droits humains ; l'économie, la société et le lieu de travail ; l'égalité et la non-discrimination ; la solidarité internationale.

La CSI adhère aux principes de la démocratie et de l'indépendance syndicales. Sa ligne de conduite est dictée par des congrès mondiaux convoqués tous les quatre ans ainsi que par un Conseil général et un Bureau exécutif.

<https://www.ituc-csi.org/about-us?lang=fr> , accès 5/4/18)

La représentation des employeurs est coordonnée par l'*Organisation internationale des employeurs* (OIE) - *International Employers Organisation* (IEO). C'est même la principale raison d'être de l'OIE qui se présente comme « *la seule organisation reconnue représentant les intérêts des employeurs pour les questions internationales sociales et du travail* ». L'OIE procède à l'élection des représentants du groupe employeurs sur ses listes. Toutes les organisations patronales des pays membres de l'OIT n'en sont pas membres et toutes ne sont donc pas représentées à l'OIT.

Il y a des absences notables : la CBI (*Confederation of British Industry*, Royaume-Uni), la *Confindustria* (Italie) au moment des entretiens (mars-avril 2017). La CBI ayant quitté l'OIE sur un désaccord, le patronat britannique n'est plus représenté à l'OIT au sein du groupe employeurs. Confindustria est plutôt absente « *par accident* », en raison d'un « *distension du lien* » entre la personne nommée représentant à l'OIT et l'organisation en Italie (entretien 5)

Au moment de l'enquête, il y a des divisions internes à l'OIE : un conflit entre les « *anglo-saxons* » (qui voulaient aller vers une organisation plus indépendante de l'OIT type mini World economic forum) et ceux qui veulent le maintien à l'identique de la mission historique de la coordination des employeurs à l'OIT. Cette dernière ligne était représentée par le président sortant, danois. Au final le nouveau est une tierce personne de nationalité néerlandaise (entretien 5).

Encadré 1.7. Les objectifs de l'Organisation Internationale des Employeurs

- *Promouvoir un environnement économique et les politiques sociales et de l'emploi nécessaires au développement et à la survie de la libre entreprise et de l'économie de marché.*
- *Constituer un forum international qui rassemble, représente et promeut, dans le monde entier, les intérêts des organisations nationales d'employeurs et de leurs membres dans les domaines de politique socio-économique et du travail.*
- *Aider, conseiller, représenter et fournir les services et informations appropriés aux membres, établir et maintenir un contact permanent entre eux et coordonner les intérêts des employeurs au niveau international, particulièrement au sein de l'OIT et d'autres institutions internationales.*

<http://www.ioe-emp.org/fr/a-propos-de-loie/services-aux-membres/notre-mission/> (accès 5/4/18)

Au sein du groupe Employeurs, le patronat français occupe une position particulière. Ses représentants rappellent que « *le MEDEF depuis très longtemps a un siège au sein du CA, et à ce titre est plus impliqué que d'autres organisations patronales sur ces sujets et notamment dans la gouvernance de l'OIT* » (entretien 1, voir aussi entretien 5). Il a fourni des directeurs et des candidats au poste de directeur de l'OIT par le passé, ainsi que des haut fonctionnaires à l'OIT. En 2012, la candidature de Gilles de Robien (issu du MEDEF), était soutenue par tout le groupe employeur face à Guy Ryder, avec l'argument d'un « *président français* » (entretien 1)

Le suivi de l'actualité de l'OIT et la participation aux réunions constituent pour le MEDEF un investissement important en terme de ressources, en temps comme en budget (entretien 1) :

« Moi ça me prend beaucoup de temps, physiquement, je vais 8 semaines par an à Genève – on est très présents dans toutes les structures (...) je passe 8 semaines concrètement par an là-bas, plus tout le travail de préparation (...) l'adhésion à l'OIE ça nous coute très cher... »

« Je trouve qu'on pourrait être 3 sur ce sujet... (...) je suis toute seule mais je travaille beaucoup avec certains secteurs français, et puis il y a les autres organisations patronales, notamment la CGPME est en train de commencer à regarder ça parce que récemment ils sont intéressés par les questions RSE, ils sont présents, on se parle, ce qui est intéressant c'est qu'on n'a pas toujours la même vision, moi j'ai plus une vision grande groupe parce que c'est eux avec qui je travaille directement»

« Nous on a un agenda pour l'OIT, on sait ce qu'on veut, on est très proches de cette organisation pour des raisons historiques, pour des raisons culturelles et pour des raisons de son rôle de régulation de la mondialisation qu'on appelle de nos vœux »

Deux raisons majeures sont avancées pour expliquer l'implication du MEDEF dans les travaux de l'OIT, qui excède celle des organisations patronales des autres pays, même les mieux disposées : « *une exposition plus forte que d'autres à ces sujets* »

et une tradition du patronat français de promouvoir le « *business durable* » (entretien 1) :

« On a ratifié l'ensemble des conventions, la France, donc nos entreprises sont implantées dans un pays qui est très ratificateur – ça nous expose plus que d'autres qui n'ont pas ratifié ces normes »

« Nous avons un paysage syndical particulier en France (...) on a plus que dans d'autres Etats une utilisation du système de supervision des normes internationales du travail qui vient impacter ce qu'on peut faire ou pas en France – et donc du coup aussi impacter l'ensemble des activités des entreprises françaises, que ce soit sur le territoire national ou dans leur chaîne d'approvisionnement »

*« Il y a une tradition culturelle au MEDEF depuis très longtemps par rapport à d'autres organisations et vous le verrez si vous parlez à d'autres organisations patronales de « *business durable* » on peut l'appeler comme ça, on dit il n'y a pas de *business durable* sans une forme de régulation... aujourd'hui on dit, de la mondialisation, mais enfin il y a 30 ans on parlait déjà de ça, on utilisait pas ce mot mais c'était ça »*

Ce chapitre montre que l'OIT doit être vue non seulement comme un agence productrice de normes, mais aussi comme une arène politique où s'affrontent des groupes aux intérêts divergents. Elle est donc le lieu de conflits, de compromis, d'avancées et de blocages.

Le chapitre 2 poursuit cette réflexion en montrant qu'il faut aussi considérer l'organisation comme une arène d'action publique où se construisent d'une part des problèmes et des diagnostics, et d'autre part, des programmes et des instruments d'action publique.

Chapitre 2

L'OIT comme arène d'action publique internationale à l'heure de la mondialisation

Historiquement, l'OIT a constitué depuis ses origines une sorte de parapluie institutionnel pour des communautés épistémiques qui se sont développées (à partir de réseaux parfois antérieurs à 1919) autour du partage de connaissances et d'expertise (Kott et Droux 2013, p.4). Elle est devenue une agence productrice de normes au sens large du terme, sur un grand nombre de sujets.

L'enjeu de régulation de la mondialisation, auquel l'OIT s'est attelée plus explicitement depuis deux décennies, avec un succès parfois mitigé, pousse à considérer l'organisation comme une arène d'action publique internationale à part entière. Ce dont il s'agit, ce n'est plus (ou plus seulement) d'affirmer des droits sociaux isolés, applicables ici et là, ou de bâtir des systèmes de protection sociale nationaux, mais bien de tenter de réguler la mondialisation en prenant en compte le caractère transnational des activités économiques et des opérations des entreprises.

L'OIT est ainsi un lieu d'émergence et de construction des problèmes publics globaux, de mise sur agenda de certains sujets, de négociation de formes de régulation, d'élaboration d' « instruments d'action publique internationale » (comme la déclaration sur les multinationales ou sur des sujets techniques) ou de conflits illustrant l'introuvable consensus sur certains sujets (par exemple la régulation des chaînes mondiales de valeur).

Au-delà des normes juridiques traditionnellement produites par l'organisation qui ont dominé la première partie de son histoire (voir chapitre 1), de nouveaux modes d'action sont apparus au fil des années. Une approche par l'analyse des politiques publiques permet de comprendre comment se sont construites ces inflexions, et ce qu'elles signifient pour l'OIT et la régulation de la mondialisation. Les concepts tels que l'acteur, la décision, les problèmes publics et les instruments d'action publique permettent d'éclairer l'esquisse d'une politique internationale de régulation de la mondialisation, mais aussi les obstacles à son émergence. Une entrée par les instruments d'action publique permet de saisir l'évolution des termes des débats et du consensus.

L'action de l'OIT est ici examinée comme un cas particulier de politique publique internationale, au sens de « *programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national* » (Petiteville et Smith 2006, p.362) : une politique publique multilatérale produite par ou dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail.

L'émergence de problèmes publics globaux a engendré une demande de gouvernance mondiale (Graz 2010). Cette approche apparaît d'autant plus pertinente que la recherche de « *gouvernance de la globalisation* » a entraîné une « *revitalisation des grandes organisations internationales* » (Petiteville et Smith 2006, p.364). Peut-on faire la même observation s'agissant de l'OIT?

Nous montrons dans ce chapitre qu'on assiste depuis la fin des années 1990 à l'apparition de nouveaux instruments et à une multiplication des types instruments, témoignant d'une ambition de constituer un embryon de politique publique internationale. En outre, l'OIT développe sous l'influence du directeur général Guy Ryder une nouvelle approche de ses relations avec les entreprises, qui fait écho à des développements qu'on a pu observer dans d'autres organisations multilatérales.⁶

Pour mettre en évidence ces développements, nous étudions différents « problèmes de régulation » et l'élaboration des différents instruments par lesquels les fonctionnaires et les mandants de l'OIT cherchent à y apporter une réponse.

1. L'agenda du travail décent (1999), un moment charnière de « refondation » ?

L'agenda du « travail décent », initié par le directeur général Juan Somavia en 1999, indique un tournant dans la manière d'aborder les choses et une véritable relance de l'action de l'OIT autour de ces enjeux pour se saisir pleinement de la question de la régulation de la mondialisation et replacer l'organisation au centre.

« Le travail décent ce qu'il faut comprendre c'est pas en soi... la question de ce que ça signifie ou pas n'est pas très importante... L'idée du travail décent c'est le directeur général de l'époque, Juan Somavia qui cherchait à faire en sorte de positionner de manière plus systématiquement visible l'OIT. » (entretien 4)

Dans son mémoire étudiant « *le processus d'énonciation et de circulation de la norme au sein du système multilatéral* », Marieke Louis (2000, p.12) explique que c'est moins le titre « travail décent » que la réforme contenue dans le rapport de Juan Somavia qui a retenu l'attention :

« le terme d' « Agenda » du travail décent va peu à peu s'imposer pour rendre compte du projet de réforme impulsé par Juan Somavia, érudant peu à peu la question de l' « impossible définition » du travail décent (Louis 2000, p.7)

Il s'agit de rénover l'OIT en interne pour en faire un acteur central de la coopération internationale sur le développement sur le même plan que l'ONU, l'OMC et les institutions de Betton Woods (FMI, Banque Mondiale).

Cette rénovation, ce renouvellement ne rompt pas avec le mandat originel de l'OIT, qui est de produire des normes, mais reformule et réagence les priorités. Une moindre attention est accordée à l'action normative en tant que telle, tandis qu'il y a un regain d'intérêt pour les thèmes de l'emploi, de la protection sociale, du développement, qui appellent à de nouvelles formes d'action. C'est la « *poursuite*

⁶ par exemple l'*Organisation Mondiale de la Santé* (Guilbaud 2015).

d'une politique normative pragmatique » (ibid., p.13), qui implique un recours de plus en plus fréquent à des instruments de régulation (déclarations, résolutions, pactes...) plutôt que de réglementation (conventions).

L'agenda du travail décent est réaffirmé régulièrement depuis : notamment dans la *Déclaration pour une mondialisation socialement juste et équitable* en juin 2008 (OIT 2008, p. 9-11), et dans le rapport sur les chaînes de valeur mondiales présenté à la Conférence Internationale du Travail de juin 2016 (BIT 2016).

2. La mesure du travail décent : définir des indicateurs universels, l'impossible consensus

S'il ne faut pas réduire l'agenda du travail décent à la caractérisation de cette notion, le débat sur la définition et la mesure du travail décent a néanmoins été ouvert par ce nouvel agenda promouvant « la possibilité pour les femmes et les hommes d'obtenir un travail productif décent dans des conditions de liberté, équité, sécurité et dignité humaine ». Il s'en est suivi une discussion sur les indicateurs qu'il conviendrait d'utiliser qui duré une décennie pour aboutir à un cadre définitionnel multidimensionnel fin 2008 (encadré 2.1). Elle a mobilisé essentiellement des experts et des techniciens, notamment des statisticiens.

Encadré 2.1. Chronologie : une décennie de discussions sur les indicateurs du travail décent (1999-2008)

1999 - juin : Rapport du DG Somavia à la CIT mettant en avant l'agenda du travail décent

2001 - Le groupe de conseillers statistiques recommande au DG l'adoption d'indicateurs du travail décent

2002 - octobre : Proposition du BIT pour une première série d'indicateurs statistiques

2003 : Publication du numéro spécial de la Revue internationale du travail « Mesurer le travail décent »

2003 - novembre : Présentation à la 17^e conférence internationale des statisticiens du travail et discussion au sein d'un groupe de travail composé de techniciens

2004 : Groupe de travail à la CIT, nombreuses discussions au CA

2008 - mars : le CA donne mandat à un groupe de travail tripartite composé d'experts chargés d'approfondir la discussion

2008 - septembre : réunion tripartite du groupe d'expert, nouvelles propositions

2008 - novembre / décembre : adoption d'un cadrage conceptuel et d'une liste d'indicateurs à la 18^e conférence internationale des statisticiens du travail

Source : ILO (2008) Report I - General Report, 18th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 24 November–5 December 2008, p.40 ; Anker et al. 2002

L'établissement d'indicateurs statistiques, dans l'histoire de Etats et des institutions, passe par des négociations, des conventions, des compromis. C'est un outil de gouvernement et de preuve. L'indicateur, qu'il soit quantitatif ou qualitatif, est à la fois mesure et signifiant : il donne à voir le réel de manière simplifiée autant qu'il fabrique et institue la réalité (Desrosières 2008). Ainsi, « les « indices » ou « indicateurs » sont des expressions indirectes et imparfaites d'une « réalité » trop complexe ou trop multiforme pour être complètement résumée par un seul ou même par quelques « indicateurs ». »

Il ne s'agit pas seulement de mesurer mais aussi de « quantifier » et « faire du nombre », ce qui suppose « *que soit élaborée et explicitée une série de conventions d'équivalences préalables, impliquant des comparaisons, des négociations, des compromis, des traductions, des inscriptions, des codages, des procédures codifiées et répliquables, et des calculs conduisant à la mise en nombre* » (ibid., chapitre 1).

La mise en indicateurs et en nombre du travail décent se révèle une tâche difficile.

Le rapport du directeur général Somavia sur le travail décent présenté à la 87^e CIT en juin 1999 affirme que « *le but fondamental de l'OIT aujourd'hui est que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité et de dignité* » (BIT 1999, 3).

Dans la conception étendue présentée dans ce rapport, le « travail décent » s'entend au-delà du champ du salariat et repose sur quatre éléments : l'emploi, la protection sociale, les droits des travailleurs et le dialogue social. C'est un travail productif, rémunérateur, respectueux des droits, donnant accès au dialogue social et à la protection sociale. Mais le vaste champ couvert rend sa réalité difficile à saisir. La première tâche des statisticiens a consisté à tenter de clarifier le concept (Anker et al. 2002, p.2-3).

Au vu de son caractère multidimensionnel, le travail décent ne peut être appréhendé que par une combinaison d'indicateurs et des instruments de mesure composites, qui lorsqu'ils sont établis à l'échelle planétaire soulèvent la question de l'exactitude des informations disponibles et de leur comparaison (Ghai 2003). Cette discussion mobilise en premier lieu les techniciens de l'OIT, ceux des pays membres et ceux mandatés par les parties prenantes de l'OIT.⁷

Les indicateurs utilisables et pertinents pour prendre la mesure de ces quatre composantes varient « *en fonction des caractéristiques institutionnelles et structurelles des pays concernés* » et ne peuvent qu'en partie s'appuyer sur des indicateurs déjà existants et des données déjà disponibles (Ghai 2003, p.155).

Pour certaines dimensions, des indicateurs approximatifs existants peuvent être utilisés : le taux de pauvreté dans les pays développés, le nombre de travailleurs pauvres pour situer le chemin à parcourir pour garantir un emploi suffisamment rémunérateur pour tous (p.128-129). Pour d'autres, les données sont absentes car cela renvoie à des pratiques illégales, condamnables ou informelles : c'est généralement le cas pour le travail forcé et le travail des enfants. Afin de prendre la

⁷ Ce débat à l'échelle globale fait d'une certaine manière écho à la discussion sur les indicateurs de qualité de l'emploi en Europe. Mais les disparités entre les situations des différents pays restent beaucoup plus contenues au sein de l'Union Européenne.

mesure de « *la réalisation des objectifs en matière de travail décent aux niveaux national et international* », il est donc primordial d'inclure des informations qualitatives rendant compte de « *l'efficacité des lois, des institutions, des procédures et des pratiques* » (ibid., 155).

En mars 2008, le conseil d'administration de l'OIT donne mandat à un groupe tripartite d'experts d'approfondir la discussion sur la mesure du travail décent. Il se réunit en septembre 2008 avec pour point de départ une nouvelle proposition d'indicateurs élaborée par le BIT. Il adopte une série d'indicateurs de cadrage du travail décent qui en précisent le contenu du travail décent d'un point de vue statistique et juridique.

Les discussions au sein du groupe de travail renvoient aux clivages récurrents entre ceux qui souhaitent une norme universelle (experts nommés par les travailleurs et les gouvernements) et ceux qui s'y opposent et défendent que les Etats doivent pouvoir choisir dans un menu les indicateurs pertinents pour eux (position des experts nommés par le groupe employeur). Les difficultés à collecter des statistiques dans l'ensemble des pays membres compte tenu des capacités inégales en matière de statistique publique et pour produire ces données sont souvent avancées comme un obstacle à des indicateurs universels.⁸

Au final, le rapport adopté par la conférence des statisticiens du travail de novembre-décembre 2008 établit un cadre reposant sur dix indicateurs du « travail décent » (encadré 2.2) recouvrant les quatre piliers stratégiques de l'agenda éponyme (plein emploi productif, droits des travailleurs, protection sociale et promotion du dialogue social).

Encadré 2.2 - Les indicateurs du travail décent: les dimensions retenues

1. employment opportunities
2. adequate earnings and productive work
3. decent working time
4. combining work, family and personal life
5. work that should be abolished
6. stability and security of work
7. equal opportunity and treatment in employment
8. safe work environment
9. social security
10. social dialogue, employers' and workers' representation

Source : http://www.ilo.org/integration/themes/mdw/WCMS_189392/lang--en/index.htm

⁸ Voir par exemple : *Report of the Director-General to the 303rd session of the Governing Body: Third Supplementary Report, Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work*, novembre 2008

Pour le BIT, l'intérêt des indicateurs mesurant les différentes dimensions du travail décent est « *d'assister les mandants pour évaluer les progrès au niveau national dans la réalisation des objectifs du travail décent au regard d'une série d'indicateurs disponibles également pour les autres pays* » (ICLS Report, 2008, p.42). L'idée esquissée est celle d'une évaluation comparative mais on reste toutefois loin de l'affirmation d'une logique de benchmarking.

Quelques mois plus tôt, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable adoptée en juin 2008 réaffirmait l'agenda du travail décent et donnait aux Etats membres la responsabilité d'adopter des stratégies nationales et des indicateurs appropriés.⁹ Le travail du BIT dans ce domaine est coordonné par un département transversal (*Policy Integration Department*), en lien avec le département statistiques, les bureaux pays et les autres unités techniques.

3. La régulation des chaînes de valeur : l'impossible accord sur un nouveau texte

Les chaînes de valeur mondiales impliquent une très grande diversité de situation de travail et conditions d'emploi et une grande diversité d'activités productives : récoltants de coton en Ouzbékistan, pays sur lequel pèsent de forts soupçons de travail forcé après des soupçons de travail des enfants ; ouvrières des filatures et usines de confection au Bangladesh; travailleurs qualifiés indiens dans les filiales et les sous-traitants d'entreprises multinationales des technologies informatiques ou l'industrie pharmaceutique ; employés des centres d'appel des entreprises européennes délocalisés en Afrique du nord ; travailleurs migrants népalais ouvriers du bâtiment sur des chantiers au Moyen-Orient confiés à des groupes internationaux de la construction.... Alors que la distance s'étire entre travailleurs dans les pays de production et entreprises donneuses d'ordre dans les pays de consommation, la question de la régulation des conditions de travail dans les chaînes de valeur se pose de plus en plus ouvertement, en particulier depuis le drame du Rana Plaza.

En amont de la Conférence Internationale du Travail de 2016, il y a eu une tentative de faire émerger un consensus à l'OIT sur une nouvelle norme pour réguler le travail décent dans les chaînes de valeur. Cet épisode s'est cependant soldé par un échec en raison de l'opposition des employeurs et de la plupart des Etats. Un retour sur ce processus permet d'illustrer les difficultés et les obstacles rencontrés lorsqu'il s'agit de construire une nouvelle norme.

Une présentation des revendications de la Confédération Syndicale Internationale et des oppositions qui se sont dressées face à elle permet de comprendre les enjeux et les tensions.

La CSI avait une position offensive demandant une nouvelle convention, comme en témoignent ses documents préparatoires dans lesquels elle invite les Etats à « **réglementer la conduite extraterritoriale des entreprises** ». La CSI propose de mobiliser une divers types d'instruments relevant de logiques différentes :

⁹ member States may consider "the establishment of appropriate indicators or statistics, if necessary with the assistance of the ILO, to monitor and evaluate progress made" (ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 10 June 2008, 14)

mécanismes de suivi et règlement des différends liées aux activités des entreprises multinationales dans le cadre d'une déclaration sur les EMN révisée, création d'une inspection du travail au niveau mondial, **salaires minimaux « vitaux »** faisant référence à la **notion de « living wage »**, etc (voir encadré 2.3).

Encadré 2.3. Les revendications de la CSI pour la discussion de 2016

Outre la demande de convention de l'OIT sur les chaînes d'approvisionnement mondiales, la CSI pose les revendications suivantes :

1. Révision de *la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales* conjuguée à la reconnaissance des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et des normes pertinentes de l'OIT nouvellement adoptées, ainsi qu'un mécanisme de suivi, notamment un centre de conciliation, de médiation et d'arbitrage de l'OIT pour régler les différends survenant au sein des CAM.
2. Reconnaissance juridique et application des accords internationaux.
3. Mise en place d'un mécanisme mondial d'inspection du travail.
4. Etablissement de salaires minimums vitaux et de mécanismes de fixation des salaires et promotion de la négociation collective sectorielle.
5. Promotion d'emplois sûrs et sans danger dans l'économie formelle (Emplois décents).
6. Transparence et traçabilité dans les CAM.
7. Elimination du travail forcé, du travail des enfants et du travail informel.

« Les chaînes de valeur mondiales ne peuvent pas être durables, et ne le seront pas, si elles ne reposent pas sur les principes du travail décent. Les États membres doivent veiller à ce que toutes les entreprises de leur territoire respectent les principes et les droits fondamentaux au travail pour tous les travailleurs/euses, y compris les travailleurs migrants. Comme indiqué ci-après, une approche purement territoriale de la réglementation est beaucoup trop restrictive dans le contexte des chaînes d'approvisionnement mondiales; en effet, les membres doivent également réglementer la conduite extraterritoriale des entreprises constituées en sociétés, immatriculées ou exerçant une activité commerciale importante sur leur territoire. »

Source : ITUC position paper (mémo 12/2/2016, citation)

Cette position demandant une nouvelle convention était jugée comme assez extrême et ayant peu de chances d'aboutir par certains membres du groupe travailleurs. *« On demandait à l'OIT d'organiser le dialogue social dans les chaînes de valeur » (entretien 11)*, alors même que les employeurs étaient opposés à un nouvel instrument.

Des positions plus modérées et plus consensuelles au sein du groupe s'expriment, néanmoins, la porte-parole Travailleurs au groupe de travail défend cette position :

« il faut prendre des mesures plus contraignantes et exécutoires pour garantir que les entreprises, en particulier les grandes marques et les entreprises dominantes, prennent davantage leurs responsabilités et que l'on puisse leur

demander des comptes. » (Catelene Passchier, interview publiée, 27 juin 2016)¹⁰

Au final on peut résumer la situation comme suit :

«Les organisations syndicales souhaitent une gouvernance de la chaîne de valeur. Les organisations d'employeurs y étaient farouchement opposées et les Etats étaient partagés. Mais majoritairement hostiles. Sinon il y en aurait eu une.» (entretien 5)

Ainsi, la question d'une nouvelle convention sur les chaînes de valeur « a été posée dès le début de l'ouverture de ce sujet, dans les travaux préparatoires à l'élaboration du rapport qui a alimenté la conférence de 2016, et bien sûr durant la conférence » (entretien 5¹¹)

Mais les employeurs « refusaient d'admettre que le système des chaînes d'approvisionnement a des effets secondaires négatifs à grande échelle et de nature systémique, avec des entreprises dirigeantes qui profitent délibérément de salaires très bas et d'un manque de protection des travailleurs dans des pays où les gouvernements et la réglementation du travail sont faibles. Bien sûr, dans un premier temps ils ont refusé d'ouvrir la porte à de possibles normes (comme une convention) sur les chaînes d'approvisionnement. » (Catelene Passchier, interview publiée, 27/6/16)¹²

Cette hostilité à une nouvelle convention était partagée par la plupart des Etats non européens « pour des raisons de compétitivité » :

« C'était quelques pays européens qui voulaient une gouvernance de la chaîne de valeur, surtout. On voit bien pourquoi. Ils étaient minoritaires. Les autres non, les autres ont un avantage comparatif, ils veulent le garder. Ils veulent garder toutes les facettes de leur avantage comparatif. Là aussi, il y a un rapport de force plus ou moins. C'est les stratégies prédominantes à la conférence. » (entretien 5)

Le sujet des mécanismes de « gouvernance » de conditions travail dans les chaînes de valeur fait donc apparaître un rapport de force autour de deux clivages récurrents à l'OIT : celui qui oppose les travailleurs (demandeurs de davantage de règles) et les employeurs (qui sont contre), et celui qui oppose certains pays européens favorables à un supplément de protection des droits sociaux et de régulation au reste du monde, moins favorable à la régulation.

Ces divergences entre pays sont d'ailleurs comparées à celles qui se manifestent entre pays de l'Union européenne sur la scène bruxelloise lorsque des enjeux de régulation des pratiques des entreprises en matière d'emploi et de dialogue social sont à l'agenda :

¹⁰ FO Hebdo n°3207 du 29 juin 2016

¹¹ Dans cet entretien se mêlent parfois souvenirs de l'interlocuteur sur les affaires qu'il a traité en tant que représentant du MEDEF à l'OIT et l'actualité qu'il affronte en tant que fonctionnaire de l'OIT.

¹² FO Hebdo n°3207 du 29 juin 2016

« C'est tout à fait la problématique qu'on a eu en Europe quand la Commission Européenne a voulu adopter une directive sur les restructurations. Alors qu'il y avait déjà des textes sur l'information et la consultation » (entretien 5)

Des arguments techniques sont aussi avancés pour refuser une convention sur les chaînes de valeur :

« définir un cadre ce serait d'une extrême difficulté. En dehors du caractère politiquement sensible, ç'aurait été techniquement très difficile. » (entretien 5, représentant syndical)

« il me semble aujourd'hui que l'instrument normatif n'est pas le bon... (...) ça crée une discrimination entre les travailleurs et ça ne règle pas les questions de fond » (entretien 1, représentant du MEDEF)

« la solution normative à l'OIT on va faire une convention, elle est trop courte (...) le problème c'est que ça ne sert à rien (...) ça ne va régler qu'une partie des problèmes et ça ne va toucher que les travailleurs qui sont déjà presque plus protégés parce qu'ils travaillent pour des donneurs d'ordre européens qui sont globalement plus responsables que les autres... je ne sais pas si vous avez vu la dernière étude de Vigeo sur le sujet : on voit bien que les donneurs d'ordre français et les gros acheteurs français sont plus en avance que les américains ou les asiatiques évidemment. » (entretien 1)

Au final, le groupe de travail n'a abouti qu'à un résultat minimal à l'OIT: un plan d'action et un engagement à poursuivre les discussions.

Ce plan d'action met l'accent sur la production de connaissances sur les chaînes de valeur, qui devient un agenda prioritaire du département recherche en privilégiant des approches sectorielles. Cela correspond pleinement au rôle de centre d'expertise que certains membres du groupe employeurs veulent donner à l'OIT : *« la bonne approche c'est l'approche sectorielle, qu'on ait des données beaucoup plus fiables sur la façon dont ça se passe » (entretien 1)*

4. La révision de la déclaration sur les entreprises multinationales (mars 2017)

Une approche complémentaire, de plus en plus mise en avant par l'OIT et en son sein, est de **s'adresser directement aux entreprises** en soulignant les responsabilités des entreprises multinationales.

Adoptée dès 1977, la *Déclaration de principes tripartites sur les entreprises multinationales et la politique sociale (ci-après déclaration sur les EMN)* pose des principes relatifs à l'emploi, à la formation, aux conditions de travail et de vie, et aux relations professionnelles, que toutes les parties concernées (c.à.d. les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les entreprises multinationales) devraient observer sur une base volontaire.

C'est *« le seul instrument de l'OIT qui fournit **une orientation directe aux entreprises** sur leur politique sociale et sur des pratiques inclusives, responsables et*

durables en milieu de travail »¹³. Le texte avait été modifié à deux reprises, en 2000 et 2006, mais c'est surtout en 2017 qu'il a subi une refonte significative.

La révision de la Déclaration sur les EMN adoptée en mars 2017 a considérablement étoffé le texte et peut être considérée comme une « *affirmation politique de l'organisation de s'atteler à certaines questions* »¹⁴ (G. Roelans, séminaire au BIT, 5/4/17).

Elle a été initiée en mars 2016 lorsque le conseil d'administration a décidé d'entreprendre une révision significative du texte. La recommandation contenant la proposition de texte révisé a été soumise au CA l'année suivante. Sa rédaction a mobilisé un groupe de travail ad hoc composé de 8 représentants des gouvernements (2 par grande région), 4 représentants de travailleurs (issus des 4 régions) et 4 représentants des employeurs. Le groupe s'est réuni deux fois, en octobre 2016 et janvier 2017.

Cette révision intervient au moment où plusieurs organisations ont produit de nouveaux principes et lignes directrices sur ce thème. Dans ce contexte l'OIT, accusait un certain retard. Les principes directeurs sur les droits de l'Homme et les entreprises ont été adoptés par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies le 17 juin 2011. L'OCDE a établi des lignes directrices pour les multinationales en 2011. L'ONU a ensuite introduit des objectifs de développement durable (*Sustainable development goals, SDGs*) en septembre 2015, au 8^e rang desquels figure « un travail décent pour tous ». ¹⁵ L'OIT elle-même a adopté la déclaration sur les droits et principes fondamentaux en 1998 et la déclaration sur la justice sociale et la mondialisation équitable en 2008.

Ce texte représente un changement d'ampleur et d'échelle. Il place la déclaration dans un cadre plus large et se réfère aux instruments des autres organisations de l'ONU. Il met l'accent aussi sur le commerce, et non seulement sur l'impact des investissements. Il concerne les EMNs qu'elles soient grande ou petites, et quel que soit le lieu de leur siège social.

Il aborde quatre thèmes qui ne se reflètent pas tels quels dans le sommaire : les droits des travailleurs, l'emploi, le dialogue social et la protection sociale. Il incorpore ainsi les références à la déclaration de 1998 sur les principes et droits fondamentaux (dès le début dans l'introduction, alors qu'avant elles étaient reléguées en annexe), les objectifs « *travail décent pour tous* » et « *progrès social* » (paragraphe 4) et appelle les parties à contribuer à leur réalisation : les entreprises multinationales sont encouragées à contribuer (paragraphe 2), les Etats à adopter des lois et politiques, ainsi que toutes actions et mesures en ce sens (paragraphe 3).

Le texte révisé donne ainsi des orientations pour (« *provides guidance for* ») la transition vers l'économie formelle, l'élimination du travail forcé, l'égalité salariale (« *equal pay for work of equal value* ») à laquelle seuls les protocoles annexes faisaient référence auparavant, et enfin pour une culture de prévention en matière de santé et sécurité au travail (« *a preventive health & safety culture* »). Les

¹³ https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124923/lang--fr/index.htm

¹⁴ « a political statement from the organization to address certain issues »

¹⁵ sur ces autres instruments, voir chapitre 3, section 1

recommandations concernent 5 domaines (cf sommaire), mais des changements interviennent à l'intérieur de ces sections par rapport à la version précédente.

Ce texte inscrit les recommandations de l'OIT dans l'ensemble des lignes directrices existantes posées par les différentes organisations internationales : il met en évidence les liens entre ces dispositifs et insiste sur les synergies entre eux. Cela facilite les références croisées car les textes de l'OCDE et de l'ONU font de plus en plus de même, replaçant ainsi l'OIT au centre de l'action internationale dans le domaines du travail et de la protection sociale : sur ce point stratégique, l'objectif de l'agenda du travail décent semble atteint.

La grande particularité de cette déclaration est que **les entreprises sont explicitement désignées comme destinataires du texte et acteurs** de l'application des principes ; du fait d'une définition extensive, toutes les entreprises sont concernées (paragraphe 6).

Le paragraphe 10 définit plus précisément le rôle et les responsabilités des entreprises. Si les lignes directrices peuvent apparaître relativement générales sur certains points, les fonctionnaires de l'OIT les voient comme un outil mis à la disposition des gouvernements et des syndicalistes des pays où les EMN opèrent (entretien 9). L'inclusion de recommandations concernant la transition vers une économie formelle est une nouveauté : elle s'applique aux travailleurs qui n'ont techniquement pas les droits qu'ils devraient avoir en raison de l'absence d'un contrat de travail. Deux formulations ont été sources de conflits et de désaccords dans le processus d'élaboration du texte de la déclaration : il s'agit de la définition des contours de la responsabilité de l'entreprise et de la relation d'emploi (entretien 8).

La question qui reste en suspend est la suivante : que signifie le concept de *due diligence* » et de « *recours* » (*remedy*) dans le contexte du travail ? La notion de *due diligence*, difficilement traduisible en français est importée du monde de la finance et des pratiques des affaires financières et bancaires : elle remonte à la recrudescence de mesures destinées à protéger les investisseurs qui a fait suite à la crise de 1929 aux Etats-Unis (Trebilcock 2015, p.93).

Son application au domaine du droit du travail n'est pas complètement nouvelle puisqu'elle se trouve déjà dans les principes directeurs de l'ONU sur les multinationales et les droits humain. Le processus vise à éviter que les activités des entreprises multinationales aient un impact négatif sur les droits humains dans les pays où elles sont présentes : il nécessite la mise en place de moyens de maîtriser ces « risques » pour éviter les conséquences néfastes. Si la définition des droits humains peut être considérée comme réductionniste, il s'agit de passer de la dénonciation des mauvaises pratiques (« naming and shaming ») à l'auto-démonstration des efforts de l'entreprise pour éviter d'avoir un impact négatif sur les sociétés des pays où elle a ses activités (« knowing and showing ») (Trebilcock 2015, p.99).

L'innovation de la déclaration de l'OIT consiste à proposer de l'appliquer plus explicitement au monde du travail et aux relations professionnelles. Cependant, la manière dont les entreprises pourrait être amenée à rendre des comptes et les mécanismes de règlements des différends éventuels restent à clarifier.

Cette approche évoque, avec des moins d'effets contraignants, les processus mis en place ou envisagés par les législations nationales sur le devoir de vigilance des entreprises mères et donneuses d'ordre (en France, mais aussi en Allemagne et dans d'autres pays). Ces mécanismes restent toutefois davantage destinés à favoriser la prise de conscience de l'impact social des activités des multinationales et à encourager un comportement « vertueux » au travers de dispositifs de maîtrise des risques qu'à évaluer l'impact réel et à sanctionner les comportements condamnables.¹⁶

Pour l'OIT, il y a un enjeu de promotion autour de la déclaration qui dépasse le texte lui-même. Au moment de la révision de la déclaration, c'est « *un texte largement méconnu des entreprises* » (entretien 5). Le département MULTI entend y remédier grâce à une stratégie de promotion à différents niveaux : la révision est utilisée comme une opportunité pour faire mieux connaître à la fois les normes de l'OIT dans leur ensemble et les recommandations de ce texte en particulier. La diffusion du texte s'appuie sur une véritable stratégie de communication mobilisant plusieurs leviers à Genève, dans les « régions » des différents continents, via des outils en ligne et des sessions de formation spécifiques mises en place dans le centre de formation de l'OIT à Turin.

Encadré 2.4. Stratégie de diffusion de la nouvelle déclaration sur les EMN

Dans le document pour le CA de mars 2017, le groupe de travail « demande au Directeur général :

- i) de mettre en place une stratégie de communication destinée à donner de la visibilité au texte révisé de la Déclaration sur les entreprises multinationales, prévoyant notamment sa publication dans les langues des précédentes éditions;
- ii) d'appuyer la désignation et le fonctionnement de points focaux nationaux et de mettre en place le service visant à faciliter le dialogue entre entreprises et syndicats;
- iii) d'organiser ou d'appuyer, à compter de novembre 2017, une ou plusieurs manifestations tripartites à l'occasion du 40^e anniversaire de la Déclaration sur les entreprises multinationales

Source : *Recommandations du Groupe de travail tripartite ad hoc chargé d'examiner le texte de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, son annexe et les addenda, ainsi que la procédure d'interprétation*, 6 mars 2017

(document pour le Conseil d'administration, 329e session, Genève, 9-24 mars 2017)

Les fonctionnaires du BIT considèrent qu'un critère de succès de ce texte serait que les parties prenantes en « *prennent possession* » : que les multinationales l'utilisent comme référence pour leurs manière d'opérer à l'étranger et que les syndicats et les

¹⁶ d'autant qu'on peut voir dans ces dispositifs de prévention et de « maîtrise des risques » un moyen d'éviter les recours pour infraction aux interdictions du travail forcé ou des enfants (voir Trebilcock 2015, p.104-105). Cette tendance se retrouve également dans d'autres domaines (notamment en santé au travail, voir Gasnier 2018).

gouvernements des pays producteurs se l'approprient et l'utilisent comme un outil pour formaliser leurs attentes par rapport aux pratiques des multinationales¹⁷.

Le fait que les accord-cadres internationaux font de plus en plus référence à la déclaration montre qu'elle a gagné en notoriété dès avant la dernière réforme et la stratégie de promotion :

« de plus en plus d'ACM [Accords-cadres mondiaux] font référence à la Déclaration sur les EMN. Alors que seuls 8% des accords signés jusqu'en 2007 y font référence, leur proportion est passée à 23% de tous les ACM conclus entre 2009 et mai 2015; ce qui témoigne d'un intérêt croissant des partenaires de négociation pour la Déclaration et constitue un argument supplémentaire en faveur de son actualisation. Ces références des ACM à la Déclaration sur les EMN offrent à l'OIT la possibilité de soutenir les partenaires de négociation d'un ACM. » (Hadwiger 2016, p.63)

Les fédérations syndicales internationales de la CSI ont d'ailleurs créé en 1998 un modèle commun pour la signature d'un accord cadre international dans lequel elles ont fixé comme condition le fait que l'accord reconnaisse les normes de la *Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail de 1998* (SindNova 2017).

5. Une nouvelle approche ciblant et impliquant directement les entreprises

Depuis son arrivée, le directeur-général Ryder a amorcé un tournant en cherchant à mettre en œuvre une nouvelle approche des entreprises, terrain privilégié des relations de travail mais grandes absentes des institutions et processus historiques de l'OIT. En effet, elles ne sont ni destinataires des normes (à l'exception de la Déclaration MNE) ni contrôlées pour leur application.

Dans les discussions sur le respect et l'application des normes au CA de l'OIT, seuls les Etats sont mis en cause : il est d'ailleurs interdit de citer le nom d'une entreprise même lorsqu'elle est identifiée comme le lieu d'une infraction.¹⁸ Celles-ci ne sont présentes dans l'arène de l'OIT qu'au travers des représentants des organisations d'employeurs des différents pays, mais non directement.

L'initiative « Entreprises », l'une des sept *Initiatives du centenaire* de l'OIT, mises en place par le DG Ryder en 2013, vise explicitement à **renouveler les relations de l'OIT avec les entreprises et le secteur privé**. Dans cette ligne, l'OIT a adopté en juin 2014 une *Stratégie pour un plus ample engagement de l'OIT auprès du secteur privé* dans le but de « faire progresser l'agenda du travail décent ».

L'orientation a été à nouveau affirmée par le CA du BIT en mars 2016, qui a fait plusieurs recommandations en ce sens, demandant notamment de mieux intégrer l'engagement auprès du secteur privé dans l'ensemble des départements, bureaux et activités. Cet ensemble d'action en direction du secteur privé est présenté comme suit par le BIT (encadré 2.5).

¹⁷ « *a success would be that governments, employers, workers take ownership of the declaration* » (G. Roelans, séminaire interne du BIT, 5 avril 2017)

¹⁸ à la différence du Point de Contact National de l'OCDE dont le mécanisme de règlement des différends permet une plainte contre une entreprise

Encadré 2.5. L'Initiative Entreprises de 2013

« A travers un processus d'engagement direct et constructif, l'Initiative sur les entreprises a pour but de capitaliser sur cette expérience en identifiant les domaines dans lesquels l'OIT peut travailler avec les entreprises pour réaliser les objectifs de l'Organisation.

L'OIT se mobilise au côté des entreprises à travers tous ses objectifs stratégiques et dans toutes les régions du monde; elle coopère avec des entreprises de toutes les tailles, des petites et moyennes entreprises aux plus grandes multinationales.

L'Initiative repose sur un accord entre l'OIT et les entreprises de faciliter leur apprentissage mutuel. A travers l'Initiative, l'OIT améliore sa compréhension des réalités de l'entreprise pour gérer les questions de travail décent, tandis que les entreprises acquièrent davantage de connaissances des instruments pertinents et de l'expertise de l'OIT. Sur cette base, l'Initiative sur les entreprises opère dans trois grands domaines:

Politiques et pratiques relatives aux entreprises et aux chaînes d'approvisionnement

- Fourniture de conseils, d'informations et d'assistance aux entreprises sur les politiques et les pratiques qui relèvent du mandat de l'OIT
- Développement de réseaux d'entreprise, tels que le Réseau mondial «Entreprise et Handicap» de l'OIT, la Plate-forme sur le travail des enfants, le Réseau mondial des entreprises sur les socles de protection sociale, le Réseau mondial pour l'apprentissage et le prochain Réseau mondial des entreprises sur le travail forcé et la traite d'êtres humains.
- Fourniture d'une expertise et d'un savoir-faire au niveau de l'entreprise et aux niveaux sectoriel et intersectoriel sur la gestion des chaînes d'approvisionnement conformément aux principes du travail décent, comme avec le Programme Better Work de l'OIT et de la SFI.
- Apport d'un appui nécessaire au développement et à la mise en œuvre d'accords cadres internationaux.

Renforcement des connaissances et de la sensibilisation

- Recherche sur les tendances et les expériences dans le domaine des politique d'entreprise relatives à la responsabilité sociale des entreprises
- Examen des modèles de partenariat et d'engagement, y compris les partenariats public-privé avec les entreprises
- Organisation de tables rondes et d'ateliers de praticiens de la responsabilité sociale des entreprises
- Développement des connaissances de l'OIT sur les investissements socialement responsables
- Renforcement des relations avec les écoles de commerce et les institutions universitaires pertinentes

Initiatives internationales relatives au comportement des entreprises

- Affirmation d'un rôle plus visible et substantiel pour les conversations internationales de l'OIT sur la responsabilité sociale des entreprises, y compris la promotion de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale
- Engagement plus actif dans des initiatives internationales relatives au comportement des entreprises
- Fourniture d'orientations faisant autorité sur l'interprétation et l'application des instruments de l'OIT, y compris les normes et les déclarations de l'OIT, dans le cadre des initiatives internationales. »

Source : http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS_502364/lang--fr/index.htm (accès le 19/4/18)

Cette nouvelle orientation a été inscrite dans l'organigramme avec la création d'un nouveau département dédié aux entreprises au BIT. Il ne s'agit pas véritablement d'un renouveau des actions de l'OIT, plutôt d'un regroupement de ce qui existait dans différents départements sous forme éparpillée (entretien 5). Il s'agit surtout de marquer un changement de culture, avec une volonté de parler davantage aux entreprises, avec le langage de l'entreprise et d'être plus à l'écoute de leurs préoccupations. En interne, on considère que c'est aussi une opportunité pour l'OIT d'interagir avec les entreprises pour mieux saisir les problématiques auxquelles elles sont confrontées.

De nouveaux réseaux et plateformes ont été créés pour regrouper les entreprises autour d'enjeux spécifiques qu'elles affrontent : la lutte contre le travail des enfants, le handicap, l'apprentissage ou encore le socle de protection sociale.¹⁹

Le *Global Business Network for Social Protection Floors* illustre la volonté de l'organisation de mettre en avant le rôle des entreprises multinationales dans la promotion et l'expansion de la protection sociale, en accord avec l'objectif de développement durable de l'ONU sur ce thème : « *les employeurs devraient compléter et aider à stimuler le développement des systèmes publics de protection sociale* »²⁰ (entretien 8). Les entreprises françaises sont vues au BIT comme des exemples vertueux jouant un rôle actif dans la promotion du socle de protection sociale: L'Oréal est d'ailleurs citée à plusieurs reprises.

Cette logique de réseau fait écho aux attentes des représentants des employeurs français qui voient dans l'OIT une ressource à exploiter davantage (entretien 1) :

« l'OIT devrait être un lieu (...) où on aurait une plateforme d'échange pour les entreprises pour une meilleure action collaborative sur le terrain (...) donc les entreprises viendraient à l'OIT, échangeraient sur les opportunités et sur les défis »

« Donc les entreprises viendraient à l'OIT... ce qui permettrait aussi à l'OIT d'avoir une vision plus terrain sur la réalité des challenges et des défis qui sont ceux du terrain »

« les entreprises pourraient se rencontrer à l'OIT qui deviendrait un centre d'excellence en matière de recherche sur ce sujet parce qu'elle est le producteur des normes et elle a une vision globale, elle est implantée partout (...) elle a la capacité comme ça à mailler et à apporter des solutions sur le terrain. »

On peut cependant objecter que, pour l'heure, les réseaux pilotés par l'OIT restent plutôt euro-centrés et de taille très modeste par rapport à d'autres.

¹⁹ défini comme « *un ensemble de garanties élémentaires de sécurité sociale définies au niveau national visant à assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu qui ensemble garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale* » (<http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--fr/index.htm>, accès le 19/4/18)

²⁰ *Employers should « complement and help to stimulate further development of public social security systems »*

Le *Global Business and Disability Network* rassemble à peine une trentaine d'entreprises multinationales, 25 organisations d'employeurs et des réseaux nationaux. Le *Global Business Network for Social Protection Floors* rassemble 25 entreprises au début de l'année 2017²¹ (ILO 2017). A titre de comparaison, le *Global Compact des Nations Unies* (dont les objectifs sont certes plus englobants que les réseaux) quant à lui compte plus de 9600 entreprises en avril 2018.

D'autres formes de coopération avec le secteur privé se poursuivent. Des **partenariats publics-privés** (PPPs) avec des entreprises multinationales ont pour but de contribuer à réaliser les objectifs de l'OIT. Sur la période 2008-2015 ils sont au nombre de 251 (dont 12% localisés en Afrique et 50% à l'échelle globale).

C'est une source de financement importante pour l'OIT : les PPPs constituent la 5^e ressource extra-budgétaire en 2014-2015. Depuis 2008, ils sont encadrés par des principes directeurs (*guiding principles*) qui soulignent la nécessité d'une cohérence de leurs objectifs avec l'agenda du travail décent. En 2016 ces principes ont été revus pour lister 17 thèmes sur lesquels des PPPs peuvent être établis.

A un autre niveau, la coopération technique suit également cette logique d'interaction grandissante avec le secteur privé : le **programme Better Work** vise ainsi à articuler une dimension de contrôle et d'assistance technique pour une meilleure mise en œuvre des normes de l'OIT.

Enfin, un instrument spécifiquement dédié aux acteurs de l'entreprise se distingue dans ce paysage : le **ILO Helpdesk**. Créé en 2010 à la suite d'une divergence entre le message délivré par le BIT à Genève et un bureau pays, il offre un point d'accès unique pour les acteurs de l'entreprise, management, travailleurs et syndicats inclus.

L'objectif est de faciliter l'accès aux normes, de permettre aux acteurs de l'entreprise de mieux comprendre comment les principes et standards de l'OIT, au sens large, s'appliquent dans une situation donnée.

Le helpdesk reçoit des questions, auxquelles l'OIT s'efforce de répondre d'une seule voix grâce à un travail de coordination interne qui mobilise généralement différents départements, des spécialistes, ainsi que les unités interfaces avec les groupes travailleurs et employeurs, ACTRAV et ACTEMP. Les réponses qui sont faites ont la valeur d'un conseil d'expert (« *expert guidance* », entretien 8). Si le traitement est confidentiel, les réponses anonymisées sont publiées sur le site web afin d'être accessibles à tous.²²

Les questions et les profils des demandeurs ont évolué au cours du temps. Aujourd'hui ce sont surtout des EMN, 20% des demandes émanant des travailleurs. Elles concernent surtout des situations à l'échelle globale, en Afrique et Asie (centrale et de l'est). Les demandes traduisent parfois une confusion entre normes de l'OIT et législation nationale.²³

Les sujets abordés sont variés : ils concernent par exemple le salaire de subsistance, les politiques de non-discrimination, l'âge limite pour le travail des

²¹ ILO (2017) Progress report on the implementation of the Enterprise Initiative. Document for the ILO Governing Body 329th session, 9-23 March 2017

²² « *We try to create public goods* » (entretien 8)

²³ Rapport E. Sims pour le CA du BIT, mars 2017

mineurs dans des situations données. De plus en plus de questions sont attendues sur ce que signifie la « *due diligence* » pour les EMN.

L'ensemble de ces actions impliquant le secteur privé ou en direction des entreprises représente un sujet sensible à l'OIT. En conséquence, il fait l'objet d'un reporting renforcé. Ainsi l'unité MULTI du département Entreprise a une position particulière et rend compte directement au conseil d'administration du BIT (entretiens 8 et 9).

Chapitre 3

L'OIT et les autres producteurs de normes internationales du travail : convergence, concurrence et coopérations

Au vu du foisonnement d'instruments cherchant à réguler ou à influencer les pratiques des entreprises en matière de conditions de travail, de pratiques managériales et de dialogue social dans les chaînes de valeur, l'action de l'OIT et les obstacles qu'elle rencontre ne peuvent pas être analysés de manière isolée. Les normes sociales internationales constituent un véritable champ de régulation au sein duquel on peut observer des convergences et des divergences, des logiques de concurrence et des coopérations, des jeux de pouvoirs, des problèmes de coordination.

Du point de vue de la régulation de la mondialisation, il y a un enjeu de cohérence entre l'action de différentes organisations internationales. Il y a un enjeu de coordination entre action publique et régulation privée, par des organisations marchandes et par le marché. Mais il y a aussi des concurrences entre ces processus qui renvoient à des relations de pouvoir.

Enfin, la question de la coordination se pose également entre acteurs et instruments internationaux d'une part et acteurs responsables de la mise en œuvre des normes sociales internationales sur le lieu de travail dans les pays producteurs d'autre part. Au final, cela soulève la question des capacités des acteurs du management et du contrôle dans les pays dits « du sud » à s'approprier les normes.

Au-delà de la convergence ou de la divergence des normes portées par différentes organisations ou formes de régulation (publique ou privé, nationale, locale, transnationale ou régionale, universelles ou sectorielle, etc), la question qui se pose est celle de leur effectivité, autrement dit de leur mise en œuvre, et de leur efficacité à lutter contre les conditions de travail abusive et déplorables fréquemment rencontrées dans certains contextes locaux. Nous proposons ici des pistes pour appréhender ces enjeux, bien que le cadre de la recherche n'ait pas permis de mener une enquête empirique à ce niveau.

1. De multiples instruments internationaux redéfinissent les rôles et responsabilités des entreprises et des Etats

A l'instar de l'Organisation Internationale du Travail qui comme agence spécialisée de l'ONU depuis 1946, agit sur délégation de la communauté internationale, un grand nombre d'organisations internationales ou d'Etats s'attachent à produire des

normes du travail qui ont pour vocation de s'appliquer au-delà de leurs frontières, voire spécifiquement, en dehors de leurs frontières. Ces normes sont principalement produites dans le projet d'harmoniser les conditions de la concurrence socioéconomique internationale ou encore dans le but d'humaniser le travail et les conditions du travail dans l'espace le plus vaste possible sur la planète.

Cependant, dans certains cas, des normes internationales du travail sont également produites dans le cadre d'accords commerciaux entre deux ou plusieurs pays. En général, il s'agit d'accords qui mettent relations des pays du nord avec des pays du sud.

Le *Global Compact* est un processus de régulation internationale lancé par l'ONU en juillet 2000 dont l'originalité est double. D'abord, ce processus a la particularité de s'adresser aux entreprises – au motif d'assurer leur durabilité – ensuite, s'inscrivant à la suite de l'agenda du Millénaire des Nations unies, il a pour particularité de focaliser l'attention des acteurs et du public sur un petit nombre d'objectifs amenés à faire l'objet d'un suivi.

Il englobe des préoccupations environnementales et de développement durable, mais aussi relatives aux droits sociaux. Dans le domaine du travail, quatre objectifs ont été formulés à destination des entreprises :

- principe 3 : les entreprises sont invitées à respecter la liberté d'association et la reconnaissance effective aux négociations collectives ;
- principe 4 : l'élimination de toutes les formes de travail forcé et obligatoire ;
- principe 5 : l'abolition effective du travail des enfants ;
- principe 6 : l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Ces objectifs convergent avec les principes et droits fondamentaux de l'OIT. Relayé par les services diplomatiques de différentes nations et faisant l'objet d'un suivi par le biais de rapports, ce processus mobilise plus de 9000 entreprises et un grand nombre d'acteurs non marchands (ONG, acteurs publics).

Les *Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales*²⁴ adoptés par l'OCDE en 2011 sont une série de recommandations identifiées et diffusées par les 42 pays adhérents à la charte de l'OCDE et dont la mise en œuvre est censée appartenir aux gouvernements concernés. Il s'agit de principes qui sont mis à jour plus ou moins tous les 10 ans par l'organisation. Il sont au nombre de 17 et s'inscrivent aussi en lien avec les principes et normes définies par l'ONU.

De la même façon que le *Global Compact*, les principes élaborés dans le cadre du processus OCDE s'adressent directement aux entreprises et trouvent leur légitimation d'ensemble dans l'impératif de durabilité du développement économique. Il faut cependant signaler, qu'en dépit des proclamations sur les recoupements avec les normes onusiennes, les « principes directeurs » de l'OCDE ne mentionnent pas les libertés syndicales, ni les notions de travail décent, ni même leur contenu sous une autre formulation.

²⁴ <http://www.oecd.org/fr/investissement/mne/2011102-fr.pdf>

Tout au plus, sont mentionnées les notions de « *progrès économique, environnementaux et sociaux* », de « *droits de l'homme internationalement reconnus* », « *d'encourager la formation de capital humain* » ou enfin de ne pas déroger aux « *dispositifs législatifs concernant l'environnement, la santé, la sécurité, le travail, la fiscalité, etc.* ». Pour le reste, la suite du document est également rédigé de façon négative et incite principalement les entreprises à ne pas prendre de « *risques* », à ne pas occasionner « *d'incidence négative* ».

L'OIT elle-même est à la recherche de modalités efficaces à la fois de définition de normes internationales, de façon isolée ou en lien avec d'autres organisations internationales, mais aussi de modalités lui permettant de mettre en œuvre ces normes de façon efficace. Le BIT a, dans ce contexte, déployé un agenda de réflexion qui porte sur trois modalités d'action :

- la revitalisation des actions tripartites « classiques » ;
- l'implication dans des actions coordonnées avec l'ONU et l'OCDE ;
- la production d'un « code du travail international » qui pourrait être directement être incorporé dans les systèmes normatifs des Etats.

Par ailleurs, mais nous y reviendrons plus en détail dans la suite de notre analyse, l'OIT s'est également lancé dans des stratégies et des outils d'implémentation des normes internationales du travail, au plus près des branches, en mobilisant un grand nombre d'acteurs de ces branches (voir le point ultérieur sur le programme *Better Work*).

Enfin, d'autres **procédures de diffusion de normes internationales du travail sont intégrées à des accords commerciaux** ou sont posées comme des conditions à l'octroi d'aides au développement. Les Etats-Unis, la zone Nafta ou encore l'Union Européenne y ont recours régulièrement. En l'occurrence, la Communauté européenne (Union Européenne actuelle) a introduit des clauses portant sur le travail dans ses accords commerciaux depuis la Convention de Lomé II, à la fin des années 1970 (Tsogas, 2009). Ce type de normes, à la différence de celles diffusées par le *Global Compact* ou l'OCDE ne s'adresse pas aux entreprises, mais bien aux Etats. Elles sont en cela plutôt assimilables aux régulations OIT.

Aujourd'hui, des « clauses sociales », peu suivies dans les faits, sont intégrées non seulement aux accords bilatéraux ou régionaux, mais encore aux accords commerciaux multilatéraux, par exemple dans le contexte de l'Organisation Mondiale du Commerce. L'échec des clauses concernant le travail ou, plus largement, des clauses sociales dans les accords commerciaux est avant tout lié à la résistance des pays du sud qui y voient des barrières commerciales déguisées (Barraud de Lagerie, 2016).

2. Coordination, concurrence et coopération entre modes de régulation obéissant à des logiques diamétralement opposées. L'exemple des relations entre OIT et ISO.

Cette multiplication des instruments des organisations internationales et leur relative convergence sur certains points de contenu est à nuancer en fonction des logiques

qu'ils privilégient : celles-ci poussent parfois dans des directions diamétralement opposées.

Ainsi dans leurs textes respectifs à destination des multinationales, l'OCDE met en avant la nécessité pour les entreprises contrôler et réduire les risques pesant sur leur performance, tandis que l'OIT a pour objectif la protection des travailleurs.

De même, la **rivalité** qui s'est manifestée à plusieurs reprises **entre normes ISO** (standards volontaires mis en œuvre par les entreprises) **et normes de l'OIT** (standards obligatoires, mais dont l'application en pratique est difficilement contrôlable dans certains Etats) met en évidence la différence de conception entre une *logique de management des risques* au service de la compétitivité de l'entreprise s'appuyant sur la certification et une *logique d'application de normes négociées* dans un cadre tripartite qui se trouve de plus en plus contestée au sein de l'OIT (voir l'affaire du droit de grève et la difficulté à adopter de nouvelles normes).

L'importance croissante prise par la normalisation reflète l'expansion des mécanismes de régulation par les marchés qui va de pair avec l'effacement des régulations étatiques découlant d'une orientation néolibérale mettant l'accent sur le retrait de l'Etat. Les normes en matière de responsabilité sociale (norme ISO 26000) de protection de l'environnement (norme ISO 14001) et plus récemment de santé au travail (norme ISO 45001) participent de ce processus par lequel les entreprises préfèrent s'autoréguler en donnant des preuves de bonne conduite (souvent a minima) que d'être soumises à des régulations étatiques ou internationales s'imposant à elles. Ces normes sont décrites dans l'encadré 3.1 ci-après.

Encadré 3.1. Les normes ISO de responsabilité sociale et environnementale

ISO 26000 – Responsabilité sociétale

Les entreprises et les organisations n'opèrent pas dans le vide. La manière dont elles s'inscrivent au cœur de la société et de leur environnement est un facteur décisif pour la poursuite de leurs activités. C'est du reste un paramètre toujours plus utilisé pour évaluer leur performance globale.

ISO 26000 donne des lignes directrices aux entreprises et aux organisations pour opérer de manière socialement responsable. Cela signifie agir de manière éthique et transparente de façon à contribuer à la bonne santé et au bien-être de la société.

<https://www.iso.org/fr/iso-26000-social-responsibility.html>

ISO 14000 – Management environnemental

La famille de normes ISO 14000 donne des outils pratiques aux entreprises et aux organisations de tous types qui souhaitent maîtriser leurs responsabilités environnementales. ISO 14001:2015 et ses normes connexes comme ISO 14006:2011 se concentrent sur les systèmes de management environnemental dans cette optique. Les autres normes de la famille traitent d'aspects spécifiques tels que l'audit, la communication, l'étiquetage et l'analyse du cycle de vie, ainsi que des enjeux environnementaux ayant une incidence sur le changement climatique.

ISO 14001:2015, qui définit les critères d'un système de management environnemental, se prête à la certification. Elle trace un cadre qu'une entreprise ou une organisation peuvent appliquer pour mettre sur pied un système efficace. Tout type d'organisation, quels que soient ses activités ou son secteur, peut l'utiliser.

La norme ISO 14001:2015 donne à la direction, au personnel et aux parties prenantes extérieures l'assurance que l'impact environnemental fait l'objet de mesures et d'améliorations.

<https://www.iso.org/fr/iso-14001-environmental-management.html>

ISO 45001 - Santé et sécurité au travail

Chaque jour, plus de 7 600 personnes perdent la vie des suites d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle – soit plus de 2,78 millions de décès par an*.

Compte tenu des pertes liées aux retraites anticipées, à l'absentéisme et à la hausse des primes d'assurance qui en découlent, les maladies ou accidents liés au travail représentent un fardeau important pour les employeurs comme pour l'économie au sens large.

L'ISO a élaboré une nouvelle norme – ISO 45001 – relative aux systèmes de management de la santé et de la sécurité au travail dans le but d'alléger cette contrainte pour les organisations, en établissant un cadre de référence pour l'amélioration de la sécurité des travailleurs, la réduction des risques sur le lieu de travail et la création de conditions de travail meilleures et plus sûres dans le monde entier.

Le texte de la norme était développé par un comité d'experts spécialisés dans les domaines de la santé et la sécurité au travail (SST), et suit la structure commune aux autres normes de systèmes de management telles qu'ISO 14001 et ISO 9001. Il tient également compte d'autres normes internationales dans ce domaine comme [OHSAS 18001](#), les principes directeurs [ILO-OSH](#) de l'Organisation internationale du travail, diverses normes nationales et les normes internationales du travail et les conventions de l'OIT.

<https://www.iso.org/fr/iso-45001-occupational-health-and-safety.html>

ISO 20400 - Achats responsables

ISO 20400:2017 fournit aux organisations, quelle qu'en soit la taille ou l'activité, des lignes directrices pour intégrer la responsabilité sociétale dans leur processus achats, comme décrit dans l'ISO 26000. Elle est destinée aux parties prenantes impliquées dans ou impactées par les décisions et processus achats.

(extraits du site ISO)

La norme ISO est un standard volontaire défini par un organisme privé qui agit comme un *broker*, un intermédiaire rassemblant les parties prenantes et facilitant un compromis sur les modalités de la norme.

« La normalisation suit (...) une « séquence volontariste » : l'identification d'un problème donne lieu à une concertation pour définir une solution, qui est ensuite inscrite dans un dispositif pour sa mise en œuvre – sauf cas particulier d'instrumentation par les pouvoirs publics, une norme technique est d'application volontaire. » (Barraud de Lagerie 2011)

« la norme est ainsi « une solution aux problèmes répétitifs », par « le fait qu'une masse critique d'acteurs économiques choisissent de s'en servir pour orienter leurs actions. L'engagement d'acteurs dans le processus de normalisation dépend donc de leur anticipation de l'efficacité de la norme à devenir une institution économique. » (ibid.)

Les normes sociales prennent ainsi l'apparence formelle de standards industriels ou commerciaux, mais dans les faits, ne sont pas contraignants et demeurent souvent

des codes de bonne conduites ou des chartes, ou alors ressemblent à des guides pratiques. La construction de la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociale visait un double objectif : « *donner une définition unique de la responsabilité sociale et promouvoir l'engagement des entreprises dans des démarches conformes à cette catégorie* » (Barraud de Lagerie 2011). C'est un exemple emblématique de l'ambiguïté des normes sociales en dépit du grand nombre de pays – 90 – et d'organisations qui ont été associés (Capron 2013). Alors même que le *Global Compact* de l'ONU, l'OIT ou encore la Confédération Syndicale Internationale ont été associés, les résultats et le contenu de la norme ISO 26000 sont confus et peu explicites en matière de standards du travail, de négociations collectives ou encore même en matière de libertés syndicales.

Les processus d'élaboration des normes, entre 2005 et 2010 pour la norme ISO 26000, entre 2013 et 2018 pour la norme ISO 45001 venant d'être adoptée, donnent à voir les relations tendues entre l'OIT et la normalisation ISO.

Nous nous intéressons ici à leur processus de construction, qui comprend une phase de consultation et une phase d'élaboration de la norme faisant intervenir de multiples acteurs représentant les parties prenantes dans un « *dispositif de négociation entre intérêts divergents* » (Fouilleux 2013).

L'OIT et l'ISO rivalisent par des mécanismes très différents d'inclusion des « *parties prenantes* » dans leurs processus d'élaboration des normes, qui reflètent deux philosophies opposées s'appuyant sur l'idée de démocratie sociale pour la première celle de démocratie technique pour la seconde (Gasnier 2017). Chacun a sa propre légitimité, l'OIT la tirant du tripartisme et de sa mission de rééquilibrer le dialogue en faveur de la justice sociale et l'ISO d'une inclusion élargie.

L'ISO assoit sa légitimité sur une conception large de l'association des parties prenantes à la définition de la norme puisqu'elle inclut l'ensemble des parties prenantes (employeurs, travailleurs, consommateurs, ONG représentants des groupes variés, experts tirant leur légitimité de leur proximité avec le monde de l'entreprise) (Louis et Ruwet 2016, Gasnier 2017, p.23).

L'OIT se limite aux « *partenaires sociaux* » et rétorque que l'ISO ne rend pas de compte à ses parties prenantes et fait valoir que les obligations qu'elle a défini en matière de santé au travail s'imposent aux gouvernements qui doivent les mettre en œuvre en partenariat avec les employeurs et les travailleurs (Gasnier 2017).

L'ISO se pose ainsi en organisation plus inclusive que l'OIT car « *dans le processus ISO, toutes les parties prenantes ont le droit d'être représentées* », il y a « *plus de pluralité* », on peut « *entendre tous les points de vue* » ; « *le processus est conduit par l'idée de consensus entre les parties intéressées* » (manager ISO en charge de ISO 45001, cité par Gasnier 2017, p.22). L'OIE, organisation internationale des employeurs, a vu dans le processus de définition d'une norme ISO une opportunité pour contourner l'OIT en investissant un forum où les employeurs estiment que leurs intérêts sont davantage pris en compte (ibid.).

Pour l'OIT, le danger est que l'ISO supplante ses propres normes comme références dans les traités commerciaux et autres dispositifs. Il y a cependant une interdépendance entre les deux organisations. « *L'ISO a besoin de la respectabilité sociale et de la légitimité universelle de l'OIT, tandis que l'OIT cherche l'efficacité et*

la proximité avec le monde de l'entreprise, généralement associées aux normes ISO » (Louis et Ruwet 2016, p.546, cité par Gasnier 2017, traduction de l'auteur).

3. La mise en œuvre des normes dans les chaînes de valeur mondiale : les leçons à tirer des développements de la régulation privée

Les codes de conduite et les audits sociaux représentent également une forme de production de normes sociales internationales en ce qu'ils ont pour objectif d'inciter un nombre croissant d'entreprises à respecter des normes définies et adoptées par un ensemble d'acteurs. Initiés par des mouvements citoyens, surtout aux Etats-Unis, dans les années 1990, dans le cadre d'un débat public important sur les *sweatshops* (ateliers clandestins se livrant à une surexploitation des travailleurs), les audits sociaux ont bénéficié, précisément en raison de leur audience publique forte, d'un soutien décidé des Etats occidentaux (Barraud de Lagerie 2016).

Trois réseaux, représentant des initiatives d'origine géographique différente, méritent d'être mentionnés :

- La *Fair Labor Association* est un réseau initié dans diverses grandes universités américaines qui a développé un code de conduite à destination des entreprises occidentales dans le but de les inciter à assainir et clarifier le choix de leurs fournisseurs. Le gouvernement fédéral américain sous la présidence de Bill Clinton a apporté un large soutien à cette initiative ;
- L'*Ethical Trading Initiative* est une version britannique, qui a cependant reçu le soutien de diverses ONG, entreprises, mais aussi syndicats, ainsi que celui du gouvernement du Royaume-Uni ;
- La *Business Social Compliance Initiative* correspond à la version européenne des audits sociaux, portée par l'association du commerce européen (FTA). Proche de l'initiative « clause sociale » développée par la Fédération du Commerce et de la distribution française, cette initiative, dans le cas européen, fortement influencée par les entreprises surtout du secteur de la grande distribution – quelques ONG ou encore l'Unicef ont été associées – a reçu le soutien de l'Union Européenne et de différents pays-membres.

Les normes déployées par ces différents réseaux diffèrent peu les uns des autres et peuvent sembler plutôt complètes en regard des normes ISO 26000 par exemple. Dans les trois corpus, on retrouve les principes de la liberté d'association, la reconnaissance de la négociation collective, le refus des discriminations, l'interdiction du travail forcé ou des enfants, la rémunération intégrale du travail ou encore le respect de l'hygiène et de la sécurité. Tout au plus, on trouve dans le corpus des normes américaines et européennes mention des enjeux de sécurité sociale qui sont absents des normes britanniques.

Les processus d'audit social ont remporté un grand succès auprès des entreprises du Nord et devaient leur servir d'outil de gestion dans les relations avec leurs fournisseurs, souvent implantés au sud. Les difficultés rencontrées par ces audits ont porté sur la mise en œuvre et le contrôle. Des entreprises d'audit internationales – parfois parmi les plus connues – ont développé des services spécialisés de contrôle des entreprises signataires et on travaillé sur la base de check-lists, parfois détaillées, censées objectiver la réalité des situations locales.

Dans la plupart des cas cependant, l'insuffisance des personnels envoyés sur place – à peine une deux journées / personne –, leur accès limité aux zones de l'entreprise et aux documents volontairement ouverts par le management, ou l'inexistence de représentants indépendants des salariés capables de porter des plaintes de façon active sont des limites qui ont largement décrédibilisé l'ensemble de ces processus (voir aussi Locke 2013). Sur d'autres terrains plus proches de nous, des travaux ont montré que l'audit et la certification ISO 45001 en santé au travail conduisent à un déplacement d'objet qui a pour effet d'éloigner les discussions des problèmes qui sont à leur origine : les auditeurs sont mandatés pour examiner non pas les réalités de la santé au travail mais le système de management des risques relatifs à la santé au travail susceptibles d'affecter la performance de l'entreprise (Gasnier 2018).

Suite au **drame du Rana Plaza** au Bangladesh en 2013 qui a occasionné la mort de près de 1150 personnes et un grand nombre de blessés dans une usine textile qui fournit de nombreuses enseignes occidentales bien connues, l'agenda a été relancé, en particulier sur la sécurité du travail. L'*Alliance for Bangladesh Worker Safety* a notamment été encouragée par le gouvernement américain, ainsi que des ONG et des entreprises de ce pays.

Un accord international exceptionnel sur la sécurité des bâtiments au Bangladesh (*Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*) a été adopté en 2013 pour une période de cinq ans, et récemment renouvelé. Il prévoit des procédures d'inspections mais aussi de plaintes, et associe les syndicats à sa gouvernance. L'accord a été signé par plus de 200 marques, distributeurs et importateurs de 20 pays d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie se fournissant au Bangladesh, deux fédérations syndicales (IndustriAll et UNI Global), 8 syndicats bangladais et 4 ONG comme observateurs.²⁵ L'OIT est associée à sa gouvernance mais n'en est pas l'initiatrice.

Ces processus de régulation privée se sont donc construits en réaction à des événements dramatiques, en dehors des régulations étatiques et des organisations multilatérales, à la fois pour pallier à leurs défaillances et leurs impasses (notamment celles des gouvernements et des administrations de contrôle des pays du Sud, mais aussi celles de l'OIT) et pour répondre aux préoccupations des consommateurs.

L'OIT intervient cependant de longue date dans ce champ, sans réelle prise sur la mise en œuvre des normes par les entreprises, que ce soit en matière de sécurité et santé au travail ou dans d'autres domaines. Le programme de coopération technique *Better Work* a été conçu comme une initiative de l'OIT inscrite dans la continuité des audits sociaux destinés à faciliter cette mise en œuvre et à tirer les leçons des insuffisances des audits sociaux. La description suivante s'appuie sur une étude qui en rend bien compte (Barraud de Lagerie 2016).

Le programme *Better Work* est la suite d'une clause commerciale entre les USA et le Cambodge datant du début des années 2000, qui a ensuite fait l'objet d'une généralisation volontaire de la part du gouvernement cambodgien, puis d'une demande des Etats-Unis à l'OIT de prise en charge du contrôle des entreprises cambodgiennes impliquées (filères textile). Cela a donné lieu à un premier programme au Cambodge sous le nom *Better Factories*.

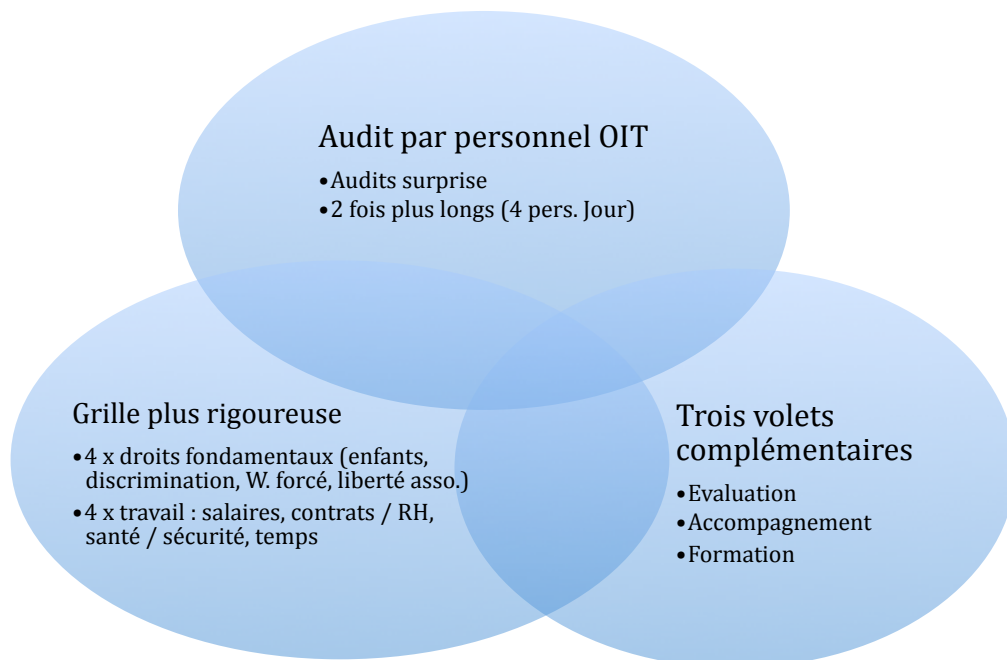
²⁵ <http://bangladeshaccord.org>

Better Work est le développement de cette coopération, étendue du textile à la chaussure et à 8 pays (Cambodge, Jordanie, Haïti, Vietnam, Lesotho, Indonésie, Nicaragua). *Better Work* est un programme commun à l'OIT et à une société financière (IFC), seuls représentés au CA. Un conseil consultatif large comprend des représentants de plusieurs pays (Suisse, Etats-Unis, Danemark, Pays-Bas), d'organisations syndicales (ITUC, IndustriALL), d'organisations d'employeurs (IOE, USCIB, BSR), d'acheteurs internationaux (H&M par exemple).

Ce programme a en partie été pensé comme une réponse aux défauts des audits sociaux. Il cherche ainsi à la fois à produire une évaluation plus affûtée des entreprises (personnel OIT, 4 personnes/jour de présence dans l'entreprise, checklist plus complète et nécessitant l'accès à des informations plus larges de la part des entreprises, pratiques d'audits surprises ne permettant pas au management de se préparer), mais surtout à construire un dialogue d'accompagnement des entreprises qui implique des représentants des salariés.

Enfin, un volet formation est censé compenser les déficits en la matière au sein de l'entreprise. Les contenus touchent alors surtout aux enjeux de gestion RH et de droit du travail, de sécurité ou encore de santé. Les évolutions les plus récentes de *Better Work* consistent à développer une logique « coaching », axée sur le conseil, plutôt qu'une logique de contrôle au sens strict, de façon à améliorer le lien avec les entreprises (voir schéma suivant).

Schéma : *Better Work*, de la logique de contrôle à la logique d'assistance technique



Un travail d'enquête complémentaire, différent, localisé dans les pays concernés par le programme, serait nécessaire pour mettre en évidence ce que cette évolution

implique sur le terrain, et les cas échéant évaluer son impact en terme d'amélioration des conditions de travail au niveau local. Cela va au-delà du champ de l'étude.

Conclusion

L'Organisation Internationale du Travail reste aujourd'hui sans conteste un forum unique en son genre où la régulation de la mondialisation est l'objet de débats et de discussions entre représentants des gouvernements des différents pays du monde, représentants du monde de l'entreprise et représentants du monde du travail. Mais l'ampleur du champ qu'elle couvre est à la fois une force et une faiblesse lorsqu'il s'agit de se mettre d'accord sur les moyens d'action et les modalités effectives de régulation internationale du travail.

L'enjeu pour l'OIT aujourd'hui n'est plus d'élaborer des normes isolément mais de participer à un régime émergent de régulation du travail à même de conduire à la mise en œuvre de normes minimales dans les chaînes mondiales d'approvisionnement. L'agenda du « travail décent » s'inscrit dans cette perspective englobante en affirmant la place centrale de l'OIT dans ce processus. Mais en dépit d'avancées récentes, la régulation publique sur le « travail décent » dans d'autres espaces que l'Etat ne fait pas consensus. Elle n'est l'objet que d'un consensus limité, dans certains pays d'origine des entreprises multinationales donneuses d'ordre, principalement en Europe, et lorsqu'il s'agit de lutter contre les pires formes d'exploitation que sont le travail forcé et le travail des enfants.

L'analyse des dispositifs transnationaux de délibération sur ces sujets et des processus d'élaboration de normes internationales au sein de l'OIT ou de normes transnationales dans d'autres cadres doit s'intéresser aux relations de pouvoir qui s'y jouent et qu'ils perpétuent (Fouilleux 2013). Elle nécessite de distinguer les « *institutions qui encadrent les interactions et débats entre acteurs* », ou règles du jeu, les institutions et normes qu'elles produisent, et les acteurs (individus, groupes d'individus, organisations) qui évoluent et interagissent dans ces cadres et autour de ces dispositifs.

Dans l'arène de l'OIT, le processus d'élaboration de normes se heurte à des points de conflits récurrents sur plusieurs points: la définition des contours de la responsabilité de l'entreprise, la définition de la relation d'emploi, les divergences entre pays industrialisés donneurs d'ordre au nord et pays producteurs au sud, la question de l'universalité et d'une gouvernance uniforme versus la prise en compte des différents niveaux de développement, d'industrialisation et de tertiarisation des différents pays. Qu'il s'agisse d'opérationnaliser ce qu'est le « travail décent », d'élaborer une nouvelle convention pour réguler les chaînes mondiales de valeur, ou de sanctionner le non-respect du droit de grève, des intérêts divergents s'affrontent et sont susceptibles de faire obstacle à la régulation internationale.

L'étude des processus de discussion et d'élaboration de nouveaux instruments porteurs d'une nouvelle approche du secteur privé continue de mettre en évidence ces clivages. Mais elle témoigne aussi d'une capacité d'innovation de l'organisation

qui tente de se réinventer et de renouveler son approche de la régulation de la mondialisation. Ces nouveaux instruments sont susceptibles de faire évoluer les rapports de pouvoir.

Enfin, s'il importe de situer l'OIT dans le temps long et d'étudier les développements récents à la lumière de l'histoire de l'organisation et de ses missions et structures originelles, il importe tout autant, à l'heure de la globalisation de penser les problématiques qu'elle affronte en relation avec les développements que l'on observe dans d'autres organisations internationales et formes de régulation, y compris celle portées par des acteurs du secteur privé ou les législations nationales visant à réguler les activités extraterritoriales des entreprises sous l'angle du devoir de vigilance.

Table des encadrés, graphiques et schémas

| | |
|--|----|
| Encadré 1.1. Les normes internationales du travail produites par l'OIT | 16 |
| Encadré 1.2. Les 8 conventions fondamentales de l'OIT | 16 |
| Encadré 1.3. Les Déclarations de l'OIT en vigueur en 2018 | 17 |
| Graphique : Etats ayant ratifié les conventions des « droits fondamentaux » | 19 |
| Encadré 1.4. La Déclaration de 1998 et le processus de suivi | 20 |
| Encadré 1.5. Le conflit sur le droit de grève : un récit édulcoré | 23 |
| Encadré 1.6. La mission de la Confédération syndicale internationale | 26 |
| Encadré 1.7. Les objectifs de l'Organisation Internationale des Employeurs | 27 |
| Encadré 2.1. Chronologie : une décennie de discussions sur les indicateurs du travail décent (1999-2008) | 31 |
| Encadré 2.2. Les indicateurs du travail décent: les dimensions retenues | 33 |
| Encadré 2.3. Les revendications de la CSI pour la discussion de 2016 | 35 |
| Encadré 2.4. Stratégie de diffusion de la nouvelle déclaration sur les multinationales | 40 |
| Encadré 2.5. L'Initiative Entreprises (2013) | 42 |
| Encadré 3.1. Les normes ISO de responsabilité sociale et environnementale | 50 |
| Schéma : <i>Better Work</i> , d'une logique de contrôle à celle d'assistance technique | 55 |

Liste des entretiens réalisés

Acteurs (mandants et OIT)

1. Représentante du MEDEF à l'OIT, Paris, 10 février 2017
2. Directeur du bureau du BIT en France, 10 février 2017
3. Titulaire du mandat travailleur au CA du BIT pour la France (CGT), Paris, 27 février 2017
4. Ancien titulaire du mandat travailleur au CA du BIT pour la France (FO), Paris, 15 mars 2017
5. Directeur adjoint du département Entreprise du BIT, fonctionnaire de l'OIT, ancien MEDEF, Genève, 5 avril 2017
6. Représentant du gouvernement français au CA du BIT, Paris, 13 avril 2017
7. Responsable du suivi de l'OIT, service international de la CFDT, Paris, 9 novembre 17
8. Manager du ILO Helpdesk, fonctionnaire de l'OIT, Genève, 14 novembre 2017
9. Chef de l'unité MULTI, département Entreprise, fonctionnaire de l'OIT, Genève, 14 novembre 2017
10. Senior specialist, social dialogue department, contractuel de l'OIT, Genève, 14 novembre 2017
11. Responsable Afrique & Moyen-Orient, service international de la CFDT, Paris, 4 décembre 2017

Chercheurs, experts

12. Thomas Cayet, chercheur en histoire, spécialiste du BIT, Paris, octobre 2016
13. Marie-Ange Moreau, professeur de droit, université de Lyon, entretien téléphonique, janvier 2017
14. Pauline Barraud de Lagerie, Maître de conférences en sociologie, Université Paris-Dauphine, Paris, mars 2017
15. Marieke Louis, Maître de conférences en science politique, Science Po Grenoble, avril 2017

16. Arnaud Mias, Maître de conférences en sociologie, avril 2017

Séminaires & colloques

Entretiens France-BIT 2016, Collège de France, Paris, 21 octobre 2016

Séminaire Penser le Multilatéralisme Sciences Po, CERI, mars 2017 (Intervention d'Emmanuel Julien)

Conférence sur l'Avenir du Travail, BIT, Genève, avril 2017

ILO staff seminar, The revised MNE Declaration, BIT, Genève, avril 2017 (Intervention de G. Roelans)

Références

- Anker, Richard et al. (2002) Measuring Decent Work with Statistical Indicators. Policy Integration Department, Statistical Development and Analysis Group, Working Paper No. 2, October 2002
- Barraud de Lagerie, Pauline (2011) "Quand l'efficacité anticipée d'une institution entrave sa pleine genèse. La construction de la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociale". In Pierre François (dir.) *Vie et mort des institutions marchandes*, Presses de Sciences Po
- Barraud de Lagerie, Pauline (2016) « Chaînes globales de valeur et audit social » BIT, Département Recherche, Document de travail n°8.
- Bayart, Jean-François (2004). *Le gouvernement du monde – Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard.
- BIT (1999) Un travail décent. Rapport du Directeur-Général à la Conférence internationale du Travail, 87e
- BIT (2013) Stratégie pour un plus ample engagement de l'OIT auprès du secteur privé. Document présenté à la 319e session du Conseil d'administration du BIT, 16-31 octobre 2013
- BIT (2014) Stratégie pour un plus ample engagement de l'OIT auprès du secteur privé. Document présenté au Conseil d'administration du BIT, 321e session, Genève, 13 juin 2014
- BIT (2017) Rapport sur le Helpdesk pour le Conseil d'administration, ILO Helpdesk / E. Sims
- Blanchard, Francis (2004) *L'Organisation internationale du travail. De la guerre froide à un nouvel ordre mondial*. Paris, éditions du Seuil
- Bonvin, Jean-Michel (1998) *L'organisation internationale du travail. Etude sur une agence productrice de normes*. Paris, PUF
- Capron, Michel (2013). ISO 26000 In : Dictionnaire critique de la RSE [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion. <http://books.openedition.org/septentrion/6571>
- Desrosières, Alain (2008) « La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve. Introduction » in *Pour une sociologie historique de la quantification*. Paris, Presses des Mines, p. 7-20
- Desrosières, Alain (2008) « Refléter ou instituer : l'invention des indicateurs statistiques », in *Pour une sociologie historique de la quantification*. Paris, Presses des Mines, p. 187-203

Fouilleux, Eve (2013), « Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération », *Gouvernement et Action Publique*, Vol.2, n°1 janvier-mars, p.93-119.

Gasnier, Camille (2017) « Elaboration d'une norme internationale de management de la santé des travailleurs : privatisation ou nouvelle forme de gouvernement transnational des conditions de travail ? » *Cahiers internationaux de sociologie de la gestion* N°16, avril 2017, p. 11-37

Gasnier, Camille (2018) *Gouverner le social par les normes transnationales ? Audit, gestion des risques et conditions de travail en entreprise*. Thèse de doctorat en sociologie, EHESS

Ghai, Dharam (2003) « Travail décent : concept et indicateurs » *Revue internationale du travail* vol.142 (2003), n°2

Graz, Jean-Christophe (2010) *La gouvernance de la mondialisation*. Paris, La Découverte

Guilbaud, Auriane (2015) *Business Partners. Firms privées et gouvernance de la santé*. Paris, Presses de Sciences Po

Hadwiger, Felix (2016) *Global framework agreements. Achieving decent work in global supply chains. ILO Background paper*

Halpern, Charlotte et Le Galès, Patrick (2011), « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne » *Revue française de science politique* 2011/1 (vol. 61), p. 51-78

ILO (2008) Report I General Report, 18th International Conference of Labour Statisticians Geneva, 24 November–5 December 2008

ILO (2017) Progress report on the implementation of the Enterprise Initiative. Document for the ILO Governing Body 329th session, 9-23 March 2017

ILO Governing body (CA) *Report of the Director-General to the 303rd session of the Governing Body: Third Supplementary Report, Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work*, novembre 2008

Kott, Sandrine et Droux, Joëlle (2013) *Globalizing social rights. The ILO and beyond*, London, Palgrave, 2013

Lascoumes, Pierre, et Louis Simard. « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. vol. 61, no. 1, 2011, pp. 5-22.

Locke, Richard (2013) *The Promise and Limits of Private Power. Promoting Labor Standards in a Global Economy*. Cambridge University Press

Louis, Marieke (2000), *L'OIT et le travail décent*, Mémoire, Paris, Sciences Po

Louis, Marieke (2016) *Qu'est ce qu'une bonne représentation ? L'organisation internationale du travail de 1919 à nos jours*. Dalloz

Louis, Marieke et Maertens, Lucile, « Des stratégies de changement dans les organisations internationales : une analyse comparée du HCR et de l'OIT », *Études internationales*, volume XLV, no 2, juin 2014

- Maupain, Francis (2012) *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière: peut-on réguler sans contraindre?* BIT, Institut international d'études sociales
- Moreau, Marie-Ange (2006) *Normes sociales, droit du travail et Mondialisation*, Dalloz, collection « A droit ouvert », 2006, 460 pp
- OCDE (2011) *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*
- OIT (2008) Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable [Declaration on Social Justice for a Fair Globalization], adoptée par la 97e CIT le 10 juin 2008
- Petiteville, Franck et Smith, Andy (2006) « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique* 2006/3 (vol. 56), p. 357-366
- Raustiala, Kal ; Victor, David (2004) « The Regime Complex for Plant Genetic Resources » *International Organization*, 58(2), 277–309.
- SindNova (2017), Synthèse de l'étude Euride. Avril 2017
- Smith, Andy (2013) « Chapitre 20. L'analyse des politiques publiques » in Balzacq, Thierry et al. *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, p.439-466
- Standing, Guy (2008) "The ILO: an Agency for Globalization?" *Development and Change* 39(3): 355–384 (2008).
- Thibault, Bernard (2016) *La troisième guerre mondiale est sociale*. Editions de l'Atelier
- Trebilcock, Anne (2015) « Due diligence on labour issues – Opportunities and limits of UN Guiding Principles on Business and Human Rights » in Blackett, Adelle and Trebilcock, Anne (eds) *Research Handbook on Transnational Labour Law*. Cheltenham, Edward Elgar, p. 93-107
- Tsogas, George (2009). « International Labour Regulation: What Have We Really Learnt So Far? ». *Industrial Relations*, n°1, vol. 64, pp. 75-94.