

## L'OIT et les nouveaux États africains (1945-1963): un régionalisme de transition face au défi de la décolonisation

Nadjib SOUAMAA

L'une des grandes problématiques qui anime les débats actuels sur l'Union européenne est celle du rôle qu'elle tient et qu'elle doit tenir à l'échelle du monde. Les historiens abordent cette question sous le prisme des interrelations entre la mondialisation et le régionalisme européen, tout en liant l'économique, le social, le culturel et le politique.

Pour ce faire, de nombreux travaux ont été menés en articulant les échelles et les organismes de régulation. Les historiens de la mondialisation en distinguent deux: la première datant du XIX<sup>e</sup> siècle et la seconde de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Éric Bussière a, quant à lui, mis en évidence une histoire européenne reposant sur ces deux moments:   la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et surtout à partir des années 1970, elle s'interroge sur l'affirmation de son rôle face à plusieurs grands acteurs majeurs, désireux de participer à la gouvernance mondiale.<sup>1</sup> Cette analyse présente la question du projet européen comme l'affirmation d'une identité et d'une gouvernance mondiale à vocation universelle.

L'étude de l'Organisation internationale du travail (OIT), universaliste, et du Bureau international du travail (BIT), bureau exécutif et véritable organe de décision de cette institution, s'intègre pleinement dans ces problématiques.<sup>2</sup> En effet, sous l'influence du premier directeur du BIT, le Français Albert Thomas, l'OIT diffusa dans le monde, dès les années 1920, un modèle social productiviste et démocratique sous la forme de normes et de conventions sociales internationales.<sup>3</sup> Ce modèle s'inspirait des mesures adoptées au sein des puissances européennes, alors les plus avancées dans le domaine social, et devait être appliqué sans modification substantielle dans la plupart des  tats. Ainsi les normes européennes s'étaient-elles vues accorder par le BIT une dimension universelle aux dépens des particularismes des autres régions.

- 
1.  . BUSSIÈRE, *Régionalisme européen et mondialisation*, in: *Les Cahiers IRICE*, 9(2012), *Régionalisme européen et gouvernance mondiale au XX<sup>e</sup> siècle. Premiers approches*, Acte de la table ronde des 15 et 16 décembre 2011.
  2. L'OIT est composée de trois organes: a) la Conférence internationale du travail (CIT) chargée de définir les normes internationales du travail; b) le Conseil d'administration qui se réunit généralement deux fois par an, au si ge de l'OIT. Son rôle est de définir la politique générale de l'OIT; c) le Bureau international du travail (BIT), dirigé par un directeur général, appliquant la politique définie par le conseil.
  3. MECHE L., *Du BIT à la politique sociale européenne: les origines d'un modèle*, in: *Le Mouvement Social*, 244(2013), pp.17-30; SOUAMAA N., *L'OIT et l'Europe sociale au service d'un modèle démocratique, 1890-1953?*, in: *Les cahiers IRICE*, 12(2014), *Le(s) modèle(s) démocratique(s) dans les relations internationales : promotion, circulation, importation, imposition (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, pp. 31-44.

Face à la lenteur des ratifications des conventions internationales, le BIT opta progressivement, à partir des années 1930, pour une approche plus régionaliste avec, par exemple, la création de conférences régionales, en Amérique latine (Santiago en 1936 et La Havane en 1939), puis en Asie.<sup>4</sup> Cette évolution vers une plus grande considération pour les spécificités régionales fut achevée sous la direction de l'américain David Morse.

L'OIT et le BIT furent donc parmi les premières institutions à tenter d'articuler non seulement les échelles européenne et mondiale, mais aussi le politique, le culturel, l'économique et le social. Leur étude est d'autant plus pertinente qu'ils rencontrèrent des difficultés pour dépasser l'influence dominante du modèle européen et nord-américain. Cet européocentrisme était la conséquence des statuts de l'OIT/BIT, insérés dans la partie XIII du Traité de Versailles qui prévoyait que huit des douze membres du Bureau devaient être choisis par les principales puissances économiques, alors majoritairement européennes.

Ainsi les débats de OIT furent rythmés par des tensions entre d'un côté les puissances européennes, soucieuses de conserver leur statut de modèle à l'échelle du monde, et, de l'autre, de nouveaux acteurs réclamant une plus grande prise en compte de leurs spécificités. La multiplication des décolonisations en Afrique a conforté l'institution dans sa volonté de définir un régionalisme de transition, consistant à adapter le modèle européen d'industrialisation aux particularités africaines. La CEE, à peine constituée, disposait dès la première conférence africaine de travail organisée à cet effet par l'OIT, d'une représentation afin de participer aux débats.

Nous pouvons donc nous demander à partir du cas de la décolonisation africaine, soit la période allant de l'après-guerre à 1963, date des accords de Yaoundé signés par la CEE et l'Union africaine et malgache, comment l'OIT et la communauté ont collaboré pour mieux prendre en compte ces changements et à quel rythme. Quelle place ont tenu les États-Unis et l'URSS dans la construction de cette transition? En d'autres termes, cet article est une réflexion sur l'europanisation et ses liens avec la politisation des rapports internationaux.

## I. I.L'universalisme de l'OIT mise à l'épreuve par l'affirmation des particularismes africains

### *L'Afrique, un continent à part pour l'OIT, jusqu'à la fin des années 1950*

Les relations entre l'OIT et l'Afrique revêtaient un caractère bien singulier jusqu'en 1959. L'Afrique était la partie du monde la moins bien représentée dans cette orga-

4. GHEBALI V.Y., *Organisations internationales et guerre mondiale-Le cas de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du travail pendant la Seconde Guerre mondiale*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

nisation, du moins lors de ses premières années d'existence. Seul le Libéria comptait parmi les membres fondateurs de l'OIT, rejoint en 1922 par l'Éthiopie, l'Égypte et l'Union sud-africaine en 1932, la Libye en 1952 et le Ghana en 1957. En outre, jusqu'en 1960, aucune conférence relative aux conditions de travail sur ce continent ne fut organisée par l'institution.

Pourtant, la crise des années 1930 qui avait frappé les empires coloniaux, ainsi que la participation au conflit des États-Unis, profondément anticolonialistes, de l'Asie, de l'Amérique latine et des colonies, avaient rendu inévitable le changement dans les territoires dépendants. Dans le même temps, les gouvernements métropolitains souhaitaient une amélioration des conditions de travail dans ces pays soumis à leur tutelle pour prévenir la montée de mouvements sociaux violents, comme ceux qui avaient touché la Jamaïque entre 1935 et 1938.<sup>5</sup> Enfin, les dirigeants des puissances coloniales en exil et la France libre se devaient de prouver leur fidélité à leur allié américain, ainsi que leur adhésion à la démocratie. D'ailleurs, rien ne leur assurait de retrouver, une fois la guerre achevée, leur autorité sur les territoires dépendants.

Ce fut dans ce contexte que l'anglais Wilfried Benson, membre de la section du BIT chargée de la question du travail des Indigènes, fut envoyé en 1940 à Londres en tant que commissaire aux questions coloniales, quelques semaines avant le déménagement de l'institution à Montréal. Proche des intellectuels de gauche du parti travailliste, cet expert des territoires placés sous la tutelle de la Grande-Bretagne arriva au Royaume-Uni au moment où se multipliaient les critiques contre les colonies, jugées trop coûteuses pour leurs métropoles et marquées par la multiplication des conflits sociaux.<sup>6</sup> Benson recommanda aux empires d'aider leurs territoires dépendants à financer leur développement, pour qu'ils puissent améliorer eux-mêmes les conditions de travail et de vie de leurs natifs. Il fallait également que les travailleurs des colonies accédassent à une plus grande audience dans le débat social.<sup>7</sup> En 1943, l'expert rédigea un document présentant le fonctionnement des territoires non-métropolitains et la place à leur accorder dans le nouvel ordre mondial. Ce plan pour la «paix des peuples dans les colonies» fut adopté lors de la conférence de Philadelphie de 1944. Il répondait à la déclaration de Brazzaville élaborée par le Comité français de la Libération nationale pour préparer l'avenir de l'empire colonial, et, avant qu'un organisme international ne s'imisce dans le débat.

L'objectif de l'OIT était de faire progressivement appliquer ses normes et ses recommandations dans les colonies, en intensifiant les missions d'experts. En réalité, cette aide internationale pour le développement économique et social de ces territoires dépendants reposait sur quatre piliers, définis par Benson lui-même: toutes les

5. MAUL D., *Human Rights, Development and Decolonization. The International Labor Organization (1940-1970)*, Palgrave Mcmillan, Basingstoke, 2012, p.98.

6. KOTT S., *Organization world peace*, in: HOFFMAN S.-L., KOTT S., ROMIJN P., WIEVIORKA O. (eds), *Seeking Peace in the Wake of War, Europe, 1943-1947*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2016.

7. MAUL D., *op.cit.*, pp.60-61.

mesures sociales appliquées dans les colonies devaient être subordonnées à un objectif social supérieur; une plus grande implication des gouvernements coloniaux dans le développement économique et social de leurs territoires dépendants; la garantie de la participation des natifs dans le développement social de leurs pays; «l'internationalisation' de la politique sociale coloniale». <sup>8</sup> Ce plan était un compromis entre l'universalisme de l'institution et la nécessité pour celle-ci d'être soutenue par les puissances coloniales, face à la volonté des deux Grands de supprimer ces organisations nées du traité de Versailles et qui n'avaient pu maintenir la paix. De ce fait, le texte reconnaissait l'autorité des États coloniaux sur les territoires dépendants, tout en y étendant le champ d'action de l'OIT. Le traitement des colonies, compte tenu de leur statut particulier, devait être différent de celui des autres pays. L'organisation disposait de la latitude suffisante pour renforcer ses liens avec les acteurs sociaux de ces territoires non-métropolitains.

L'affaiblissement des puissances européennes et coloniales, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, permit à l'institution, influencée par Wilfrid Benson, de faire avancer le problème colonial, ce qui était au final un signe fort envoyé non seulement aux populations dépendantes, mais aussi à ses membres anticolonialistes tels que les deux Grands ou les pays d'Asie et d'Amérique latine, qui redoutaient un retour à un européocentrisme. <sup>9</sup>

La déclaration de Philadelphie, adoptée par les membres de l'institution en 1944, fut placée dans la continuité du plan de Benson. L'article 5 de la déclaration proclamait non seulement le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais aussi l'internationalisation de la question coloniale, si chère à l'expert, puisque ses normes et ses conventions concernaient «tous les peuples du monde», colonisés inclus. <sup>10</sup> En qualifiant les colonies de «territoires encore dépendants», il sous-entendait la perspective d'une plus grande autonomie, voire l'accession prochaine à l'indépendance, et justifiait ainsi l'internationalisation de la question sociale. Ce texte reprenait aussi au plan de Benson l'idée d'une progressive application dans ces territoires de conventions aux objectifs variés, allant du plein emploi au droit au logement pour tous les travailleurs. Seule une amélioration de la productivité et de la consommation garantirait leur succès.

Mais la majorité des délégués des employeurs des empires refusèrent, lors des CIT des années 1950, l'égalité entre les travailleurs nationaux et colonisés, craignant sans doute le coût supplémentaire engendré par l'adoption de réformes sociales. Leurs principaux contradicteurs furent les représentants des pays d'Amérique latine qui, à l'image du délégué du gouvernement mexicain, Manuel Mesa, craignaient l'instauration dans ces territoires de «concurrences déloyales et ruineuses ainsi que des ger-

8. Ibid., p.99.

9. Ibid., pp.93-94 and 125.

10. Article 5 de la déclaration de Philadelphie, 1944.

mes de nouvelles guerres» et ce, «tant que dans le monde entier on n'aura pas obtenu l'équilibre économique de la production». <sup>11</sup>

Ainsi, dès 1945, l'OIT put approfondir ses relations avec les territoires dépendants en autorisant la présence de conseillers techniques non métropolitains au sein des délégations des puissances coloniales à la CIT. Une nouvelle étape fut franchie en 1954 lorsque les colonies purent, à la demande de la puissance coloniale, et à condition d'être concernées par l'ordre du jour, envoyer une délégation tripartite d'observateurs. Il leur était également possible d'intervenir aux séances des commissions de la Conférence. <sup>12</sup> Dix-sept États africains furent représentés à la Conférence internationale du travail, ce qui a certainement facilité la préparation de la première conférence africaine du travail.

En réalité, dès la fin du conflit mondial, lors de la CIT de 1944, les puissances coloniales votèrent la déclaration de Philadelphie pour rassurer les États-Unis sur le sort de leurs populations dépendantes dans la perspective de garder leurs colonies. Dans le même temps, elles formèrent avec l'Afrique du Sud (où régnait l'apartheid dénoncée par l'institution) un réel front commun contre toute intervention de l'OIT dans ces territoires. Certes, les empires avaient permis l'envoi de missions d'assistance technique en Asie, mais c'était uniquement, selon David Maul, pour y accroître leur prestige. Durant les années 1950, toutes les tentatives de l'OIT pour créer un bureau en Afrique furent vaines face à cette alliance. Plus encore l'organisation dut se plier à ces pressions tant le contexte ne lui permettait pas d'entrer en conflit ouvert avec ces membres. En effet, leur soutien lui était indispensable face à aux deux Grands qui tentaient de contrôler et d'instrumentaliser l'organisation dans le cadre de leur conflit. <sup>13</sup>

Ainsi les empires étaient-ils dans une position suffisamment avantageuse pour empêcher toute ingérence dans les territoires dépendants, situation qui fut renforcée par les États-Unis qui préfèrent sacrifier leur anticolonialisme à leur alliance avec l'Europe. De plus, tout soutien ouvert à l'anticolonialisme et, plus largement, à la lutte contre les discriminations à l'encontre de «certaines races», pouvait être retourné contre ce pays où les populations non-blanches étaient défavorisées. Ainsi la déclaration de Philadelphie ne contenait aucune condamnation explicite des colonies. D'ailleurs, David Morse lui-même rejoignait ces empires dans le double refus de faire de l'organisation une tribune anticoloniale et d'internationaliser cette question. <sup>14</sup>

Ce rapprochement de l'OIT avec les territoires dépendants restait donc très limité et contrôlé par les puissances impériales, très présentes dans le bureau exécutif de l'organisation.

11. CIT [Conférence internationale du travail], Compte rendu des travaux de la 27<sup>e</sup> session (1945), 1946, pp.228-229, disponible sur <http://www.ilo.org>, notamment p.223.

12. FISCHER G., *Représentation des territoires non autonomes à la Conférence internationale du Travail*, in: *Annuaire français de droit international*, 1(1955), pp.382-384.

13. MAUL D., op.cit., pp.58 and 201.

14. Ibid., pp.218-220.

### *Le poids des puissances coloniales dénoncé*

Ainsi l'OIT, malgré la volonté de nombreux membres non-européens d'intégrer pleinement les colonies au débat social, continua-t-elle de leur accorder une place à part. L'organisation adopta finalement deux textes qui devaient redéfinir leur place dans le nouvel ordre mondial, mais qui, en définitive, ne firent que confirmer la domination des puissances européennes: l'amendement de l'article 35 de la constitution de l'OIT et la convention sociale internationale n°82, datant respectivement de 1946 et de 1947.

Tout d'abord, l'article 35 engageait ses membres à faire «appliquer les conventions qu'ils auront ratifiées [...] aux territoires non métropolitains». <sup>15</sup> De fait, cet extrait autorisait l'ingérence des pays colonisateurs dans une question qui devait, d'après ce même texte, relever exclusivement des autorités africaines, en dépit des principes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la souveraineté nationale. <sup>16</sup> De nombreux États africains entrés dans la voie du non-alignement, comme la Tunisie, des pays d'Asie et d'Amérique latine anciennement colonisés tels que le Mexique ou l'Inde (également non-aligné), mais aussi des États communistes comme Cuba et l'URSS, réclamèrent le retrait de ce texte, surnommé la «clause coloniale», pour dénoncer le risque de pratiques néocoloniales qu'il représentait.

Malgré ces attaques, les anciennes colonies, soucieuses de garantir la concurrence loyale, invoquaient cet article chaque fois qu'étaient autorisées des exceptions aux normes et aux réglementations internationales établies par l'OIT, qui pouvaient engendrer des pratiques de dumping social. Par exemple, le conseiller technique du gouvernement pakistanais, Sarwar Hasan, reconnu, lors de la 32<sup>e</sup> session de la CIT en 1949, que la portée universaliste de ce paragraphe en faisait le «remède plus efficace» sur la protection des salaires. <sup>17</sup>

En fait, dès 1919, les puissances coloniales respectèrent leurs engagements en s'investissant davantage dans ces territoires et en y faisant appliquer les conventions sociales internationales, comme l'âge minimum du travail dans les industries à quatorze ans et l'interdiction du travail de nuit des femmes dans tout établissement industriel. <sup>18</sup> Selon un rapport du bureau de 1959, l'application des conventions dans les États membres africains, «était au moins comparable avec celle des États membres en Amérique, en Asie et en Europe, et qu'elle était même plus favorable en Afrique», et ce grâce à l'article 35. <sup>19</sup>

15. Article 35 de la constitution de l'OIT, paragraphe 1.

16. MAUL D., op.cit., p.390.

17. CIT, Compte rendu des travaux de la 32<sup>e</sup> session de la CIT (1949), 1951, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.322.

18. WOLF F., *Les Conventions internationales du travail et la succession d'États*, in: *Annuaire français de droit international*, 7(1961), pp.742-751.

19. Intervention de Cassels (conseiller technique gouvernemental du Royaume-Uni) lors de la 29<sup>e</sup> séance de la 46<sup>e</sup> session de la CIT, consacrée au «Second rapport de la commission de l'application des conventions et recommandations». Cf. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.455.

Quant à la convention n°82, rédigée par le comité des experts de la politique sociale dans les territoires non-métropolitains et adoptée en 1947, elle définissait l'ensemble des objectifs et des normes de base à diffuser dans le monde, en favorisant, selon ses opposants, les États colonisateurs, dont l'autorité sur les territoires dépendants y était confirmée, avant ceux des travailleurs natifs. Par exemple, l'accord réservait les emplois qualifiés aux personnes originaires d'Europe, excluant ainsi les colonisés.<sup>20</sup>

La question africaine fut également utilisée par les pays communistes pour dénoncer l'impérialisme occidental, notamment sa politique d'armement. Aleksander Burski, polonais et président du Comité du travail et des salaires, estimait à 120 milliards de dollars par an la somme que pouvait libérer l'abandon de la politique d'armement, soit cinq fois le coût total des programmes d'investissement de tous les pays en voie de développement.<sup>21</sup> De son côté, le camp libéral fit également des organes de l'OIT une tribune pour alimenter et diffuser sa propagande anti-communiste, autour de deux grands thèmes: la lutte contre le travail forcé et la défense de la liberté syndicale. Ce dernier point fut, toutefois, développé prudemment par la plupart des puissances coloniales qui ne souhaitaient pas doter les territoires dépendants d'organisations de travailleurs suffisamment puissantes pour devenir de «véritables foyers de résistance organisée».<sup>22</sup>

### *Un modèle européen ou universel contesté?*

Les nouveaux États africains furent très critiques à l'encontre des ordres du jour de la CIT, centrés surtout sur les problèmes des pays industrialisés. L'une des questions qui dominait les débats surtout en 1960, était celle du vieillissement de la population, plus particulièrement la condition sociale du travailleur âgé, caractéristique des pays industrialisés en manque de salariés. Or, les nouveaux pays-membres étaient dans une situation totalement inverse, marquée par un accroissement de la population jeune et par le manque d'emploi, problèmes délaissés par la CIT. Pour les experts de l'OIT, essentiellement issus des grandes puissances industrielles, les pays en voie de développement devaient participer aux discussions, car ils seraient amenés à rencontrer une évolution identique à celle des pays avancés économiquement et socialement, conformément à la théorie de la transition démographique développée en 1945 par l'Anglais Franck Notestein.

Les mesures qui devaient faciliter le passage vers une société moderne, n'apportaient donc aucune réponse aux problèmes les plus urgents des États africains, comme le souligna le représentant du Ghana, Henri Richard Manga-Mado lors de la CIT de

20. MAUL D., op.cit., pp.150-151.

21. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.136.

22. Traduction de l'expression "Hotbeds of organized political resistance" employée par David Maul.

1962: le chômage des jeunes, le manque de personnel qualifié et de moyens pour financer les formations. La main-d'œuvre qualifiée peu nombreuse, couplée avec le chômage des jeunes, prit une dimension dramatique, en provoquant un turn-over constant des personnels formés.<sup>23</sup> Non seulement, il freinait la modernisation et l'amélioration de la productivité des nouveaux États, mais il poussait les entreprises à se mettre en concurrence, en multipliant les avantages pour garder ces salariés. Or, l'étude de cette question fut longtemps délaissée par la CIT.

Malgré les dénonciations par le camp soviétique et les pays en voie de développement de la domination des puissances occidentales au sein du BIT, seul organe habilité à engager des actions concrètes sur le terrain (les missions d'assistance en tête), David Morse renforça davantage le poids du bureau, donc de ces États industrialisés, dans les décisions de l'OIT. Finalement, la CIT ne fut, durant les années 1950, qu'une simple «tribune internationale» pour toutes les questions qui agitaient spécifiquement les pays industrialisés.<sup>24</sup> La principale cause de cette absence de préoccupation était une présence encore trop limitée du continent africain dans les débats. Il fallait donc, pour ses représentants, que l'OIT soit installée de manière permanente sur leur sol, par le biais d'un bureau et de centres de formation.<sup>25</sup>

En somme, ces délégués exhortaient l'organisation à approfondir les actions déjà entamées dans cette partie du monde pour permettre une meilleure productivité et le progrès social. Ces propositions reflétaient l'impatience des dirigeants des États décolonisés d'entrer dans l'industrialisation. Et, durant la CIT de 1962, elles furent accompagnées de solutions inédites par leurs caractères régionaux, telle que la création d'une Agence africaine de productivité sous le patronage de l'institution pour protéger leurs spécificités.<sup>26</sup> L'OIT se devait aussi d'intervenir de manière plus marquée dans la santé et la sécurité au travail. Le délégué des travailleurs soudanais, Kamal Abdelmoneim, proposa la construction d'un Centre d'hygiène au travail.

Les nouveaux États, bien que critiques à l'encontre du travail mené par l'institution, surtout en raison de sa lenteur et du manque de souplesse de ses solutions face à leurs particularismes régionaux, étaient loin de la rejeter.<sup>27</sup> Ils voulaient former davantage d'experts africains et leur accorder des postes-clés au sein de l'institution. Jouer un plus grand rôle dans les décisions de l'organisation permettrait à ces jeunes États, soucieux de leur indépendance économique et de leur non-alignement politique, ainsi que de la préservation de leur identité culturelle, d'avoir la garantie d'être les maîtres de leur destinée. De ce fait, de nombreux pays africains réclamèrent, dès leur adhésion à l'OIT, une place plus importante, à l'instar du délégué du Ghana à la CIT de 1962,

23. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, pp.87 et 128.

24. MORSE D., Rapport du directeur général du BIT, 1951, disponible sur <http://www.ilo.org>, pp.7 et 161.

25. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.161.

26. MORSE D., Rapport du directeur général du BIT, 1951, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.7.

27. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.128.

Osei Owusu-Afbiyie, également ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.<sup>28</sup> Les nouveaux États africains et asiatiques prônèrent aussi un recrutement accru de spécialistes originaires de leur territoire. Cette requête posa un autre problème: celui du manque de cadres et d'experts africains. L'OIT se devait de combler ce vide en contribuant à leur formation.

L'universalité de l'OIT fut donc bel et bien mise à l'épreuve durant la Guerre froide. Les conventions internationales, auparavant fer de lance de la politique sociale internationale de l'institution, étaient devenues des textes à valeur essentiellement symbolique.

## II. II. La régionalisation de l'OIT ou la recherche d'actions concrètes en Afrique

### *Un contexte international favorable à une approche régionaliste en Afrique*

Ce fut surtout la lenteur de l'OIT qui fut critiquée par les États africains durant les années 1950. Plusieurs freins expliquent les difficultés de l'institution à agir rapidement dans cette partie du monde. Tout d'abord, David Morse partageait la crainte des représentants de ces pays de voir leurs solidarités familiales être détruites brutalement par leur transformation en société moderne. Bref, il fallait leur laisser le temps d'instaurer des dispositifs, comme la sécurité sociale, pour pallier les anciens réseaux d'aide. Mais, la principale raison de cette aide limitée de l'organisation, du moins jusqu'à la fin des années 1950, était le contrôle exercé par les puissances coloniales sur l'institution. Ainsi l'organisation disposait-elle d'une marge de manœuvre très réduite dans les colonies africaines.

Le vrai tournant eut lieu lors de la négociation de l'indépendance du Nigéria qui fit prendre conscience au directeur du BIT que le nombre de nouveaux États africains au sein de l'OIT allait inévitablement croître. D'ailleurs, Morse voyait dans ce mouvement un moyen de pression suffisamment fort pour imposer aux empires coloniaux une plus grande présence de l'OIT en Afrique. Ainsi put-il créer en 1958 un bureau à Lagos, une conférence régionale africaine en 1960, dont le nombre de réunions augmenta à partir de 1962.<sup>29</sup> Ce positionnement fut conforté par les résultats décevants de la politique de développement menée par les puissances coloniales dans leurs territoires dépendants, et par l'effritement de la domination européenne dans ces pays, comme le montre, entre autres, la guerre d'Algérie.<sup>30</sup> Ces événements et la peur de voir le communisme prendre de l'importance en Asie et en Afrique conduisirent les États-Unis à renouer, à partir de 1956, avec leur discours anticolonialiste. Le comité

28. Ibid., p.58.

29. MAUL D., op.cit., p.214.

30. En 1959, la France fit appel à l'expertise de l'OIT. Une rencontre entre Charles de Gaulle et Morse eut lieu en 1960, durant laquelle le dirigeant français proclama son soutien au programme d'aide de l'OIT (MAUL D., op.cit., pp.230-231).

d'experts sur la politique sociale dans les territoires non-métropolitains (COESP) fut décisif dans le nouveau positionnement de l'OIT en Afrique. Au départ simple promoteur du développement intégré de l'institution, il devint, sous l'influence de l'American Federation of Labor–Congress of Industrial Organisation (AFL-CIO),<sup>31</sup> anticolonialiste, et de la Confédération internationale des syndicats libres (CIS-CL),<sup>32</sup> qui craignaient une domination communiste en Afrique, une structure tripartite dominée, non plus par les puissances coloniales, mais par les États indépendants.<sup>33</sup>

### *Faire de l'OIT une organisation opérationnelle*

Cette mutation d'une OIT universaliste en une institution à l'approche plus régionaliste n'aurait pu se faire sans David Morse. Pour cet ancien secrétaire américain du Travail qui avait également participé à la réorganisation de la diplomatie de son pays, la véritable action de l'OIT devait se faire surtout au niveau régional, non à l'échelle internationale: l'institution, à qui il reprochait son caractère exclusivement normatif, devait se transformer en une organisation opérationnelle, utilisant l'expérience de ses agents de manière plus pertinente pour développer des mesures sociales dans les pays les plus en retard.<sup>34</sup> C'est en cela qu'il se démarquait d'Albert Thomas, pour qui les normes et les conventions sociales internationales devaient servir de catalyseur à la modernisation du Travail. Certes, l'institution poursuivait son travail normatif, mais, dès l'accession au poste de directeur du BIT de David Morse en 1948, la part des missions d'assistance avait pris le pas sur les autres actions de l'organisation.

En cela, Morse rejoignait les revendications énoncées, dès leur accession à l'indépendance, par les dirigeants des pays décolonisés d'Asie, Jawaharlal Nehru en tête. Ils réclamaient l'envoi d'experts du BIT chargés d'y diffuser des méthodes pour accroître la productivité, ainsi qu'une sécurité sociale efficace.<sup>35</sup>

Pour l'OIT, donner une plus grande place aux missions d'assistance technique en Asie, en Amérique latine et en Afrique, permettrait aussi d'élargir ses soutiens. De plus, ces actions concrètes devaient faciliter la diffusion de son modèle démocratique et productiviste, donc de participer à la lutte contre les totalitarismes et le communisme et ce, dans le contexte de la Guerre froide.

31. La fédération est issue de l'American Federation of Labor qui avait contribué en 1917 à la création de l'OIT. Voir MIGANI G., *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2008, pp.40-45; MARSEILLE J., *Empire colonial et capitalisme français: histoire d'un divorce*, Albin Michel, Paris, 1984.

32. Née en 1949, cette union rassemblait les syndicats qui voulaient rompre avec le Fédération syndicale mondiale dominée par les communistes.

33. MAUL D., op.cit., pp.235-241.

34. MORSE D., Rapport du directeur général, Rapport I, 1949, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.3.

35. MAUL D., op.cit., pp.161-162.

En réalité, ces missions d'expertise avaient déjà été expérimentées sous la direction d'Albert Thomas en Grèce et en Roumanie en 1930 pour les aider à élaborer leur système de sécurité sociale. Durant les années 1940, ces missions concernaient essentiellement le continent américain, où avait déménagé l'institution (en 1941), et les États où la sécurité sociale était en pleine gestation. Par exemple, les experts du BIT, Oswald Stein et Maurice Stack, contribuèrent à la reformulation du plan Beveridge.<sup>36</sup> De petites équipes de conseillers aidèrent les gouvernements, qui les avaient sollicités, à rédiger une législation sociale et des programmes de sécurité sociale. Mais cela ne suffisait plus à David Morse. L'OIT devait prendre l'initiative, sans attendre les demandes des dirigeants, pour organiser des missions, en les intégrant dans un programme à grande échelle. C'était là tout l'enjeu du programme Manpower qui fit des missions d'assistance technique le principal moyen de diffuser et d'appliquer les normes et les conventions adoptées par la CIT.

Cette réorganisation de l'OIT apparaissait, en fait, davantage comme une adaptation de l'institution au contexte particulier de l'après-guerre, que comme une rupture avec son passé. Depuis sa création, l'organisation considérait l'Europe industrialisée comme le laboratoire social du monde, étant donné son avance dans les questions économiques et sociales: on expérimentait des mesures sociales concernant un nombre limité de personnes dans cet espace, puis on mesurait ses effets afin d'en tirer une norme universaliste.

Cette approche empirique fut poursuivie sous David Morse, puisque c'est dans l'Europe occidentale que fut appliqué, dans un premier temps, le programme Manpower. Neuf mois plus tard, en décembre 1948, après avoir consulté les gouvernements européens et les experts de la question de l'emploi, le programme fut élargi à l'Amérique latine, puis à l'Asie en mars 1949.<sup>37</sup> La délimitation des zones d'application de ce plan reposait sur une logique régionale, et non sur la distinction des différents statuts politiques des pays. Cela devait sans doute permettre d'inclure les pays colonisés dans la réflexion sur le développement.

David Morse était conscient que cette méthode qui faisait de l'Europe occidentale un modèle raviverait les accusations d'eurocentrisme portées par des États membres non-européens, à l'encontre de l'OIT, et favoriserait l'avancée de l'idéologie communiste. Le blocage des actions de l'OIT en Afrique par les puissances coloniales, jusqu'à la fin des années 1950, notamment pour y appliquer Manpower, renforça ces attaques.

Les missions d'assistance technique, véritable action à l'échelle régionale, étaient donc la meilleure réponse possible à ces critiques et ce, tout en permettant à l'OIT de participer à la Guerre froide et en contribuant à la diffusion du modèle libéral et productiviste occidental.<sup>38</sup> C'est pourquoi l'institution devint un des principaux or-

36. STEIN O., Rapport pour le directeur-adjoint du BIT, 28 février 1942, 1962.

37. BIT, *Revue internationale du travail*, 4(1949), pp.399-429.

38. MORSE D., Rapport du directeur général, Rapport I, 1949, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.5.

ganes exécutifs du programme élargi d'assistance technique (PEAT) élaboré par le conseil économique et social des Nations Unies en mars 1949.<sup>39</sup>

### *Modernisation, productivisme et formation professionnelle*

D'autre part, l'OIT consacra la moitié de ses moyens à la formation professionnelle des ouvriers pour faciliter le passage d'une économie essentiellement rurale et traditionnelle à une économie urbaine, reposant sur l'industrie en Amérique latine et en Asie.<sup>40</sup> Le programme Manpower devait jouer un rôle-clé en formant la main-d'œuvre ouvrière à l'utilisation des nouvelles technologies sous l'influence de W. Arthur Smith, fondateur de l'économie de développement, qui plaçait l'industrialisation au cœur de la modernisation des États: elle améliorerait la productivité et la croissance, donc le niveau de vie.<sup>41</sup> Quant à la question des agriculteurs, d'autres institutions comme le FAO et l'UNESCO s'en chargeaient.

Ainsi, en 1952, l'accroissement de la productivité dans les industries de transformation restait «la priorité absolue de l'OIT», mais il fallait tenir compte des spécificités propres à chaque branche d'activité et du niveau économique de chaque État.<sup>42</sup> Pour le directeur et les experts de l'institution, le problème de l'accroissement de la productivité était «avant tout une question d'organisation», à savoir «utiliser plus efficacement toutes les ressources de la production pour produire autant de biens et de services que possible, du type que désirent les acheteurs au coût réel le plus bas».<sup>43</sup>

Pour cela, il fallait préalablement mesurer les besoins des pays concernés par l'action de l'OIT. Dès la fin des années 1940, le BIT inventoria les besoins des pays en voie de développement.<sup>44</sup>

David Morse souhaitait également une intervention dans les domaines de l'éducation, du social, dans l'utilisation des technologies nouvelles pour accroître la productivité et faire en sorte qu'elle profite à tous.<sup>45</sup> Cette vision s'inspirait largement de la théorie de la modernisation, plus précisément de sa branche dite de l'industrialisme, élaborée par des penseurs américains, durant les années 1950. Selon ses défenseurs, en tête Wilbert Moore et Clark Kerr, l'industrialisme reposait sur l'implantation d'usines, et surtout l'organisation de la vie autour d'elles. De ce fait, «l'industrialisme demande certaines structures professionnelles, salariales, certains systèmes d'éduca-

39. GAIL A., *Les États-Unis et l'Unesco, 1944-1963*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1993, p.132.

40. BIT (ed.), *A great adventure of our time : Technical cooperation and the ILO*, Genève, 1962, p.36.

41. MAUL D., op.cit., p.180.

42. BIT (ed.), *Méthodes pratiques d'accroissement de la productivité dans les industries de transformation*, Genève, 1953, disponible sur <http://www.ilo.org>.

43. MORSE D., Rapport du directeur général du BIT, 1953, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.68.

44. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.3.

45. MORSE D., Rapport du directeur général du BIT, 1953, p.69, disponible sur <http://www.ilo.org>.

tion et des marchés du travail», et particulièrement des règles régissant les relations entre le patronat, les salariés et l'État.<sup>46</sup> L'organisation tripartite de l'OIT s'avérait donc un cadre idéal pour tenter de mettre ces idées en application. David Morse et l'institution ajoutèrent une dimension politique à l'industrialisation, qu'ils liaient à la démocratie libérale et participative. Le directeur du BIT considérait la fondation d'une «société démocratique dans laquelle l'homme sera vraiment un homme» comme «la voie du progrès et de la paix».<sup>47</sup>

L'action des experts du BIT portait non seulement sur les questions liées à la santé et à la sécurité au travail, mais aussi sur la manière d'organiser des relations pacifiques entre employeurs et employés en s'appuyant sur leurs représentants. Il s'agissait également pour ces agents de guider les gouvernements asiatiques et africains dans la mise en place de politiques salariales raisonnables et dans la rédaction de contrats de travail. De nombreux experts mandatés par le Bureau étaient des agents qui, comme Jef Rens, disposaient d'une expérience importante.<sup>48</sup> Ces membres de l'OIT furent sollicités dans les nouveaux États africains pour y apporter leur expertise et répondre aux problèmes que s'étaient posés avant eux l'Asie et le Proche-Orient. Par exemple, les experts du BIT dressèrent en 1960 l'inventaire détaillé des salariés du Cameroun à la demande de leur gouvernement. Faute de moyens, l'OIT se limita aux projets d'aide devant accroître la productivité. La principale mission de ses agents était de former sur place des personnes pour prolonger par la suite le travail des experts, et donc garantir la diffusion du modèle qu'elle défendait. Elle participa à la construction de nombreuses écoles dans les pays indépendants africains, comme ce fut le cas en Libye en 1954.<sup>49</sup>

L'OIT accorda aussi une place importante à la promotion de la liberté syndicale, essentiellement dans le cadre des formations adressées au patronat et aux ouvriers. En effet, cet enseignement, qui la positionna clairement dans le camp des démocraties libérales, devait favoriser un dialogue apaisé, tout en diffusant son modèle productiviste dans ces nouveaux États. Il devait aussi prévenir toute grève et tout mouvement violent, pouvant gêner l'industrialisation et l'accroissement de la productivité. Le dumping social, en exacerbant la concurrence des prix, constituait un danger à écarter.

46. COOPER F., *Industrialisation et travail en Afrique, L'Afrique britannique et française 1935-1960*, Karthala-Sephis, Paris, 2004, p.378.

47. MORSE D., Rapport du directeur général du BIT, 1951, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.2.

48. Ouvrier, puis employé dans le secteur automobile, Joseph-Laurent dit Jef Rens (1905-1985), fut un syndicaliste socialiste belge. Il fut l'auteur en 1935 d'une thèse sur les fondations sociales du national-socialisme allemand. Il participa aux grandes négociations de 1936 qui aboutirent à l'adoption en Belgique des congés payés. Il entra dans le cabinet du Premier ministre libéral Paul-Émile Janson, puis devint le conseiller du socialiste Paul-Henri Spaak. Il représenta les travailleurs belges à la CIT et fut avec le Français et sous-directeur du BIT, Adrien Tixier, à l'origine de la Conférence internationale de New-York de 1941. Il devint en 1945 sous-directeur du BIT. Cf. Rapport des Relations industrielles de Laval, Québec, 1946, pp.75-77; TILLY P., *Jef Rens: l'expérience de la guerre et l'OIT*, in: AGLAN A., FEIERTAG O., KEVONIAN D. (dir.), *Humaniser le travail. Régimes économiques, régimes politiques et organisation internationale du travail (1929-1969)*, Peter Lang, Bruxelles, 2011, pp.91-106.

49. MAUL D., op.cit., pp.57 and 190-191.

Il pouvait conduire les entreprises et les États africains à renoncer aux conventions internationales de la CIT, garantissant à tous des conditions de vie minimales. Face à ce risque, il fallait réunir régulièrement des conférences régionales à structure tripartite, et former des personnes compétentes, parmi les travailleurs et les entrepreneurs, pour y participer. Cette formation devait surtout permettre l'implantation d'une base syndicale suffisamment solide dans ces nouveaux pays pour assurer l'application d'un «minimum fondamental de normes» constitué entre autres par la limitation du temps de travail hebdomadaire à quarante heures, la sécurité sociale ou l'abolition du travail forcé.<sup>50</sup>

C'est donc bien un régionalisme de transition, qui fut développé par l'institution à travers les missions d'expertise pour faciliter, plus que les normes et les conventions sociales internationales adoptées par la CIT, l'instauration d'une société démocratique, productiviste et urbaine dans les nouveaux pays africains, en tenant compte de leurs besoins.

### *Des actions en collaboration avec les autres organisations et institutions*

Ces objectifs et cette approche régionaliste n'étaient pas sans rappeler ceux du programme indien-andin ou PIA qui fut le plus important mis en œuvre par l'OIT entre 1952 et 1968 pour aider les huit millions d'Indiens du haut plateau de l'Amérique latine à sortir d'une économie agricole de substance et donc de la misère.<sup>51</sup> Il fut l'une des premières applications du développement intégré, défini par l'institution.

Ce programme contenait un des plus importants projets de formation professionnelle. Il prévoyait également la création de coopératives de producteurs et de consommateurs, l'instauration de mesures de sécurité sociale et l'apport de conseils sur la création de syndicats. Ces mesures, nées de la collaboration avec les autres institutions des Nations Unies (l'ONU, l'OMS, la FAO et l'UNESCO), permirent à l'organisation d'asseoir sa réputation d'agence d'assistance technique, avec d'autant plus de force qu'elle était en charge de la coordination du programme. Le Pérou et la Bolivie furent les premiers États concernés, suivis par l'Équateur, l'Argentine, la Colombie, le Chili et le Venezuela durant les années 1960.<sup>52</sup>

Les actions menées par l'OIT aux échelles nationales et régionales, au nom de sa vision du développement intégré, s'appuyèrent donc, depuis cette expérience andine, sur les autres institutions qu'elles fussent internationales, régionales, nationales ou

50. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.147.

51. MAUREL C., *Le programme indien-andin des Nations Unies (années 1950-1960)*, in: *Cahiers des Amériques latines, Religion et société en Amérique latine XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles: traces et destins d'une «orthodoxie coloniale»*, 67(2012), pp.137-160; RENS J., *Le programme andin. Contribution de l'OIT à un projet-pilote de coopération technique multilatérale*, Bruylant, Bruxelles, 1957.

52. MAUREL C., op.cit., p.141.

locales. Par exemple, depuis 1950, il existait une commission de coopération technique en Afrique (CCTA). Cette organisation régionale fut fondée pour penser la réalisation d'un programme économique, social, technique et scientifique en Afrique. Au nom de cet objectif, elle devait également faciliter les échanges d'informations et encourager une action conjuguée des États membres dans des domaines comme les sciences sociales et naturelles, ou la protection de la santé des hommes et des animaux. En 1962, les vingt-cinq pays qui en faisaient partie étaient essentiellement des États décolonisés. Cette institution travaillait étroitement avec ses homologues des Nations Unies, plus particulièrement avec l'OIT. En effet, ces deux organisations signèrent en 1959 un accord de coopération. Des experts de l'organisation participèrent de ce fait aux réunions que tint la CCTA sur les métiers ruraux et les problèmes urgents des jeunes au chômage, au début des années 1960.<sup>53</sup> La CCTA s'inspira des organes de l'OIT en créant une Conférence interafricaine du Travail.

### *L'Europe institutionnalisée: un partenaire privilégié*

Les institutions européennes collaborèrent étroitement avec l'OIT sur les questions sociales, conformément à l'article 117 du traité de Rome. Ce texte engageait les membres de la communauté à «promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès».<sup>54</sup> La création d'un marché commun devait permettre tant «l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives», donc de combattre le dumping social.<sup>55</sup> La libre-circulation devait également favoriser un développement économique rapide, ainsi que le niveau d'emploi. Il s'agissait surtout de garantir à chaque région de la communauté un nombre de travailleurs qualifiés.

Cette coopération entre l'OIT et l'Europe institutionnalisée fut expérimentée, en réalité, dès les débuts de la CECA autour de la question des travailleurs émigrés. En effet, David Morse et Jean Monnet partageaient l'idée

«d'une action coordonnée des institutions multilatérales en vue de créer des conditions de travail décentes et le fait de conférer à la sécurité dans le travail un rôle de levier dans la performance industrielle».<sup>56</sup>

53. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.95.

54. Article 117 du traité de Rome.

55. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, pp.179-180.

56. VARDABASSO V., *Le début de l'humanisation de la mondialisation: l'OIT et les migrations à l'aube des années cinquante*, in: AGLAN A., FEIERTAG O., KEVONIAN D. (dir.), *Humaniser le travail. Régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du travail (1929-1969)*, Peter Lang, Bruxelles, 2011, pp.211-230, ici p.215.

De leur rencontre au Luxembourg, le 3 décembre 1952, naquit un accord, qui renforça les liens entre leurs organisations, et qui fut rendu public par Jean Monnet le 12 août. La Haute Autorité du charbon et de l'acier et l'OIT s'engageaient à se consulter mutuellement et régulièrement sur leurs centres d'intérêt communs. La CECA pouvait demander une assistance technique à l'OIT sur les questions en relation avec l'amélioration des conditions de vie et de travail, la politique des salaires, la sécurité sociale, ainsi que les travailleurs déplacés par les conditions du marché, ce qui incluait les travailleurs migrants.

En outre, nombreux étaient les experts de l'institution issus de l'Europe. Ils furent 103 à avoir participé à des projets en Afrique, en Asie, au Proche et au Moyen Orient et en Amérique latine au cours de la période comprise entre août 1955 et juillet 1956.<sup>57</sup> Cette coopération entre l'OIT et l'Europe institutionnalisée était d'autant plus aisée que de nombreux hommes politiques influents avaient des liens étroits avec l'organisation. Pierre Laroque, par exemple, présida le Comité d'experts de la Sécurité sociale au Bureau international du travail (BIT), thème central dans la politique de développement intégré de l'OIT.

La collaboration entre l'OIT et le CEE se traduisit, à partir de 1961, par la présence à la CIT d'un représentant de la communauté, Lionello Levi-Sandri. Ce dernier souligna d'ailleurs la place importante d'Européens influents au sein de l'organisation, lors de la CIT de 1964.<sup>58</sup> Edouard de la Parra, chef de division à la Direction générale du développement de l'outre-mer, représenta la CEE à la première conférence africaine en 1960. Lors de son intervention, il rappela, en s'appuyant sur les écrits de l'ancien président du Grand conseil de Dakar, Gabriel d'Arboussier, que l'Europe avait besoin d'espace, d'énergie et de matières premières, tandis que l'Afrique était en attente d'hommes, de techniciens et de capitaux. Les relations entre les deux régions devaient donc reposer sur un «échange de dons». Enfin, il insista sur l'attachement de la CEE à la liberté syndicale et aux bonnes relations entre employeurs et travailleurs. Il engagea la communauté à diffuser son expérience en la matière et à former des cadres syndicaux. L'assistance technique y devait tenir une place centrale: l'Europe devait contribuer davantage par l'envoi de plus de fonds et d'experts pour développer l'enseignement professionnel et ce, en collaboration avec les autres organismes internationaux. L'amélioration des conditions sociales en Afrique devait faire de ce continent un nouveau débouché pour l'Europe productiviste.<sup>59</sup>

Le délégué annonça, parmi les mesures prévues par la communauté en Afrique, la création d'un institut européen de développement, géré par les bénéficiaires et les donateurs pour assumer la formation professionnelle et l'envoi de missions d'experts de coopération technique, notamment pour l'évaluation des ressources naturelles et

57. BIT, Sixième Rapport présenté par l'OIT sur ses activités en Europe (août 1955-juillet 1956), 1956, disponible sur <https://assembly.coe.int/>.

58. CIT, Compte-rendu des travaux de la 48<sup>e</sup> session de la CIT (1964), 1965, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.187.

59. BIT, Compte-rendu des travaux de la Première conférence régionale africaine. Lagos, décembre 1960, 1961, p.122.

pour la planification. Il s'intégrait dans un plan régional de coopération technique pour le continent africain, également géré sur une base paritaire, et devant assurer la coordination des politiques bilatérales de coopération.<sup>60</sup>

### *Vers un approfondissement et un partage des actions en Afrique*

Pour le directeur Morse, les années 1960 se distinguaient de la décennie précédente par une plus grande liberté d'action en Afrique. Il pouvait mieux prendre en compte les remarques des pays en voie de développement.<sup>61</sup> La preuve en est la création d'une Conférence régionale africaine et la publication du rapport du directeur, qui était centré sur le problème de la jeunesse, et ce dès 1960. L'OIT devait aussi y améliorer le pouvoir d'achat des ménages en instaurant notamment un salaire minimal, mais aussi en y développant des logements et l'instruction. David Morse, dans le chapitre VII de son rapport dédié à « La sécurité sociale pour les jeunes » insista sur les bienfaits de celle-ci dans les pays les plus industrialisés et invita tous les États à l'adopter, y compris les anciennes colonies, malgré leur manque de moyens financiers.<sup>62</sup>

En vue de faciliter l'industrialisation tout en luttant plus efficacement contre la pauvreté, le chômage et le sous-emploi chroniques, il lança, dès le début des années 1960, des projets d'assistance aux gouvernements pour planifier les mesures sociales destinées à créer des emplois productifs.<sup>63</sup> La part de l'Afrique dans les dépenses totales du Programme élargi d'assistance technique passa de 10% en 1959 à 20.1% en 1961, hausse qui se poursuivit durant toute cette décennie. Le volet le plus important de cette intervention concernait la formation des patrons et des employeurs, nécessaire à l'instauration de négociations collectives apaisées, qui devaient se substituer au paternalisme, propre au régime colonial.<sup>64</sup>

De plus, il fallait, pour une implantation et une action plus efficaces en Afrique, que l'institution approfondisse ses connaissances de ce continent, plus particulièrement de ses langues et de ses cultures. C'était le vœu de nombreux délégués, comme celui du gouvernement tchadien, Keiro, partisan, en 1962, d'échanges plus poussés entre les organes de l'OIT et l'Union africaine et malgache. Cette régionalisation

60. Ibid.

61. MORSE D., Rapport du directeur général, Annexe. Suites données aux résolutions adoptées par le Conférence internationale du travail de sa 40<sup>e</sup> à sa 46<sup>e</sup> session, 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.63.

62. MORSE D., Rapport du directeur général du BIT, 1<sup>ère</sup> partie: La jeunesse et le travail, 1960, disponible sur <http://www.ilo.org>, pp.4, 72 et 89-96.

63. MORSE D., Rapport du directeur général, Annexe, Suites données aux résolutions adoptées par le Conférence internationale du travail de sa 40<sup>e</sup> à sa 46<sup>e</sup> session, 1963, pp.62-63, disponible sur <http://www.ilo.org>.

64. MORSE D., Rapport du directeur général du BIT, partie II à la 46<sup>e</sup> session de la CIT, Activités de l'OIT, 1962, disponible sur <http://www.ilo.org>, pp.94-105.

accentuée était pour l'institution une manière efficace d'aller «dans le concret par la voie la plus directe sans méconnaître l'étroitesse» des moyens des États africains. Cela devait passer, selon David Morse, par «une meilleure utilisation de la main d'œuvre grâce à la création de niveaux plus élevés d'emplois productifs»; «une amélioration qualitative de la main d'œuvre grâce à la formation et à l'enseignement professionnel [...] l'obtention de l'appui de la population pour les tâches de développement national, et la participation à ces tâches de larges groupes sociaux». <sup>65</sup>

La communauté européenne rejoignait le souci du directeur Morse de traiter à l'échelle mondiale les problèmes découlant du progrès technique. Elle se chargea surtout du problème de la politique des salaires. On assista à un véritable partage, entre les institutions, des activités menées en Afrique. Plus encore, au nom de la «solidarité mondiale» et de la «libéralisation toujours accrue des échanges commerciaux», la communauté signa une convention avec les États africains et malgache en 1963 à Yaoundé, et ce dans le but de donner «un nouvel élan au développement économique et social». <sup>66</sup> Le Fonds européen de développement y joua un rôle central, à l'instar des précédentes interventions de la CEE sur ce continent. La convention définissait quatre mesures:

«l'augmentation du montant global de l'aide, la diversification des modes d'intervention qui seront aussi bien des aides non remboursables que des prêts, des bonifications d'intérêt et des avances à court terme, la diversification des secteurs d'intervention, notamment au titre de l'assistance technique, et l'accentuation de la coopération technique, notamment sous forme d'envoi d'experts, d'octroi de bourse, de stage et de session de formation». <sup>67</sup>

En fait, ce nouveau texte, en faisant de la formation des cadres un objectif prioritaire, approfondit les précédentes actions menées conjointement par l'OIT et le FEDER.

Ces plans de développement économique et social cachaient une arrière-pensée politique, résumée par le directeur pendant la CIT de 1961: «atteindre le plein-emploi productif et librement choisi». Pour Merino Reyna, le délégué gouvernemental du Pérou, qui s'appuyait sur le cas de son État, cet objectif portait en lui des enjeux politiques, à savoir la diffusion de la démocratie participative par les syndicats libres:

«le plein-emploi productif se fonde sur les postulats démocratiques de la liberté du travail, réitérés grâce à la ratification des conventions (n°105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, et (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948». <sup>68</sup>

Ce volet politique provoqua de fortes tensions avec certains pays accusés de pratiquer le travail forcé. Ce fut le cas par exemple du gouvernement portugais qui fut

65. Ibid., p.49.

66. CIT, Compte-rendu des travaux de la 47<sup>e</sup> session de la CIT (1963), 1964, disponible sur <http://www.ilo.org>, pp.61 et 161.

67. Ibid., p.61.

68. CIT, Compte rendu des travaux de la 46<sup>e</sup> session de la CIT (1962), 1963, disponible sur <http://www.ilo.org>, p.25.

soupçonné en 1962 de l'avoir instauré en Angola, au Mozambique et en Guinée portugaise.<sup>69</sup>

## Conclusion

Nous pouvons parler d'un régionalisme de transition pensé et expérimenté par l'OIT, dès les années 1950, dans les nouveaux États indépendants. Pour l'institution et David Morse, l'envoi de missions d'expertise participait au tracé graduel et méthodique d'un chemin menant à une société industrialisée, urbanisée et démocratique, inspirée de l'Occident, tout en prenant en compte les particularités des États décolonisés.

Cette approche adaptée aux nouveaux États gardait une base inspirée de l'expérience européenne. En effet, les préoccupations et les travaux du Vieux Continent avaient pour spécificité d'être à l'articulation entre le national, le transnational et l'international. Des questions comme la réduction du temps de travail ou la sécurité sociale furent d'abord expérimentées aux échelles nationale et européenne, en accord avec les ouvriers, le patronat et l'État. L'OIT, après avoir fait étudier les effets de ces mesures par ses experts, eux-mêmes originaires de l'Occident, en tirait des normes et des principes. Le reste du monde devait les adopter, afin de garantir des conditions de concurrence loyale et de lutter contre toute forme de dumping social. C'est l'ensemble des normes inspirées des expériences sociales européennes qui composaient un des éléments centraux du modèle de l'institution. Les conditions de leur application devaient, quant à elles, être discutées par les ouvriers et patrons, sous l'arbitrage de l'État, afin de mieux répondre aux besoins de la région. La défense du tripartisme tenait, de ce fait, une part non négligeable dans le modèle de l'OIT.

David Morse redéfinit donc l'approche régionaliste de l'OIT et du BIT en accordant bien plus de souplesse au modèle social proposé par l'organisation et inspiré par l'Occident, pour qu'il puisse être adapté aux particularités des autres parties du monde, plus particulièrement aux nouveaux États africains hostiles à toute forme de néocolonialisme.

L'envoi d'experts de l'OIT en Afrique permettait non seulement de mesurer les besoins et les ressources de cette partie du monde, mais aussi de prendre davantage en compte ses problèmes et ses spécificités, comme le chômage dont étaient victimes les jeunes en surnombre, et ce pendant que la CIT continuait de s'intéresser aux défis auxquels étaient confrontés les États industrialisés, avec en tête de liste le vieillissement de la population. Cette transition ne devait pas détruire les solidarités familiales et traditionnelles sans avoir auparavant établi un système de sécurité sociale, inspiré de l'Occident et suffisamment solide pour suppléer à celles-ci.

---

69. L'OIT soutint les plaintes du Ghana contre le Portugal; *Ibid.*, p.58.

L'Europe institutionnalisée devint rapidement un acteur majeur dans les débats, et ce avec d'autant plus de facilité que bon nombre de ses hommes politiques et ses experts étaient issus du BIT, avec qui ils étaient encore en contact.

Aussi ces deux catégories d'intervenants se rejoignaient sur la place centrale qu'il fallait accorder à la formation de personnels qualifiés. Il s'agissait à la fois de préparer les travailleurs et les employeurs aux technologies modernes et aux méthodes de travail occidentales pour accroître la productivité, et de favoriser l'instauration de la sécurité sociale ainsi qu'un dialogue social apaisé en posant une base syndicale solide, fondement de la démocratie participative.

Ce régionalisme apparaissait donc dans leur pensée, comme le moyen le plus sûr d'intégrer pleinement l'Afrique décolonisée, qui serait ainsi encouragée par ces missions à adopter le modèle libéral occidental, dans une mondialisation en pleine refonte et confrontée à la Guerre froide.

En somme, ce régionalisme réactualisé permit aux puissances du Vieux Continent, soucieuses de retrouver une place conséquente dans le nouvel ordre mondial, d'inspirer l'OIT dans sa manière d'appréhender les nouveaux États africains.