Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

2 | 2019

L'ubérisation du travail

L'Organisation internationale du travail : entre avenir du travail et interrogations sur son avenir

Alexandre Charbonneau

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/2070>

DOI : 10.4000/rdctss.2070

ISSN : 2262-9815

Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2019

Pagination : 108-113

ISSN : 2117-4350

Référence électronique

Alexandre Charbonneau, « L'Organisation internationale du travail : entre avenir du travail et interrogations sur son avenir », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 2 | 2019, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 11 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/2070> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.2070>

Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL : ENTRE AVENIR DU TRAVAIL ET INTERROGATIONS SUR SON AVENIR

La célébration du Centenaire de l'Organisation internationale du travail (OIT)² est l'occasion de nombreuses initiatives qui vont venir marquer l'année 2019 : publications, colloques internationaux³ et, sur le plan normatif, une campagne de ratification⁴ qui devrait notamment permettre d'obtenir la mise en œuvre universelle de la convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants de 1999. Ces initiatives témoignent évidemment de la longévité⁵ et de l'actualité du projet porté par l'OIT, mais ne doivent pas masquer les inquiétudes profondes qui demeurent quant à l'avenir de l'Organisation.

En effet, celle-ci est confrontée à plusieurs défis de taille, qui montrent à quel point grand âge et expérience s'accompagnent malheureusement souvent d'une santé fragile... Deux principales crises viennent ainsi obscurcir cet anniversaire. La première, interne, découle directement des tensions qui sont nées au début des années 2010 sur la définition et la portée du droit de grève, telles qu'elles avaient été dégagées par les organes de contrôle de l'Organisation (Commission d'experts, Comité de la liberté syndicale, Commission pour l'application des normes internationales). Soulevant des questions cruciales sur l'interprétation des normes internationales du travail, l'indépendance des organes de contrôle et l'autorité de leurs commentaires et décisions, cette crise a débouché sur l'adoption et la mise en œuvre d'une initiative sur les normes, visant à « améliorer la pertinence des normes internationales du travail au moyen d'un mécanisme d'examen des

- 1 Les propos développés dans cette contribution n'engagent que leur auteur et ne sauraient en aucun cas exprimer les vues de l'Organisation qui l'emploie.
- 2 Voir le portail consacré au Centenaire de l'OIT : <https://www.ilo.org/100/fr/>
- 3 Citons le colloque *Le travail au XXI^e siècle : Droit, techniques, écoumène*, organisé au Collège de France les 26 et 27 février 2019 (<https://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/symposium-2019-02-26-09h15.htm>); *Le droit en faveur de la justice sociale*, organisé par le Bureau du Conseiller Juridique du Bureau international du travail du 15 au 17 avril 2019 (<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/law-for-social-justice/lang-fr/index.htm>) et *L'organisation internationale du travail en actions depuis 100 ans*, organisé notamment par l'Université Panthéon-Sorbonne, avec le concours du Ministère du travail et de l'AFOIT (<https://iloparis2019.sciencesconf.org/>).
- 4 <https://www.ilo.org/global/standards/campaigns/centenary-ratification/lang-fr/index.htm>
- 5 Parmi les publications récentes, les travaux de S. Kott, de l'Université de Genève, méritent de retenir l'attention en ce qu'ils participent d'un renouvellement des études historiques consacrées au travail de l'Organisation. Voir en particulier, l'ouvrage S. Kott et J. Droux (dir.), *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond*, Palgrave Macmillan/ILO Century series, 2013.

normes et à renforcer le consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité »⁶. Si cette initiative a permis aux organes de contrôle de continuer à fonctionner, elle traduit en réalité un compromis en renouvellement permanent plutôt qu'un consensus durable des mandants sur cette fonction essentielle⁷.

En externe, la crise est celle plus large du multilatéralisme. Dans un contexte de réforme des Nations Unies⁸, l'OIT et ses valeurs doivent trouver leur place dans une action internationale entièrement tournée vers la réalisation des objectifs du développement durable (*SD Goals*) de l'Agenda 2030⁹. Il s'agira, très concrètement, d'être en mesure de rendre compte, dans quelques années, des progrès accomplis par l'ensemble du système des Nations Unies auquel l'OIT appartient, en matière de mise en œuvre de l'Agenda. En d'autres termes, l'allocation de ressources financières va très largement être conditionnée à la démonstration que l'action des agences, institutions et organisations membres de ce système participe à l'effort commun. L'OIT contribue à plusieurs objectifs portés par l'Agenda 2030, même si un objectif semble plus particulièrement correspondre à son mandat : il s'agit de l'objectif 8 - travail décent et croissance économique. Outre les conséquences concrètes sur l'action de l'Organisation auprès des différents pays, la référence aux objectifs du développement durable fait courir le risque d'une réinterprétation des concepts fondateurs du mandat de l'OIT (justice sociale, travail décent) dans un dialogue multi-agences. Ainsi, des institutions partenaires peuvent vouloir retenir une approche assez décevante du concept de travail décent, en le promouvant autour des seuls droits fondamentaux au travail, ou en réduisant l'investissement en matière de protection sociale aux seuls mécanismes de couverture universelle déployés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte renouvelé, la légitimité du mandat de l'OIT ne pourra découler d'une simple affirmation par déclaration adoptée en interne, mais devra se traduire dans le cadre d'un dialogue multilatéral constant.

Malgré cet environnement difficile, quatre sujets font l'objet, en 2018-2019, d'une actualité importante.

I - LE RAPPORT « TRAVAILLER POUR BÂTIR UN AVENIR MEILLEUR » DE LA COMMISSION MONDIALE SUR L'AVENIR DU TRAVAIL

En janvier 2019, le rapport de la Commission mondiale sur l'avenir du travail, dont le Professeur Alain Supiot est membre, a été publié¹⁰. Cette initiative, liée au Centenaire de l'Organisation, a pour but de permettre à l'OIT de se doter d'une vision experte et revigorée du travail et des transformations considérables que connaît le monde du travail, afin de préciser les priorités de son action dans l'avenir. Il n'est pas ici question de prétendre faire une synthèse de ce rapport, mais seulement de souligner certains de ses aspects.

6 https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS_502351/lang--fr/index.htm
Illustrant l'impact de cette initiative sur des instruments sectoriels, voir A. Charbonneau, « Les instruments maritimes à l'épreuve du mécanisme d'examen des normes de l'OIT », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2018/2, p. 110.

7 Voir sur ce point, les discussions autour du document INS/5 lors du récent Conseil d'Administration de mars 2019 : <https://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB335/lang--fr/index.htm>

8 <https://reform.un.org/fr>

9 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

10 <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/brighter-future/lang--fr/index.htm>

La première chose qui frappe le lecteur, c'est l'attention accordée à la question de la formation. Il faut « investir dans le potentiel humain » et cela passe notamment par un apprentissage tout au long de la vie et par un investissement renforcé dans les institutions et les politiques qui accompagneront les individus dans les transitions futures du travail. Dès lors que l'on tient pour acquis que l'individu devra continuellement composer avec un monde du travail changeant, source d'opportunités et de précarité, il doit être armé pour y faire face. C'est là le siège d'un consensus qui n'a sans doute pas été le plus difficile à former au sein de la Commission, même s'il semble s'écarter d'une lecture plus idéaliste de la Déclaration de Philadelphie. Celle-ci ne portait-elle pas, à son époque, l'espoir d'une sécurité économique qui impliquerait un potentiel humain non uniquement assigné à répondre à des besoins variables de main-d'œuvre, et qui évoluerait dans un environnement plus stable : « Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la Conférence affirme que: (a) tous les êtres humains, quels que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ». L'investissement renforcé qui est appelé des vœux des membres de la Commission s'inscrit en cohérence avec l'approche volontariste qui fut celle de l'Organisation depuis son origine, considérant que la seule autorégulation par le marché serait insuffisante à mettre en œuvre son idéal de justice sociale et, pour le temps présent, d'assurer l'adaptation des travailleurs aux transitions en cours. Cependant, la question du financement de ces investissements demeure, dans un monde où les Etats membres sont eux-mêmes confrontés à des difficultés économiques importantes et à une redéfinition souvent à la baisse de leur rôle et de leur influence.

Le rapport se montre beaucoup plus surprenant lorsqu'il aborde la question des droits fondamentaux au travail, que la Déclaration de 1998 avait entendu de manière assez restrictive (liberté syndicale et négociation collective / égalité et non-discrimination / travail forcé / travail des enfants). Le rapport recommande une forme d'élargissement de cette conception à travers une garantie universelle pour tous les travailleurs, quel que soit leur régime contractuel ou leur statut professionnel. Cette garantie universelle devrait intégrer les droits fondamentaux mais également un salaire « assurant les conditions d'existence convenables » au sens de la Constitution de 1919¹¹, la limitation du temps de travail, et la santé et la sécurité au travail.

Enfin, au titre de la transformation du travail, le rapport revient sur la numérisation ou digitalisation du travail, en évoquant l'intérêt d'une initiative (normative ?) concernant les plateformes. A ce titre, le rapport souligne que, « comme cette forme de travail devrait prendre de l'ampleur à l'avenir, nous recommandons l'élaboration d'un système de gouvernance internationale pour les plateformes de travail numériques qui établisse un socle de droits et protections et impose aux plateformes (et à leurs clients) de les respecter. La convention du travail maritime (MLC, 2006), qui est en pratique un code mondial du travail pour les gens de mer, est une source d'inspiration pour régler les problèmes des travailleurs, des employeurs, des plateformes et des clients opérant dans différentes

11 Demeure incertaine la question de savoir s'il s'agit d'un salaire de survie (*living wage*) ou d'un salaire minimum... Le rapport renvoie à une note qui mentionne la Convention n° 131 sur la fixation des salaires *minima*.

juridictions ». La Fédération syndicale internationale des ouvriers du transport (ITF) a proposé une contribution éclairante sur le rapprochement ainsi opéré entre le secteur mondialisé des transports maritimes et l'économie numérique¹².

Il ressort du récent Conseil d'administration de mars 2019 qu'un accord a été trouvé sur le principe de l'adoption d'une déclaration du Centenaire en juin 2019, laquelle devrait prendre en considération, au moins de manière partielle, les recommandations formulées par la Commission mondiale sur l'avenir du travail¹³.

II - LES TRENTÉ ANS DE LA CONVENTION (N°169) RELATIVE AUX PEUPLES INDIGÈNES ET TRIBAUX, 1989

2019 marque aussi le trentième anniversaire de la Convention (n°169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Bien que l'accueil reste mitigé (23 ratifications à ce jour), cette Convention a une place à part dans le *corpus* normatif de l'OIT. En effet, c'est le seul instrument contraignant adopté sous l'égide des Nations Unies¹⁴ à traiter des droits des peuples indigènes, tribaux ou autochtones. Ensuite, par la diversité des questions qu'il aborde (participation de ces peuples aux décisions qui les concernent et syndicalisme; environnement et occupation du territoire, droits coutumiers et préservation culturelle), il donne à voir du travail humain une conception plus large que l'approche industrielle qui sert habituellement de référence aux normes internationales du travail. A cette occasion, deux ouvrages de référence¹⁵ reviennent sur les conditions d'adoption et de mise en œuvre de cet instrument. Rappelons que cette question a connu une actualité récente en France (Etat qui n'a pas ratifié la convention n°169) à travers les consultations menées sur le projet de la « Montagne d'or » en Guyane¹⁶.

A - ECONOMIE INFORMELLE ET SOCLES DE PROTECTION SOCIALE

En écho à un précédent dossier de la présente Revue (RDCTSS) sur le travail dans l'économie informelle¹⁷, il faut signaler deux contributions récentes sur le sujet. La première est le fait de la vingtième Conférence internationale des statisticiens du travail, qui s'est

12 <https://www.itfglobal.org/fr/node/97725>

13 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_675583.pdf

14 Sur la Déclaration de 2007 sur les Droits des Peuples Autochtones, voir J. Hohmann et M. Weller (edit.), *The UN Declaration on the rights of indigenous peoples*, Oxford University Press, 2018, et <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html>

15 L. Swepston, *The Foundations of Modern International Law on Indigenous and Tribal Peoples*, Brill - Nijhoff, vol.1 2015 et vol. 2, 2018, et M. V. Cabrera Ormaza, *The requirement of consultation with indigenous peoples in the ILO*, Brill - Nijhoff, 2018.

16 Sur le débat public mené sous l'autorité de la désormais célèbre Commission du débat public : <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-montagnedor/> et <https://www.debatpublic.fr/montagne-dor>. Voir également l'article de M. Valo, « Montagne d'or en Guyane : l'ONU 'somme' la France d'écouter les populations autochtones », *Le Monde*, 22 janvier 2019 : https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/01/11/guyane-onu-s-immisce-dans-la-future-mine-de-la-montagne-d-or_5407578_3244.html

17 A. Charbonneau et A. Seifert (dir), « Le travail dans l'économie informelle : un défi pour le droit social », *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, 2017/3.

tenue à Genève du 10 au 19 octobre 2018¹⁸. La question des statistiques est centrale pour l'OIT dans la mesure où elle lui permet de défendre son mandat dans la profusion actuelle des indicateurs évaluant la pertinence et la performance des normes et législations du travail¹⁹. L'adoption d'une nouvelle catégorie statistique, celle des « non-salariés dépendants » devrait permettre de mieux cerner le phénomène croissant de ce que l'on appelle parfois les « entrepreneurs dépendants »²⁰, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. En ce sens, la numérisation et la « plateformes » du travail sont une source importante de travail et d'emplois, informels comme formels.

Une autre contribution découle de l'étude d'ensemble de la Commission d'experts, qui a été consacrée cette année à la mise en œuvre de la Recommandation (n°202) sur les socles de protection sociale, de 2012, et qui sera présentée en juin 2019 à la Conférence internationale du travail²¹. Dans le contexte rappelé précédemment de la réforme du multilatéralisme, cet instrument prend une dimension importante dans la mesure où, ciblant les populations habituellement privées de toute protection sociale organisée, comme les travailleurs de l'économie informelle, il entend inscrire ces protections dans une approche globale et inclusive, visant à terme à assurer « progressivement des niveaux plus élevés de sécurité sociale (...) selon les orientations données par les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale »²².

B - ADOPTION D'UN INSTRUMENT SUR LA VIOLENCE ET LE HARCÈLEMENT AU TRAVAIL

La prochaine Conférence internationale du travail pourrait, en juin 2019, adopter les premiers instruments traitant spécifiquement de la violence et du harcèlement au travail, à savoir une convention et une recommandation²³. Si le projet apparaît assez largement soutenu, certains de ces aspects font l'objet de blocages. C'est par exemple le cas de la référence au genre dans la définition même de l'expression « violence et harcèlement ». Au regard du projet de convention, celle-ci s'entendrait, « d'un ensemble de comportements et de pratiques inacceptables, ou de menaces de tels comportements et pratiques, qu'ils se produisent à une seule occasion ou de manière répétée, qui ont pour but de causer, causent ou sont susceptibles de causer un dommage d'ordre physique, psychologique, sexuel ou économique, et comprend la violence et le harcèlement fondés sur le genre ».

18 Les travaux, résolutions et directives adoptées, sont accessibles depuis la page : <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/20/lang--fr/index.htm>

19 A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Paris, Fayard, 2015 ; T. Sachs, « La raison économique en droit du travail », *Revue de Droit du Travail*, 2011, p.550 (Partie 1) et p.618 (Partie 2) ; voir aussi les réflexions développées par E. Peskine, J. Porta, T. Sachs et C. Wolmark, « Protection et efficacité économique : un couple dans la crise », *Droit ouvrier*, 2012, p. 69.

20 Voir le document de travail examiné lors de cette conférence : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_644598.pdf

21 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_673695.pdf

22 Paragraphe 1 b) de la Recommandation.

23 Voir les rapports qui seront discutés : <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-the-conference/lang--fr/index.htm>

« L'expression "violence et harcèlement fondés sur le genre" s'entend de la violence et du harcèlement visant une personne en raison de son sexe ou de son genre ou ayant un effet disproportionné sur les personnes d'un sexe ou d'un genre donné, et comprend le harcèlement sexuel ». Le paragraphe 11 du préambule, en l'état actuel du texte, précise que : « Reconnaissant que la violence et le harcèlement fondés sur le genre touchent de manière disproportionnée les femmes et les filles, et considérant qu'une approche inclusive, intégrée et tenant compte des considérations de genre, qui s'attaque aux causes sous-jacentes et aux facteurs de risque, y compris aux stéréotypes de genre, aux formes multiples et intersectionnelles de discrimination et aux rapports de pouvoir inégaux fondés sur le genre, est essentielle pour mettre fin à la violence et au harcèlement dans le monde du travail. » Certains mandants souhaiteraient aller plus loin, en insérant dans ce paragraphe du préambule une référence explicite aux personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, ainsi qu'aux personnes qui ne se conforment pas à leur assignation de genre.

S'il apparaît essentiel que l'OIT se dote enfin d'un instrument universel sur ces sujets amplement travaillés depuis le début des années 90, l'argument culturel conduit certains mandants à contester cette approche universelle et à défendre plutôt une vision régionaliste, plus à même de refléter les conceptions acceptées dans certains pays. Il s'agit là d'une autre ligne de fracture qui vient fragiliser le mandat et l'action de l'OIT.