Document generated on 08/11/2025 2:26 p.m.

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

FRANCIS MAUPAIN, *THE FUTURE OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION IN THE GLOBAL ECONOMY*, OXFORD, HART PUBLISHING, 2013

Isabelle Duplessis

Volume 27, Number 1, 2014

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1068056ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1068056ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)
2561-6994 (digital)

Explore this journal

Cite this review

Duplessis, I. (2014). Review of [FRANCIS MAUPAIN, *THE FUTURE OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION IN THE GLOBAL ECONOMY*, OXFORD, HART PUBLISHING, 2013]. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *27*(1), 299–304. https://doi.org/10.7202/1068056ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 2014

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

FRANCIS MAUPAIN, *THE FUTURE OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION IN THE GLOBAL ECONOMY*, OXFORD, HART PUBLISHING, 2013

Isabelle Duplessis[*]

Le livre de Francis Maupain *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* paru en 2013 aux éditions Hart Publishing est la traduction anglaise de son texte « L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière : Peut-on réguler sans contraindre? » publié en 2012 par l'Institut international d'études sociales de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

D'emblée, les différences entre les titres anglais et français sautent aux yeux : dans la langue de Shakespeare, le « futur » de l'OIT est évoqué dans une formulation qui évacue les incertitudes reliées à l'interrogation. Le titre anglais élimine en outre la référence pointue à la mondialisation financière pour ne retenir que celle, plus large, d'économie globale. Contrairement à la version française, il ne réfère pas à la notion de régulation sans contrainte. Au-delà des soucis de traduction linguistique, comment faut-il interpréter ces changements terminologiques significatifs?

La version anglaise du titre évoque opportunément le futur de l'OIT alors que l'Organisation s'apprête à célébrer son centenaire en 2019. L'OIT a été créée en 1919 au lendemain de la Première Guerre mondiale. Elle incarne la plus vieille institution internationale du système onusien auquel elle a été rattachée par voie d'accord en 1946. Sa caractéristique unique au sein de la constellation mondiale des organisations internationales repose sur sa représentation et son fonctionnement tripartites; les organes décisionnels et de contrôle sont pour la plupart composés de délégués travailleurs et employeurs œuvrant sur un pied d'égalité avec les représentants gouvernementaux.

La réflexion de Francis Maupain ne sera sûrement pas la dernière avant les célébrations du centenaire de l'OIT à proposer un bilan de ses activités et à lui indiquer des pistes d'avenir. L'OIT doit en effet affronter des défis inégalés dans le contexte d'une économie contemporaine mondialisée et financiarisée. Le système de contrôle des normes internationales du travail qu'elle a développé au fil des années sera-t-il en mesure de surmonter avec succès ces défis? Les « paris » institutionnels de 1919, qui misent principalement sur la persuasion des États membres, sont-ils toujours valides et pérennes devant les réalités du XXI[e] siècle et les déficits sociaux engendrés par la mondialisation?

Si cette réflexion à l'approche du centenaire de l'OIT ne risque pas d'être la dernière sur le sujet, elle devrait néanmoins capter l'attention et susciter des débats étant donné la notoriété de son auteur. Francis Maupain est détenteur d'un PhD en

[*] Professeure titulaire, Faculté de droit, Université de Montréal.

droit de la Sorbonne, d'un LLM de la *Harvard Law School* et d'un *Master in Public Administration* (MPA) de la *Harvard JFK School of Government*. La plus grande partie de sa vie professionnelle s'est déroulée à l'OIT, de 1987 à 1998 en tant que conseiller juridique au Bureau international du travail (BIT), puis en tant que conseiller spécial du directeur général.

Ce curriculum vitae à lui seul transforme la lecture du livre *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* en un incontournable. Dans la préface de l'ouvrage, le professeur émérite Sir Bob Hepple souligne pareillement la qualité de l'argumentation développée par Maupain et en recommande la consultation aux fonctionnaires des organisations internationales, aux représentants étatiques, aux personnes en poste dans les entreprises multinationales et dans les syndicats, ainsi qu'à tous les étudiants s'intéressant aux institutions internationales et au droit international du travail.

La réflexion de Maupain se caractérise effectivement par une profondeur analytique indubitable, aiguisée par le temps et l'expérience, mais aussi par les connaissances transversales développées par l'auteur sur les organisations internationales économiques et financières dominant la gouvernance mondiale. Le propos dépasse le cadre strict de l'OIT pour alimenter le droit des organisations internationales dans son ensemble. L'auteur fait preuve d'une rare érudition. Le caractère fouillé des notes de bas de page et l'exhaustivité de la bibliographie en attestent pleinement.

De par sa perspective « interne », Francis Maupain possède une sorte d'imprimatur en tant qu'expert pour expliquer les objectifs de l'OIT, ses méthodes de travail et son éventuel futur. Étant « de la maison », il connaît bien les rouages de l'Organisation contrairement à l'académicien qui, de « sa tour d'ivoire », peut analyser avec un certain détachement son objet d'étude. N'étant plus un fonctionnaire international en service, Maupain est de surcroît libéré du devoir professionnel de réserve et peut se permettre des commentaires hétérodoxes sur l'OIT. Étant un « homme du terrain », ses commentaires concernant l'avenir de l'Organisation devraient être empreints d'un solide pragmatisme et leur bien-fondé devrait être soupesé avec le plus grand soin parmi la communauté des chercheurs et des praticiens intéressés par l'OIT.

Essentiellement, la thèse de Maupain consiste à dire que l'OIT a fait le pari de miser sur les outils de la persuasion et moins sur la contrainte pour faire respecter les droits des travailleurs. Les outils en question sont-ils désormais suffisants ou même adéquats pour remplir sa mission institutionnelle dans la conjoncture propre à une économie mondialisée et financiarisée? De l'avis de l'auteur, même s'il a pu s'avérer décevant dans le passé, le pari de la persuasion doit être maintenu, voire même renforcé, car il s'avère être le seul viable. Les voies plus contraignantes comme, par exemple, l'introduction d'une clause sociale établissant un lien entre le commerce et le travail, sont intenables. Elles pourraient même s'avérer contre-productives pour le respect universel des normes internationales du travail.

Le livre est divisé en quatre parties. La première est consacrée à la capacité de persuasion de l'OIT et ses limites face aux mutations du système international engendrées par le passage de la guerre froide à la mondialisation dans les années 1990. La deuxième partie traite de cette même capacité de l'OIT face à la diversification contemporaine des acteurs interétatiques internationaux, notamment les institutions de Bretton Woods, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et à l'absence de cohérence dans la poursuite de leurs objectifs respectifs. La troisième partie examine la capacité de l'OIT face aux besoins de normes universelles qui alterne entre une persuasion jugée insuffisante et une réglementation contraignante impossible.

Quant à la quatrième et dernière partie du livre, elle est axée sur le « marché de la responsabilité sociale » en tant que remède à l'incapacité diagnostiquée de l'OIT. L'auteur y aborde sa solution privilégiée : les labels sociaux interétatiques mutuellement agréés. Ce remède n'est pas nouveau et figurait déjà dans les débats de l'OIT à la fin des années 1990. Le Directeur général Michel Hansenne avait alors évoqué dans son rapport à la Conférence internationale du travail à l'occasion du 75e anniversaire de l'OIT[1], parmi d'autres propositions pour améliorer l'action normative de l'Organisation à l'heure de la mondialisation, une « convention sur un label social global ». À l'époque, l'idée avait été fortement contestée au motif qu'elle pourrait favoriser un protectionnisme déguisé dans les relations commerciales internationales. En parallèle, la proposition d'adopter une déclaration sur les principes et droits fondamentaux au travail avait été acceptée.

La conclusion du livre de Francis Maupain est ambitieuse et vise ni plus ni moins qu'à réinventer l'OIT. Cet aggiornamento est envisageable selon lui grâce à l'armature et la pratique constitutionnelles de l'Organisation qui lui permettent de concilier plus efficacement la mise en œuvre de ses objectifs et les contraintes de la mondialisation en renforçant sa capacité de persuasion et ses modes d'exercice. Une telle réinvention demeure évidemment conditionnelle à l'existence d'une volonté politique unifiée au sein de l'OIT parmi ses constituants.

Le programme de réinvention institutionnelle de Maupain s'articule autour de trois thèmes principaux. Il convient tout d'abord d'assurer la diffusion universelle des règles du jeu consacrées dans la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (*Déclaration de 1998*) de 1998[2], mais leur effectivité ne peut pas reposer sur des mesures contraignantes imposées par l'entremise d'une autre organisation internationale comme l'organe de règlement des différends de l'OMC. La solution consisterait plutôt à faire appel à l'arbitrage des consommateurs par le biais d'un label social commun.

---

1 Conférence internationale du travail, *Rapport du Directeur général Michel Hansenne sur les activités de l'OIT 1994-95*, Doc off OIT, 83e sess, (1996), en ligne : OIT <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc83/dg-repa.htm>.

2 Conférence internationale du travail, *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Doc off OIT, 86e sess, (1998), en ligne : OIT <http://ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--fr/index.htm> [*Déclaration de 1998*].

Deuxièmement, Maupain prône la redécouverte du potentiel de l'action normative de l'OIT. Il prend soin de noter au préalable que ce potentiel est encore parfois actualisé en donnant l'exemple de l'adoption en 2011 de la *Convention concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques*[3]. Cependant, il ne spécifie jamais en quoi cet instrument juridique réactualise le potentiel normatif de l'OIT en s'attaquant directement à la problématique informelle du travail domestique, ni n'explique la singularité et l'exemplarité du processus d'adoption de cette convention qui a fait intervenir, à côté des représentants tripartites traditionnels, des organisations de défense de travailleuses domestiques.

La redécouverte du potentiel normatif prônée par l'auteur passe plutôt par deux types de réforme dont les contours s'avèrent flous : la consolidation de la multitude de normes existantes en un nombre restreint d'instruments-cadres axés sur les objectifs stratégiques de l'OIT, un peu à l'instar de la *Convention du travail maritime* de 2006[4], et l'adoption d'un instrument global de politiques sociales élaboré à partir des objectifs et des particularités de chaque pays, calqué sur le modèle d'un guide des bonnes pratiques visant l'émulation entre les États membres.

Enfin, dans un troisième temps, il faudrait promouvoir davantage de cohérence au sein de la gouvernance mondiale entre les institutions internationales économiques et sociales et l'OIT en misant sur les avantages comparatifs institutionnels que cette dernière détient, notamment grâce à ses fondements et son fonctionnement tripartites.

Comment opérationnaliser de telles réformes qui auront des conséquences importantes au sein et en dehors de l'OIT? Pour y procéder, Maupain s'appuie considérablement sur la *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable* (*Déclaration de 2008*) adoptée en 2008[5]. Cet instrument juridique met de l'avant la coopération technique tout en institutionnalisant le concept de travail décent lancé en 1999 par le Directeur général Juan Somavia. Malheureusement, ce recours à la *Déclaration de 2008* a peu de chances d'aboutir à la réinvention institutionnelle rêvée par plusieurs dont Maupain.

Contrairement à la *Déclaration de 1998*, celle de 2008 n'a provoqué que peu sinon aucun engouement à l'intérieur comme à l'extérieur de l'OIT. L'ampleur de la crise financière de 2008 a manifestement contribué à l'éclipser des radars de l'opinion publique mondiale et des préoccupations de la communauté internationale. De surcroît, le document est rédigé longuement et dans un langage technique qui ne peut

---

3 *Convention concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques*, 16 juin 2011, 100e sess CIT, Doc OIT/C189 (entrée en vigueur : 5 septembre 2013), en ligne : OIT <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189>

4 *Convention du travail maritime*, 23 février 2006, 94e sess CIT, Doc OIT/MLC/2006 (entrée en vigueur : 20 août 2013), en ligne : OIT <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:91:0::::P91_SECTION:TEXT>.

5 Conférence internationale du travail, *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Doc off OIT, 97e sess, (2008), en ligne : OIT <http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099767/lang--fr/index.htm> [*Déclaration de 2008*].

s'adresser qu'à quelques fonctionnaires du BIT triés sur le volet. L'auditoire international s'en trouve considérablement rétréci. Le désintéressement envers la *Déclaration de 2008* n'est-il pas aussi la suite logique de l'avènement d'une nouvelle ère au sein de l'OIT sous la gouverne du Directeur général Guy Ryder depuis 2012? Dès lors, le désintéressement risquant de perdurer, la réinvention institutionnelle de l'OIT ne saurait vraisemblablement se réaliser par cette voie.

Dans ses conclusions, Francis Maupain reste étrangement silencieux sur l'avenir du système de contrôle de l'OIT. Ce mutisme est étonnant venant d'un juriste de formation et d'un conseiller juridique, d'autant plus que son livre évoque le futur d'une organisation internationale dont la mission principale repose précisément depuis 1919 sur ses activités normatives. L'inquiétude remplace l'étonnement devant ce mutisme compte tenu des attaques menées contre le système de supervision de l'OIT et son inefficacité à partir des années 1990.

Le front le plus virulent des attaques envers les mécanismes de contrôle s'est cristallisé autour du Groupe des employeurs qui, depuis la fin de la guerre froide et de manière ostentatoire à partir de 2012, conteste la validité de l'interprétation que la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations et le Comité de la liberté syndicale ont donné au droit de grève et à la *Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical* de 1948[6]. Cette charge assenée par les employeurs est encouragée par certains gouvernements et intervient au moment où les travailleurs sont dans un état quasi aphasique autant aux niveaux international que national.

Dans le fonctionnement tripartite actuel, ces attaques agissent comme un lent cancer et représentent le défi de taille pour l'OIT. Maupain aborde cet aspect problématique du tripartisme au début de l'ouvrage, mais sans trop y revenir dans ses conclusions. Il est assez expéditif sur la représentativité des employeurs et la justesse de leur argumentation. Le moment de la publication du livre, 2012 pour la version française, 2013 pour l'édition anglaise, explique sûrement en partie cette position. La force de la charge menée par le Groupe des employeurs a bel et bien décuplé en 2012. Néanmoins, le comportement hostile des employeurs envers les normes internationales du travail telles qu'interprétées par les organes de contrôle de l'OIT ne date pas d'hier et remonte au début des années 1990. Un fin observateur de l'OIT comme Maupain ne pouvait pas ignorer cette crispation des relations tripartites. Un mutisme quasi total sur le système de contrôle de l'OIT dans un livre consacré à son avenir fait indubitablement le jeu des employeurs.

Tout le processus de réinvention institutionnelle dépend au préalable de l'existence d'une volonté politique agissante au sein de l'OIT comme le fait remarquer l'auteur. Or, comme en témoigne le comportement des employeurs depuis la fin de la guerre froide, celle-ci fait apparemment et cruellement défaut parmi les

---

6 *Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 9 juillet 1948, 31e sess CIT, Doc OIT/C087 (entrée en vigueur : 4 juillet 1950), en ligne : OIT <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO>.

constituants. Compte tenu de ce contexte institutionnel délétère, toutes les propositions savantes de monsieur Maupain n'ont-elles pas été écrites en vain?

Au cours de son ouvrage, Francis Maupain reprend les propos du premier directeur général Albert Thomas qui comparait l'OIT à une voiture dont le moteur serait les travailleurs, la direction, les gouvernements, et le frein, les employeurs. Maupain s'insurge contre l'emploi de cette métaphore qu'il juge négative pour ces derniers. L'image est effectivement injuste : la stratégie actuelle des employeurs au sein de l'OIT semble s'apparenter à la position « marche arrière » plutôt qu'à celle du frein sur une automobile. Le futur de l'OIT se dessinera-t-il les yeux rivés sur le rétroviseur?