

44B09_1_fren

RAPPORT I

Conférence internationale du Travail

VINGT-SIXIEME SESSION

Principes d'action, programme et statut

de

l'Organisation internationale du Travail

Première question à l'ordre du jour

MONTREAL

Bureau international du Travail

1944

CHAPITRE I

LES BUTS ET LES OBJECTIFS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La série d'événements qui ont abouti à la seconde guerre mondiale ont conduit aussi, dans bien des pays, à soumettre à nouvel examen les objectifs de la politique économique. C'est par un accent social nouveau que se distinguent les déclarations que les hommes d'Etat de pays très divers et de toutes les nuances de la pensée politique ont eu l'occasion de faire au cours des années de guerre pour définir leur ligne de conduite. Sur les méthodes et sur la cadence à imprimer au progrès social les avis, naturellement, restent très partagés; mais il est un principe général sur lequel un large accord s'est fait, à savoir que la politique économique doit être considérée essentiellement comme un moyen pour atteindre certains objectifs sociaux. Le degré d'accord obtenu sur ce principe mesure la réaction de l'esprit humain à la provocation que lui ont apportée, en moins d'une génération, deux guerres mondiales séparées entre elles par la dépression économique la plus dévastatrice et la plus tragique que connaisse l'histoire de la civilisation industrielle. Dans tous les pays, une volonté inflexible s'oppose au retour de tels événements et, avec toute la résolution, tout l'effort de compréhension et de solidarité que les nécessités actuelles commandent, on est fermement décidé à combattre les désordres et les détresses économiques qui ont contribué à faire naître le conflit actuel.

Cette volonté a déjà trouvé une expression autorisée dans des déclarations internationales de politique générale. Des quatre libertés proclamées par le Président Roosevelt le 6 janvier 1941 et qui, d'un commun accord, sont devenues le cri de guerre des Nations-Unies, "la troisième, c'est la libération à l'égard du besoin, ce qui, traduit en termes de politique mondiale, signifie: des accords économiques qui assureront à tous les pays, pour leurs habitants, une saine vie du temps de paix—partout dans le monde".

Des huit principes communs proclamés dans la Charte de l'Atlantique et auxquels, par la suite, les quarante-quatre Nations-Unies ont adhéré, les trois principes suivants définissent une attitude commune en face des problèmes sociaux et économiques dans le

domaine international:

4. Ils [les gouvernements alliés] s'efforceront, en tenant dûment compte de leurs obligations existantes, de favoriser la jouissance, par tous les Etats, grands et petits, vainqueurs ou vaincus, d'un accès sur un pied d'égalité au commerce et aux matières premières du monde qui sont nécessaires à leur prospérité économique.

5. Ils désirent établir la collaboration la plus complète entre toutes les nations dans le domaine économique, en vue de procurer à tous de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale.

6. Après la destruction définitive de la tyrannie nazie, ils espèrent voir établir une paix qui procurera à toutes les nations les moyens de vivre en sécurité à l'intérieur de leurs propres frontières, et qui donnera à tous les hommes de tous les pays la possibilité de vivre leur vie, affranchis de la crainte et du besoin.

La Conférence de l'Organisation internationale du Travail, tenue en octobre-novembre 1941 à New-York et Washington, a unanimement souscrit à ces trois principes et promis le plein concours de l'Organisation internationale du Travail pour les mettre en œuvre.

Depuis lors, les Accords d'aide mutuelle conclus entre les Etats-Unis d'Amérique et quelque vingt pays ont, eux aussi, marqué les bases économiques qui doivent servir de soutien à une progression vers les objectifs fixés dans la Charte de l'Atlantique. Ces accords prévoient que les avantages à donner en retour de l'aide de prêt-location seront, en dernière analyse, définis de telle sorte qu'ils ne grèveront pas le commerce entre les pays intéressés, mais qu'au contraire "ils favoriseront des relations économiques mutuellement profitables entre ces pays et favoriseront l'amélioration des relations économiques mondiales". A cet effet, les termes et conditions qui définiront ces avantages devront prévoir une action concertée —

à laquelle pourront prendre part tous les pays qui partagent les mêmes vues, action qui sera orientée, par le moyen de mesures nationales et internationales appropriées, vers l'expansion de la production, de l'emploi et de l'échange et de la consommation des marchandises, bases physiques de la liberté et du bien-être de tous les peuples; action qui tendra aussi à éliminer toutes les formes de traitement discriminatoire dans le commerce international, à abaisser les taxes douanières et les autres barrières qui s'opposent au commerce; action qui, d'une manière générale, visera à atteindre tous les objectifs économiques fixés dans la Déclaration conjointe faite le 12 août 1941 par le Président des Etats-Unis d'Amérique et le Premier Ministre du Royaume-Uni.

Depuis que les objectifs sociaux des peuples libres ont été ainsi enregistrés et que les moyens économiques pour les atteindre ont été esquissés dans la Charte de l'Atlantique et dans les Accords d'aide mutuelle, les idées se sont peu à peu et considérablement clarifiées. Des hommes d'Etat de partis opposés et d'opinions divergentes ont défini leurs points de vue respectifs dans les pays les plus divers. Du brassage des idées par la discussion et les débats publics est sortie une entente quasi-générale sur les objectifs.

Un plein emploi avec une rémunération équitable, une meilleure alimentation, de meilleurs logements, de meilleurs services médicaux, une plus grande égalité d'accès à l'instruction, des allocations familiales suffisantes, des prestations plus larges pour la vieillesse et l'invalidité, pour les veuves et les orphelins, des occasions convenables de divertissement pour toutes les catégories de la collectivité et particulièrement pour les jeunes, de plus hauts niveaux de santé, de sécurité, de bien-être et de loisirs dans l'industrie, une prospérité mieux assurée et un plus haut degré de confort dans les campagnes, voilà pour une portion grandissante de l'opinion dans tous les pays et dans tous les partis politiques, quelques-uns des éléments essentiels qui forment un mode civilisé de vivre, tel que tout citoyen peut légitimement espérer que la collectivité le lui rendra raisonnablement accessible. Les hommes, qui ont du possible une conception élargie par deux guerres mondiales, attendent maintenant du système économique qu'il satisfasse à ces revendications sociales. Le problème de la reconstruction économique d'après-guerre consiste à établir les moyens de faire face à ces revendications sociales, sans distinction de classe, de croyance, de race ou de sexe et dans des pays extrêmement divers par leurs traditions et problèmes économiques comme par le degré de leur développement économique. Dans tous les pays libres et dans la mesure où le permettent les préoccupations militaires supérieures, c'est vers ce problème que les hommes d'Etat se tournent, comme le montre une longue série de discussions et de décisions nationales et internationales.

Dans l'ambiance de ces politiques en voie d'évolution, il est apparu clairement souhaitable que l'Organisation internationale du Travail formulât à nouveau les buts et les objectifs qu'elle a en vue pour la période dans laquelle le monde entre actuellement. Tout ce qui s'est produit depuis 1919 a consolidé les bases de la philosophie internationale proclamée par la Constitution de l'Organisation et, dans les termes par lesquels cette philosophie est exprimée dans la Constitution, il n'y a rien qu'on puisse désirer abroger ou atténuer à la lumière de l'expérience acquise depuis lors. Mais, comme le monde est allé de l'avant, l'Organisation peut maintenant aller de l'avant en même temps que lui ou, de préférence, le précéder quelque peu. Le moment paraît donc être venu d'adopter une nouvelle déclaration de principes généraux, analogue à l'article 41 de la Constitution de l'Organisation, qui serait, comme l'article 41 l'a été en 1919, un mandat social proposant certains objectifs à l'Organisation et comportant, de la part des Membres de l'Organisation, l'engagement de collaborer pour atteindre ces objectifs.

Une déclaration solennelle de la Conférence paraît être le mode

le plus approprié pour cette nouvelle formulation des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail. L'adoption d'une telle déclaration servirait à marquer une phase importante de l'histoire de l'Organisation par la nouvelle formulation qu'elle donnerait à ses objectifs dans la nouvelle perspective d'un monde transformé. Pour ce dessein, aucune des procédures traditionnelles de l'Organisation ne convient parfaitement. Amender la Constitution de l'Organisation appelle une procédure incommode comportant ratification par les trois quarts des Membres de l'Organisation, y compris tous les Etats dont les représentants constituent le Conseil de la Société des Nations; pour atteindre le but visé ici, point n'est besoin d'avoir recours à une procédure aussi longue et compliquée. La forme d'une convention ou d'une recommandation ne conviendrait pas non plus, car l'objet essentiel d'une convention est de créer des obligations réciproques entre les Membres qui la ratifient et l'objet d'une recommandation est de donner une gouverne aux politiques nationales des Membres plutôt que de définir les buts et objectifs de l'Organisation. Enfin, une résolution ne répondrait pas suffisamment aux exigences de la situation. Il est vrai que la Conférence internationale du Travail elle-même n'a jamais adopté une déclaration solennelle; mais la deuxième Conférence du Travail des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail et la première Conférence interaméricaine de la sécurité sociale, toutes deux convoquées sous les auspices de l'Organisation, ont déjà adopté des déclarations de ce genre pour des motifs semblables à ceux qui conduisent à suggérer maintenant l'adoption d'une telle déclaration par la Conférence internationale du Travail. Il serait souhaitable, évidemment, que cette déclaration fût regardée non seulement comme l'expression de la volonté de la Conférence mais aussi comme ayant la valeur d'un engagement solennel de la part des Membres de l'Organisation. Les moyens par lesquels ce résultat peut être atteint seront examinés à la fin de ce chapitre.

* * *

Il sera commode de présenter le texte du projet de déclaration, paragraphe par paragraphe, avec, pour chaque paragraphe, un bref commentaire. On trouvera le texte complet du projet de déclaration à la fin du rapport.

PROJET DE DECLARATION CONCERNANT LES BUTS ET OBJECTIFS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie à Philadelphie en sa XXVIème session, adopte, ce

jour de 1944, la présente déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que des principes dont devrait s'inspirer la politique de ses Membres.

Bien que ce soit, avant tout, un paragraphe de style, il attire l'attention, dès le début, sur l'interdépendance qui lie les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail avec la politique de ses Membres. C'est par ses Membres que l'action de l'Organisation entre dans les faits; si les politiques nationales ne sont pas systématiquement orientées vers les buts et objectifs de l'Organisation, nulle action internationale au pouvoir de l'Organisation ne suffira pour faire passer ses buts et objectifs dans le domaine des réalisations concrètes, en termes de bien-être pour les vies humaines individuelles.

La Conférence affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation, à savoir notamment: que le travail n'est pas une marchandise; que la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu; que la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous et qu'en conséquence la lutte contre le besoin ne doit pas seulement être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation, mais requiert également un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

Ce paragraphe affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels l'Organisation internationale du Travail est fondée, tels qu'ils sont fixés dans le préambule et dans l'article 41 de la Constitution et illustrés dans l'ensemble de la structure constitutionnelle; il attire spécialement l'attention sur ce principe fondamental que le travail n'est pas une marchandise et sur le fait que la liberté d'association, corollaire de ce principe, est la clé de voûte de l'édifice démocratique de l'Organisation. L'affirmation que la prospérité de tous les peuples est indivisible constitue, à la lumière de l'expérience acquise, un élargissement de la déclaration contenue dans le préambule de la Constitution à l'effet que la non adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays. Le paragraphe fait ressortir que l'effort international, pour être couronné de succès, doit être continu et concerté et il souligne à nouveau le fait que l'action internationale ne peut réussir sans une vigoureuse action nationale.

Il affirme à nouveau le principe constitutionnel de base sur lequel l'Organisation internationale du Travail est fondée, à savoir la participation de représentants des travailleurs et des employeurs, collaborant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun. Ce faisant, il affirme l'importance d'une telle participation lorsqu'il s'agira de traiter victorieusement les problèmes de l'avenir.

Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans le préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la Conférence affirme que tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales; que la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale, et que tous les programmes d'action et mesures prises, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver l'accomplissement de cet objectif fondamental.

Ce paragraphe est destiné à montrer comment s'est élargie, au cours du dernier quart de siècle, la conception de justice sociale sur laquelle l'Organisation internationale du Travail s'appuie.

Les événements des années récentes ont montré qu'il est particulièrement opportun d'affirmer que tous les être humains ont certains droits en commun, sans distinction de race, de croyance ou de sexe, et de désavouer complètement ainsi les attitudes de discrimination qui ont apporté tant de misère au monde sous la loi de l'Axe, et qui devraient manifestement être éliminées des modes d'agir de tous les Etats démocratiques.

Ces événements ont montré aussi l'opportunité de convertir la notion d'élimination des conditions inhumaines de travail en une notion plus large, celle de l'élimination de l'insécurité économique, tout en associant étroitement cette notion avec celle de l'égalité des chances et tout en soulignant que la liberté et la dignité doivent nécessairement accompagner l'une et l'autre notions. C'est en cherchant à conjuguer la liberté et la dignité avec la sécurité économique et l'égalité des chances que les démocraties s'écartent de ceux qui ont consenti à chercher une certaine mesure de sécurité économique au prix de l'esclavage.

Le paragraphe conclut en formulant l'idée dominante de la pensée sociale issue de l'épreuve que traverse le monde, à savoir que la réalisation d'un état de choses dans lequel les hommes peuvent exercer les droits humains qui ont été affirmés "doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale à la lumière de laquelle tous les programmes d'action et toutes les mesures prises doivent être appréciés". Dans la rédaction qui est proposée, on s'est efforcé d'exprimer, d'une manière concise, l'accord général des opinions qui est sorti des discussions de la Conférence de New-York et que le Président Roosevelt, s'adressant à la Conférence, résumait ainsi: "Nous n'avons que trop bien compris que, pas plus sur le plan international que sur le terrain national, les problèmes sociaux ne sont séparés des questions économiques par des cloisons étanches. Dans la vie internationale tout comme dans chaque pays, la politique économique a cessé de pouvoir être un but en soi: elle ne peut être qu'un moyen de réaliser des objectifs sociaux." C'est le même thème que M. Ernest Bevin offrait aux discussions de la quatre-vingt-onzième session du Conseil d'administration lorsque, en ouvrant la première séance, il disait: "La victoire, lorsqu'elle viendra, sera une victoire gagnée par tout le peuple; la paix à venir doit être une paix des peuples—une paix qui tienne compte essentiellement des besoins et des espoirs des masses".

La Conférence déclare qu'il incombe en conséquence à l'Organisation internationale du Travail d'examiner à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier, et que, s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du Travail a qualité pour tenir compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, et inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

Une fois posé le principe que les objectifs sociaux constituent la pierre de touche qui servira dorénavant à apprécier les programmes d'action économique et financière, ce paragraphe tire du principe certaines conséquences.

Il reconnaît qu'il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner, du point de vue social, toutes les mesures internationales dans le domaine économique et financier. Cette responsabilité avait déjà reçu une première expression dans la résolution concernant les mesures à prendre à l'égard des problèmes qui se poseront immédiatement après la cessation des hostilités ainsi que pour l'œuvre de reconstruction, adoptée à la Conférence de New-York et qui a confié à l'Organisation la tâche "d'exprimer avec autorité les fins sociales qui lui sont assignées,

quand sera entreprise la reconstruction d'un monde pacifique sur la base 'd'une amélioration des conditions de travail, du progrès économique et de la sécurité sociale' ". Au cours de la réunion de la Commission de crise tenue à Londres en avril 1942, la nature de cette responsabilité et l'utilité de cette tâche ont été exposées plus complètement par le Directeur par intérim en ces termes :

... Je ne crois pas possible que l'Organisation ne porte pas un intérêt direct et capital à ces règlements économiques et financiers car, du fait que ces règlements sont bons ou mauvais dépendra, dans une large mesure, la possibilité ou non pour l'Organisation d'atteindre ses objectifs sociaux.

En ceci, il n'y a rien de nouveau. L'Organisation a revendiqué depuis les origines, mais d'une voix sans cesse plus forte et plus résolue, d'avoir quelque chose à dire dans les règlements financiers et économiques internationaux.

... Une solution économique théorique, quelque parfaite qu'elle puisse être sous l'angle de la théorie économique, ne jouera pas si, du fait qu'on a négligé ses répercussions sociales, elle engendre un tel malaise social que ceux-là même qui sont censés vivre sous un tel régime refusent de le mettre en œuvre. De même, on ne peut résoudre les problèmes sociaux sans avoir un système économique mondial qui permette de répondre aux besoins sociaux.

... Il est de la plus grande importance que, si l'on veut élaborer et dégager des politiques économiques saines, et si les gouvernements peuvent être amenés à accepter de les appliquer, l'Organisation les soutienne de tout le poids de son prestige, de son influence et de son appui; car là aussi, elle possède l'expérience des vingt dernières années, qui montre que l'on peut aboutir à élaborer et à faire accepter ces principes, mais que l'on ne peut pas toujours obtenir qu'ils soient appliqués; ou bien l'on obtient qu'ils soient appliqués pendant six ou huit mois ou une année, puis quelque événement se produit qui rend leur application plus difficile; alors les gouvernements les abandonnent et l'on se trouve de nouveau au point de départ.

Je crois qu'il en est allé ainsi dans le passé surtout parce qu'il n'avait pas été possible de faire peser de tout son poids l'opinion publique organisée, qui comprend ces solutions et en apprécie la valeur, non seulement en faveur de l'adoption de ces solutions comme telles, mais aussi de façon continue en faveur de leur application. Tel est, en termes généraux, l'intérêt de l'Organisation à l'égard des règlements économiques et financiers qui pourront être établis, et telle est l'importance de la relation qui doit exister entre elle et ces règlements, en ce sens que si l'opinion publique mondiale ne les étaye pas, même si on peut les édifier, ils risqueront fort de s'écrouler à bref délai.

... Telle est donc ma conception du rôle de l'Organisation: il faut laisser aux économistes et aux experts financiers toute latitude pour élaborer les meilleures propositions possibles, mais il doit appartenir à l'Organisation d'examiner de près ces propositions au stade où elles se trouvent alors, et de s'efforcer de voir quelles pourraient être leurs répercussions sociales.

... Toutes ces propositions d'ordre financier et économique seraient examinées par l'Organisation internationale du Travail afin d'apercevoir si certaines d'entre elles sont de nature à aller à l'encontre de l'effort social de l'Organisation. C'est là l'aspect négatif de la situation.

Sous l'angle positif, ces propositions devraient être examinées en vue de déterminer si elles sont de nature à fournir le maximum de possibilités pour chercher à réaliser les buts sociaux de l'Organisation et si le Conseil d'administration ou la Commission de crise auraient à faire, en vue de les améliorer, des suggestions qui seraient discutées par les autorités compétentes. Et si ces propositions étaient

transmises, par exemple, à la Conférence de la Paix ou aux Nations-Unies, elles seraient transmises également par l'Organisation internationale du Travail, avec l'appui de l'Organisation et avec la promesse que l'Organisation obtiendrait pour elles, dans son propre intérêt et dans l'intérêt des travailleurs comme en vue d'aboutir à ces progrès sociaux que tous désirent, tout le soutien possible, de telle manière que non seulement ces propositions seraient mises en application dans la pratique, mais que cette application seraient maintenue à travers toutes les difficultés qui ne manqueront pas de surgir, et qui susciteront le risque de voir les gouvernements s'écarter de la politique qu'ils auraient pu adopter à l'origine.

Ces vues ont été soutenues avec une vigueur particulière par le représentant du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, M. Carter Goodrich, dans cette citation qu'il a faite de ses instructions: "Il est d'une importance toute particulière que l'Organisation internationale du Travail, qui représente aussi bien les travailleurs que les employeurs et que les gouvernements de nombreux pays, soit en mesure de fournir un avis documenté et mûrement étudié au sujet des principes et des mesures d'ordre social et économique qui devraient figurer dans les arrangements d'après-guerre, notamment dans la mesure où ils visent à atteindre le degré maximum de l'emploi et l'élévation du niveau de vie". M. Goodrich définit aussi comme étant "l'idée essentielle mise en avant à la Conférence de New-York" ce principe que "l'Organisation internationale du Travail doit être pourvue des moyens nécessaires pour faire connaître sa position dans le domaine économique". De même, à la quatre-ving-onzième session du Conseil d'administration, il a été généralement admis qu'il y aurait intérêt à soumettre pour examen à l'Organisation les programmes et mesures de caractère économique et financier dans le domaine international. Au cours de cette même session, le secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères, M. Anthony Eden, s'adressant au Conseil d'administration et reprenant une déclaration antérieure, renouvela le vœu que l'Organisation internationale du Travail devînt le principal instrument international pour faire porter effet à l'article 5 de la Charte de l'Atlantique, puis il ajouta: "Votre Organisation examinera minutieusement, sans aucun doute, les plans de reconstruction économique et financière du point de vue des objectifs sociaux auxquels vous visez, et ce faisant vous contribuerez à assurer que nous avançons sans cesse dans la voie que les Nations-Unies se sont tracée".

En s'acquittant de cette fonction, l'Organisation internationale du Travail peut, semble-t-il, apporter une contribution majeure à la solution des problèmes complexes des années qui viennent. Pour une génération au moins, les répercussions de deux guerres mondiales seront au premier plan des préoccupations des hommes d'Etat dans l'ordre économique et social. A l'échelle où ils se présentent, les problèmes de rajustement issus de la guerre appel-

leront l'établissement de programmes d'une telle envergure que l'action gouvernementale sera impuissante à la longue à les mettre effectivement en œuvre s'ils ne reçoivent pas, des forces sociales prépondérantes organisées dans la collectivité, un appui réfléchi et durable. Des difficultés se présenteront inévitablement dans la mise en œuvre de ces programmes et les gouvernements seront stimulés à surmonter ces difficultés ou portés, au contraire, à abandonner toute forme d'action à longue échéance, selon qu'existera ou non, chez les travailleurs et les employeurs, la conviction largement répandue que l'action entreprise a été conçue avec sagesse et est orientée vers un objectif social justifiant les sacrifices immédiats qui peuvent être exigés de certains droits acquis ou autres intérêts de caractère limité. Cette conviction n'existera pas si, en formulant la grande politique économique et ses méthodes, on ne tient pas dûment compte des vues des représentants responsables des travailleurs et des employeurs, si cette politique et ses méthodes ne leur sont pas expliquées dans une procédure régulière et si elles ne sont pas soumises à leur examen critique au cours de leur élaboration. Cette conviction se dissipera vite si les objectifs sociaux qui auront été formulés en termes généraux ne reçoivent pas des précisions capables de faire croire tout ensemble à la sincérité de ceux qui les préconisent et à l'efficacité des méthodes grâce auxquelles on prétend les atteindre. Le monde est fatigué des vagues promesses d'ordres nouveaux. Ce qu'on demande, et à juste titre, ce sont des plans concrets pour le progrès humain. En examinant les programmes d'action économique et financière au fur et à mesure de leur développement, l'Organisation internationale du Travail peut ajouter son autorité à tout effort entrepris, d'une part, pour donner l'assurance que l'action des gouvernements mérite l'appui de l'opinion publique, sans lequel elle ne peut porter ses effets à la longue et, d'autre part, pour veiller à ce que toute action méritant cet appui n'en soit pas privée faute d'avoir été convenablement expliquée, quant à ses origines et à ses fins, aux travailleurs et aux employeurs organisés.

Le projet de paragraphe reconnaît aussi que, en s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du Travail peut prendre en considération tous les facteurs économiques et financiers qui s'y rapportent et inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées. Au cours de la quatre-vingt-onzième session du Conseil d'administration, le groupe des travailleurs a suggéré que la Constitution de l'Organisation fût amendée afin d'affirmer qu'elle est compétente pour traiter de questions économiques; mais cela n'apparaît pas nécessaire, car aucun principe nouveau n'est en jeu et la Constitution de l'Organisa-

tion établit un cadre dans lequel ses membres peuvent collaborer sur le terrain des questions économiques dans toute la mesure où ils veulent bien considérer l'Organisation comme un instrument adapté à cette fin. Pour écarter tout malentendu à ce sujet, il suffirait d'insérer une référence à la question dans le projet de déclaration. En s'acquittant des tâches qui lui ont été confiées, l'Organisation a souvent passé en revue les facteurs économiques et financiers et elle a eu un certain nombre d'occasions d'insérer dans ses décisions et recommandations des clauses se rapportant aux questions économiques et financières. Elle l'a fait notamment dans la série de résolutions sur la politique économique qu'elle a adoptées pendant la crise économique et dans la recommandation de 1937 concernant l'organisation nationale des travaux publics, qui comprend des clauses relatives à la politique financière. Lors de la Conférence de New-York, on s'est accordé généralement à reconnaître que l'Organisation devra s'occuper à l'avenir, plus qu'elle ne l'a fait dans le passé, des bases économiques de la politique sociale et une référence à cette matière dans le projet de déclaration servira à faire ressortir qu'il n'y a pas de limites fixes ou rigides à la compétence de l'Organisation et qu'aucune difficulté constitutionnelle ne l'empêche d'assumer, dans le domaine économique, telles responsabilités qu'il apparaîtra opportun de lui confier selon les circonstances.

Parmi les sujets auxquels l'Organisation internationale du Travail devrait consacrer son attention de façon urgente, la Conférence attache une importance particulière à ceux qui suivent :

A cet endroit, le projet de texte en vient à signaler les principaux grands champs d'action qui intéressent particulièrement l'Organisation et auxquels elle devrait consacrer son attention de façon urgente afin d'atteindre les objectifs généraux indiqués dans les paragraphes précédents.

En essayant de désigner ces champs d'action, le Bureau a été guidé principalement par cette considération qu'une déclaration des buts et objectifs de l'Organisation devrait rassembler de larges principes d'une importance durable et qui soient généralement acceptables par tous les éléments constituant l'Organisation. Cette déclaration comportera essentiellement l'engagement que la politique générale de l'Organisation et de ses membres sera uniformément orientée pendant une suite d'années vers la réalisation de certaines fins. Dans une période de profonde incertitude, la situation est inévitablement appelée à subir des modifications exceptionnellement fréquentes et, à travers ces changements, l'engagement ne pourra être tenu que s'il exprime la ferme résolution de

tous les éléments composant l'Organisation. Cet engagement doit donc être exprimé dans les termes les plus larges; tout en étant sans ambiguïté, il doit nécessairement éviter le détail et se limiter à des domaines sur lesquels un accord général au sein de l'Organisation est probable.

Compte tenu de ces critères, la question que l'on propose de placer en tête de la liste est la suivante:

Le maintien du plein emploi et l'élévation des niveaux de vie.

Parmi les objectifs immédiats de la politique sociale et économique, celui du plein emploi a, de plus en plus, pris la place centrale. Au cours de deux guerres mondiales, les Etats hautement industrialisés ont réalisé le plein emploi comme un moyen de porter au maximum leur force armée. Ces efforts suprêmes, surgis pour sauver l'existence nationale menacée, n'ont trouvé leur équivalent dans aucune politique cohérente destinée à éliminer l'occasion de tels efforts. A travers toute la période d'entre les deux guerres, le chômage a été le principal fléau social des Etats hautement industrialisés. En janvier 1933, lorsque le régime nazi a pris le pouvoir en Allemagne, le volume du chômage dans ce pays dépassait six millions de personnes. A la même époque, il y avait plus de treize millions de chômeurs aux Etats-Unis, il y en avait près de deux millions et demi en Grande-Bretagne, près d'un million et quart en Italie et près d'un million au Japon. Ces chiffres fournissent une explication partielle à l'histoire des années qui ont suivi. Le problème de l'emploi qui surgira au lendemain de la guerre dépassera de loin, par ses dimensions, tout ce que nous avons connu pendant la période d'entre les deux guerres. En raison du nombre de facteurs qui restent inconnus, il n'est pas possible d'estimer ces dimensions avec précision; mais il est manifeste que, vers la fin de la guerre et pendant les années qui la suivront immédiatement, la tâche principale des hommes d'Etat dans le domaine économique sera de réabsorber dans des occupations civiles la grande majorité des millions d'hommes et de femmes qui servent dans les forces armées ou sont employés dans la production de guerre. La société exigera que ces hommes et ces femmes soient pourvus d'un travail ayant une valeur sociale, qui leur permette de gagner leur vie et celle de leur famille et d'apporter une contribution utile à la vie de la collectivité. Le temps est pour toujours révolu où l'Etat pouvait se croire quitte de ses obligations après avoir fourni aux chômeurs quelque revenu minimum par le moyen de l'assurance ou par tout autre moyen. Le droit de subsister, le droit de ne pas mourir de faim ne peuvent plus être considérés comme épuisant les droits de l'individu sur l'Etat moderne. Les hommes et les femmes ne toléreront pas plus

longtemps une organisation sociale dans laquelle ceux qui sont désireux et avides de travailler doivent abandonner leur dignité en restant oisifs à travers les années critiques pendant lesquelles nous aurons à rebâtir notre civilisation en ruines. Le monde qui, pendant deux guerres mondiales, aura appris tout ce que l'action gouvernementale peut faire, n'acceptera aucun système politique ou économique impuissant à résoudre le problème du plein emploi. Les robustes vertus de travail, d'épargne et de confiance en soi n'ont rien perdu de leur ancienne importance mais, dans les sociétés industrielles compliquées des temps modernes, elles sont tout à fait incapables de garantir à l'individu des chances raisonnables ou de maintenir dans l'ensemble de la société des niveaux décents de bien-être. L'expression "droit au travail" est indubitablement une simplification excessive des problèmes qu'elle recouvre mais elle exprime, en termes simples et vigoureux, la plus élémentaire parmi les revendications sociales auxquelles la société moderne doit faire face.

Dans le projet de texte, le maintien du plein emploi est lié à l'élévation des niveaux de vie. En Allemagne, le plein emploi a été assuré au prix de l'esclavage et comme une préparation à l'agression. Le projet de texte est destiné à faire ressortir que le plein emploi recherché par l'Organisation internationale du Travail est un plein emploi en vue du bien-être et non en vue de la guerre.

Le texte ne prétend pas suggérer que l'Organisation internationale du Travail peut ou devrait assumer la responsabilité exclusive (ou même, pour certains aspects du problème, une responsabilité principale) pour le maintien du plein emploi et l'élévation des niveaux de vie.

D'une part, il faut que certaines conditions soient réalisées pour que des fins sociales puissent être atteintes par des moyens économiques. La prospérité économique et la justice sociale ne peuvent être assurées en un monde où la tension politique implique une menace permanente de guerre. La Constitution de l'Organisation internationale du Travail affirme avec raison qu'une paix durable "ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale". Il est non moins vrai—et cela a été constamment affirmé par ceux qui ont eu la responsabilité d'orienter la politique de l'Organisation internationale du Travail—que la justice sociale ne peut être établie que sur la base d'une paix assurée. Les peuples pacifiques du monde doivent conserver à la fois le pouvoir et la volonté de maintenir l'ordre public international et ils doivent établir et soutenir à cet effet le mécanisme nécessaire, s'ils veulent avoir la faculté de vouer leurs énergies à l'amélioration du bien-être de leurs foyers et de leurs communautés. Sans sécurité politique, garantie par la force

aménagée pour le service du bien commun, il sera impossible de poursuivre effectivement des programmes à longue échéance orientés vers le maintien du plein emploi et l'élévation des niveaux de vie. Au point culminant de la seconde guerre mondiale, il serait superflu de dévider une longue série d'exemples pour illustrer cette vérité.

D'autre part, comme il est indiqué dans l'avant-dernier paragraphe du projet de déclaration, le maintien du plein emploi et l'élévation des niveaux de vie appelleront toute une série de mesures économiques et financières auxquelles l'Organisation internationale du Travail devrait être associée, mais pour lesquelles elle ne peut ni ne doit essayer d'assumer la responsabilité principale, et une part importante de l'action qui s'impose ne peut être déployée que sur le plan national.

Cette mention du maintien du plein emploi et de l'élévation des niveaux de vie devrait être complétée, semble-t-il, par une mention de :

L'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun et, pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main d'œuvre et de colons.

Cette clause ajoute un autre corollaire à la conception du plein emploi, à savoir que le travailleur n'est pas pleinement employé s'il n'est pas employé d'une manière qui lui permette de donner toute la mesure de son habileté et de ses connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun.

Cette clause reconnaît aussi l'importance que les changements de métiers ont prise dans une ère de rapide développement technologique et l'importance fondamentale du facteur humain dans tous les plans établis pour favoriser une plus grande mobilité de la main d'œuvre. Ce problème doit être examiné à la prochaine session de la Conférence au point III de son ordre du jour, comme problème du passage de l'état de guerre à l'état de paix; des suggestions pour l'examen ultérieur de cette question par l'Organisation sont esquissées au chapitre III.

Cette clause se rapporte aussi aux migrations de main d'œuvre et de colons dans des conditions fournissant des garanties convenables pour tous les intéressés; ce sont des questions qui ont été traitées par l'Organisation pendant toute la période d'entre les deux guerres, qui ont eu une acuité particulière au cours des années

précédant immédiatement la guerre et qui ont des rapports étroits avec le problème du plein emploi.

L'application, en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, de programmes visant à assurer à tous une part équitable des fruits du progrès, et la garantie d'un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont besoin d'une telle protection.

Cette clause se rapporte à un vaste champ d'action que la Conférence connaît bien car il recouvre une portion particulièrement importante de l'activité accomplie par l'Organisation pendant la période d'entre les deux guerres. Les conditions de travail continueront à être l'une des préoccupations majeures de l'Organisation internationale du Travail et, comme dans le passé, les innombrables subdivisions de la matière seront présentées à la Conférence au fur et à mesure que les occasions le demanderont.

La clause ne concerne pas seulement les ouvriers salariés mais aussi les employés et les travailleurs indépendants.

Qu'une part équitable des fruits du progrès doive être assurée au travailleur, c'est là le critère que la Conférence a adopté au cours des dix ou douze dernières années dans sa discussion de la réduction des heures de travail.

Aucun effort n'a été fait pour spécifier, dans la déclaration, un nombre quelconque d'heures de travail; car, l'expérience l'a montré, il est probable qu'un nombre d'heures fixé cessera vite de convenir dans les industries dotées de l'outillage le plus moderne, alors qu'il restera un but à atteindre dans les industries moins avancées dans leur développement technique. Plutôt que de prescrire une limite aux heures de travail, il est donc apparu préférable de poser le principe général que le travailleur a droit à sa juste part des fruits du progrès.

La clause applique le même principe aux salaires et aux gains et autres conditions du travail; elle affirme aussi la nécessité de garantir un salaire minimum vital à ceux qui sont trop faibles pour l'obtenir eux-mêmes par le moyen, par exemple, de négociations collectives.

La reconnaissance effective du droit de négociation collective et la collaboration des travailleurs et des employeurs pour le progrès continu de l'organisation de la production, ainsi que pour l'élaboration et l'application de la politique sociale et économique.

L'importance du droit de négociations collectives est exprimée comme suit dans une publication récente du Bureau international du Travail:

Le droit de s'organiser démocratiquement sans ingérence de la part des employeurs et le droit d'entrer dans des négociations collectives par l'intermédiaire

des représentants de leur propre choix sont des droits essentiels sans lesquels, dans une société industrialisée, les travailleurs se trouvent en état d'infériorité et dans une impasse et sans lesquels le développement ordonné de relations industrielles satisfaisantes est impossible. Dans la grande industrie, les salaires et les autres conditions de travail sont normalement régis par des conventions collectives ou par quelque forme de réglementation d'Etat, et la méthode des conventions collectives permet une plus grande souplesse, une plus prompte adaptation aux nécessités changeantes et une plus grande autonomie dans la vie industrielle que la réglementation par voie législative. Les conventions collectives établissent rarement d'une manière convenable des normes de base, dont le caractère essentiel est leur dessein d'être universelles et permanentes; ces conventions doivent donc être considérées comme des compléments et non comme des substituts à la législation sociale de base mais, sous cette réserve, elles constituent l'un des principaux instruments pour réaliser, dans les relations entre employeurs et travailleurs, les objectifs fixés ci-dessus.¹

Cette clause signale aussi l'importance de la collaboration des travailleurs et des employeurs pour le progrès continu de l'organisation de la production. A cet égard, les développements de grande envergure qui se sont produits dans certains pays pendant la guerre augurent bien pour l'avenir s'ils peuvent être maintenus comme base du progrès futur dans les années d'après-guerre.

Le paragraphe se termine en évoquant les responsabilités plus larges que les syndicats ouvriers et les organisations correspondantes d'employeurs ont été appelés à assumer d'une manière croissante dans l'époque moderne et plus particulièrement pendant la guerre, responsabilités qui comprennent la consultation de ces organisations dans la préparation de la législation sociale, leur participation dans son administration, leur collaboration dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action économique et leur participation dans l'organisation de la défense nationale. Comme il est dit dans *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*,

ces associations [les organisations d'employeurs et de travailleurs] font maintenant partie intégrante de la structure de l'Etat démocratique moderne . . . On sait maintenant que les problèmes sociaux et économiques ne peuvent être étudiés et traités dans l'isolement. Si les objectifs sociaux doivent constituer l'élément fondamental de la politique générale, la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs à tous les stades de l'établissement et de l'application de la politique économique et sociale n'est pas seulement désirable; elle est indispensable.

Le chapitre III de ce rapport présente quelques suggestions pour l'examen ultérieur de la question des négociations collectives et des questions connexes par l'Organisation internationale du Travail, et le chapitre IV examine la possibilité d'un recours plus large aux

¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Constitutional Provisions concerning Social and Economic Policy* (Montréal, 1944), pp. xvi-xvii.

conventions collectives comme méthode d'application des conventions internationales du travail.

L'extension à l'ensemble de la population de mesures de sécurité sociale assurant un revenu de base en cas d'incapacité de travailler ou d'obtenir un emploi et garantissant des soins médicaux complets.

Cette clause affirme le principe fondamental sous-jacent aux plans actuels de sécurité sociale. La présente session de la Conférence, au point IV de son ordre du jour, aura à examiner des propositions pour la mise en œuvre progressive de ce principe.

Une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations.

Cette clause signale l'importance d'un programme convenable de santé et de sécurité pour les travailleurs. L'intérêt du public pour ces questions s'est considérablement accru au cours des années récentes et l'Organisation internationale du Travail peut faire beaucoup pour aider à de nouveaux progrès. Des suggestions détaillées pour l'action de l'Organisation sont présentées au chapitre III.

La protection de l'enfance et de la maternité, ainsi que la garantie d'un niveau adéquat d'alimentation, de logement, de récréation et de culture.

La protection de l'enfance et de la maternité, dont l'Organisation s'est occupée continuellement dès le début, aura une importance spéciale dans une période où il sera nécessaire de combattre les effets de la malnutrition, de la misère et du manque de soins pendant la guerre, et de renverser les tendances démographiques résultant de la politique nazie.

L'intérêt que l'Organisation porte à des questions comme l'alimentation, le logement, la récréation et la culture découle de l'expérience qu'elle a faite que la législation du travail, au sens étroit du terme "n'est qu'un remède très incomplet aux maux sociaux que l'Organisation internationale du Travail devait combattre". Dans son rapport de Directeur, M. Harold Butler, en 1938, signalait, avec l'approbation générale de la Conférence, que cette expérience avait élargi les perspectives de l'Organisation au point que "son horizon embrasse toutes ces questions plus étendues qui font partie des vastes problèmes de stabilisation de l'emploi et d'élévation des modes de vie aux niveaux d'une civilisation supérieure".

L'Organisation s'est activement intéressée à tous ces problèmes pendant de nombreuses années et des suggestions pour les mesures à prendre ultérieurement en ce qui les concerne sont présentées dans le chapitre III de ce rapport.

La garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

Cette clause est inspirée par la conviction qui s'est largement exprimée au cours des années récentes que "la possibilité, pour les enfants des travailleurs de bénéficier de l'enseignement et de la formation professionnelle indépendamment du niveau des ressources familiales, est indispensable au fonctionnement de l'Etat démocratique dans l'avenir"¹; c'est aussi un droit naturel de tous les citoyens en tant qu'héritiers d'un patrimoine de compétences techniques et de culture.

Il conviendrait, semble-t-il, que toutes propositions d'addition à cette énumération de larges champs d'action fussent appréciées à l'aide des critères utilisés pour établir les propositions actuellement présentées à la Conférence. On ne saurait trop souligner que cette partie du projet de déclaration n'est pas conçue comme une présentation d'un programme complet d'action pour l'Organisation internationale du Travail, mais comme une indication d'un certain nombre de larges champs d'action qui, on peut raisonnablement l'espérer, seront universellement reconnus comme étant d'une importance primordiale et méritant une attention urgente. Un programme d'action plus détaillé pour l'Organisation est esquissé dans le chapitre III de ce rapport; c'est sans doute dans ce programme plus détaillé plutôt que dans le texte du projet de déclaration que devraient être inscrites les questions qui ne sont pas d'une toute première importance ou dont l'insertion pourrait soulever une controverse.

Convaincue qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à éviter des fluctuations économiques graves, à maintenir la consommation à un niveau élevé, à garantir l'investissement productif de toutes les épargnes, à promouvoir l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant, la Conférence promet l'entière collaboration de l'Organisation internationale du Travail avec tous organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples.

¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale* (Montréal, 1941), p. 110.

Ce paragraphe reconnaît que la réalisation des objectifs énoncés dans le projet de déclaration suppose une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, mais il vise aussi à exprimer sobrement l'espoir confiant qu'une action nationale et internationale, vigoureuse et efficacement coordonnée, peut remplir cette condition.

Il donne quelques exemples des mesures requises pour atteindre cette fin, mais il ne prétend pas en fournir une liste exhaustive. Les exemples présentés sont choisis parmi les questions auxquelles l'Organisation internationale du Travail s'est particulièrement intéressée en raison de leur grande importance pour la réalisation de ses objectifs. Pour décider s'il convient d'accueillir telle ou telle proposition d'addition, il conviendra, semble-t-il, de se servir des critères qui ont été signalés précédemment à propos des différents domaines dans lesquels l'Organisation internationale du Travail devrait déployer son activité, à savoir une importance intrinsèque et durable conjuguée avec une acceptation probable par tous les éléments de la Conférence.

En ce qui concerne la majorité des problèmes mentionnés, d'autres organisations internationales auront sans doute la principale responsabilité pour l'action internationale nécessaire; le paragraphe se termine donc par la promesse que l'Organisation collaborera avec tous organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans l'action à entreprendre. Le paragraphe comprend aussi la promesse que l'Organisation internationale du Travail collaborera avec tous les organismes internationaux qui pourront être établis pour promouvoir la santé, l'éducation et le bien-être de tous les peuples. Le chapitre suivant examine plus amplement les méthodes par lesquelles une telle collaboration peut être rendue effective et le rôle que l'Organisation internationale du Travail est en mesure de jouer conjointement avec d'autres organismes internationaux.

La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé.

Ce paragraphe déclare que les principes énoncés dans la déclaration sont universellement applicables; il reconnaît, comme l'a fait l'article 41 de la Constitution de l'Organisation, que toute norme est relative et qu'il est nécessaire de procéder graduellement en un

monde socialement et économiquement si divers; mais il affirme nettement que l'application progressive des principes énoncés intéresse l'ensemble du monde civilisé.

*
* * *

Les tâches énumérées dans le projet de déclaration comme étant la responsabilité de demain, responsabilité à laquelle l'Organisation internationale du Travail aura une part importante, sont d'une telle ampleur que les cœurs les plus solides peuvent hésiter et faiblir devant elles. Toutefois, les ressources dont nous disposons pour les tâches de reconstruction sont sans égales comme le sont les ruines que nous avons à relever. Du seul côté matériel, l'impulsion créatrice issue de la guerre peut être conduite à compenser tout ce qui a été détruit. L'expansion des industries métallurgiques et mécaniques et surtout de l'industrie des machines-outils pendant la guerre s'inscrira à l'actif et non au passif du bilan du progrès, pourvu seulement que l'action des hommes soit sagement orientée. Ces industries constituent les bases de tout le système industriel et, sur ces bases raffermies, il devrait devenir plus facile de développer l'industrie et de porter plus haut les niveaux de vie à travers le monde. L'acquisition de nouvelles qualifications professionnelles par les travailleurs devrait faciliter aussi la croissance des nouvelles industries et le développement des industries anciennes; le nombre des personnes, dans toutes les parties du monde, qui auront acquis un sens de la mécanique se sera immensément accru et une bien plus grande proportion des effectifs totaux des travailleurs aura acquis la maîtrise de plus d'un métier. La guerre aura immensément accéléré le rythme des inventions; beaucoup de nouveaux matériaux auront atteint le stade de la production massive; l'outillage de certaines industries aura été modernisé et considérablement amélioré; l'organisation de nombreuses entreprises et d'industries tout entières aura été remodelée et les prix de revient auront été réduits. En termes d'évolution technique et sociale, la guerre aura contracté les années à la dimension des mois et les générations à la durée des années. L'aviation, la radio-location et la télévision, les métaux légers et les matières plastiques, la préfabrication et la déshydratation, ce ne sont là que les précurseurs d'une ère nouvelle qui ajoutera à la richesse et au bien-être du monde comme l'ont fait, dans le passé, le charbon, l'acier, la machine à vapeur, l'électricité et le moteur à combustion interne. L'échelle même des destructions, la complète dislocation du système économique mondial ruiné par deux guerres et par la crise économique, et l'élargissement progressif de la zone de danger à des parties du monde jusqu'ici à l'abri, tout

cela trouvera d'importants avantages compensatoires. Aujourd'hui, il nous faut reconstruire faute de pouvoir faire autrement. Aucun mirage du bon vieux temps ne pourra nous égarer car la plupart d'entre nous ne pouvons nous rappeler une période de notre vie à laquelle nous retournerions volontiers. De toutes nos ressources utilisables pour la reconstruction, nos ressources matérielles sans précédent peuvent, après tout, être les moins importantes. La victoire de la liberté peut devenir l'occasion de libérer des énergies morales capables de triompher des privations et de la lassitude, de la confusion et du désespoir. S'il est possible de réaliser et de maintenir l'unité de dessein, si la domination de soi-même et de vastes vues sur l'avenir continuent à orienter la politique lorsque la victoire sera gagnée, la civilisation qui se déroule à travers les âges pourra se prolonger encore en édifiant, sur la base des quatre libertés, un siècle de progrès sans égal à travers le monde.

* * *

Il reste à examiner comment les clauses du projet de déclaration peuvent recevoir le caractère d'un engagement solennel de la part des Membres de l'Organisation. Comme cette déclaration, essentiellement, est moins un instrument énonçant des obligations susceptibles d'une définition juridique précise que, bien plutôt, un engagement de poursuivre certaines politiques et une reconnaissance du rôle à jouer par l'Organisation internationale du Travail dans l'exécution de ces politiques, il n'apparaît pas que la ratification d'un traité soit nécessaire pour constituer ledit engagement; toutefois, si l'occasion convenable s'en présente, les termes de la déclaration pourraient fort bien être incorporés, sous une forme appropriée, dans tout règlement général de la paix qui pourrait être négocié.

Pour donner au projet de déclaration le caractère d'un engagement particulièrement solennel, il est une autre méthode qui pourrait être suivie par certains pays. Dans l'introduction d'un volume récemment publié par le Bureau international du Travail¹, on signale qu'il est devenu de plus en plus commun d'insérer, dans les constitutions nationales de notre époque, la formulation de certains objectifs de politique sociale et économique; or, pendant la période qui suivra immédiatement la guerre, il est probable qu'un nombre considérable de pays auront à adopter de nouvelles constitutions nationales ou à réviser celles qui existent. Il peut donc y avoir, dans les pays où cela peut être compatible avec les traditions nationales, de nombreuses occasions d'exprimer, dans des instru-

¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Constitutional Provisions concerning Social and Economic Policy* (Montréal, 1944).

ments constitutionnels nationaux, l'approbation des principes énoncés dans le projet de déclaration ou même d'incorporer dans ces instruments le texte de la déclaration tel quel ou sous une forme convenablement modifiée. Dans le volume mentionné ci-dessus, on marque que les institutions politiques doivent toujours être "édifiées sur les réalités politiques, économiques et sociales du pays considéré, y compris ses traditions et son caractère national" et que "il ne peut donc y avoir aucune constitution-type valable pour tous les pays ou pour toutes les périodes de l'histoire d'un même pays". Mais on y suggère aussi que —

si la structure des institutions doit nécessairement et considérablement varier d'un pays à un autre et d'une époque à une autre, il n'est pourtant pas déraisonnable d'espérer que certains grands principes de politique sociale et économique et les libertés individuelles fondamentales, que la Charte de l'Atlantique lie avec raison à la libération à l'égard de la crainte et du besoin, puissent devenir presque des clauses de style dans les constitutions nationales

et par là contribuer à donner leur forme aux forces qui détermineront les politiques à longue échéance. La possibilité de formuler les constitutions nationales de manière à y énoncer des principes de politique sociale et économique établis à la lumière du projet de déclaration paraît donc mériter examen dans les pays où la question peut se présenter.

PROJETS DE TEXTES

I

PROJET DE DECLARATION CONCERNANT LES BUTS ET OBJECTIFS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie à Philadelphie en sa vingt-sixième session, adopte, ce jour de 1944, la présente déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que des principes dont devrait s'inspirer la politique de ses Membres.

La Conférence affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation, à savoir notamment: que le travail n'est pas une marchandise; que la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu; que la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous et qu'en conséquence la lutte contre le besoin ne doit pas seulement être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation, mais requiert également un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans le préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la Conférence affirme que tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales; que la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale, et que tous les programmes d'action et mesures prises, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver l'accomplissement de cet objectif fondamental.

La Conférence déclare qu'il incombe en conséquence à l'Organisation internationale du Travail d'examiner à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les

programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier, et que, en s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du Travail a qualité pour tenir compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, et inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

Parmi les sujets auxquels l'Organisation internationale du Travail devrait consacrer son attention de façon urgente, la Conférence attache une importance particulière à ceux qui suivent :

Le maintien du plein emploi et l'élévation des niveaux de vie ;

L'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun, et pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main d'œuvre et de colons ;

L'application, en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, de programmes visant à assurer à tous une part équitable des fruits du progrès, et la garantie d'un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ;

La reconnaissance effective du droit de négociation collective et la collaboration des travailleurs et des employeurs pour le progrès continu de l'organisation de la production, ainsi que pour l'élaboration et l'application de la politique sociale et économique ;

L'extention à l'ensemble de la population de mesures de sécurité sociale assurant un revenu de base en cas d'incapacité de travailler ou d'obtenir un emploi et garantissant des soins médicaux complets ;

Une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations ;

La protection de l'enfance et de la maternité, ainsi que la garantie d'un niveau adéquat d'alimentation, de logement, de récréation et de culture ;

La garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

Convaincue qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à éviter des fluctuations économiques graves, à maintenir la consommation à un niveau élevé, à garantir l'investissement productif de toutes les épargnes, à promouvoir l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant, la Conférence promet l'entière collaboration de l'Organisation internationale du Travail avec tous organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande

tâche, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples.

La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé.

II

PROJET DE RESOLUTION CONCERNANT LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Philadelphie par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et s'y étant réunie le 20 avril 1944 en sa vingt-sixième session,

Après avoir décidé qu'il est désirable:

de formuler la pratique constitutionnelle de l'Organisation internationale du Travail, à l'égard de certaines questions, de prévoir l'établissement d'étroites relations de coopération mutuelle entre l'Organisation internationale du Travail et d'autres organisations internationales,

d'attribuer certains pouvoirs et fonctions au Bureau international du Travail conformément aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 10 de la Constitution de l'Organisation, et

d'inviter les Membres de l'Organisation internationale du Travail à prendre certaines mesures tendant à rendre plus efficace le fonctionnement de l'Organisation,

adopte, ce jour de mai mil neuf cent quarante-quatre, la résolution suivante:

1. 1) La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail pourra admettre des Membres dans l'Organisation à la majorité des deux tiers des délégués présents à la session.

2) Tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail auront les mêmes droits et obligations en vertu de la Constitution de l'Organisation.

3) Aucun Membre de l'Organisation internationale du Travail ne pourra cesser d'être Membre de l'Organisation que sur préavis