

## RENCONTRE DU 22 JANVIER 2008

### Les ASPECTS de la DEFENSE de la LIBERTE SYNDICALE

#### **Bernard GERNIGON, Ancien responsable du comité de la liberté syndicale au BIT**

Je ne voudrais surtout pas que mon intervention apparaisse uniquement comme une sorte de catalogue souvenir et comme l'apologie du glorieux passé de l'OIT dans la lutte contre les monopoles syndicaux imposés par des régimes liberticides ou contre une conception d'un syndicalisme inféodé aux pouvoirs politiques ou économiques.

Non, les références historiques ne sont pas nécessaires car les problèmes qui se posent aujourd'hui en matière de liberté syndicale sont suffisamment nombreux et aigus pour justifier un long exposé que je m'efforcerai malgré tout de maintenir dans une brièveté raisonnable.

Après la chute de Berlin, certains observateurs – plus observateurs qu'acteurs d'ailleurs – prédisaient le chômage technique du Service de la liberté syndicale. La chute du communisme, tout comme la disparition des dictatures militaires d'Amérique latine et d'Asie et l'abandon des régimes à parti unique d'Afrique allaient déboucher, selon eux, sur une ère nouvelle de félicité où la liberté syndicale triompherait, les conflits s'apaiseraient et l'harmonie sociale règnerait.

Et pourtant, si l'on consulte les rapports du Comité de la liberté syndicale de la dernière décennie, on constate que les plaintes déposées devant l'OIT n'ont jamais été aussi nombreuses et variées tant géographiquement que substantiellement. Géographiquement parce qu'elles couvrent toutes les régions du monde – plus de 150 pays ont été visés par des plaintes – et substantiellement parce que jamais les problèmes abordés dans les plaintes n'ont été aussi divers.

Les cas examinés par le Comité nous fournissent ainsi un tableau unique, complet et irremplaçable des problèmes qui prévalent dans le monde. Tableau unique car c'est la seule procédure de ce type qui existe au niveau mondial. Tableau complet parce qu'il s'agit d'une procédure universelle qui s'applique à tous les Etats Membres, qu'ils aient ou non ratifié les conventions de l'OIT sur la liberté syndicale, et même, sous certaines conditions aux Etats Membres de l'ONU non adhérents à l'OIT. Tableau irremplaçable car il ne s'agit pas d'études théoriques mais d'affaires concrètes, vécues souvent au quotidien et qui sont rapportées au BIT par les acteurs de la scène sociale c'est à dire les organisations d'employeurs et de travailleurs.

La procédure ainsi établie a permis d'établir un corps de principes internationaux sur les multiples problèmes liés à la liberté syndicale qui bénéficie en grande partie de l'accord consensuel des membres du comité quelque soit le groupe dont ils émanent. En outre, au-delà des fonctions d'investigation et d'établissement de cette doctrine internationale, la procédure permet d'exercer des fonctions de conciliation au cours des missions sur place et donc de déterminer quelles solutions concrètes peuvent emporter l'adhésion des acteurs sociaux et

fonctionner de manière satisfaisante ou, au contraire, celles qui, à plus ou moins brève échéance, sont vouées à l'échec.

Mon propos sera donc de tenter de présenter une typologie de ces problèmes que, sans originalité, je grouperai en deux catégories : ceux liés à l'application de la Convention n° 87 de l'OIT et ceux liés à l'application de la Convention n° 98. Après tout, pourquoi chercher l'originalité quand la Conférence internationale du Travail nous a tracé la voie en adoptant ces deux conventions en matière de liberté syndicale. Cette typologie permettra en conclusion de dresser un bilan de l'action de l'OIT en matière de liberté syndicale et de déterminer quelles en sont les perspectives.

### Application de la Convention n° 87

La Convention n° 87 traite essentiellement du droit des employeurs et des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et du droit de ces organisations de fonctionner librement. Si je devais la résumer en quelques mots, j'utiliserais une formule qui ne figure pas expressément dans la convention mais qui en restitue toute la philosophie : l'indépendance des organisations face aux pouvoirs publics. Elle est d'application très large puisqu'à ce jour, 148 des 181 Etats Membres l'ont ratifiée. Ce constat doit cependant être nuancé par le fait que les pays les plus peuplés ne figurent toujours pas dans le tableau des ratifications de cette convention : ni la Chine, ni l'Inde, ni les Etats-Unis, ni le Brésil ne l'ont encore ratifiée. Si bien qu'elle n'est d'application obligatoire que seulement pour environ la moitié de la main d'œuvre mondiale.

La mise en œuvre de la Convention n° 87 dans un pays déterminé dépend, dans une large mesure, du respect des libertés publiques. L'absence de libertés publiques signifie l'absence de liberté syndicale. De telles situations entraînent des climats de craintes voire de terreur où parler de liberté syndicale n'est qu'un vain mot. Et même si, incontestablement, le nombre des pays de ce type a diminué de façon significative vers la fin du XXe siècle, le nombre d'assassinats de syndicalistes relevés par la Confédération syndicale internationale au cours de l'année 2006 s'élève néanmoins encore à 144, dont plus de la moitié en Colombie. Dans ce même rapport, la CSI fait état de près de 5000 arrestations pour activités syndicales dont 504 ont été confirmées par des mises en détention.

Ces violations des droits les plus fondamentaux des syndicalistes se produisent le plus souvent dans les pays où les droits syndicaux sont totalement inexistantes ou sérieusement limités par l'absence d'indépendance des organisations. C'est-à-dire que les organisations y sont tout simplement interdites comme c'est le cas en Birmanie ou dans la majorité des pays du Golfe Persique, puisque dans cette région du monde, seuls Bahreïn et le Koweït en reconnaissent l'existence même si, avec l'aide de l'OIT, des débuts de systèmes de représentation voient progressivement le jour en Arabie Saoudite, à Oman et au Qatar, sans pour autant que l'on puisse parler de liberté syndicale. Ou encore dans des pays où la conception marxiste-léniniste du syndicat, courroie de transmission du parti au pouvoir, reste la norme comme en Chine, à Cuba, au Viet-Nam ou, sous une forme un peu différente, au Belarus et dans certains pays du Moyen-Orient, comme la Syrie par exemple.

L'évolution du monde vers plus de démocratie a aussi entraîné, presque paradoxalement, une exacerbation de certaines difficultés de fonctionnement des relations collectives de travail. Ces difficultés sont souvent moins d'ordre législatif que de nature pratique, ce qui les rend

plus délicats à appréhender. Certains pays, tout particulièrement en Afrique francophone et en Europe de l'Est, sont passés d'une situation de monopole à un tableau de multiplicité et même d'éparpillement de l'offre syndicale, rejoignant en cela d'autres pays qu'il n'est pas nécessaire de mentionner dans cette enceinte. Je n'insisterai pas sur les méfaits d'une telle situation sur le bon déroulement des relations collectives de travail : difficultés pour les employeurs d'identifier des interlocuteurs suffisamment représentatifs, faiblesse de la représentation des travailleurs et parfois impossibilité de déterminer une organisation ou même une conjonction d'organisations majoritaires, hypertrophie des organismes de gestion des organismes tripartites ou paritaires. Confronté à des demandes pressantes des autorités pour rationaliser les relations de travail émanant à l'origine des pays africains, le BIT a lancé un programme de mise sur pied de systèmes de représentativité, que j'ai personnellement inauguré au Bénin.

Le succès de cette première initiative a entraîné de nombreuses autres interventions, dans diverses régions du monde, pour les organisations de travailleurs et même pour les organisations d'employeurs, comme par exemple en Argentine, où je me suis rendu l'an dernier à la demande conjointe du gouvernement et des organisations patronales.

Evidemment, il ne saurait être question d'imposer ou de suggérer un projet identique pour l'ensemble de ces pays. Il convient d'adapter chaque modèle à la culture et au système national de relations professionnelles, aux besoins des interlocuteurs sociaux, et au tissu économique ambiant. Quatre règles de base doivent cependant être impérativement respectées : la détermination des organisations considérées comme représentatives doit se fonder sur des critères objectifs et préétablis, l'indépendance des organisations doit aussi être un des éléments du choix, le système ne doit pas aboutir à une situation monopolistique figée et enfin les exigences ne doivent pas se situer à un niveau si élevé qu'elles déboucheraient sur une impossibilité de fonctionnement du système.

Si, par exemple, une majorité absolue de représentation est requise pour la mise en vigueur d'une convention collective, cette condition peut être très difficile à satisfaire dans une situation de fort pluralisme et donc un grippage de la négociation collective peut en être le résultat le plus tangible. Les projets élaborés par le BIT sur cette base ont, en général, été mis en œuvre, à la satisfaction des autorités et des organisations, tout au moins celles qui ont ainsi obtenu un statut de syndicat représentatif. Il est certain que, tout au moins dans un premier temps, les organisations minoritaires apprécient beaucoup moins ces systèmes jusqu'à, comme cela a été le cas dans plusieurs pays, des fusions recomposent le paysage syndical.

Dans le monde globalisé que nous connaissons, la liberté syndicale est parfois perçue comme un frein à une position favorable sur le marché mondial. Les démentis apportés à cette assertion par des études de l'OCDE qui présentent au contraire la liberté syndicale comme un facteur de stabilité sociale et donc favorable à l'investissement, ne sont pas toujours suffisants pour empêcher de sérieuses entraves aux droits syndicaux, en particulier dans les zones franches d'exportation conçues parfois comme de vraies zones de non droit, non seulement du point de vue fiscal mais aussi du point de vue social.

Des progrès ont cependant pu être constatés au cours des dernières années, en particulier dans les pays d'Asie. Le Sri Lanka où des accords ont été signés entre la Fédération internationale des travailleurs du textile et les autorités pour garantir le respect des droits syndicaux en constituent un bon exemple.

Les problèmes de liberté syndicale frappent particulièrement certaines catégories de travailleurs exposés, du fait de leur isolement ou de leur fragilité, à des représailles et à des

actes de discrimination plus faciles en cas d'activités syndicales. Tel est le cas par exemple des travailleurs à domicile, des personnes employées dans les secteurs informel et agricole, des travailleurs migrants et plus généralement de tous les travailleurs couverts par des contrats de nature précaire. L'extension à une majorité de pays de l'utilisation des contrats de cette nature n'est certainement pas étrangère à l'affaiblissement de l'affiliation syndicale.

Le cas des travailleurs migrants appelle aussi une vigilance particulière du fait de l'absence fréquente de protection qui les frappe, notamment dans le cas de la main d'œuvre en situation irrégulière. A cet égard, le Comité de la liberté syndicale n'a pas établi de distinction entre travailleurs immigrés légaux ou illégaux et a estimé, dans deux affaires relatives à l'Espagne et aux Etats-Unis, que l'une comme l'autre de ces catégories devait bénéficier du droit syndical et d'une protection contre les actes anti-syndicaux, y compris la possibilité de réparation.

Pour des raisons différentes, les fonctionnaires sont aussi souvent soumis à des restrictions contraires à la convention n° 87, pouvant aller jusqu'à l'interdiction pure et simple de créer des syndicats et de s'y affilier, comme dans certains pays d'Amérique latine ou en Ethiopie ou encore en Inde où cette situation constitue le principal obstacle à la ratification de la convention.

Enfin, un élément significatif de l'évolution des affaires portées devant le Comité de la liberté syndicale est l'accroissement notable du nombre de plaintes déposées par les organisations d'employeurs, singulièrement celles des anciens pays communistes. Certes, le nombre de ces plaintes reste minoritaire (de l'ordre de 5% pour 95% de plaintes émanant des syndicats de salariés). Les employeurs se sont souvent heurtés à des difficultés dans leur volonté de constituer des organisations indépendantes face aux Chambres de commerce et d'industrie qui, malgré le changement de régime politique, continuaient à bénéficier d'un monopole de représentation des entreprises assorti, dans bien des cas, d'une affiliation obligatoire.

La réponse du Comité de la liberté syndicale à ce type de problèmes a été non ambiguë : ces situations constituent, à n'en pas douter, une violation manifeste du droit des employeurs de constituer les organisations de leur choix et du droit de leurs organisations de mener à bien librement leurs activités. Des plaintes émanent aussi des organisations d'employeurs, de pays connaissant des mutations politiques importantes comme le Venezuela, où elles sont soumises à des entraves dans leurs activités et à un traitement discriminatoire par rapport à des organisations créées artificiellement par le pouvoir politique.

#### Application de la Convention n° 98

La Convention n° 98 complète la Convention n° 87 en traitant des rapports entre employeurs et organisations d'employeurs d'une part et organisations de travailleurs d'autre part. Sa philosophie repose aussi sur une notion d'indépendance : celle des acteurs sociaux les uns par rapport aux autres. Elle vise essentiellement à protéger les travailleurs contre des actes de discrimination anti-syndicale, à prévenir les actes d'ingérence des employeurs dans le fonctionnement des organisations de travailleurs ou vice versa et à promouvoir la négociation collective. Même si elle est d'application encore plus large que la convention n° 87, puisque 158 des 181 Etats Membres de l'OIT l'ont ratifiée, il n'en demeure pas moins qu'une grande partie de la main d'œuvre mondiale n'est pas non plus couverte par ses dispositions, puisqu'elle n'est toujours applicable ni en Chine, ni en Inde, ni aux Etats-Unis, ni au

Mexique. Parmi les grands pays n'ayant pas ratifié la Convention n° 87, seul le Brésil a ratifié la Convention n° 98.

Ce qui frappe si on examine les plaintes déposées devant le Comité de la liberté syndicale au cours de la dernière décennie, c'est la forte augmentation du nombre d'affaires relatives à des actes de discrimination anti-syndicale et en particulier à des licenciements de travailleurs pour activités syndicales. La difficulté dans de tels cas est évidemment d'établir un lien entre la mesure prise par l'employeur et les activités syndicales des intéressés, surtout dans le cadre d'un nombre croissant de législations qui tendent à assouplir les procédures de licenciement en supprimant la nécessité de motifs ou la notion de justes causes de licenciement. D'où l'utilité du renversement de la charge de la preuve en cas d'allégations de congédiements anti-syndicaux, prôné par la Recommandation n° 143 de l'OIT relative à la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise. La position du Comité de la liberté syndicale, lorsque la nature anti-syndicale du licenciement est avérée, est de demander la réintégration du travailleur licencié ou, lorsque celle-ci n'est pas possible pour des raisons de droit ou d'opportunité, une compensation intégrale des pertes subies par le travailleur.

Dans le domaine de la négociation collective, on a pu constater une évolution contradictoire à certains égards. Des éléments tendent à freiner le recours à ce moyen de règlement des conditions de travail alors que d'autres au contraire tendent à en faire un usage de plus en plus fréquent.

Parmi les éléments qui limitent le développement de la négociation collective, figurent les impératifs liés aux politiques de stabilisation par les ajustements structurels et la limitation des dépenses publiques qui ont entraîné un plus grand interventionnisme de l'Etat dans la détermination des salaires et conditions de travail, tant dans les pays en développement sous les contraintes imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, que dans les pays développés par décision unilatérale des autorités dans les secteurs public et parapublic (Canada au niveau fédéral et dans certaines provinces), voire dans le secteur privé pour limiter les conséquences économiques d'une trop grande hausse des rémunérations ou d'un conflit collectif de grande ampleur (Islande dans le secteur de la pêche, Norvège dans le secteur pétrolier).

Un autre facteur marquant réside dans la tendance de plus en plus patente à favoriser la négociation des conditions de travail au niveau de l'entreprise, y compris des pays qui avaient jusque là une forte tradition de négociation centralisée au niveau sectoriel voire intersectoriel. Cette évolution pose le problème de l'équilibre des interlocuteurs dans la négociation, particulièrement dans les petites et moyennes entreprises où les syndicats de salariés ne sont pas toujours suffisamment équipés en moyens humains et matériels pour mener à bien une négociation suffisamment équilibrée. D'où l'importance de prévoir, dans un tel contexte, la possibilité d'assistance par des structures syndicales adéquates.

Cette tendance peut même parfois aller au-delà de l'atomisation de la négociation collective en privilégiant systématiquement la négociation individuelle. Sans interdire la négociation collective, ces systèmes qui ont été en vigueur notamment en Australie et en Nouvelle-Zélande offrent la possibilité d'un choix du salarié entre la couverture par une convention collective ou par un contrat individuel, une option excluant l'autre. Si les conditions offertes par l'employeur sont systématiquement supérieures dans le cadre du contrat individuel, il en

résulte évidemment une réduction drastique du taux de couverture des conventions collectives et par là même de l'influence des syndicats et de leur représentativité.

Des plaintes de plus en plus nombreuses déposées devant l'OIT concernent aussi, dans un même ordre d'idées, la transformation des contrats de travail en contrats de nature commerciale, en particulier dans le secteur des transports (pays d'Amérique latine, notamment). Les travailleurs ainsi visés ne sont plus couverts par la législation du travail et ne peuvent plus être régis par une convention collective. Des phénomènes voisins se produisent dans le cadre de mise en sous-traitance de certaines activités d'entreprises. Par exemple un cas récent examiné par le Comité de la liberté syndicale concernait les travailleurs du secteur hôtelier de Corée du Sud où les travailleurs visés par cette mise en sous-traitance n'étaient plus de ce fait couverts par la convention collective et avaient ainsi connu une diminution de leurs salaires de l'ordre de 60%.

En revanche, le recours à la négociation collective tend à s'accroître sous l'influence de certains facteurs. En particulier, une conception plus libérale de l'action publique tend à rendre les gouvernements moins interventionnistes et à rechercher des formules moins rigides que la législation pour régler les conditions de travail. Pour que la négociation collective y gagne, encore faut-il que l'Etat laisse les interlocuteurs sociaux négocier en toute liberté et indépendance, ce qui n'est pas toujours le cas, le démon de l'interventionnisme pouvant toujours subsister, même dans des périodes de gouvernance plus libérale.

Autre facteur notable, la prolifération des accords cadres signés au sein d'entreprises multinationales ou au niveau d'un secteur sur un plan international. Destinés principalement à promouvoir le respect des normes fondamentales, avec le plus souvent une référence à l'OIT, tant dans le groupe lui-même que dans les entreprises sous-traitantes et chez les fournisseurs, ces accords cadres, qui ont dépassé maintenant le nombre de quatre-vingts au niveau mondial, souffrent encore d'incertitudes quant à leur portée juridique sur le plan national, en particulier dans le domaine de la liberté syndicale, quand le système syndical est contraire aux principes de l'OIT. Quid, par exemple, d'un accord cadre promouvant la mise en œuvre de la Convention n° 87 dans un pays comme la Chine où les principes de cette convention sont bafoués ? Néanmoins, leur étendue à un grand nombre de secteurs d'activités, dans des pays les plus divers, permet d'étendre la portée internationale des conventions fondamentales de l'OIT, puisque les entreprises concernées s'engagent à les appliquer même dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions en question.

Cette constatation peut même s'étendre à certaines conventions techniques puisque de plus en plus de ces accords cadres concernent des questions d'hygiène et de sécurité, voire même – mais ceci reste une exception – des problèmes de salaires et de conditions de travail, comme l'accord signé entre la Fédération internationale des travailleurs du transport et des organisations internationales d'employeurs du secteur maritime pour les navires battant pavillons de complaisance.

Reste le problème essentiel, pas toujours véritablement résolu, qui est celui du contrôle de l'application de ces accords multinationaux. Qui doit assurer ce contrôle ? L'entreprise elle-même, les syndicats, les deux conjointement, des ONG, des cabinets spécialisés, l'OIT ? Cette question mériterait une réflexion approfondie au sein de l'Organisation, car elle pose le problème de l'interprétation uniforme des conventions de l'OIT auxquelles font référence les accords en question.

Question corollaire à celle de la négociation collective, la grève est considérée par l'OIT comme une arme ultime dans les conflits collectifs de travail, mais à laquelle on doit néanmoins pouvoir avoir recours, notamment pour prévenir une négociation collective de mauvaise foi ou pour y remédier. Sa reconnaissance est tirée des conventions sur la liberté syndicale bien qu'elle n'y soit pas mentionnée expressément. Ceci implique que sont admis par l'Organisation des impératifs liés à des préavis, des procédures préalables de conciliation ou de médiation, des services minima à respecter, sous certaines conditions, dans des secteurs importants de l'économie, voire des interdictions dans des services réellement essentiels pour la vie, la santé et la sécurité de la population.

Plus que jamais, dans le monde contemporain, la grève devient une arme à double tranchant : les possibilités de migrations des entreprises sont plus faciles, elles peuvent aisément changer de raison sociale et se débarrasser ainsi de toutes contraintes et obligations passées comme l'ont montré certains cas concernant des pays d'Amérique centrale. Les délocalisations décidées après une grève sont souvent effectuées dans des endroits éloignés par des personnes ou organes inconnus, sur la base de raisonnements rarement révélés. Les travailleurs et leurs syndicats perdent ainsi le pouvoir d'influer sur les décisions. Toutefois, les exemples de délocalisation après un conflit social restent encore relativement rares.

Un obstacle en revanche, de plus en plus fréquent, est celui des demandes en dommages et intérêts présentées devant la justice par des entreprises à l'encontre de syndicats organisateurs de mouvements de grève. Au-delà des pays d'Amérique du Nord où ces recours constituent des pratiques habituelles, des cas de ce type sont apparus en Europe continentale et notamment en Belgique, en Suisse et en France avec l'exemple récent du conflit à Air France. Il est certain que, si ces pratiques devaient se généraliser et aboutir favorablement devant les tribunaux, elles mettraient en cause la possibilité de recourir en pratique à la grève, en raison de l'importance de sommes en jeu et des sérieuses difficultés financières qui en résulteraient pour les organisations syndicales.

## Bilan et perspectives

Incontestablement, l'action de l'Organisation internationale du Travail en matière de liberté syndicale a été positive sur bien des points. La meilleure des preuves en est l'accroissement continu des cas présentés devant le Comité de la liberté syndicale qui révèle une plus grande facilité pour déposer des plaintes sans crainte de représailles ainsi qu'une confiance importante dans la procédure, tant du côté travailleurs que du côté employeurs, qui n'hésitent pas maintenant à recourir à l'OIT pour traiter des problèmes de toutes natures auxquels se heurtent leurs organisations.

Autre élément révélateur : les demandes de plus en plus nombreuses de gouvernements, pour une assistance dans le domaine de la législation syndicale ou dans la mise en place d'institutions destinées à faciliter les relations collectives de travail ou encore pour des missions de conciliation dans des différends entre gouvernements et organisations de travailleurs ou d'employeurs. Fait notable et d'importance : ces demandes émanent maintenant aussi de pays dont on pouvait penser que la liberté syndicale n'était pas la préoccupation principale : par exemple l'Iran, les Etats du golfe persique, le Gabon, la Libye etc.

Les exemples de l'action positive de l'OIT sont légion, tant dans le cadre des procédures formelles que hors procédure. Parmi les domaines dans lesquels l'effet bénéfique des interventions est le plus marquant, figure celui des libertés publiques. Nombre de plaintes concernent encore malheureusement l'arrestation de syndicalistes et même de dirigeants employeurs. Si l'on recense les cas de libérations qui ont pu être obtenues dans le cadre des procédures du Comité de la liberté syndicale depuis 1991, on arrive à un total proche de 5000. Si l'on songe que Paul Ramadier, premier président du Comité de la liberté syndicale, avait déclaré, au début des années 50, que l'obtention de la libération d'un seul syndicaliste justifierait à elle seule la création du Comité, le bilan sur ce point peut être considéré comme largement satisfaisant.

Un autre domaine dans lequel le Comité a eu fréquemment à œuvrer est celui de la reconnaissance du droit syndical à certaines catégories de travailleurs et en particulier les fonctionnaires publics. On estime encore, dans beaucoup de pays, qu'il existe une incompatibilité entre la notion de serviteur de l'Etat et la possibilité de défendre des intérêts particuliers par la constitution d'organisations syndicales. Des succès ont été obtenus sur ce point, par exemple au Chili et pour une catégorie de fonctionnaires particulièrement visée – celle des enseignants – au Canada, en Corée du Sud et en Turquie.

Face à l'apparition de systèmes de pluralisme syndical, dans des pays qui avaient connu jusque là que des situations de monopole fortement inféodé au pouvoir en place, des questions se sont posées par rapport à l'enregistrement des syndicats et à la mise sur pied de critères de représentativité syndicale. De nombreuses centrales interprofessionnelles ont pu être ainsi reconnues après intervention de l'OIT dans pratiquement toutes les régions du monde : Amérique latine (Argentine), Asie (Pakistan, Corée du Sud, Indonésie), Europe centrale et orientale où l'exemple polonais est le plus connu, Afrique (Mauritanie, Côte d'Ivoire, Sénégal, Cameroun, Gabon).

Mais pour éviter que ces nouvelles situations n'aboutissent à des proliférations syndicales préjudiciables à l'intérêt des travailleurs et plus généralement à la stabilité des relations professionnelles dans un pays, le BIT a acquis une véritable expertise en matière de systèmes de représentativité syndicale qu'il a expérimentée à plusieurs reprises en Afrique, Europe et Amérique latine.

Autre élément favorable à l'efficacité des normes et principes de l'OIT en matière de liberté syndicale : je veux parler des références de plus en plus fréquentes, faites par les tribunaux, aux conventions et aux décisions des organes de contrôle. Jusqu'à une époque relativement récente, l'OIT était peu connue dans les milieux judiciaires. C'est beaucoup moins le cas maintenant, grâce aux activités de formation entreprises depuis une dizaine d'années pour les magistrats dans un nombre important de pays. Un colloque organisé par l'AFOIT traitera d'ailleurs de cette question en octobre prochain.

Toutefois, les succès rencontrés dans la mise en œuvre des recommandations des organes de contrôle, ne doivent pas dissimuler les difficultés qui subsistent encore dans la reconnaissance universelle de la liberté syndicale.

Ainsi, l'OIT et son secrétariat se heurtent souvent aux problèmes liés aux instabilités gouvernementales. Si celles-ci peuvent être parfois bénéfiques pour la promotion de la liberté syndicale, des changements de gouvernement peuvent aussi réduire à néant les efforts accomplis pendant des années pour mener à bien un programme de mise en place de

législation et d'institutions. Il ne s'agit pas, bien évidemment, de remettre en cause ces changements, lorsqu'ils sont le résultat d'un choix démocratique, mais ils sont parfois dus au contraire à une négation de la démocratie et constituent alors souvent un élément d'inefficacité de l'action de l'OIT. Je ne prendrai qu'un exemple parmi d'autres : l'Iran où un programme d'envergure en matière de liberté syndicale avait abouti à un accord entre le BIT et le gouvernement et allait être mis en œuvre, lorsque la victoire électorale de la tendance islamiste, la plus radicale a mis un terme à ce projet.

De manière plus générale, il faut bien avoir conscience que liberté syndicale et démocratie sont deux notions intimement liées qui partagent les mêmes valeurs : indépendance, pluralisme, pouvoir de représentation. Historiquement, les organisations syndicales, indépendantes des pouvoirs publics, ont été des facteurs décisifs dans l'évolution de la vie politique, économique et sociale. Ceci explique qu'elles sont souvent la cible privilégiée des régimes autoritaires et des dictatures en particulier.

Et c'est parce que justement la liberté syndicale est par définition contraire au modèle de parti unique et aux formes totalitaires de gouvernement que, comme on l'a vu en Europe de l'Est et en Amérique latine, les syndicats deviennent bien souvent les catalyseurs du mécontentement public, lorsque des partis représentatifs de l'opinion sont absents.

Ceci explique la difficulté de la tâche de l'OIT face à des régimes dictatoriaux. Certes, des améliorations ponctuelles et partielles peuvent être obtenues, mais elles ne sont bien souvent que provisoires. En réalité, l'expérience montre que l'avènement d'un système véritable et continu de liberté syndicale ne peut être pleinement atteint qu'avec une conquête de la démocratie.

Un autre élément à prendre en considération est l'absence de sanctions destinées à contraindre les gouvernements à mettre en œuvre les conventions qu'ils ont ratifiées. Je ne reviendrai pas sur les problèmes liés à la clause sociale et l'absence de consensus à cet égard tant au sein de l'OMC que de l'OIT. Ce n'est pas l'objet du débat aujourd'hui. Mais je peux témoigner que les missions d'assistance technique pour la mise en œuvre des recommandations des organes de contrôle sont largement facilitées quand il existe des pressions internationales d'ordre commercial. Par exemple, le gouvernement d'El Salvador ne s'est résolu à accepter l'assistance du BIT en vue d'une ratification des conventions n° 87 et 98 qu'après la décision de l'Union européenne de lui supprimer ses avantages commerciaux si rien n'était fait à cet égard.

Des exemples similaires existent pour d'autres pays sur pression des Etats-Unis. Il est à noter que de plus en plus d'accords bilatéraux commerciaux contiennent des clauses sociales se référant aux conventions fondamentales de l'OIT et particulièrement à la liberté syndicale avec la mise en place de procédures de contrôle en ce domaine. C'est le cas notamment des derniers accords signés par les Etats-Unis avec certains pays d'Amérique latine (Chili, Amérique centrale) et avec des pays arabes (Jordanie). On peut ainsi constater, un peu paradoxalement, que des pays opposés à une clause sociale dans le cadre multilatéral, les acceptent dans des relations d'Etat à Etat ou d'Etat à groupe d'Etats. De même, de plus en plus d'intégrations économiques régionales introduisent dans leur corpus normatif des règles et des procédures sur les normes fondamentales du travail, même si elles restent encore souvent à l'état embryonnaire.

L'absence de cohérence des politiques préconisées par les diverses organisations internationales constitue aussi une difficulté majeure dans la promotion de la liberté syndicale. Je sais qu'il est de bon ton de dire que ce problème a connu une évolution

favorable au cours des dernières décennies. Il est vrai qu'il y a des contacts plus fréquents entre l'OIT, les institutions de Bretton-Woods et l'OMC. Mais enfin concrètement, après des années de contacts, nous n'en sommes qu'à la publication d'une étude commune avec l'OMC. Certes, les discours des dirigeants du FMI et de la Banque mondiale se veulent plus conciliants avec les droits fondamentaux au travail qu'ils ne l'étaient à une certaine époque, mais sur le terrain la réalité est trop souvent encore celle de recommandations contradictoires notamment dans le domaine de la négociation collective.

C'est pourquoi il faut saluer l'initiative récente de la Chancelière allemande, dans le cadre de la présidence du G8, de convoquer une conférence au plus haut niveau d'une réunion commune entre l'OIT, l'OMC, le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE pour essayer de définir des politiques communes face au processus de mondialisation et de lancer les bases d'une économie de marché socialement équitable. On ne peut aussi que se féliciter de la décision de poursuivre cette initiative sous la future présidence japonaise.

Enfin, ce n'est pas faire injure à l'Organisation que de constater sa trop grande absence dans des phénomènes importants des relations professionnelles, comme par exemple les conventions cadres des entreprises multinationales. Qui serait plus à même que l'OIT de préciser les portées juridiques de ces accords sur le plan national, voire même de les interpréter puisque la plupart d'entre elles se réfèrent aux normes de l'Organisation ou d'intervenir en cas de désaccords dans leur mise en œuvre.

C'est, je crois, vers ces voies que l'OIT se doit d'agir pour être encore plus présente et plus écoutée dans le grand chambardement que connaît le monde d'aujourd'hui et dans la lutte toujours nécessaire pour plus de liberté et de dignité dans le monde du travail.