

Rapport V

# **Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation**

Cinquième question à l'ordre du jour

ISBN 978-92-2-218139-1  
ISSN 0251-3218

---

*Première édition 2007*

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) ou par notre site Web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

# Table des matières

---

	<i>Page</i>
Préface. Renforcer l’OIT: une nécessité pour inscrire une dimension sociale dans la mondialisation à travers l’Agenda du travail décent.....	v
Chapitre 1. Renforcer la capacité institutionnelle de l’OIT: une question de gouvernance.....	1
A. Davantage d’efficacité: une affaire de persuasion par une utilisation optimale des moyens d’action existants .....	2
B. Davantage d’efficacité par l’adoption d’une approche intégrée de la promotion des objectifs constitutionnels selon la logique du concept de travail décent.....	4
Chapitre 2. Renforcer la gouvernance «verticale» pour un lien plus étroit entre objectifs mondiaux et action nationale .....	7
A. La nature du défi: resserrer le lien entre les besoins au niveau national et la mobilisation des moyens de l’OIT au service des quatre objectifs stratégiques .....	7
1. Resserrer le lien entre besoins réels et moyens mis en œuvre au service de chaque objectif.....	7
2. Davantage d’universalité dans les efforts vers chacun des objectifs stratégiques du travail décent .....	8
B. Une réponse possible: l’examen périodique par la Conférence internationale du Travail des évolutions pertinentes relatives à chacun des objectifs stratégiques du travail décent .....	9
1. Un double objectif: une connaissance plus directe des réalités et des besoins pour une meilleure gouvernance des moyens d’action.....	9
2. Esquisse des modalités de mise en œuvre des examens périodiques .....	11
C. Conclusions .....	19
Chapitre 3. Renforcer la gouvernance «transversale» pour une promotion intégrée des objectifs du travail décent .....	21
A. La nature du défi: passer de la simple juxtaposition des objectifs stratégiques à leur intégration .....	21
B. Comment promouvoir les synergies entre les objectifs .....	22
1. Par une coopération technique qui renforce le potentiel des PPTD de promouvoir une démarche intégrée .....	22
2. Par la vérification empirique des synergies entre objectifs stratégiques à travers la «fertilisation mutuelle» des expériences .....	26
3. Par «plaidoyer» et encouragement normatif .....	31

---

Chapitre 4. De nouveaux partenariats pour le travail décent .....	33
A. Accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux: quel impact sur la mission de l'OIT et la promotion solidaire des objectifs stratégiques du travail décent? .....	34
1. Impact sur l'Agenda du travail décent et sur les valeurs et principes de l'OIT.....	35
2. Impact sur le plan du contenu des objectifs et normes de l'OIT .....	37
3. Impact du point de vue du respect de l'intégrité des procédures de l'OIT ...	38
B. Favoriser les convergences sur des questions d'intérêt commun avec d'autres organisations interétatiques concernées et entre leurs objectifs économiques et sociaux .....	40
1. Quels objectifs?.....	40
2. Quelle méthode?.....	44
C. Renforcer le rôle de l'Etat en partenariat avec d'autres acteurs concernés .....	46
Chapitre 5. Vers l'action .....	49
A. Cadre réglementaire des éventuelles réformes de gouvernance .....	49
1. Améliorations qui pourraient être introduites indépendamment d'un «document faisant autorité» .....	49
2. Valeur ajoutée d'un éventuel «document faisant autorité» .....	51
B. Formes possibles d'un «document faisant autorité» et les différences existant entre elles.....	54
1. Options possibles pour 2007.....	54
2. Différence de portée juridique entre un document faisant autorité adopté dans le cadre d'une discussion générale et un éventuel instrument normatif (qui ne serait envisageable qu'après 2007) .....	55
3. Différence de conséquences pratiques .....	56
Observations finales .....	59
Annexe I. Matériaux pouvant servir à l'édification d'un éventuel «document final».....	61
Annexe II. Liste de questions que la Conférence pourrait souhaiter aborder.....	64

## Préface

---

### **Renforcer l'OIT: une nécessité pour inscrire une dimension sociale dans la mondialisation à travers l'Agenda du travail décent**

Une occasion exceptionnelle s'offre à la Conférence internationale du Travail, en sa 96<sup>e</sup> session, d'exercer son pouvoir institutionnel dans la gouvernance de l'OIT. La Conférence et le Conseil d'administration ont en effet la possibilité de prendre des décisions qui leur permettront, ainsi qu'à l'Organisation dans son ensemble, de se mettre au service des mandants de façon plus efficiente et effective dans le contexte de la mondialisation. Le présent document est l'aboutissement d'un long processus de consultations formelles et informelles, stimulé par le débat auquel a donné lieu mon rapport sur la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, que j'ai soumis en 2004 à la Conférence. Celui-ci a conduit le Conseil d'administration à décider d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence de cette année la question intitulée «Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le contexte de la mondialisation»<sup>1</sup>.

Au cours des trois années qui se sont écoulées depuis la publication du rapport de la Commission mondiale: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*<sup>2</sup>, le débat sur la mondialisation est passé d'une confrontation stérile entre ses «partisans» et ses «opposants» à un examen plus constructif de la manière dont on peut l'orienter pour qu'elle soit plus équitable, ce qui, de l'avis du plus grand nombre, est désormais nécessaire. C'est à la commission mondiale que revient en grande partie le mérite

---

<sup>1</sup> Le rapport du Directeur général, *Une mondialisation juste: le rôle de l'OIT*, présenté à la 92<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail (2004), sur le suivi du rapport de la commission, a suscité l'idée d'offrir la possibilité aux constituants tripartites d'examiner cette dimension institutionnelle de manière plus approfondie, dans un cadre juridique permettant à l'Organisation d'exprimer son opinion. La question du suivi qu'il convient de donner aux discussions tenues lors de la Conférence a donc été posée au Conseil d'administration en novembre 2004: premièrement, celui-ci a été invité, par le biais de son Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, à se prononcer sur les répercussions du rapport de la commission pour les activités et programmes futurs de l'OIT et, deuxièmement, dans le contexte de la discussion préliminaire sur l'ordre du jour de la Conférence de 2007, il lui a été demandé s'il souhaitait que des propositions lui soient présentées à ce sujet du point de vue des répercussions institutionnelles éventuelles (*Suivi du Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation*, Conseil d'administration, Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, 291<sup>e</sup> session, Genève, nov. 2004, document GB.291/WP/SDG/1). A l'issue de consultations informelles tenues en février 2005, le Conseil d'administration a confirmé qu'il souhaitait, en vue de consultations futures, que lui soit présentée une proposition à ce sujet. Après soumission d'un document rédigé à la suite de consultations tripartites ayant eu lieu en octobre 2005, un large accord s'est dégagé au sein du Conseil d'administration en novembre 2005 selon lequel un point intitulé «Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le contexte de la mondialisation» serait inscrit à l'ordre du jour de la Conférence de 2007 (BIT: *Procès-verbaux de la 294<sup>e</sup> session*, Conseil d'administration, 294<sup>e</sup> session, Genève, nov. 2005, document GB.294/PV, paragr. 43).

<sup>2</sup> *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, BIT, Genève, 2004.

d'avoir aidé et encouragé ce rapprochement entre les protagonistes des deux bords. Si elle a pu parvenir à un accord sur des conclusions, c'est parce qu'elle a respecté le processus du dialogue. Cela n'a rien de surprenant pour l'OIT, où l'on sait bien que le tripartisme et le dialogue social sont les mécanismes indispensables pour trouver des terrains d'entente et susciter l'engagement commun en faveur du progrès, à l'heure où le monde du travail évolue à un rythme accéléré sous l'emprise des forces multiples que recouvre la mondialisation.

L'objet du présent rapport n'est pas de résumer les débats qui se sont déroulés au début de la décennie. Il est plutôt d'aider la Conférence internationale du Travail à prendre du recul et à s'interroger sur les moyens les plus utiles de renforcer le dispositif de l'Organisation et, par conséquent, sa capacité d'aider ses Membres. Il s'agit d'offrir une base permettant un examen complet et serein d'un certain nombre d'évolutions institutionnelles dans le contexte d'une économie de marché qui se mondialise rapidement. Ce recul permet aussi de mesurer ce qui a changé à l'ère de la mondialisation, laquelle, selon le BIT et beaucoup d'autres, peut être infléchie dans le sens de la cohésion et de la justice sociales. L'architecture internationale dont l'OIT fait partie intégrante est en pleine évolution. L'avenir des pays, des sociétés, des travailleuses et des travailleurs est de plus en plus influencé par des décisions prises ailleurs dans le monde. La logique de la coopération évolue peut-être plus lentement que les forces de la concurrence favorisées par le progrès technologique et la libéralisation des marchés, mais elle est tout aussi puissante. La vision d'un monde meilleur, dans lequel les valeurs de justice, de dignité, de respect, d'équité, de tolérance et de solidarité fonderaient l'action, unit les volontés à la recherche de nouvelles manières d'œuvrer ensemble pour atteindre des objectifs communs. L'absence de vision favorise au contraire l'agitation sociale et politique.

L'un des objectifs les plus largement partagés, peut-être le plus largement partagé, est celui du travail décent. L'Agenda du travail décent est désormais reconnu dans le monde entier comme l'un des éléments clés des efforts déployés par la communauté internationale pour réduire la pauvreté et soutenir le développement ainsi qu'un processus de mondialisation équitable et sans laissés-pour-compte. Les attentes quant à la capacité de l'OIT de soutenir et d'impulser une dynamique mondiale en faveur du plein emploi productif et du travail décent sont élevées et ne cessent de croître. Seuls, nous ne pourrions pas atteindre un objectif aussi ambitieux, qui doit pouvoir s'appuyer sur des collaborations internationales et nationales dans tous les domaines. Mais il faut également renforcer l'OIT.

Le présent rapport s'inscrit dans la suite des rapports du Directeur général, mais il est aussi le fruit de consultations étendues visant à donner un aperçu des aspirations des Membres pour les années à venir et de la manière dont le BIT peut améliorer son dispositif de coopération pour répondre à la complexification des attentes et des besoins. Diverses innovations institutionnelles sont proposées. Si chacune d'entre elles mérite d'être examinée pour elle-même, elles se confortent mutuellement. Leur force est de tirer parti du potentiel de la Constitution telle qu'elle est. Toutefois, prises conjointement, elles pourraient induire une réforme majeure des pratiques existantes en permettant d'améliorer l'efficacité de l'Organisation tout en répondant aux mutations du monde du travail.

Le tripartisme est ce qui fait la force de l'OIT et sa spécificité. Par conséquent, l'un des thèmes récurrents du rapport et des discussions sur lesquelles il se fonde est une réflexion sur la manière, au XXI<sup>e</sup> siècle, de renforcer l'utilisation de ses mécanismes tripartites. Le rapport est donc centré sur le fonctionnement interne de l'Organisation, dans la mesure où il examine en détail l'étendue des réformes et changements

institutionnels susceptibles de renforcer sa capacité. Il traite essentiellement de la gouvernance et des moyens d'accroître l'influence collective des mandants tripartites en améliorant le fonctionnement de la Conférence et du Conseil d'administration. Il s'agit pour nous, en collaboration avec d'autres, d'aider plus effectivement à concrétiser l'Agenda du travail décent dans la vie des individus, des familles et des communautés, compte tenu de la diversité des réalités nationales.

A cette fin, il faudra trouver le moyen adéquat d'exprimer nos engagements dans un document de poids qui soit à la mesure du défi. La question de la forme exacte que celui-ci doit prendre n'est pas tranchée, si ce n'est qu'il devra faire autorité. Le rapport se termine donc par une brève présentation de ce à quoi ce document pourrait ressembler. Une déclaration faisant autorité de la Conférence internationale du Travail aurait une conséquence institutionnelle importante, à savoir que l'OIT – ayant forgé le concept de travail décent et obtenu l'adhésion de la communauté mondiale – conserverait en quelque sorte cette «marque de fabrique» dont elle définirait le sens pour l'utiliser dans d'autres contextes.

## Le rôle de l'OIT dans le système multilatéral

Depuis sa création, en 1919, l'OIT a dû plusieurs fois infléchir le cours de son action pour la défense et la promotion des valeurs qu'elle incarne. Conçue dans le contexte de la première période de mondialisation d'avant 1914 et des tensions sociales profondes qui l'ont accompagnée, elle a dû faire face à une crise mondiale, au retour du protectionnisme, à la montée d'idéologies hostiles aux valeurs démocratiques qui sont les siennes, puis à la seconde guerre mondiale<sup>3</sup>. Elle a survécu, et la Déclaration de Philadelphie, adoptée en 1944, lui a donné un nouvel élan en l'inscrivant dans le dispositif international mis en place pour la paix et le développement, en vue de faire contrepoids aux institutions de Bretton Woods. Cette vision a été mise à mal par la guerre froide. Néanmoins, même lorsqu'il a été en première ligne dans la bataille idéologique sur la manière d'organiser le développement économique et social, le BIT a su innover et faire face à la fin du colonialisme et à l'accroissement considérable du nombre de ses Membres issus de pays en développement ayant acquis leur indépendance. Une ère nouvelle a commencé dans les années quatre-vingt-dix avec la fin de la guerre froide. Le BIT a joué un rôle important dans l'effondrement du contrôle totalitaire qui pesait sur les organisations de travailleurs et les entreprises et sous-tendait la division de l'Europe, ainsi que dans le démantèlement de l'apartheid en Afrique du Sud et dans d'autres situations internationales. C'est à ce moment que le terme de «mondialisation» a commencé d'être utilisé; son usage s'est répandu rapidement pour décrire la manière dont, à la suite de l'effondrement des blocs, l'ouverture des marchés commerciaux et financiers à la concurrence internationale et aux investissements étrangers venant s'ajouter à la diffusion rapide de technologies radicalement nouvelles ont bouleversé les relations économiques et sociales à l'intérieur des pays entre eux.

Le Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague en 1995, a marqué un tournant pour le BIT et l'environnement dans lequel il travaillait. J'avais proposé l'idée de ce sommet en 1991, alors que j'étais ambassadeur du Chili auprès des Nations Unies, et j'ai par la suite été élu président de son Comité préparatoire. Ce fut sur le plan personnel une expérience majeure car tout laissait présager son échec. Ce fut également l'occasion de collaborer étroitement avec les groupes des travailleurs et des employeurs du BIT. Une telle conférence mondiale sur le développement social,

<sup>3</sup> Voir A. Alcock: *History of the International Labour Organisation*, Londres, Macmillan Press, 1971.

réunissant quelque 120 chefs d'Etat et de gouvernement, n'aurait pas pu être organisée dix ans plus tôt, ni aboutir à un consensus sur un programme énonçant dix engagements pour lutter contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion. Dès le milieu des années quatre-vingt-dix, il est apparu clairement que les bénéfices et les possibilités découlant de la mondialisation étaient inégalement répartis, suscitant beaucoup d'inquiétude. Le Sommet social est un élément clé pour comprendre le rôle de l'OIT aujourd'hui et dans l'avenir; il a replacé les grandes questions sociales soulevées par la Déclaration de Philadelphie dans le contexte contemporain. Logiquement, la conclusion s'est imposée que, pour mettre en œuvre ses dix engagements, il fallait renforcer le système normatif tripartite de l'OIT.

En conséquence, l'OIT a vu son rôle et son mandat étendus en vertu de la Déclaration et du programme d'action de Copenhague, qui énonce l'engagement de «favoriser la réalisation de l'objectif du plein emploi en en faisant une priorité de base de nos politiques économiques et sociales, et de donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables grâce à un emploi librement choisi et à un travail productif». C'est au Sommet social qu'a été solennellement reconnue pour la première fois la nécessité d'éliminer l'extrême pauvreté, et non pas seulement de l'atténuer. Ce consensus est devenu le fondement des objectifs du Millénaire pour le développement sur la pauvreté. Mais les OMD avaient un défaut majeur. Ils n'établissaient pas de lien entre la création d'emplois et la réduction de la pauvreté et, comme les événements l'ont confirmé par la suite, soulignaient – par omission – le rôle clé de l'OIT.

Parmi les engagements inscrits dans la Déclaration de Copenhague auxquels j'ai prêté une attention particulière, celui visant à «assurer des emplois de qualité et à défendre les droits et intérêts élémentaires des travailleurs et, à cet effet, à librement promouvoir le respect des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du Travail, dont celles ayant trait à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, à la liberté d'association, au droit de s'organiser et au droit de négociation collective, et au principe de la non-discrimination». Le renforcement de la fonction normative de l'OIT paraissait essentiel à une époque où la déréglementation était présentée comme une baguette magique conférant aux marchés le pouvoir de résoudre les grands problèmes économiques et sociaux du moment.

La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), nouvel instrument établi sur la base de ce consensus, a doté l'Organisation d'un nouveau moyen d'action. Elle s'avère aussi un précieux point de référence pour de nombreux organes publics et privés œuvrant à l'établissement d'un socle social pour le développement mondial. Conformément aux termes de son préambule: «[...] dans le but d'assurer le lien entre progrès social et croissance économique, la garantie des principes et des droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain.»

L'année suivante, en 1999, j'ai lancé le concept de travail décent dans mon rapport à la Conférence internationale du Travail, qui identifie et analyse les trois défis interdépendants de l'OIT, à savoir: «recentrer périodiquement son programme, reformuler son message en fonction des besoins du moment et mobiliser des partenariats extérieurs afin d'accroître ses ressources et ses compétences». Il y est précisé que «le but fondamental de l'OIT aujourd'hui est que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. Tel est le grand dessein de l'Organisation, le point de convergence



de ses quatre objectifs stratégiques, à savoir la promotion des droits au travail, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social. C'est ce qui doit guider ses politiques et définir son rôle international dans les années à venir<sup>4</sup>.»

Ce rapport a été suivi de quatre rapports complémentaires présentés à la Conférence internationale du Travail. Mon rapport de 2001, *Réduire le déficit de travail décent: un défi mondial*, traite de la création d'un cadre intégré au BIT, au niveau national, et représentant notre contribution à la cohérence du système multilatéral<sup>5</sup>. J'y explique que ce n'est qu'en abordant les quatre objectifs stratégiques simultanément que nous pourrons maintenir notre dynamique et notre cohésion. Pour que la réalité et les aspirations se rejoignent, nous devons nous attaquer au déficit de travail décent dans le monde. Le rapport examine l'insuffisance des possibilités d'emploi, les lacunes de la protection sociale, le déni des droits des travailleurs et l'absence de dialogue social. Il fait observer que le travail décent est, pour une majorité, la voie privilégiée pour faire reculer la pauvreté et donner à la mondialisation une plus grande légitimité.

Mon rapport de 2003, *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, développe cette question<sup>6</sup> en insistant sur les travailleurs pauvres et sur les pauvres qui sont exclus du monde du travail. Il montre que les «dividendes du travail décent», qui reviennent aux familles et à la société dans son ensemble, découlent d'un effort concerté pour combattre la pauvreté, et que le travail est la meilleure façon de s'affranchir de la pauvreté. Reconnaissant que ni l'emploi ni la fin de la pauvreté ne se réalisent par décret, ce rapport examine comment le BIT pourrait contribuer au processus long et complexe qui suppose la collaboration de tous les éléments de la société. En conclusion, il invite la Conférence internationale du Travail à renouveler son engagement tripartite à aider individus et sociétés à se libérer de la pauvreté – une invitation qui a été acceptée avec enthousiasme.

Mon rapport de 2004, *Une mondialisation juste: le rôle de l'OIT*, passe en revue les moyens pour le BIT de développer une recommandation fondamentale de la Commission mondiale, celle de faire du travail décent un objectif mondial et non pas seulement un objectif de l'Organisation<sup>7</sup>. Il approfondit six grands thèmes: les politiques nationales à adopter face à la mondialisation, le travail décent dans les systèmes de production mondiaux, la cohérence des politiques mondiales en faveur de la croissance, de l'investissement et de l'emploi, la construction d'un socle socio-économique, l'économie mondialisée et les mouvements transfrontières de personnes, le renforcement du système des normes internationales du travail. En conclusion, j'indique dans ce rapport que, pour répondre à l'appel de la commission en faveur d'un renforcement par le système multilatéral de la participation et de la responsabilité, il convient de mobiliser le tripartisme mondial de façon à contribuer pleinement aux efforts entrepris pour donner une dimension sociale à la mondialisation. Le rapport de 2006, *Changements dans le monde du travail*, vise à placer dans une perspective mondiale notre expérience et nos connaissances sur le travail<sup>8</sup>. Il décrit une époque faite d'opportunités et d'incertitudes,

<sup>4</sup> BIT: *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 87<sup>e</sup> session, Genève, 1999.

<sup>5</sup> BIT: *Réduire le déficit de travail décent – Un défi mondial*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001.

<sup>6</sup> BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, Genève, 2003.

<sup>7</sup> BIT: *Une mondialisation juste: le rôle de l'OIT*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 92<sup>e</sup> session, Genève, 2004.

<sup>8</sup> BIT: *Changements dans le monde du travail*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 95<sup>e</sup> session, Genève, 2006.

où tombent certains des obstacles qui ont longtemps empêché les femmes et les hommes de réaliser pleinement leur potentiel mais où les emplois de qualité sur lesquels repose la sécurité d'une vie meilleure sont de plus en plus difficiles à trouver. Ce rapport diffère des trois précédents en cela qu'il interroge la base de connaissances du BIT pour y trouver des réponses aux sollicitations croissantes dont nos services font l'objet. Il résulte d'un effort déployé par un grand nombre de fonctionnaires du BIT pour rassembler tout le savoir qu'ils ont tiré de leur expérience nationale et internationale.

La somme de ces rapports et des discussions auxquelles ils ont donné lieu à la Conférence a permis d'enrichir la version initiale de l'Agenda du travail décent, de mieux intégrer les objectifs de l'OIT et de relier plus précisément nos travaux aux politiques, aux individus et à l'ordre du jour international.

Depuis 1999, l'Agenda du travail décent s'est internationalisé et institutionnalisé par le biais du processus budgétaire. Cette année a aussi marqué le début d'une période de réforme interne de grande ampleur avec l'introduction au BIT de la budgétisation stratégique et de la gestion axée sur les résultats autour des quatre piliers du travail décent. Ensemble, nous avons réaffirmé cette volonté de performance tout au long des bienniums et des documents de cadre stratégique de quatre ans qui se sont succédé.

Le concept de travail décent fournit un cadre intégrateur détaillé et solide qui permet au BIT de mobiliser et de gérer plus efficacement les ressources. Au cours des huit dernières années, la Conférence, le Conseil d'administration et le Bureau ont étoffé et approfondi ce concept en tant qu'instrument de gestion et d'élaboration des politiques. Sous ces deux angles, l'Agenda du travail décent a permis de renforcer l'efficacité de l'Organisation dans sa poursuite d'objectifs stratégiques qui reflètent son mandat constitutionnel. Conçu à l'origine comme un moyen de mieux cibler les travaux de l'OIT et de ses mandants et de leur donner plus de cohérence dans une période de transition, il a su capter l'intérêt grandissant des responsables politiques, des institutions internationales et de bien d'autres acteurs en tant qu'objectif fondamental pour réduire la pauvreté dans le monde, rendre la mondialisation plus durable et faire en sorte qu'elle profite à tous.

La constitution de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation et la publication de son rapport, *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, ont marqué un tournant. Ce rapport a suscité un intérêt renouvelé pour l'OIT en montrant que notre Organisation tripartite était prête à rassembler sous son égide un groupe de haut niveau composé de personnalités de sensibilités diverses, issues d'un éventail de cultures et d'intérêts, et qui serait chargé de trouver une voie susceptible de rallier un large appui. Le fait est qu'elles ont su se mettre d'accord sur un ensemble détaillé de propositions comprenant l'objectif mondial du travail décent en tant qu'aspiration commune de tous les peuples, ce qui a renforcé encore l'image de l'OIT, institution chef de file d'un système évolutif de gouvernance de la mondialisation. Dans sa résolution 59/57 de 2004, l'Assemblée générale des Nations Unies a immédiatement reconnu le travail de la Commission mondiale en prenant note de son rapport, «qui nourrit les débats tenus à l'échelon international pour parvenir à ce que la mondialisation soit équitable, sans laissés-pour-compte» et en priant le Secrétaire général d'en tenir compte lorsqu'il établira «le rapport d'ensemble aux fins de l'examen de haut niveau qui sera effectué à sa soixantième session, en 2005, dans le cadre de l'examen de la suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire». Le document final du Sommet mondial de 2005 comprend le paragraphe suivant:

Nous sommes résolument en faveur d'une mondialisation équitable et décidons de faire du plein emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif les objectifs fondamentaux de nos politiques nationales et

internationales en la matière et de nos stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de nos efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Les mesures prises dans ce domaine devront également englober l'élimination des pires formes de travail des enfants, telles qu'elles sont définies dans la convention n° 182 de l'Organisation internationale du Travail, et le travail forcé. Nous décidons également de veiller au respect absolu des principes et droits fondamentaux relatifs au travail<sup>9</sup>.

### **Impact du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation**

Il ressort d'une enquête menée par le BIT que, depuis 2004, plus d'une centaine de réunions nationales, régionales et mondiales ont été consacrées au rapport de la Commission mondiale et à son suivi. Elles ont été organisées par différents acteurs de la mondialisation – gouvernements, organisations internationales, parlementaires, syndicats, entreprises, société civile, conseils économiques et sociaux, institutions universitaires, médias. Tous les milieux concernés par le débat sont engagés dans le suivi de ce rapport. Plusieurs des réunions annuelles du Forum économique mondial tenu à Davos ont consacré des séances aux thèmes débattus par la commission. Une campagne mondiale pluriannuelle a été lancée au Forum social mondial de Nairobi (janvier 2007) sur le thème «Un travail décent pour une vie décente». Des parlementaires se sont aussi investis dans le suivi. Ainsi, en 2007, l'Union interparlementaire amorcera un programme conjoint avec le BIT visant à mettre l'emploi au cœur de l'élaboration des politiques nationales.

Beaucoup de réunions ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer la cohérence des politiques à tous les niveaux de gouvernance, notamment la conférence internationale organisée à Berlin en novembre 2006 par le gouvernement allemand sur le thème «Une mondialisation juste – une politique cohérente en faveur de l'emploi et du travail décent», à laquelle ont assisté la chancelière Merkel et la présidente Halonen. Globalement, l'enquête du BIT montre que quelque 28 documents politiques négociés aux niveaux régional, national et mondial se réfèrent à ce rapport ou reprennent certains aspects de ses recommandations. Au moins 32 programmes et autres activités en cours ont été établis ou renforcés. Plus de 100 publications universitaires et autres documents traitent d'éléments du rapport de la Commission mondiale, qui a déjà été traduit en 17 langues.

Au niveau régional, la mobilisation a été particulièrement importante. Lors du Sommet extraordinaire sur l'emploi et la réduction de la pauvreté (Ouagadougou, septembre 2004), les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine ont adopté une déclaration dans laquelle ils s'engagent à appuyer et mettre en œuvre les recommandations de la Commission mondiale – notamment «à faire de la création d'emplois un objectif explicite et central des politiques économiques et sociales aux niveaux régional, national et continental» et «à promouvoir l'Agenda du travail décent». En décembre 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont souligné la nécessité de renforcer la dimension sociale de la mondialisation à la lumière du rapport de la Commission mondiale. De même, des présidents et premiers ministres des Amériques se sont engagés à appliquer des politiques actives pour créer du travail décent ainsi que les conditions d'un emploi de qualité qui donnent aux politiques économiques et à la mondialisation une composante éthique et humaine forte (Quatrième Sommet des Amériques, Mar del Plata, novembre 2005). A l'appui d'une mondialisation juste, différentes institutions de l'Union européenne ont exprimé leur adhésion à l'Agenda du travail décent dans un certain nombre de communications, conclusions politiques et stratégies de développement. La Commission européenne a été particulièrement active à cet égard.

<sup>9</sup> Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, 60/1, document final du Sommet mondial de 2005, paragr. 47.

Ce soutien actif à l'Agenda du travail décent s'est répercuté sur le processus interinstitutions et intergouvernemental des Nations Unies. En juillet 2006, les consultations au niveau ministériel du Conseil économique et social ont porté sur la «création aux niveaux national et international d'un environnement propre à assurer le plein emploi productif et le travail décent pour tous et son impact sur le développement durable». La déclaration ministérielle de l'ECOSOC reconnaît par ailleurs le travail décent en tant qu'objectif central du développement et fournit des orientations spécifiques sur les modalités de la coordination visant à sa mise en œuvre effective par le système des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales. Elle précise un certain nombre de mesures concrètes visant à poursuivre l'application de l'engagement pris par le Sommet de 2005 de faire du plein emploi productif l'objectif central des politiques nationales et internationales et de suivre systématiquement les progrès <sup>10</sup>.

Cette volonté d'assurer un suivi systématique a pris tout son sens quand s'est accéléré le mouvement visant à améliorer l'efficacité du système des Nations Unies dans son ensemble <sup>11</sup>. La Déclaration ministérielle de l'ECOSOC a permis au BIT de susciter un effort de cohérence à l'échelle du système en vue de promouvoir le travail décent pour tous, en appelant tous les acteurs du système multilatéral et les institutions donatrices à intégrer l'Agenda du travail décent dans leurs politiques, programmes et activités pour la réalisation des OMD et, plus largement, des objectifs de développement convenus au plan international. Les ministres ont par ailleurs demandé au BIT d'établir, en collaboration avec les parties intéressées, des programmes d'action assortis d'un calendrier à mettre en œuvre d'ici à 2015, en fonction des échéances prévues pour l'examen du suivi du Sommet du Millénaire et des résultats des OMD. Il en résulte que plusieurs organismes des Nations Unies et autres institutions chargés de coordonner l'action sur les OMD ont inscrit le travail décent à leur ordre du jour. Le BIT travaille en collaboration avec des institutions partenaires sous l'égide du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS), présidé par le Secrétaire général, à l'élaboration et au lancement d'une panoplie type de mesures destinées à faciliter l'intégration du travail décent en tant qu'objectif à l'échelle du système, vital pour accélérer la réalisation des OMD.

Parallèlement à cette reconnaissance au sein du système des Nations Unies, plusieurs autres réunions internationales et régionales de haut niveau ont appuyé l'Agenda du travail décent. Après le Sommet extraordinaire de l'Union africaine (Ouagadougou, septembre 2004), le Quatrième Sommet des Amériques (Mar del Plata, novembre 2005) et la réunion de la Banque asiatique de développement (2005), l'Agenda du travail décent a reçu un appui solide de la part des chefs d'Etat et de gouvernement d'Europe et d'Amérique latine à l'occasion du quatrième Sommet Union européenne/Amérique latine-Caraïbes (Vienne, mai 2006) et des chefs d'Etat et de gouvernement d'Europe et d'Asie lors du sixième Sommet des chefs d'Etat d'Asie et d'Europe (Helsinki, septembre 2006). La Commission européenne a aussi adopté plusieurs communications sur le travail décent en tant qu'objectif des politiques internes et externes de l'UE. En plus de l'appui d'organismes intergouvernementaux, l'Agenda du travail décent a suscité une réponse positive lors de diverses réunions d'acteurs non étatiques, telles que le Forum économique mondial et le Forum social mondial. La Confédération syndicale internationale, créée à Vienne en 2006, indique dans son

---

<sup>10</sup> Pour un résumé détaillé et une analyse de la Déclaration, voir: <http://www.ilo.org/public/french/standards/reln/gb/docs/gb297/pdf/sdg-1.pdf>.

<sup>11</sup> La publication du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies, intitulé «Unis dans l'action», n'a fait que renforcer cette tendance.

programme: «Le Congrès exprime son soutien à l'Agenda du travail décent de l'OIT – l'application des normes internationales du travail, des politiques pour le plein emploi, la protection sociale et le dialogue social –, qui a accru l'autorité et la visibilité de l'Organisation, et demande à la CSI de participer pleinement à son application concrète.» L'Agenda du travail décent est donc maintenant universellement reconnu au plus haut niveau politique, à l'échelle tant mondiale que régionale. Au niveau de la société civile, un certain nombre d'organisations non gouvernementales ont lancé une campagne sur le thème «Un travail décent pour une vie décente», en coopération avec la CSI.

Ces évolutions ont également un lien avec les efforts déployés par le BIT pour mettre en œuvre les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD), qui constituent l'instrument principal de coopération avec les Etats Membres et la contribution spécifique de l'OIT aux cadres de développement internationaux, tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, les stratégies de réduction de la pauvreté, les stratégies nationales pour l'accomplissement des OMD et autres plans de développement intégré. Ces programmes par pays traduisent une articulation entre les dimensions normative, politique et opérationnelle de l'Agenda du travail décent; ils sont le principal vecteur de l'engagement de l'OIT en faveur de l'objectif d'unification du système dans le cadre de la réforme des Nations Unies, qui exige une amélioration de la coordination au niveau national. La participation étroite des mandants tripartites nationaux à la préparation des PPTD et à leur intégration dans les stratégies de développement global est un aspect auquel une importance toute particulière est attachée <sup>12</sup>.

Parmi les efforts déployés par le BIT, il faut citer le rôle dynamique que jouent les réunions régionales dans l'élaboration de stratégies de promotion du travail décent d'ici à 2015. La région des Amériques et celle de l'Asie et du Pacifique ont adopté des plans détaillés bien ciblés à leurs réunions de 2006, et la Réunion régionale africaine de 2007 prépare un agenda spécifique pour la période allant jusqu'à 2015. En 2005, la Réunion régionale européenne, qui a réuni 50 Etats, a elle aussi élaboré un agenda du travail décent comme instrument pour appuyer la coopération entre l'Union européenne et les Etats voisins.

Pour conclure cet aperçu des attentes qui sont placées dans le BIT et de la réponse de l'Organisation, je tiens à souligner que, pour satisfaire cette demande de construction d'une mondialisation juste, il faut pouvoir disposer d'une OIT forte et efficace. Notre capacité de promouvoir l'objectif du travail décent pour tous conditionne la réduction de la pauvreté, la création de sociétés équitables sans laissés-pour-compte et d'économies dynamiques et productives, dans un monde où les barrières de toutes sortes entre pays sont en train de tomber, mais où la sécurité et la stabilité sont de plus en plus menacées.

### **Renforcer la capacité institutionnelle de l'OIT d'assurer une mondialisation juste et d'appliquer la stratégie en faveur du travail décent**

Les attentes qui ont été suscitées et les besoins et opportunités inhérents à la mondialisation placent le BIT devant de nouvelles responsabilités. C'est bien là le défi que reflète le long titre de la question que le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à son ordre du jour. Avec confiance mais sans complaisance, l'Organisation peut examiner les moyens de renforcer sa capacité de fournir des services de meilleure qualité et de répondre à ces attentes et à ces besoins. De fait, le Bureau est déjà engagé sur cette

<sup>12</sup> Pour un aperçu des évolutions significatives du travail du BIT au sein du système multilatéral, voir <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/gb-4-2.pdf>.

voie. C'est une priorité fondamentale reconnue par tous les mandants. Il nous incombe de nous acquitter avec succès de cette mission à laquelle nous œuvrons depuis quelques années. Permettez-moi de citer quelques objectifs essentiels.

En *premier* lieu, l'Organisation tire sa force de celle de ses mandants. Renforcer la capacité de l'OIT revient à renforcer notre identité: le tripartisme, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les ministères du travail. Promouvoir la coopération internationale qui s'organise autour du BIT peut aider les mandants à s'affirmer et donc à affirmer la force de l'OIT. Le présent rapport suggère des réformes – des institutions et de la gouvernance – susceptibles de susciter un nouvel élan en faveur d'un tripartisme dynamique et constructif, efficace au niveau national et relayé au niveau international.

En *deuxième* lieu, il s'agit de moderniser et de renforcer notre capacité normative et notre système de contrôle de sorte que l'ensemble du droit international du travail évolue au même rythme que le monde du travail et parvienne plus efficacement à garantir que les conventions ratifiées et les principes internationalement acceptés soient concrètement appliqués. La nouvelle convention maritime a montré ce qu'il est possible de faire en innovant. La convention sur les pires formes de travail des enfants est, de toutes les conventions de l'OIT, celle dont le nombre de ratifications progresse le plus rapidement. Nous devons dégager des enseignements de ces expériences et tirer pleinement parti des dispositions de notre Constitution qui nous permet d'étoffer considérablement les mécanismes d'appui aux Etats Membres et d'assurer l'universalité de notre approche.

Le *troisième* aspect fondamental concerne notre base de connaissances pour l'élaboration des politiques en ce qui concerne les quatre objectifs stratégiques. Il nous faut améliorer notre capacité de recherche et de collecte de données. Les Etats Membres étant la source de ces données, il est vital d'utiliser intégralement, voire de consolider, les outils de gouvernance que nous avons pour renforcer la coopération entre les mandants afin de pouvoir disposer d'une base d'informations pertinentes et comparables à l'échelle mondiale. Le BIT est à même de mener certaines recherches lui-même, mais il doit s'appuyer dans une grande mesure sur le réseau de chercheurs actifs partout dans le monde sur les questions liées à l'Agenda du travail décent, ainsi que sur les connaissances pratiques de ses mandants. Il dépend aussi des politiques adoptées par la Conférence internationale des statisticiens du travail, avec laquelle il lui faut travailler étroitement afin de refléter avec précision la mesure de l'emploi, du chômage et du travail informel.

Le *quatrième* élément consiste à consolider nos partenariats et notre aptitude à travailler avec d'autres institutions du système multilatéral. Aider les mandants à mettre en œuvre l'Agenda du travail décent suppose l'existence d'un environnement national et international propice, lequel à son tour dépend en grande partie de la conduite des autres institutions internationales. L'Agenda du travail décent est le moteur de cette volonté d'atteindre les objectifs du développement adoptés au niveau international. Depuis la déclaration ministérielle de l'ECOSOC de 2006, il constitue une référence majeure pour l'amélioration de la cohérence des politiques et la prestation de services. Ce mouvement doit associer tous les acteurs du système multilatéral, y compris les institutions de Bretton Woods, dont les parties prenantes principales ont un rôle important à jouer, celui de faciliter la cohérence des politiques et l'intégration des objectifs du travail décent dans leurs politiques. Le tripartisme est un moyen fondamental de forger une adhésion authentique aux stratégies nationales en faveur d'objectifs mondiaux partagés et d'éviter le piège des conditions imposées. L'occasion unique est ainsi donnée au tripartisme de montrer qu'il est à même de jouer un rôle moteur à tous les niveaux, du lieu de travail et des collectivités jusqu'aux salles de réunion des conseils et à celui des chefs d'Etat et de

gouvernement. C'est une responsabilité que l'OIT se doit d'assumer. Elle suppose un effort majeur de coopération et de coordination qui obligera l'Organisation à adapter, développer et renforcer son système de gouvernance tripartite.

La question des ressources est le *cinquième* aspect que la discussion sur le renforcement des capacités ne peut éviter. Les besoins financiers immédiats ne sont pas l'objet principal du présent rapport, puisque la Conférence examinera les Propositions de programme et de budget pour 2008-09. J'estime toutefois que l'Organisation doit de toute urgence envisager les conséquences d'une politique de croissance budgétaire zéro sur sa capacité de répondre à des demandes en augmentation. Je tiens à attirer l'attention sur les progrès réalisés dans les propositions de programme et de budget pour ce qui est d'appliquer la stratégie de gestion axée sur les résultats adoptée par le Conseil d'administration en novembre 2006. Le principe de la gestion axée sur les résultats est qu'une organisation doit mesurer sa performance à l'aune des résultats concrets auxquels elle souhaite contribuer. Pour le BIT, cela signifie que sa contribution à faire du travail décent une réalité, en coopération avec d'autres, pour l'ensemble des travailleuses et des travailleurs est le but ultime qui justifie son programme et budget. La gestion axée sur les résultats veut que l'on énonce clairement les résultats visés et identifie ceux qui sont comptables de ces résultats. Ce qu'il faut gérer et mesurer, c'est la contribution spécifique de l'OIT à la réalisation des objectifs du travail décent. Le rapport se penche donc sur les changements qu'il y a lieu d'apporter aux structures de gouvernance pour aider le Bureau, à moyen terme, à mieux s'aligner sur les besoins des mandants; il cherche à déterminer les méthodes les plus efficaces pour répondre à ces besoins et fournir des services effectifs ainsi que les possibilités de mobiliser des ressources, notamment techniques.

Le *sixième* point est de savoir comment aborder ces diverses dimensions en renforçant la gouvernance et les méthodes de travail du BIT. C'est l'axe central du présent rapport pour deux raisons. La première est qu'il découle directement du titre même de la question inscrite à l'ordre du jour par le Conseil d'administration, qui a délibérément mis l'accent sur la capacité de l'OIT d'aider ses Membres. La deuxième raison est que ce renforcement est la clé indispensable pour relever tous les autres défis. Comme on le verra, c'est la clé pour mener une action normative pertinente, ainsi que pour consolider la capacité d'analyse et d'expertise du Bureau dans les domaines couverts par les objectifs stratégiques et concevoir des activités susceptibles d'attirer de nouvelles ressources dans le cadre du budget ordinaire et d'autres sources.

Ayant cerné le contexte du rapport et sa pertinence, il convient de rappeler l'hypothèse de base sur laquelle il se fonde ainsi que la condition requise pour traiter la question efficacement. Cette condition, soulignée à maintes reprises au cours des consultations préliminaires, est que le débat lui-même et ses résultats doivent se fonder sur la nécessité du consensus, un impératif dicté par la nature institutionnelle de ce débat. En 1946 déjà, examinant une question ressemblant à bien des égards à celle qui fait l'objet du présent rapport, la délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles avait souligné que «nulle Constitution ne saurait être appliquée avec succès en l'absence d'un accord général sur ses dispositions fondamentales»<sup>13</sup>.

Il a donc été convenu dès le départ qu'on s'efforcera de respecter le principe du consensus «à tous les stades du processus» et que le Bureau devra s'employer à le rendre

<sup>13</sup> BIT: *Questions constitutionnelles*, rapport II, partie 1: Rapports de la délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, Conférence internationale du Travail, 29<sup>e</sup> session, Montréal, 1946, p. 16.

effectif. Le document soumis au Conseil d'administration en mars 2006<sup>14</sup> indique que recherche du consensus ne signifie pas recherche du plus petit dénominateur commun, mais implique plutôt que l'on cherche à satisfaire «ce à quoi chacune des parties prenantes est le plus attachée sans pour autant être inacceptable pour les autres». C'est l'esprit dans lequel le présent rapport a été préparé. Il s'articule autour de cinq chapitres.

Le chapitre 1 montre qu'améliorer la capacité institutionnelle de l'OIT ne veut pas dire modifier le cadre constitutionnel dans lequel elle opère mais relève de la gouvernance et des méthodes de travail.

Pour ce qui est de renforcer la capacité des mandants de réaliser les objectifs, le défi qui est examiné au chapitre 2 concerne la «gouvernance verticale». Il touche à l'aptitude de l'Organisation à connaître et identifier les besoins réels de ses Membres afin de mobiliser de façon plus cohérente tout l'éventail des moyens de persuasion et d'action dont elle dispose afin d'assurer plus d'universalité dans la réalisation de chacun des objectifs stratégiques par tous les Membres.

Le chapitre 3 met l'accent sur la «gouvernance transversale», c'est-à-dire les mécanismes d'intégration des politiques qui aident les Membres à atteindre les quatre objectifs stratégiques en tenant compte de leur interdépendance et de leur indivisibilité dans le concept de travail décent, ainsi que des synergies entre les objectifs sociaux et économiques s'inscrivant dans les priorités nationales.

Le sujet du chapitre 4 est la construction de partenariats pour la promotion du travail décent entre les multiples et souvent nouveaux acteurs du système mondial. Il s'agit de développer et d'exploiter notre capacité de persuasion auprès de ces différents types d'acteurs, afin de mettre en lumière la pertinence de l'Agenda du travail décent ainsi que l'intérêt qu'ils peuvent avoir, du point de vue de leurs propres objectifs, à appuyer les efforts du BIT.

Le chapitre 5 examine comment synthétiser les idées avancées dans ce rapport, qui sont le fruit des consultations sur lesquelles il se base, en une proposition commune pour aller de l'avant.

Pour terminer, permettez-moi de reprendre les mots que j'ai utilisés pour commencer cette préface: «Une occasion exceptionnelle s'offre à la Conférence internationale du Travail, en sa 96<sup>e</sup> session, d'exercer son pouvoir institutionnel dans la gouvernance de l'OIT. La Conférence et le Conseil d'administration ont en effet la possibilité de prendre des décisions qui leur permettront, ainsi qu'à l'Organisation dans son ensemble, de se mettre au service des mandants de façon plus efficiente et effective dans le contexte de la mondialisation.»

Juan Somavia,  
Avril 2007.

---

<sup>14</sup> Document GB.295/16/5. En mars 2006, à l'issue de la discussion qu'ont complétée les consultations informelles de septembre 2006, le Conseil d'administration a établi un certain nombre de critères. Les employeurs ont souligné les limites que le «document faisant autorité» ne devrait pas dépasser. Les travailleurs, ainsi que certains gouvernements, ont clairement signalé ce qui était important pour eux. Il sera donc tenu compte de leurs préoccupations, sous réserve naturellement qu'elles ne soient pas incompatibles avec les limites fixées par l'un ou l'autre des groupes représentant les mandants.



# Chapitre 1

---

## Renforcer la capacité institutionnelle de l'OIT: une question de gouvernance

1. Remplir son mandat dans le contexte de la mondialisation représente un défi majeur pour l'OIT. L'Agenda du travail décent lui fournit le cadre dans lequel elle doit agir. Le soutien important dont il a fait l'objet et les attentes qu'il a suscitées obligent l'Organisation à réexaminer sa capacité institutionnelle et à y faire face. C'est pourquoi cette question est au cœur du présent rapport.

2. Avec la fin de la guerre froide et l'avènement de la mondialisation, certains n'ont pas hésité à remettre en question la raison d'être de l'OIT. Si l'on a salué de tous côtés le rôle véritablement historique que l'OIT a joué à la sortie de la guerre froide et du monde bipolaire, on ne saurait oublier que, pour des raisons souvent discordantes, sinon contradictoires, certains ne donnaient pas cher de son avenir face à la mondialisation<sup>1</sup>. C'était perdre de vue que l'OIT n'a pas été conçue comme une simple alternative à un modèle révolutionnaire concurrent et dépassé. Elle fut conçue dans un contexte de liberté des échanges et d'intégration économique déjà si poussée que des historiens de l'économie ont pu le désigner – de manière très évocatrice – comme celui de «notre première mondialisation»<sup>2</sup>. Ce modèle réformiste exprimait la prise de conscience visionnaire du fait que, pour pérenniser un modèle d'organisation sociale et économique ouvert, fondé sur la liberté, il fallait établir un cadre institutionnel dans lequel cette liberté pourrait se développer de manière équitable au profit de tous, et en particulier des plus vulnérables, et que pour cela il n'y avait pas de meilleure solution pour les intéressés et leurs représentants que de travailler ensemble à la recherche, au niveau international, de solutions normatives et politiques appropriées à appliquer à l'échelle nationale. Face à une mondialisation qui s'appuie sur le pouvoir des marchés, cette vision des choses n'est pas moins révolutionnaire aujourd'hui qu'hier.

3. L'évolution de ces quinze dernières années a suffi à démontrer que ce contexte nouveau était en réalité plus riche de promesses que de menaces pour l'OIT. Il est permis de dire aujourd'hui que ce n'est pas l'avenir de l'OIT que la mondialisation rend incertain, mais bien l'avenir de la mondialisation qui pourrait devenir incertain si l'OIT n'est pas en mesure de remplir efficacement sa mission. Ces quinze dernières années ont permis de confirmer la validité de sa vision réformiste des choses en montrant que les

---

<sup>1</sup> Comme la présumée disparition de sa raison d'être avec l'effondrement du modèle totalitaire, la fragmentation excessive et le manque de cohérence de ses objectifs, et surtout la mollesse avec laquelle elle aurait tenté de garantir le respect de ses normes et principes.

<sup>2</sup> S. Berger: *Notre première mondialisation: leçons d'un échec oublié* (Paris, La République des Idées/Le Seuil, 2003): voir le niveau des échanges mondiaux de 1914 comparé à aujourd'hui. Même si la mesure d'intégration économique était égale ou supérieure pendant «la première globalisation», il est évident qu'il y a de grandes différences en termes de niveau de développement industriel et l'énorme proportion des nations et populations qui étaient exclues de la première mondialisation.

deux postulats fondamentaux sur lesquels l'OIT a été établie dans le contexte de la «première mondialisation» n'ont rien perdu de leur pertinence en tant que fondements de la légitimité et de la pérennité de la mondialisation au XXI<sup>e</sup> siècle.

4. Premièrement, l'expérience de ces années permet de vérifier la validité du postulat selon lequel le développement de l'économie et la prospérité attendue de la mondialisation, d'une part, et le progrès social, d'autre part, ne progressent pas spontanément de concert<sup>3</sup>. Cela exige une action volontaire de la part des autorités publiques, avec l'appui d'une Organisation qu'il aurait fallu inventer si elle n'existait pas déjà.

5. Deuxièmement, les tensions engendrées par la mondialisation, et dont les médias comme la littérature spécialisée se sont fait l'écho dernièrement, semblent elles aussi confirmer que, faute d'une telle action volontaire et efficace, c'est le processus lui-même qui se trouvera remis en cause. En particulier, le fait que selon certaines analyses la concurrence n'oppose plus tant les entreprises entre elles que les travailleurs entre eux serait lourd de menaces d'un rejet brutal de la mondialisation par la société.

6. On en conclura bien évidemment que la raison d'être de l'OIT est plus importante que jamais, mais c'est pour se retrouver aussitôt face à la question de l'adéquation des moyens que l'Organisation peut mettre en œuvre pour atteindre ces deux objectifs. L'OIT a d'ailleurs essuyé récemment les critiques de ceux qui ne croient pas à la capacité de ses moyens d'action, faute de capacité de coercition, de promouvoir les objectifs de l'Organisation à l'échelle internationale dans ce nouveau contexte.

7. L'expérience nous montre de plus en plus qu'il s'agit là dans une très large mesure d'un faux débat<sup>4</sup>. Dans le monde complexe d'une économie mondialisée, le renforcement de l'efficacité n'implique en rien l'utilisation de moyens plus centralisés pour imposer les objectifs recherchés. L'OIT n'a pas eu besoin de recourir à la conditionnalité par le passé pour influencer sur la plupart des législations nationales. En ce qui concerne l'avenir, il s'agit davantage d'améliorer la gouvernance des moyens disponibles pour avoir un effet de persuasion et d'orientation en faveur de ces objectifs. L'OIT est loin d'avoir exploité toute sa capacité de persuasion. En outre, elle ne peut être vraiment persuasive que si elle peut aider à tirer de manière effective les conséquences de la vision aujourd'hui universelle que, par le biais du concept de travail décent, elle a donnée de ses objectifs dans le contexte de la mondialisation.

## A. Davantage d'efficacité: une affaire de persuasion par une utilisation optimale des moyens d'action existants

8. L'analyse des réalités contemporaines rejoint les leçons de l'histoire pour suggérer qu'en matière sociale le seul progrès durable est celui qui, tout en se guidant sur les normes pertinentes de l'OIT, s'enracine dans les spécificités du pays et les préférences des travailleurs et des employeurs, telles qu'elles s'expriment librement au travers de leurs organisations représentatives.

---

<sup>3</sup> Le Directeur général de l'OMC a fait remarquer qu'il faut que «les retombées de l'expansion des échanges soient réparties assez largement pour éviter une résistance sociale entraînant une réaction de rejet à l'égard de la libéralisation du commerce» (Emile Noel lecture, 30 oct. 2006).

<sup>4</sup> Afin de garantir le respect des obligations découlant des conventions ratifiées, l'OIT n'a pas hésité à faire preuve de détermination à travers l'article 33 (et les articles suivants) de sa Constitution, et ce serait lui faire un mauvais procès que de lui reprocher sa mollesse.

9. La mondialisation est un phénomène dynamique. Sous réserve que le respect des droits et principes fondamentaux au travail soit toujours assuré, les exigences de la justice sociale dans un tel contexte sont elles aussi dynamiques. Ainsi, la vraie question pour l'OIT n'est pas tant de définir un socle statique uniforme pour tous que d'entretenir une dynamique du progrès en encourageant et en accompagnant en permanence les efforts de l'ensemble de ses Membres avec l'ensemble de ses moyens.

10. Avec sa structure et ses systèmes de gouvernance, l'OIT dispose d'un avantage comparatif unique parmi les organisations internationales pour aider ses Membres à progresser vers ses objectifs. Il s'agit de sa structure tripartite qui a un impact direct sur trois aspects majeurs de sa capacité de persuasion:

- Elle confère une autorité morale unique à toutes les directives et normes qu'elle adopte, dans la mesure où celles-ci sont le produit d'une libre confrontation et conciliation des points de vue et des intérêts sur une base dont la représentativité est sans équivalent. Ce système, qui peut apparaître comme le prolongement logique de la libre confrontation des idées et des conceptions dans un cadre démocratique<sup>5</sup>, est tout le contraire d'une solution de facilité. Mais il en va pour elle comme pour la démocratie: on n'a pas à ce jour trouvé meilleur système pour élaborer des solutions qui puissent être perçues comme équitables par tous. Comme l'a excellemment résumé Albert Thomas «l'OIT (n'est) pas faite pour établir entre ouvriers et patrons des compromis mensongers, des rapprochements illusoire... Il y a des réformes reconnues comme justes par tous que nous devons chercher coûte que coûte à appliquer, précisément parce qu'elles sont justes<sup>6</sup>.»
- Elle confère aux orientations qu'elle donne une forte crédibilité du point de vue économique et de l'équité au travail, du simple fait que les représentants des employeurs comme ceux des syndicats sont associés à leur élaboration.
- Elle élargit son audience potentielle au-delà des gouvernements à l'ensemble des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

11. Même s'il n'est pas pleinement exploité, le système de gouvernance de l'OIT est mieux que jamais adapté aux besoins de notre époque. Bien que la répression de la liberté syndicale par l'Etat demeure un sujet de préoccupation dans beaucoup de pays, la fin de la guerre froide a mis un terme à la prétention de certains Etats de détenir le monopole de la représentation légitime des intérêts des travailleurs (dont ils étaient par ailleurs les employeurs). Dans la confrontation des idées, la liberté syndicale a fini par l'emporter sur la dictature, même si un peu partout dans le monde on compte encore par milliers les femmes et les hommes qui ne peuvent toujours pas exercer ce droit sur leur lieu de travail. Cette victoire revêt une grande signification pour la capacité de l'OIT à remplir son mandat. L'Organisation est aujourd'hui mieux à même de faire ce pourquoi elle a été créée, avec l'ensemble des moyens dont elle est dotée.

12. Au bout du compte, la crédibilité de la méthode de l'OIT dans le contexte de la mondialisation tient précisément à la conviction très ferme que le progrès vers les objectifs que les Membres se sont donnés en adhérant à l'OIT relève d'une action patiente et persévérante de la part des autorités publiques et des partenaires sociaux, et qu'en matière de justice sociale il n'y a pas de formules toutes faites, surtout dans le monde complexe où les mutations technologiques et commerciales se succèdent à un

---

<sup>5</sup> C'est du reste pourquoi l'article 1 b) de la Déclaration de Philadelphie lie «liberté d'expression et d'association» en un tout indissociable.

<sup>6</sup> Cité par D. Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932*, Institut européen de l'Université de Genève, 1996, p. 54.

rythme soutenu et conduisant à des ajustements majeurs et constants dans le monde du travail. Le progrès a plus de chances de se produire et de durer s'il est le résultat de discussions libres entre toutes les parties prenantes. Grâce à sa structure tripartite, l'OIT est bien placée dans le système multilatéral pour proposer à l'action des autorités publiques nationales des solutions reconnues comme équitables par tous.

## **B. Davantage d'efficacité par l'adoption d'une approche intégrée de la promotion des objectifs constitutionnels selon la logique du concept de travail décent**

13. Il est important de dissiper ici certains malentendus qui entourent le concept de travail décent. Il n'est nullement question d'introduire un nouvel objectif, et la crainte qu'ont certains que la reconnaissance officielle de ce concept n'amène à définir son contenu n'a tout simplement pas lieu d'être. Les objectifs de l'OIT sont définis et délimités par la Constitution de l'Organisation. Le concept de travail décent donne une image synthétique et facilement intelligible desdits objectifs de l'OIT. Plutôt que sur le plan de son contenu, la valeur ajoutée de ce concept se situe du côté de la «démarche intégrée» qu'elle suppose afin que la mise en œuvre des objectifs stratégiques se fasse globalement et avec une efficacité optimale. Cette démarche intégrée s'appuie sur quatre principes complémentaires découlant directement de sa Constitution.

14. Premièrement, une démarche intégrée suppose que chacun des objectifs constitutionnels fasse l'objet d'une promotion universelle. L'adhésion et l'appui de plus en plus larges dont le concept de travail décent a fait l'objet depuis 1999 sont sans doute l'expression tangible de cette vocation universaliste. Le concept de travail décent a en effet vocation à être mis en œuvre au profit de l'ensemble des personnes qui travaillent ou qui aspirent à obtenir un travail, et donc de leurs familles et communautés, dans l'ensemble des Etats Membres.

15. Deuxièmement, une mise en œuvre intégrée doit tenir compte de l'interdépendance des quatre objectifs stratégiques. La reconnaissance de ce principe représente sans doute une contribution majeure à la mise en œuvre réussie du mandat de l'OIT. Un constat s'est en effet imposé avec une évidence croissante dans le contexte de la mondialisation: les objectifs de progrès social interagissent entre eux ainsi qu'avec les objectifs de développement économique, de sorte que la recherche d'une plus grande efficacité commande de les mettre en œuvre non pas isolément mais de manière globale et interdépendante. A ce constat de fait s'ajoute une considération de principe, qui s'exprime tant de la Déclaration de Philadelphie que de la Déclaration de 1998, selon laquelle les dimensions qualitatives (y compris celle du respect des droits fondamentaux) et quantitatives du travail décent sont indissociables.

16. Troisièmement, une mise en œuvre intégrée respecte l'autonomie de chaque Membre en ce qui concerne tant le choix et le dosage des «ingrédients» que le rythme de la mise en œuvre. Cela signifie qu'il appartient à chacun de ces Membres de décider du rythme de la mise en œuvre de chacun des objectifs stratégiques en fonction de ses possibilités<sup>7</sup>. Mais cela signifie par ailleurs qu'il appartient à chaque Membre d'adapter

---

<sup>7</sup> Telles qu'elles sont explicitées à l'article 19, paragraphe 3, de la Constitution de l'OIT, concernant les activités normatives: «En formant une convention ou une recommandation d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays.»

le dosage relatif des «ingrédients» (qualitatifs et quantitatifs) qui entrent dans la composition du cocktail «travail décent» en fonction de ses spécificités, y compris les préférences des intéressés<sup>8</sup>.

17. Quatrièmement, une mise en œuvre intégrée doit, sans préjudice de l'autonomie qui est reconnue à chacun des Membres, promouvoir autant qu'il est possible la solidarité entre eux. Ce principe s'inscrit directement dans la logique de la Constitution et de la Déclaration de Philadelphie. Outre le fait que les Etats sont appelés à travailler ensemble au sein de l'Organisation à la réalisation de ses objectifs, le dernier attendu du Préambule rappelle 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 leur propre pays»<sup>9</sup>. De façon négative, ces dispositions ont été interprétées comme une mise en garde contre la tentation du toujours moins («race to the bottom») dans une économie sans frontières. Il existe cependant une manière plus positive de considérer les choses: elle consiste à encourager les Membres à optimiser leurs intérêts communs en favorisant ensemble l'avènement du progrès économique et social. Ce faisant, il s'agit essentiellement de faire respecter les droits fondamentaux en tant que droits permettant de traduire le progrès économique en un bien-être social plus grand pour tous ceux qui y ont contribué. Certaines remarques faites par divers intervenants, dont les travailleurs, lors de la discussion préliminaire de la session de mars 2006 du Conseil d'administration apportent un éclairage tout à fait intéressant ici. Selon ces remarques, qui confirment la prise de position de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation<sup>10</sup>, il devrait être axiomatique qu'aucun avantage économique ne saurait être légitimement revendiqué sur la base du non-respect des droits fondamentaux.

18. Il ressort clairement de ce qui précède que le renforcement de la capacité institutionnelle de l'OIT n'implique nullement un changement de ses objectifs ou de ses moyens d'action. Il s'agit davantage d'améliorer la gouvernance et la direction tripartite en ce qui concerne l'utilisation de ses moyens d'action et d'adopter une approche intégrée de la promotion de ses objectifs. On trouvera dans les deux chapitres qui suivent une réflexion plus approfondie sur les deux principales dimensions de cette gouvernance, la dimension dite «verticale» et la dimension «horizontale».

---

<sup>8</sup> Etant entendu que, pour être posées de manière légitime, ces préférences doivent pouvoir être exprimées librement, tant au niveau individuel qu'au niveau collectif, ce qui présuppose le respect absolu des droits fondamentaux. La Déclaration de Philadelphie va jusqu'à préconiser «la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique».

<sup>9</sup> Dans le même ordre d'idée, la Déclaration de Philadelphie constate que «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous».

<sup>10</sup> BIT: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Conférence internationale du Travail, 92<sup>e</sup> session, Genève, 2004, paragr. 421.

## Chapitre 2

---

### **Renforcer la gouvernance «verticale» pour un lien plus étroit entre objectifs mondiaux et action nationale**

#### **A. La nature du défi: resserrer le lien entre les besoins au niveau national et la mobilisation des moyens de l'OIT au service des quatre objectifs stratégiques**

19. Le regroupement des objectifs constitutionnels autour des quatre objectifs stratégiques a marqué une étape tout à fait fondamentale dans la rationalisation et la focalisation de l'action de l'Organisation, le but étant de lui permettre de remplir plus efficacement son mandat. La question est cependant de tirer toutes les conséquences pratiques de cette innovation en renforçant la capacité de l'Organisation de promouvoir de manière efficace – c'est-à-dire en ayant un impact plus fort et mesurable de manière plus systématique – les efforts de l'ensemble de ses Membres vers chacun de ses objectifs. A cet égard, il paraît utile de préciser ce qu'il faut entendre par «efficacité».

#### **1. Resserrer le lien entre besoins réels et moyens mis en œuvre au service de chaque objectif**

20. L'application des méthodes de gestion axée sur les résultats peut aider à garantir que l'impact des ressources mobilisées dans le cadre du programme et budget sera évalué en fonction des résultats obtenus. Toutefois, et de manière plus fondamentale, l'Organisation a besoin de savoir si les choix qu'elle a faits en termes d'allocation des ressources humaines et financières répondent le mieux aux objectifs des mandants et aux besoins qu'ils ressentent.

21. La question de la fixation de l'ordre du jour de la Conférence semble être un bon point d'ancrage de la réflexion sur l'efficacité de l'Organisation. L'ordre du jour de la Conférence représente en effet l'une des expressions les plus visibles et significatives des efforts de l'Organisation pour s'acquitter de l'ensemble de ses objectifs constitutionnels à l'égard de ses Membres. La Conférence devrait être le lieu où les mandants peuvent faire valoir leurs priorités et rechercher des solutions communes. L'expérience montre cependant que l'ordre du jour est établi sans «focalisation» stratégique. Et, de bien des points de vue, ce «parlement mondial du travail» ne donne pas la pleine mesure du potentiel qui est le sien.

22. Un réajustement des pratiques de fixation de l'ordre du jour de la Conférence en vue d'un meilleur équilibre entre les besoins des mandants et la capacité du Bureau n'appelle aucun bouleversement institutionnel; elle relève de la recherche d'une meilleure division du travail entre les divers organes, de telle sorte que les besoins réels des bénéficiaires des activités de l'Organisation puissent faire connaître leurs besoins et

préoccupations de manière plus directe. La solution de bon sens serait de tirer un meilleur parti de la représentativité sans équivalent dont bénéficie la Conférence internationale du Travail pour mener une discussion plus systématique permettant d'évaluer les besoins et d'identifier les actions à entreprendre.

## 2. Davantage d'universalité dans les efforts vers chacun des objectifs stratégiques du travail décent

23. L'une des dimensions essentielles de l'efficacité de l'OIT est sa capacité de promouvoir le progrès vers ses objectifs stratégiques sur une base réellement universelle. Il importe cependant en la matière de ne pas confondre objectifs et moyens, ni de s'enfermer dans une conception statique des résultats à atteindre. Ainsi, le progrès (ou l'absence de progrès) du taux de ratification des conventions, aussi fondamental soit-il, ne saurait être considéré comme le seul test de la capacité de l'OIT de promouvoir ses différents objectifs sur une base réellement universelle. Les réticences ou l'incapacité de certains Membres à donner suite à tel ou tel instrument (en le ratifiant ou en l'incorporant dans la législation nationale) ne signifient pas qu'ils ne sont pas disposés à – ni dispensés de – faire des efforts en direction de ses objectifs, pas davantage qu'ils ne libèrent l'OIT de sa responsabilité de les y aider, comme cela résulte en particulier des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution<sup>1</sup>.

24. Le vrai test de l'universalité est donc en définitive la capacité de l'OIT d'encourager les efforts et les progrès vers ses objectifs – tels qu'ils sont explicités dans les instruments et documents pertinents – parmi l'ensemble de ses Membres avec l'ensemble des moyens à sa disposition. Et le problème qui se pose à cet égard est de mobiliser de manière beaucoup plus organisée et systématique l'ensemble de ces moyens pour, d'une part, donner effet aux priorités que l'Organisation décide à intervalles réguliers de se fixer en rapport avec chacun de ces objectifs et, d'autre part, donner à ses mandants tripartites la possibilité d'évaluer eux-mêmes l'impact de ses efforts.

---

<sup>1</sup> Article 19.5: «S'il s'agit d'une convention:

...

- e) si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention.»

Article 19.6: «S'il s'agit d'une recommandation:

...

- d) sauf l'obligation de soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, les Membres ne seront soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'ils devront faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la recommandation et en indiquant les modifications de ces dispositions qui semblent ou pourront sembler nécessaires pour leur permettre de l'adopter ou de l'appliquer sauf l'obligation de soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, les Membres ne seront soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'ils devront faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la recommandation et en indiquant les modifications de ces dispositions qui semblent ou pourront sembler nécessaires pour leur permettre de l'adopter ou de l'appliquer.»

25. Cette coordination de ses moyens d'action est bien sûr assurée, jusqu'à un certain point, dans le cadre du programme et budget. Elle pourrait cependant beaucoup gagner en efficacité et en légitimité si elle prenait sa source directement dans la volonté des mandants tripartites s'exprimant au niveau universel, au terme d'un débat approfondi, sur les tendances constatées, les priorités d'action et les moyens à mettre en œuvre.

26. Le défi à relever est donc d'assurer une meilleure gouvernance «verticale» pour une mise en œuvre plus efficace des objectifs stratégiques, c'est-à-dire un lien plus direct entre les besoins, d'une part, et entre les priorités à définir et les moyens utilisés, de l'autre. Une solution consisterait à introduire un cycle de rapports relatifs à chacun des objectifs stratégiques qui, à tour de rôle, devraient faire l'objet d'un débat tripartite à la Conférence en vue de l'établissement d'un programme d'action et de la mobilisation de l'ensemble des moyens d'action pertinents à cet effet.

## B. Une réponse possible: l'examen périodique par la Conférence internationale du Travail des évolutions pertinentes relatives à chacun des objectifs stratégiques du travail décent

27. Le Bureau a, au cours de la décennie écoulée, produit de manière plus ou moins régulière des panoramas relatifs aux grandes tendances en matière d'emploi ou de conditions de travail<sup>2</sup>. Il existe cependant une différence essentielle entre ces panoramas et les examens périodiques envisagés ici: il ne s'agirait plus seulement de produire des rapports, mais de les soumettre à un examen tripartite de tous les Membres, afin de tirer des tendances observées des enseignements pour l'action de l'OIT. Or cela implique un changement fondamental de perspective, consistant à passer de ce que l'on appelait traditionnellement la «diffusion d'informations» à l'action ou, pour le dire de façon plus moderne, de la connaissance à la gouvernance.

### 1. Un double objectif: une connaissance plus directe des réalités et des besoins pour une meilleure gouvernance des moyens d'action

28. L'objectif de la réforme serait double. Il s'agirait, d'une part, de fournir un outil de connaissance fiable et «validé» par des discussions tripartites à l'ensemble des Membres de l'OIT et, au-delà, au public en général et, d'autre part, d'offrir un instrument pour renforcer la gouvernance interne de l'OIT sur deux plans: celui de l'évaluation de l'impact des activités de l'Organisation et des activités qu'elle préconise, et celui de l'orientation des activités futures, compte tenu de cet impact (ou de l'absence d'impact).

#### i) *Fournir un outil d'évaluation objective des tendances relatives à chacun des objectifs stratégiques*

29. L'idée est d'établir à intervalles réguliers un panorama équilibré des réalités et des tendances les plus significatives, sur une base strictement technique. Ce panorama devrait faire l'objet d'une discussion tripartite et être établi de manière aussi objective que possible. Cela suppose trois conditions.

<sup>2</sup> BIT: *L'emploi dans le monde 1995; L'emploi dans le monde 1996/97 – Les politiques nationales à l'heure de la mondialisation; Rapport sur l'emploi dans le monde 1998/99 – Employabilité et mondialisation – le rôle crucial de la formation; Rapport sur l'emploi dans le monde 2001 – Vie au travail et économie de l'information; Le travail dans le monde 1997/98 – Relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale; Rapport sur le travail dans le monde 2000 – Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation.*



30. La première est relative à la capacité de rassembler de manière systématique les données pertinentes en recourant à tous les moyens existants, y compris Internet. La compilation des données statistiques en fait bien sûr partie, et le Bureau a d'ailleurs entrepris un grand effort de révision et d'amélioration de ses services statistiques et de ses bases de connaissance en général. Par ailleurs, la Constitution de l'OIT fournit une base qui habilite le Bureau à suivre (et même l'oblige à le faire) de manière objective les évolutions en question. Il s'agit de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), qui impose aux Membres de répondre à des demandes régulières d'informations quant aux lois et pratiques existantes dans les matières couvertes par les conventions et recommandations. Ceci permet à l'Organisation de collecter, de manière systématique et fiable, des informations relatives aux tendances et évolutions des politiques législatives nationales, y compris les motivations du législateur qui ne transparaissent pas nécessairement dans les bases de données.

31. La pratique a longtemps consisté à faire porter les études d'ensemble sur un instrument ou un binôme convention/recommandation<sup>3</sup>. Cependant, cette pratique n'est nullement inhérente aux dispositions constitutionnelles pertinentes. Etant donné, en outre, que cette pratique a évolué au cours des années plus récentes vers une certaine forme de «regroupement familial» des normes concernées, rien n'empêche donc de «reformatier» la mise en œuvre des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution pour la faire porter sinon sur des «familles» complètes d'instruments correspondant au thème du rapport cyclique, du moins sur une «branche» de la «famille» en question<sup>4</sup>.

32. La deuxième de ces conditions est relative à la nécessité de bâtir et maintenir la compétence analytique et technique adéquate pour établir un panorama équilibré et intelligible à partir de ces données. Il faut voir à cet égard la présentation des rapports comme une opportunité pour le Bureau de maintenir en son sein une base suffisante d'expertise en rapport avec chacun des objectifs sans devoir s'en remettre chaque fois à des contributions extérieures. Il n'est pas question pour autant de se mesurer à des organisations disposant de moyens beaucoup plus importants pour mobiliser une expertise analytique coûteuse. Il s'agit plutôt d'utiliser l'avantage comparatif dont l'OIT dispose du fait de sa structure tripartite pour discuter, compléter ou corriger le panorama des tendances, tel qu'établi par le Bureau sur la base des contributions des Membres concernés et des informations fournies par ses programmes sur le terrain. Encore faut-il cependant que l'institution dispose, pour les questions qui lui sont propres, des ressources nécessaires pour assumer les tâches en question.

33. Enfin et peut-être surtout, la troisième condition est de sauvegarder la nécessaire autonomie du Bureau en la matière. Si les discussions tripartites doivent permettre de corriger ou compléter les perspectives présentées dans ce panorama, sa mise au point devrait relever de la responsabilité du Bureau, à partir des données recueillies et passées

---

<sup>3</sup> Cette disposition a suscité un vif intérêt doctrinal et son originalité lui a valu d'être proposée en modèle par le professeur Ago dans le cadre des travaux de la Commission du droit international. «La phase finale de l'œuvre de codification du droit international. Mémoire de M. Roberto Ago», *Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, paragr. 29-34, document A/CN.4/205/Rev.1.

<sup>4</sup> Cela pourrait nécessiter de mettre au point des questionnaires synthétiques et simplifiés, visant à obtenir des Membres une indication des principales tendances, de leurs causes et de la mesure dans laquelle les normes de l'OIT ont pu jouer un rôle et, si oui, lequel. Un exemple intéressant est le système de rapports annuels couvrant des situations où des conventions fondamentales ne sont pas ratifiées. Les compilations de données de base qui sont établies par le Bureau et examinées par un groupe indépendant d'experts-conseillers couvrent en fait aujourd'hui toutes les situations existantes, soit au total 157 cas (sur un total potentiel de 1 440 si tous les 180 Etats Membres avaient ratifié l'ensemble des conventions fondamentales). En conséquence, le BIT est parvenu à une couverture universelle, par un système de rapports, des quatre catégories de principes et droits énoncés dans la Déclaration de 1998.

au crible d'une analyse critique. Autrement dit, il ne saurait être question d'un panorama «négocié» en fonction des sensibilités réelles ou supposées des mandants.

ii) *Fournir un outil de gouvernance*

34. Il s'agit de renforcer le lien institutionnel entre l'évaluation de l'impact des activités de l'OIT sur les évolutions et tendances et le choix des priorités et activités futures relatives à l'objectif stratégique examiné durant la période considérée. Comme il y a été fait référence plus haut, le défaut de lien institutionnalisé entre connaissance systématique des évolutions et gouvernance (ou vice versa) se fait sentir de manière particulièrement aiguë dans un domaine pourtant essentiel pour l'efficacité de l'action de l'Organisation et sa capacité de répondre à la demande: celui de la fixation de l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. C'est en effet dans le cadre d'un ordre du jour, tel qu'il a été préalablement fixé, que l'organe souverain et universel de l'OIT a la possibilité de se prononcer sur le sens et la substance des objectifs stratégiques dans un contexte donné et d'orienter les efforts pour les atteindre. Certes, le Conseil d'administration, en fixant cet ordre du jour, s'efforce de répondre aux besoins des mandants tels qu'ils peuvent être appréhendés à travers la présence de l'OIT sur le terrain et la connaissance que peuvent en avoir ses propres membres. Malgré tous les efforts déployés au cours des années récentes, le Conseil d'administration ne dispose cependant pas d'une base claire et rationnelle pour s'acquitter de cette responsabilité, faute d'une analyse et d'une interprétation aussi large que possible des tendances, besoins et déficits éventuels dans la politique de l'Organisation ou son cadre normatif.

35. Le bon sens voudrait sans doute que le choix de l'ordre du jour de la Conférence représente l'aboutissement d'un processus itératif de délibération en même temps qu'un point de départ. Ce processus consisterait d'abord à «mettre à plat» les connaissances (sur une base aussi large que possible) quant aux réalités et aux besoins relatifs à chacun des objectifs stratégiques, avant de procéder aux arbitrages finaux. Le système de rapports cycliques à la Conférence sur chacun des objectifs stratégiques peut évidemment fournir l'occasion et le cadre de cette remise à plat. Cela aiderait grandement le Conseil d'administration à procéder aux arbitrages nécessaires pour mettre au point l'ordre du jour de la Conférence. Cela permettrait aussi d'identifier les priorités et de mobiliser les moyens d'action les plus appropriés pour mettre en œuvre ces priorités selon des modalités qu'il convient maintenant d'examiner plus en détail.

2. **Esquisse des modalités de mise en œuvre des examens périodiques**

36. Les modalités de mise en œuvre des examens périodiques peuvent être très diverses. La présente section ouvre quelques pistes à cet égard. S'il est décidé de suivre cette approche, il reviendra au Conseil d'administration de prendre les décisions nécessaires, à la lumière des vues exprimées à la Conférence.

i) *Objet et périodicité des rapports*

37. Il faut d'abord se demander si, compte tenu de ce qui existe déjà ainsi que de la nature ou de l'étendue des matières qu'ils couvrent respectivement, l'ensemble des objectifs stratégiques devrait faire l'objet d'un examen périodique dans des conditions et à intervalles identiques. La question se pose manifestement pour deux objectifs: les principes et droits fondamentaux au travail, qui font déjà l'objet de rapports périodiques au titre de la Déclaration de 1998, et le dialogue social qui est commun à tous les objectifs stratégiques et recoupe du reste en partie les droits fondamentaux «collectifs».

38. En ce qui concerne les droits fondamentaux qui représentent la condition nécessaire (bien que non suffisante) pour qu'un travail puisse être qualifié de «décent», la question est de savoir s'il convient de les intégrer dans le cycle, alors que ces droits font déjà l'objet de rapports globaux à tour de rôle. Une réponse affirmative semble s'imposer. Outre le fait qu'il serait paradoxal que, au bout du compte, les droits fondamentaux se trouvent moins bien traités que les autres objectifs stratégiques, le risque de chevauchement avec les rapports globaux peut aisément être écarté puisqu'il s'agira de donner une vision globale des tendances qui se dégagent des rapports globaux en vue d'identifier les problèmes les plus significatifs et de fournir des orientations pour l'allocation des ressources requises pour y faire face (voir encadré 2.1). Sur le plan de la procédure, l'examen périodique des droits fondamentaux apporterait une valeur ajoutée importante par rapport à l'examen des rapports globaux tels qu'ils existent: celle de faire l'objet d'un point à l'ordre du jour à part entière. Cela permettrait à la Conférence d'aboutir à des conclusions formelles quant aux priorités futures.

39. Le dialogue social a pour sa part la particularité d'être un instrument de réalisation des objectifs stratégiques en même temps qu'il est un objectif propre. Pour reprendre les termes de la résolution concernant le tripartisme et le dialogue social (2002), il est «à la fois (un) objectif stratégique comptant parmi les quatre qu'elle s'est fixés et (un) outil pour réaliser tous ces objectifs». Il semblerait donc tout à fait approprié d'inclure un chapitre sur le rôle du dialogue social dans chacun des rapports relatifs aux autres objectifs plutôt que de le traiter séparément, avec un risque de chevauchement plus ou moins inévitable avec les rapports globaux sur la liberté d'association et la négociation collective.

40. Les mêmes considérations s'appliquent *mutatis mutandis* aux questions d'égalité entre hommes et femmes qui ont également vocation à être abordées à propos de chacun des objectifs stratégiques.

#### **Encadré 2.1**

##### **Examen cyclique des objectifs stratégiques: Principes et droits fondamentaux au travail**

Les rapports sur les principes et droits fondamentaux au travail qui paraîtraient tous les quatre ans pourraient adopter une formule associant examen intégré (les quatre catégories de principes et droits considérées ensemble) et examen thématique. Ce rapport périodique permettrait de mieux comprendre, suivre et gérer les relations entre la liberté d'association et la négociation collective, l'élimination du travail des enfants, le travail forcé et la discrimination en matière d'emploi et de profession et, subséquemment, la contribution de ces quatre principes et droits au développement et au travail décent. En outre, il aiderait l'Organisation et ses mandants à définir et mettre en œuvre des stratégies mieux intégrées de promotion et de réalisation de ces principes et droits comme un tout cohérent.

Le rapport de synthèse sur les quatre catégories de principes et droits fondamentaux s'articulerait comme suit:

La *partie I* établirait un état des lieux pour ces quatre catégories de droits et principes et pourrait plus particulièrement porter sur les points suivants:

- tendances établies sur la base de certains indicateurs qui feraient ressortir la continuité et les changements (positifs ou négatifs) de l'ampleur et des formes du travail forcé, du travail des enfants, de la discrimination et du non-respect de la liberté d'association et de la négociation collective;

- ❑ corrélation entre les variations de ces indicateurs et les grandes évolutions et tendances observées dans les sphères économique, sociale et politique aux niveaux international et régional;
- ❑ progrès réalisés par d'autres acteurs que les mandants de l'OIT sur la voie du respect des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail.

La *partie II* traiterait séparément et à tour de rôle des quatre catégories de principes et droits fondamentaux et comporterait notamment les points suivants:

- ❑ examen et évaluation de l'évolution des politiques nationales et du rôle des mandants de l'OIT ainsi que de leur impact/efficacité s'agissant de relever les défis identifiés pour chaque catégorie de principes et droits (ce qui marche, ce qui ne marche pas et pourquoi);
- ❑ examen des points communs et des différences entre les quatre catégories de principes et droits en termes d'approches et de résultats.

La *partie III* évaluerait le travail de l'Organisation dans le domaine considéré au cours des quatre années précédentes et esquisserait un plan d'action pour les quatre années suivantes. Ce plan définirait des priorités et cibles pour chaque catégorie de principes et droits ainsi que pour l'ensemble des quatre catégories.

ii) *Contenu des rapports sur les objectifs stratégiques du travail décent*

41. Comme cela a été évoqué dans le premier chapitre, le travail décent est l'expression synthétique contemporaine des objectifs constitutionnels de l'OIT et une méthode pour les mettre en œuvre de manière intégrée et cohérente. Outre l'énumération des objectifs figurant dans le Préambule de la Constitution, il importe de rappeler que la Déclaration de Philadelphie contient, dans sa section III, une liste détaillée de programmes d'action dont l'Organisation a pris «l'obligation solennelle» de seconder la mise en œuvre. Cette section III fournit une base aussi peu contestable que possible pour aider à identifier les matières qui relèvent des objectifs stratégiques Emploi et Protection sociale (voir encadré 2.2, Section III: Déclaration de Philadelphie).

**Encadré 2.2**

**Section III: Déclaration de Philadelphie**

La Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser:

- a) la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie;
- b) 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;
- c) 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;
- d) la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection;
- e) la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique;

- f) l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets;
- g) une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations;
- h) la protection de l'enfance et de la maternité;
- i) un niveau adéquat d'alimentation, de logement et de moyens de récréation et de culture;
- j) la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

42. Il ressort des alinéas *d)*, *f)*, *g)*, *h)* et *i)* que les matières à couvrir au titre des examens périodiques se rapportant à l'objectif stratégique Protection sociale sont d'une ampleur et d'une diversité considérables<sup>5</sup>. La question inévitable qui se pose est de savoir s'il est réaliste de prétendre embrasser dans un seul rapport l'ensemble des évolutions qui s'y rapportent à l'échelle universelle.

43. Diverses solutions sont concevables pour contourner cette difficulté. L'une consisterait à combiner une partie «fixe» et une partie «mobile» qui pourrait se focaliser sur un aspect différent d'un cycle à l'autre. En effet, s'il paraît indispensable que, d'un cycle à l'autre, les rapports relatifs au même objectif stratégique comporte un «tronc commun» conçu sur une base uniforme, pour suivre les principales tendances à la lumière des statistiques pertinentes, il paraît également souhaitable que ces rapports permettent, en fonction de l'actualité, d'approfondir soit un aspect particulier soit un thème plus transversal<sup>6</sup>.

### Encadré 2.3

#### Examens périodiques des objectifs stratégiques: Protection sociale

L'objectif stratégique relatif à la protection sociale, c'est-à-dire, en s'inspirant de la Déclaration de Philadelphie, «accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous», est opérationnalisé à travers les deux dimensions principales de la protection sociale, telle que conçue au BIT, à savoir la sécurité sociale et les conditions de travail, et en abordant, de manière transversale, la question de la protection des groupes les plus vulnérables.

<sup>5</sup> A cet égard, il est intéressant de noter que les questions de l'emploi (alinéas *a)* à *c)*) font l'objet de cinq conventions, alors que l'amélioration des conditions de travail et la participation équitable aux fruits du progrès (alinéa *d)*) regroupent neuf conventions, et que la protection contre les risques et la garantie des moyens d'existence en totalisent 22 (alinéas *f)*, *g)*, *h)* et *i)*).

<sup>6</sup> A titre d'exemple, la question du réchauffement climatique et des actions que l'OIT pourrait envisager d'entreprendre pour anticiper ses conséquences ou y remédier semblerait offrir un thème tout trouvé à traiter dans un futur rapport sur l'emploi, au même titre que celui de l'extension de la sécurité sociale dans le cadre d'un futur rapport sur la protection sociale. Un autre aspect de la protection sociale qui paraîtrait mériter examen, compte tenu des débats qui font rage dans les Etats Membres, serait celui du rôle de la législation et de l'administration du travail en tant que facteurs de protection.

Les examens périodiques se dérouleraient tous les quatre ans et comprendraient deux volets distincts. Le premier consisterait, pour les différents thèmes concernés, à analyser les grandes tendances au plan mondial et à identifier les pratiques nouvelles, particulièrement prometteuses ou révélatrices des évolutions en cours. Il serait repris sous la même forme d'un examen à l'autre, permettant ainsi d'assurer une continuité dans l'analyse. Le second traiterait de manière approfondie un aspect spécifique et chaque fois différent de la protection sociale, avec la possibilité d'alterner entre les dimensions sécurité sociale et conditions de travail. Ce serait l'occasion d'aborder plus en profondeur un thème considéré comme prioritaire par les mandants et d'évaluer le rôle et l'impact des activités du Bureau dans le domaine en question.

Le rapport pourrait prendre la forme suivante:

#### I. *Grandes tendances et nouvelles pratiques*

##### 1. *Couverture de la sécurité sociale*

Pensions, accès aux soins de santé, prestations de chômage et développement des compétences, assistance sociale (lutte contre la pauvreté et exclusion sociale).

##### 2. *Conditions de travail*

Sécurité et santé au travail, salaires et revenus, temps de travail et organisation du travail, protection de la maternité et conciliation des activités professionnelles et familiales.

##### 3. *Protection de groupes vulnérables*

Travailleurs migrants, personnes vivant avec le VIH/SIDA, travailleurs de l'économie informelle.

Un tel schéma s'inscrit bien dans la perspective de la mise en œuvre de la Déclaration de Philadelphie et des principes des instruments pertinents. La dimension sécurité sociale couvre deux alinéas de la section III de la Déclaration de Philadelphie: *f*) garantie d'un revenu de base et accès aux soins de santé, et *i*) niveau adéquat d'alimentation, de logement et de moyens de récréation; elle participe en outre de façon croissante au soutien de l'alinéa *j*): garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel. La dimension conditions de travail couvre trois rubriques: *d*) salaires, revenus, durée et conditions de travail; *g*) protection de la santé et de la vie des travailleurs; et *h*) protection de l'enfance et de la maternité. Par ailleurs, la question transversale de la protection de groupes vulnérables permet de prendre en compte les développements contemporains et de mettre l'accent sur des thèmes d'une très grande acuité.

#### II. *Thèmes approfondis*

##### 1. *Extension de la couverture de la sécurité sociale*

Le thème de l'extension de la couverture de la sécurité sociale pourrait être retenu pour le premier rapport, dans la mesure où, en 2001, dans les conclusions de la discussion générale concernant la sécurité sociale, la Conférence a considéré que «priorité absolue doit être donnée à la conception de politiques et d'initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur» (paragr. 5). Ce serait l'occasion de faire le point sur les évolutions depuis 2001 et d'évaluer le rôle et l'impact des activités du Bureau et de l'Organisation dans ce domaine.

##### 2. *Rôle de la législation/inspection du travail et du dialogue social dans la protection des travailleurs*

#### Encadré 2.4

##### Examens périodiques des objectifs stratégiques: Emploi

Le rapport relatif à l'emploi, présenté à la Conférence tous les quatre ans, pourrait comporter les sections suivantes:

- ❑ *Analyse des grandes tendances de l'emploi et des marchés du travail, aux niveaux mondial et régional, ainsi que dans les pays industrialisés, les économies en transition et les pays en développement.* Cette analyse s'appuiera sur le rapport annuel relatif aux tendances de l'emploi dans le monde, sur le rapport bisannuel relatif aux indicateurs clés du marché du travail et sur d'autres rapports périodiques concernant les tendances de l'emploi des jeunes ou des femmes ainsi que sur d'autres sources, notamment les rapports présentés en vertu des articles 19 et 22.
- ❑ *Grands défis et questions émergentes.* Cette section portera sur une ou deux grandes évolutions des quatre dernières années.
- ❑ *Raisons pour lesquelles certains pays ou certaines régions ont fait mieux que d'autres.* Cette section s'appuiera sur les études de l'emploi effectuées par le BIT dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) ainsi que sur les exposés par pays présentés à la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration. Elle inclura des examens des programmes et outils du BIT afin de montrer ce qui marche et ce qui ne marche pas.
- ❑ *Orientations relatives à la politique de l'emploi à l'intention de pays se trouvant à différents stades de développement.* Cette partie capitale du rapport se fondera sur les travaux du BIT et s'inspirera des orientations analogues établies par l'OCDE, l'UE et d'autres institutions. Ce sera l'un des axes majeurs des débats et discussions de la Conférence.
- ❑ *La section finale présentera le cadre stratégique dans lequel s'inscrira l'action de l'Organisation en matière d'emploi au cours des quatre années à venir dans le contexte des PPTD et comportera des sections sur les priorités et l'agenda en matière de recherches.* Elle suivra les grands axes du document d'orientation présenté à la Commission de l'emploi et de la politique sociale en mars 2006 (document GB.295/ESP/1/1) qui avait bénéficié d'un large soutien tripartite.

Il est important de mentionner ici que le rapport s'appuiera largement sur les travaux de la Commission de l'emploi et de la politique sociale qui sont désormais répartis en trois volets, à savoir l'examen des grands axes des politiques, les exposés par pays fondés sur des orientations récemment approuvées et l'examen de domaines de programmation spécifiques et d'outils opérationnels montrant ce qui marche et ce qui ne marche pas.

44. Une autre question à envisager est celle de savoir si ce cycle triennal ne devrait pas être complété tous les quatre ans par un exercice de récapitulation sous une forme qui pourrait être celle d'un rapport d'ensemble se présentant comme un «Panorama du travail décent dans le monde», qui pourrait s'articuler commodément sur le cycle de programmation stratégique. Le tableau ci-dessous illustre la manière dont un cycle quadriennal pourrait fonctionner et montre comment on pourrait regrouper les principaux domaines couverts par les objectifs stratégiques du travail décent, tout en offrant la possibilité de présenter tous les quatre ans un panorama global. Il y a beaucoup d'autres options possibles qui, si le principe d'une telle approche était accepté, pourraient être étudiées plus en détail par le Conseil d'administration.

## Sujets éventuels des rapports cycliques sur le travail décent pour examen par la Conférence internationale du Travail

Première année	Emploi et qualifications, développement des entreprises
Deuxième année	Protection sociale (en alternant d'un cycle à l'autre l'axe du rapport entre: i) sécurité sociale, ii) amélioration des conditions de travail et élévation des niveaux de vie, et iii) protection contre les aléas et santé au travail)
Troisième année	Droits fondamentaux (synthèse)
Quatrième année	Panorama du travail décent (y compris dialogue social, législation et institutions)

### iii) Modalités d'examen des rapports cycliques

#### Cadre et statut du rapport cyclique à la Conférence

45. La parenté du système envisagé avec celui des rapports globaux au titre du suivi de la Déclaration de 1998 pourrait susciter certaines interrogations. Il est vrai que l'impact des rapports globaux examinés au titre de la Déclaration n'a pas toujours été à la hauteur des attentes et de leur qualité intrinsèque unanimement reconnue. Sans anticiper sur l'examen du fonctionnement du suivi de la Déclaration, qui pourrait avoir lieu en 2008, il est permis de penser que cette situation tient en partie au fait que les conclusions qui découlent des discussions ne semblent pas toujours avoir eu tout le poids souhaitable sur la sélection des priorités pour l'action.

46. En ce qui concerne le statut du débat, la question qui se pose est de savoir si, pour ne pas se limiter à un débat général et parvenir à des conclusions qui puissent effectivement peser sur les choix des programmes, il ne faudrait pas considérer que cette discussion devrait faire l'objet d'une question récurrente à part entière à l'ordre du jour de la Conférence. Cela donnerait assez de temps pour procéder à l'examen approfondi nécessaire à la mise au point de conclusions susceptibles d'avoir le poids voulu non seulement vis-à-vis du Conseil d'administration, mais aussi vis-à-vis des financements extérieurs.

47. L'impact de ces conclusions pourrait être accentué par une adaptation du format des discussions afin d'encourager les Membres, au moins pendant une partie des travaux, à procéder à des échanges plus informels et interactifs. Deux pistes mériteraient peut-être d'être suivies ou explorées à cet égard.

48. On se souviendra ainsi qu'en 2005 le thème très controversé du temps de travail avait fait l'objet d'un débat entre délégués à la Conférence, mais hors du cadre formel, avec la participation de «facilitateurs» externes reconnus et acceptés par les différentes parties. Cette formule a permis un échange libre et extrêmement fécond. Bien qu'elle ne soit pas transposable à un débat dans lequel il s'agit de tirer des conclusions qui engagent les participants, cette formule pourrait peut-être utilement offrir un espace de discussion séparé permettant de déverrouiller des positions trop rigides pour permettre de parvenir à de telles conclusions.

49. Il n'est pas sans intérêt de relever par ailleurs que la Constitution de l'OIT contient une disposition (art. 18) selon laquelle «la Conférence pourra adjoindre aux commissions qu'elle constitue des conseillers techniques qui n'auront pas voix délibérative»<sup>7</sup>. Or, curieusement, cette possibilité ne semble jamais avoir été mise en œuvre, faute sans

<sup>7</sup> Le fait que la Constitution s'abstienne par ailleurs d'entrer dans le détail des règles de fonctionnement de la Conférence (si ce n'est pour préciser les règles de majorité (art. 17, paragr. 2 et 3)) donne la mesure de l'importance que cette disposition devait revêtir dans l'esprit des fondateurs.



doute de dispositif réglementaire précisant le mode de désignation de ces conseillers. Il pourrait être intéressant d'examiner si la désignation de tels experts dans des conditions qui leur permettraient d'être assurés de la confiance de la Conférence dans son ensemble et leur participation en tant que «facilitateurs» et référents sur d'éventuelles questions techniques pourraient aider à focaliser les débats et en renforcer la crédibilité technique<sup>8</sup>.

#### L'articulation du cycle avec celui des procédures budgétaires

50. Les examens cycliques permettraient d'éclairer la budgétisation stratégique dans le cadre du programme biennal et du processus budgétaire. Cependant, il n'y aurait pas parfaite synchronisation entre les deux, dans la mesure où les rapports cycliques seraient fondés sur un cycle quadriennal. Toutefois, ce cycle pourrait aussi s'articuler avec le cadre stratégique de l'Organisation.

#### iv) *Implications du point de vue de la charge de travail et des ressources nécessaires*

51. La question est de savoir si l'expertise requise pour produire chaque année les rapports en question induirait de forts coûts supplémentaires. Dans le même ordre d'idée, la question se pose de savoir si le nouveau schéma ajouterait au nombre de rapports existants, augmentant ainsi la charge de travail. Ce souci est parfaitement légitime, mais l'on ne devrait pas perdre de vue une perspective plus large, qui est que la préparation de ces rapports fait partie de l'exercice de rationalisation des pratiques qui devrait se traduire par des économies et éviter tout chevauchement possible. Il est donc indispensable d'avoir une vision équilibrée en tenant compte des coûts directs identifiables, mais aussi de toutes les répercussions positives que la rationalisation impliquerait pour le Conseil d'administration, pour la Conférence et pour les Membres.

52. La surcharge de l'ordre du jour du Conseil d'administration est un thème récurrent. Tous documents confondus, le Conseil examine environ 180 documents au cours de ses trois sessions annuelles<sup>9</sup>. Les raisons de cette surcharge sont multiples et le Conseil comme le Bureau ont leur part de responsabilité dans des méthodes de travail qui ne mettent pas assez l'accent sur ce que souhaitent les mandants. Pour les raisons déjà évoquées, les réformes envisagées permettraient de simplifier énormément la tâche du Conseil en ce qui concerne la fixation de l'ordre du jour. Dans la mesure où l'examen de ces rapports ferait l'objet d'une question récurrente à l'ordre du jour de la Conférence, il ne resterait en principe au Conseil, sauf circonstances particulières, qu'à ajouter une seule autre question à l'ordre du jour, le cas échéant en vue d'une action normative; et le choix de cette question se présenterait de manière beaucoup plus aisée et rationnelle, dans la mesure où il devrait en principe se dégager naturellement des lacunes ou tendances constatées à l'occasion de l'examen de chacun des objectifs stratégiques effectué sur la base du rapport cyclique.

---

<sup>8</sup> Dans ce contexte, on pourrait aussi envisager d'avoir davantage recours à l'article 14.2 de la Constitution. La Conférence du travail maritime, organisée il y a peu, montre que les conférences préparatoires peuvent être très utiles. En outre, cette disposition contient les mots «ou par tout autre moyen», ce qui ouvre encore d'autres possibilités.

<sup>9</sup> La Commission de l'emploi et de la politique sociale, mais également la Commission de la coopération technique procèdent, depuis plusieurs années, à des examens thématiques mélangeant des exercices d'évaluation (par exemple, document GB.295/TC/2: *Evaluation thématique: le VIH/SIDA et le monde du travail*), des thèmes particuliers (par exemple document GB.294/ESP/4: *La protection sociale en tant que facteur productif*) et des analyses des suites données par le Bureau à tel ou tel sujet (par exemple document GB.291/ESP/4: *Etat d'avancement de l'application de la Stratégie globale en matière de sécurité et santé au travail telle qu'adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 91<sup>e</sup> session, 2003*).

53. Ces réformes simplifieraient et renforceraient le travail et le mandat du Conseil sur d'autres plans. Une discussion à la Conférence, suivie d'une discussion au sein de la commission compétente, donnerait plus d'assise aux décisions du Conseil, y compris en matière budgétaire.

54. Pour ce qui est de la Conférence, on sait que son ordre du jour distingue les points inscrits d'office des points inscrits par elle-même ou par le Conseil. Au cours des dix dernières années, le nombre de points inscrits à l'ordre du jour par la Conférence ou par le Conseil a oscillé entre trois et quatre par an. Ces points comprennent en général une première ou une seconde discussion d'un instrument normatif et une ou deux discussions générales. Dans l'ensemble, une discussion générale examine un point relevant de l'un des objectifs stratégiques<sup>10</sup>. L'aboutissement de ces discussions (en général une résolution adoptée par la Conférence sur laquelle le Bureau fait rapport, en novembre de l'année de son adoption, quant aux suites données) illustre l'urgence d'une réforme de la gouvernance.

55. Le coût de l'introduction du système du point inscrit d'office à l'ordre du jour de la Conférence peut de ce fait être estimé neutre ou positif. Le coût de la préparation (rédaction, traduction, impression) d'un rapport global (Déclaration), d'un rapport pour discussion générale (Conférence) ou d'un rapport périodique, tel que proposé ici, serait du même ordre de grandeur. Par ailleurs, un cycle régulier de préparation de rapports permettrait une meilleure budgétisation et une utilisation plus économe des ressources<sup>11</sup>.

56. En ce qui concerne les Membres, la question est de savoir si la préparation des rapports cycliques devrait s'appuyer sur de nouveaux questionnaires et si elle impliquerait une charge supplémentaire pour eux. En fait, les rapports cycliques n'exigeraient aucune contribution nouvelle de la part des Membres, c'est-à-dire aucun rapport qu'ils ne soient déjà censés fournir statutairement, en particulier les rapports au titre de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), de la Constitution<sup>12</sup>. On a vu en effet que le système de rapports cycliques devrait être synchronisé, entre autres, avec les études d'ensemble – qui doivent de toute manière être effectuées –, ce qui serait de nature à en renforcer l'impact tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'Organisation, en particulier en ce qui concerne le choix des priorités d'action future. La seule différence est que le champ de ces études d'ensemble serait élargi pour couvrir une famille ou une branche de la famille d'instruments correspondant au thème du rapport. Sans doute faut-il objectivement reconnaître que cet élargissement du «champ» des études d'ensemble est susceptible de représenter un accroissement marginal de la charge incombant aux Membres. Mais cet accroissement pourrait être largement compensé par la simplification nécessaire des questionnaires et par le soutien que les structures décentralisées du Bureau devrait systématiquement apporter aux Membres pour les aider à assurer un suivi.

## C. Conclusions

57. Cette réforme comporterait de nombreux avantages. En particulier, elle permettrait de placer dans une perspective plus large la question de la réforme des procédures qui est constamment débattue au sein du Conseil d'administration.

<sup>10</sup> Les exemples suivants le rappellent: sécurité sociale (CIT, 2001), travailleurs migrants (CIT, 2004), emploi des jeunes (CIT, 2005).

<sup>11</sup> Une réduction du nombre de documents techniques soumis au Conseil libère le temps de spécialistes techniques, en faveur d'une assistance directe aux mandants. Les demandes ad hoc ou in extremis inévitables ont un coût plus élevé pour le Bureau.

<sup>12</sup> L'expérience acquise dans le cadre du suivi de la Déclaration de 1998 pourrait sans doute être utile à cet égard.

58. Par ailleurs, au-delà de tel ou tel aspect spécifique de l'analyse coût-bénéfice, il importe de ne pas perdre de vue un objectif de portée plus générale – le renforcement de l'efficacité de l'Organisation. S'il est parfaitement légitime que les Membres s'attachent aux questions de coût, il serait moins logique qu'ils blâment l'Organisation pour une efficacité insuffisante et, simultanément, lui refusent les moyens de se rendre réellement efficace à leur propre service par des réformes appropriées, et ce d'autant plus que le niveau des ressources attribuées à l'Organisation apparaît vraiment bien modeste par rapport à la tâche qui lui est assignée.

59. Enfin, la réforme proposée de l'ordre du jour de la Conférence donnerait aux mandants l'assurance que leurs besoins et priorités seront entendus et pris en compte à travers des actions de suivi engageant l'Organisation dans son ensemble. Cette réforme devrait donc marquer un pas important dans le renforcement du tripartisme à l'échelle mondiale et mobiliser toute la force qu'il représente pour répondre aux défis qui se posent à l'Organisation.

## Chapitre 3

---

### **Renforcer la gouvernance «transversale» pour une promotion intégrée des objectifs du travail décent**

#### **A. La nature du défi: passer de la simple juxtaposition des objectifs stratégiques à leur intégration**

60. L'Agenda du travail décent vise à intégrer l'ensemble des politiques nécessaires à la mise en œuvre des objectifs institutionnels de l'OIT, qui peuvent apparaître comme ayant un caractère quelque peu kaléidoscopique. La manière dont ils sont traditionnellement mis en œuvre, y compris à travers l'action normative, a conduit à une segmentation excessive. Certains observateurs n'ont pas hésité à parler d'approche «self-service» pour désigner la démarche selon laquelle chaque Membre peut venir «faire son marché» parmi les offres de l'OIT. Cette démarche a pour conséquence que, si certaines lignes de «produits» connaissent un assez large succès, d'autres sont délaissées. Ainsi, par exemple, un score globalement flatteur de ratifications peut très bien recouvrir une réalité plus trompeuse s'agissant de la mise en œuvre de tel ou tel objectif spécifique.

61. Au vu de l'interdépendance et de l'indivisibilité des objectifs évoquées dans la première partie, force est de reconnaître que la manière dont l'OIT s'est traditionnellement attachée à développer et promouvoir ses objectifs, chacun de façon séparée, ne semble pas la plus appropriée pour en optimiser l'impact. Plus précisément, le fait qu'elle soit beaucoup plus disert sur le contenu de chacun des objectifs que sur la manière de les concilier de la manière la plus efficace possible ne peut que nuire à terme à sa crédibilité dans un contexte de la mondialisation, qui place de plus en plus cette question au cœur des préoccupations des gouvernements.

62. Le concept du «travail décent» et sa mise en œuvre par la budgétisation stratégique et la gestion axée sur les résultats visent, répétons-le, à dépasser cette logique de juxtaposition (approche «self-service»), en proposant une vision synthétique des objectifs et de leur mise en œuvre. Le formidable défi auquel l'OIT doit faire face, du fait même de l'appui massif dont cette vision a fait l'objet tant au sein de l'Organisation qu'à l'extérieur, est donc de la traduire concrètement dans les faits.

63. La solution n'est pas de revendiquer à cet effet des moyens d'action plus étendus ou plus contraignants. Il s'agit plutôt de recourir davantage à la persuasion pour encourager efficacement les Membres à faire leur cette démarche intégrée. Le vrai défi consiste d'abord pour l'Organisation à donner elle-même l'exemple en faisant une utilisation beaucoup plus intégrée et rationnelle des moyens d'action divers et puissants à sa disposition, ainsi qu'en mettant davantage en valeur l'avantage comparatif décisif que représente à cette fin le tripartisme. Mais les pays devraient eux aussi viser à plus de cohérence interne, qu'il s'agisse de l'élaboration des politiques publiques ou de la position de ces pays dans différentes enceintes internationales. Un effort accru de l'OIT

en faveur de l'intégration des quatre objectifs stratégiques aurait certainement des retombées positives à cet égard.

64. Si beaucoup a déjà été fait en ce sens, beaucoup reste à faire pour valoriser à cette fin la capacité de persuasion de l'OIT, à travers une utilisation cohérente de ses trois principaux moyens d'action:

- la coopération technique, à travers l'élargissement et le renforcement des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD);
- la recherche et la vérification empirique des synergies entre objectifs, par le biais de l'analyse empirique et des échanges d'informations et d'expériences;
- le plaidoyer («activités de sensibilisation»), par l'encouragement (qui pourrait prendre une forme normative) des Etats Membres à mettre en œuvre des politiques sociales et économiques intégrées.

## B. Comment promouvoir les synergies entre les objectifs

### 1. Par une coopération technique qui renforce le potentiel des PPTD de promouvoir une démarche intégrée

65. La coopération technique financée par le budget de l'OIT ou par des ressources extrabudgétaires est l'un des moyens de persuasion les plus évidents dont dispose l'Organisation pour inciter ses Membres à promouvoir conjointement ses objectifs. Comme l'affirme la résolution sur le rôle de l'OIT dans la coopération technique, adoptée par la Conférence à sa 95<sup>e</sup> session en 2006:

L'Agenda du travail décent a été reconnu dans le monde entier, et le Sommet mondial des Nations Unies de 2005 a fait du plein emploi productif et du travail décent pour tous un objectif global et un élément essentiel des stratégies nationales de développement. L'OIT est l'instance où il est possible de concrétiser véritablement le lien entre, d'une part, création d'emplois et emplois de qualité et, d'autre part, droits au travail et progrès économique. (...) L'Agenda du travail décent appelle l'élaboration et la mise en œuvre de programmes au niveau national qui serviront les quatre objectifs stratégiques de l'OIT de façon intégrée. S'agissant de réaliser les programmes de coopération technique, le tripartisme, le dialogue social ainsi que l'égalité entre hommes et femmes sont à la fois un moyen et une fin<sup>1</sup>.

66. L'adoption des PPTD a représenté une étape essentielle dans les efforts déployés par le BIT pour promouvoir une démarche plus cohérente de la coopération technique en mettant en œuvre des objectifs adaptée au contexte de chaque pays. Les PPTD visent à promouvoir le travail décent, à la fois comme «élément essentiel des politiques de développement» et comme «objectif au niveau national» du gouvernement et des partenaires sociaux. Les PPTD tiennent compte des objectifs de développement définis à l'échelon international, tels les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), tout en se fondant sur les objectifs de développement de chaque pays. Ils se sont développés de façon significative ces dernières années. En outre, le programme et budget 2008-09 établit comme cible spécifique de consacrer 70 pour cent des ressources des programmes régionaux et 40 pour cent des ressources des programmes techniques du siège aux activités s'inscrivant dans le cadre des PPTD, d'ici à la fin de 2009<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-19.pdf>, paragr. 4 et 5.

<sup>2</sup> BIT: *Propositions de programme et de budget pour 2008-09*, Conseil d'administration, 298<sup>e</sup> session, Genève, mars 2007, document GB.298/PFA/13, paragr. 57.

### Encadré 3.1

#### Le travail décent et les objectifs du Millénaire pour le développement

L'Agenda du travail décent contribue aux huit OMD dans la lutte contre la pauvreté.

L'**objectif 1** – réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour – et l'**objectif 8** – coopération pour le développement – sont des objectifs primordiaux pour éliminer la pauvreté. Comme c'est le cas également pour l'**objectif 7** – le développement durable –, leur réalisation dépend de l'instauration d'un travail décent.

Atteindre l'**objectif 3** – égalité des sexes – est une condition indispensable pour la réalisation de tous les OMD. Le principe de l'égalité entre hommes et femmes est intégré dans toutes les activités de l'OIT.

Un travail décent pour les parents, une transition sans heurts de l'école au travail et l'abolition du travail des enfants sont des conditions essentielles pour atteindre l'**objectif 2** – assurer l'éducation primaire pour tous. La protection sociale contribue directement aux OMD relatifs à la santé (**objectifs 4, 5 et 6**) et d'autres éléments de l'Agenda du travail décent y contribuent indirectement.

Le respect des droits au travail favorise l'élimination de la pauvreté tout en renforçant la **démocratie** et en étayant la **paix**. La liberté syndicale et l'élimination du travail forcé, du travail des enfants et de la discrimination permettent aux gens de s'affranchir de la pauvreté.

Un **dialogue** authentique entre le gouvernement, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs contribue à une politique de réforme tenant compte des intérêts de tous les segments de la population, à une meilleure gouvernance et à la **stabilité** sociale – des conditions nécessaires pour la réalisation de tous les OMD.

Source: <http://www.ilo.org/public/french/bureau/exrel/mdg/briefs/index.htm>.

67. La mise en place des PPTD est donc encore en chantier et ils n'ont donc pas encore pu donner la pleine mesure du potentiel qui est le leur de persuader les Membres de promouvoir l'ensemble des aspects quantitatifs et qualitatifs du travail décent de manière cohérente<sup>3</sup>. Par exemple, la question de la cohérence de la terminologie utilisée pour les PPTD peut susciter des interrogations<sup>4</sup>. Par ailleurs, les partenaires sociaux n'auraient pas toujours été associés comme ils auraient dû l'être au processus de définition de leur contenu ainsi qu'à leur exécution<sup>5</sup>. En outre, il a été noté qu'à bien des égards les PPTD n'accordent pas toujours la même importance à toutes les composantes du travail décent, mais en favorisent certaines de façon disproportionnée au détriment d'autres<sup>6</sup>. Enfin, les

<sup>3</sup> Comme cela a été souligné dans la première partie, il est clair que le dosage et le rythme de mise en œuvre sont l'affaire de chaque Membre mais il n'est pas possible de faire l'impasse sur l'un ou l'autre des éléments sans dénaturer le concept même de travail décent. Il n'existe pas encore de mécanismes permettant d'apprécier jusqu'à quel point les PPTD sont mis en œuvre de façon effective et cohérente dans la réalité.

<sup>4</sup> BIT: *Rapport de la Commission de la coopération technique*, Conseil d'administration, 297<sup>e</sup> session, Genève, nov. 2006, document GB.297/16(Rev.), intervention de M. Jeetun (employeurs), paragr. 9.

<sup>5</sup> BIT: *Rapport de la Commission du programme, du budget et de l'administration*, Conseil d'administration, 297<sup>e</sup> session, Genève, nov. 2006, document GB.297/11/1(Rev.), intervention de M. Barde (employeurs), paragr. 117.

<sup>6</sup> «Le groupe [travailleur] a observé que, dans la phase actuelle de mise en œuvre des PPTD, la même importance n'est pas donnée à toutes les composantes du travail décent; il convient de mentionner expressément la composante normes et, plus particulièrement, les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98. Etant donné que les PPTD doivent intégrer de façon équilibrée quatre éléments également importants, M. Etty a demandé qu'à l'avenir la promotion de ces quatre composantes soit mieux incorporée dans les PPTD et davantage prise en compte dans les rapports et les informations sur les résultats obtenus.» *Rapport de la Commission de la coopération technique*, Conseil d'administration, 297<sup>e</sup> session, Genève, nov. 2006, document GB.297/16(Rev.), paragr. 18.

PPTD devraient être évalués de sorte que des enseignements puissent être tirés des résultats obtenus<sup>7</sup>.

68. On pourrait sans doute allonger ou compléter la liste des améliorations nécessaires, en relevant en particulier la nécessité d'une mobilisation plus active des ressources pour poursuivre et développer ces PPTD en leur fournissant un appui de qualité sur le plan technique. Comme cela a été souligné au cours du débat consacré par la Conférence à la coopération technique en 2006, les ressources disponibles au titre du budget ordinaire pour les PPTD sont relativement réduites; d'où la nécessité d'envisager des financements extérieurs, sur une base volontaire ou dans le cadre d'«accords de solidarité» dont il sera question au chapitre 4.

69. Tous ces aspects semblent donc appeler un examen approfondi qui dépasserait le cadre et l'objet limités de ce rapport. On se bornera ici à esquisser trois pistes possibles de réflexion.

70. La première piste est celle d'un encadrement institutionnel des programmes en vue d'assurer davantage de cohérence. Le Conseil d'administration pourrait ainsi confier à la Commission de la coopération technique le soin de formuler les principes de la coordination et de l'évaluation des programmes à la lumière de la discussion à laquelle le présent rapport pourra donner lieu à la Conférence en juin 2007. Sans préjuger des modalités éventuelles de cet encadrement institutionnel, il semblerait d'ores et déjà souhaitable, tant du point de vue de l'efficacité que de celui de l'opportunité, de trouver un équilibre entre la centralisation (nécessaire pour garantir un niveau de cohérence ou de compatibilité suffisant entre l'ensemble des programmes) et le respect des spécificités régionales, sous-régionales et nationales, en donnant aux pays l'occasion de s'exprimer sur une base tripartite selon des modalités appropriées.

71. La deuxième piste est celle d'un accord-cadre. Ce mécanisme contractuel encouragerait un pays donné à recourir à tous les moyens nécessaires pour formuler et mettre en œuvre une stratégie de travail décent adaptée à la situation et aux objectifs dudit pays. En contrepartie, l'Organisation mettrait à sa disposition l'assistance technique et financière nécessaire pour réaliser ces objectifs. L'idée d'accords-cadres comme outils au service du renforcement du travail décent a été lancée par un groupe d'experts en sécurité sociale et droit international du travail dans le contexte d'une étude sur les moyens d'assurer le suivi du Nouveau consensus sur la sécurité sociale, adopté par la Conférence en 2001<sup>8</sup> (voir encadré 3.2). Cette piste ne doit pas être regardée comme une alternative à la précédente. Elle pourrait apporter un élément utile aux réflexions d'un éventuel groupe de travail ou dans tout autre cadre qui pourrait être établi. Les deux pistes appellent, en tout état de cause, une coordination au sein du Conseil d'administration. Elles pourraient toutes deux s'inscrire parfaitement dans la perspective de la réforme des Nations Unies et d'une rationalisation de l'aide au développement.

72. La troisième piste consisterait, toujours dans le cadre de l'assistance, à fournir aux Membres des outils d'*autoévaluation* pour les aider à évaluer leurs progrès de manière objective mais autonome, c'est-à-dire sans chercher à établir de classement.

73. Chaque pays devrait être encouragé à développer des méthodes statistiques permettant non seulement de déterminer le nombre de travailleurs ayant accès au travail décent, mais aussi l'évolution de ce nombre au fil du temps. Les pays doivent définir

---

<sup>7</sup> BIT: *Rapport de la Commission de la coopération technique*, Conseil d'administration, 297<sup>e</sup> session, Genève, nov. 2006, document GB.297/16(Rev.), intervention de M. Jeetun (employeurs), parag. 15.

<sup>8</sup> «Esquisse d'un accord-cadre relatif à l'extension de la protection sociale» dans la revue publiée sous la direction d'Alain Supiot: *Protection sociale et travail décent. Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail*, supplément n<sup>o</sup> 1272 de la *Semaine sociale Lamy*, sept. 2006.

quels indicateurs statistiques sont les plus adaptés à leurs objectifs, conformément aux principes généraux énoncés au chapitre 2. Certains pays ont déjà pris des initiatives en ce sens<sup>9</sup>. Pour encourager ses Membres à suivre cette voie, l'OIT pourrait adopter une stratégie articulée autour des trois points suivants: promouvoir le dialogue tripartite au niveau national permettant d'établir une liste d'indicateurs du travail décent; fournir une assistance technique pour évaluer des indicateurs alternatifs du travail décent; enfin, aider les pays à mettre en place des stratégies de suivi concernant la collecte et l'analyse des données.

### Encadré 3.2

#### Un accord-cadre et des accords nationaux pour la promotion du travail décent dans les Etats Membres

Une proposition novatrice a été formulée dans le cadre du suivi de la discussion générale sur la sécurité sociale à la Conférence en 2001<sup>1</sup>. Cette proposition ne concerne que le seul domaine de l'extension de la protection sociale. Mais rien n'interdit de lui donner une portée plus générale pour une promotion concrète du travail décent dans les Etats Membres de l'OIT.

Il pourrait s'agir d'un dispositif contractuel composé de deux éléments: d'une part, un accord-cadre adopté par l'Organisation (lequel pourrait du reste découler d'un éventuel document faisant autorité) incorporant notamment les principes de méthode auxquels il a été fait référence dans le chapitre 1 et, d'autre part, des accords nationaux conclus entre l'OIT, l'Etat concerné et d'autres partenaires intéressés en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan national de promotion du travail décent. L'accord-cadre constituerait la partie du dispositif destinée à fournir une base juridique et à définir les modalités de conclusion des accords nationaux.

L'accord-cadre fixerait également des clauses relatives aux questions de méthode et de moyens, pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans nationaux de promotion du travail décent, qui devraient nécessairement être abordées dans les accords nationaux. Dans le schéma des experts, la partie méthodologique devrait aborder au moins quatre questions: la mobilisation du savoir local, les modalités de mise en œuvre du principe de participation, la fixation des priorités et l'élaboration d'indicateurs ad hoc susceptibles d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de ces priorités.

Les accords nationaux pour la promotion du travail décent seraient, quant à eux, conclus sur la base de l'accord-cadre entre l'OIT, l'Etat concerné et les autres partenaires intéressés (institutions financières internationales, banques de développement, organisations internationales, agences nationales de développement, etc.). Ils devraient comporter deux parties: une partie fixe et une partie négociée. La première impliquerait l'adhésion aux principes directeurs du travail décent tels que rappelés dans l'accord-cadre. La partie négociée de l'accord aurait pour objectif de déterminer la méthode d'élaboration du plan national de promotion du travail décent, cela en suivant les indications méthodologiques définies par l'accord-cadre. Les accords nationaux devraient en outre déterminer les moyens que l'OIT et les partenaires impliqués mobiliseraient pour aider à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce plan. Ce contrat engagerait l'Etat concerné à utiliser tous les moyens nécessaires en vue d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de promotion du travail décent adapté à la situation du pays et aux objectifs qu'il se fixe lui-même dans ce domaine. En contrepartie, l'OIT et les autres partenaires impliqués s'engageraient à apporter une aide technique et financière pour la réalisation effective de ces objectifs.

<sup>1</sup> «Protection sociale et travail décent – Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail», la *Semaine sociale Lamy*, supplément n° 1272, sept. 2006.

<sup>9</sup> Par exemple, plusieurs pays recourent au taux de chômage et au pourcentage de travailleurs pauvres pour évaluer le travail décent. D'autres ont opté pour des indicateurs tels le pourcentage de travailleurs bénéficiant d'une couverture de sécurité sociale, l'inégalité salariale entre hommes et femmes, le pourcentage d'enfants au travail ainsi que le nombre de travailleurs couverts par des conventions collectives.



## 2. Par la vérification empirique des synergies entre objectifs stratégiques à travers la «fertilisation mutuelle» des expériences

74. Les efforts de l'OIT visant à encourager ses Membres à progresser de front vers l'ensemble de ses objectifs stratégiques se heurtent de plus en plus à la conviction – qui reflète peut-être parfois une réalité – selon laquelle la liberté de mouvement des biens et des capitaux sur le plan international pourrait restreindre la capacité des pays de poursuivre certains objectifs de développement économique et de progrès social. L'OIT a fait preuve d'une grande constance dans l'affirmation de la position contraire en insistant depuis toujours sur les retombées positives de la mise en œuvre de ses objectifs sur le plan de l'efficacité économique et de la productivité. Force est cependant de constater qu'en dépit de la littérature existant à l'appui de ces vues ses efforts ne semblent pas avoir eu tout l'impact souhaitable, peut-être parce que, faute de méthode claire et de ressources analytiques suffisantes, ils prêtaient trop facilement le flanc au reproche d'être plus théoriques que réels.

75. Dans l'optique de ce rapport, le défi pour l'OIT est d'aider ses Membres à promouvoir ses différents objectifs conjointement, afin de compléter l'œuvre monumentale qu'elle a accomplie et continue d'accomplir en vue de préciser le contenu spécifique et la signification de chacun de ces objectifs. Il s'agit en d'autres termes pour elle de fournir des orientations pratiques sur la manière la plus efficace de concilier ces objectifs, au lieu de laisser ce soin à d'autres organisations qui ont naturellement tendance à aborder la question selon le prisme de leurs propres objectifs et visions<sup>10</sup>. A cet égard, le BIT s'appuie sur l'expérience pratique des mandants tripartites pour élaborer des politiques qui inscrivent les objectifs sociaux dans la réalité économique. Par ailleurs, par rapport à d'autres organisations, son approche tripartite suscite l'adhésion nationale à des politiques qui reflètent ses objectifs stratégiques mais ne sont pas associées à des conditionnalités.

76. Le problème est cependant de savoir comment l'OIT pourrait remplir cette fonction d'une façon qui soit à la fois pratique et financièrement abordable. Elle met en effet en jeu des questions complexes et qui ont suscité des analyses contradictoires, en particulier en ce qui concerne les synergies ou compromis pouvant être trouvés entre protection sociale et emploi. L'expérience récente de nombreux pays semble suggérer qu'il existe toute une gamme de contraintes entre lesquelles les autorités et les parties prenantes doivent trouver un équilibre. Parmi ces contraintes, l'on mentionnera par exemple les limites du modèle de croissance tirée par l'exportation, celles du développement industriel, la question du déclin des salaires réels ou encore celle des inégalités croissantes de revenus.

77. Une façon pour l'OIT de contribuer à ce processus serait de mettre au point des rapports solides sur le plan de l'analyse. Mais traduire les conclusions de tels rapports en orientations politiques capables de susciter l'adhésion est une autre affaire. Les rapports se succèdent à un rythme soutenu au niveau international comme au niveau national. Force est de reconnaître que l'impact qu'ils peuvent avoir sur une réorientation durable des politiques et des actions concrètes n'est pas nécessairement à la mesure de leur valeur scientifique ou de l'attention médiatique dont ils sont entourés au moment de leur publication. Dans cette perspective l'OIT, si elle peut difficilement dans le présent contexte budgétaire prétendre à une expertise de pointe dans tous les domaines, dispose

---

<sup>10</sup> Ainsi, l'influence éventuelle sur la compétitivité des budgets nationaux, des politiques fiscales et des politiques de dépenses publiques a pu conduire certaines organisations compétentes en matière économique à émettre, pour ce qui concerne les priorités, des avis qui ont pu interférer avec les efforts de l'OIT pour promouvoir ses propres objectifs stratégiques.

en revanche de l'avantage comparatif lié à sa composition universelle et tripartite; celle-ci lui permet, d'une part, de puiser dans l'expertise et les connaissances que l'on peut trouver au niveau national et, d'autre part, d'offrir un forum sans équivalent où l'existence de ces synergies et les conséquences à en tirer pourraient être débattues en toute liberté et en pleine connaissance de cause.

78. Par sa composition universelle et tripartite, qui forme son avantage comparatif, l'OIT semble donc avoir vocation à favoriser parmi les mandants une meilleure connaissance empirique des synergies et une fertilisation mutuelle des expériences concrètes à travers leur analyse et leur discussion tripartite contradictoire.

79. Une formule de ce genre n'est pas sans précédent. Elle a déjà été expérimentée avec succès sous forme d'«études par pays» conduites sur une base volontaire avec sept pays entre 1997 et 1999 au sujet de l'impact de la mondialisation et de la libéralisation des échanges sur les réalités et les politiques sociales<sup>11</sup>.

80. Rien n'empêcherait de la reprendre en la faisant porter sur un objet plus large et moins axé sur la mondialisation. Il s'agirait par exemple d'étudier, à travers des cas concrets, dans quelle mesure une articulation des efforts sur les différents objectifs stratégiques du travail décent a pu contribuer à améliorer la capacité des pays concernés à s'adapter à un changement rapide et à tirer le meilleur parti des nouvelles opportunités sur les plans individuel et collectif, tout en répartissant de manière équitable les coûts que de tels ajustements peuvent occasionner. Une formule telle que celle qui sera développée ci-après en apporte une illustration.

### *Objet des examens*

81. Dans le cas des études par pays, le Conseil d'administration avait avalisé la définition de l'objet de ces études telle qu'elle avait été proposée par le Bureau au Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international<sup>12</sup>. Rien n'empêcherait le Conseil de suivre ce précédent, surtout dans la mesure où l'exercice pourrait à nouveau être conduit sur une base expérimentale.

82. Cela dit, il est possible d'imaginer une formule plus ambitieuse sur le modèle des «examens par les pairs» qui connaissent un grand succès dans différents contextes

<sup>11</sup> Les études par pays ont été conduites sous les auspices du Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international. L'idée en a pour la première fois été lancée durant la discussion concernant le programme de travail et le mandat du groupe de travail (Conseil d'administration, mars 1996) au cours de laquelle il a été suggéré que le Bureau entreprenne une série d'études de cas pour analyser l'impact social de la mondialisation et de la libéralisation des échanges dans un certain nombre de pays (document GB.265/WP/SDL/1/1). Le Directeur général a créé une équipe spéciale pour établir un cadre d'analyse et effectuer les études. Le Bureau a soumis trois rapports intérimaires au groupe de travail en novembre 1997 (document GB.270/WP/SDL/1/2), nov. 1998 (document GB.273/WP/SDL/29) et mars 1999 (document GB.274/WP/SDL/2) avant de publier le rapport final des études sur l'impact social de la mondialisation dans sept pays (Afrique du Sud, Bangladesh, Chili, République de Corée, Maurice, Pologne et Suisse) en novembre 1999 (document GB.276/WP/SDL/1). Dans la préface du livre de R. Torres (*Towards a socially sustainable economy: an analysis of the social pillars of globalization*, Genève, BIT, 2001), Juan Somavia note que «le groupe de travail s'est rendu compte assez rapidement que, avant de spéculer sur les différents types de réponses possibles à l'impact de la libéralisation des échanges et de la mondialisation de l'économie, il était souhaitable d'avoir une meilleure idée empirique de la nature et de l'ampleur de ces effets. D'où la décision d'entreprendre un certain nombre d'études dans des pays choisis de manière à représenter un échantillon équilibré de situations et de niveaux de développement.»

<sup>12</sup> «Le but de ces études par pays, et du rapport qui en fera la synthèse, est: a) d'apporter un éclairage empirique et conceptuel au débat sur la question de la dimension sociale de la mondialisation; et b) de déterminer les mesures qui seraient susceptibles d'accentuer les bienfaits de la mondialisation, tout en limitant les coûts sociaux éventuels.» *Rapport intérimaire concernant les études par pays sur l'impact social de la mondialisation*, Conseil d'administration, Genève, nov. 1998, document GB.273/WP/SDL/2, paragr. 1.

régionaux et universels. Deux mécanismes semblent présenter un intérêt particulier du point de vue qui intéresse ce rapport: la méthode ouverte de coordination (MOC), adoptée dans le cadre de l'Union européenne au Sommet de Lisbonne en mars 2000, et le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

83. La transposition de ce genre de méthode supposerait cependant un «saut qualitatif», dans la mesure où elle serait censée en principe être applicable à l'ensemble des Membres au lieu d'être limitée à ceux qui sont disposés à s'y associer. De ce fait, elle appellerait vraisemblablement la mise sur pied d'un cadre institutionnel et juridique approprié, sur lequel on aura l'occasion de revenir au chapitre 5.

### Encadré 3.3

#### Examen par les pairs dans les organisations internationales

«Un examen par les pairs peut être considéré comme l'examen et l'évaluation systématiques de la performance d'un Etat par d'autres Etats, l'objectif ultime étant d'aider l'Etat examiné à améliorer ses politiques, à adopter des pratiques optimales et à se conformer à des normes et principes établis.» (document de l'OCDE, SG/LEG(2002)1, p. 4). Ce type d'examen dans les organisations internationales fait donc intervenir plusieurs acteurs: l'organe collectif dans lequel l'examen est entrepris, le pays examiné, le ou les pays examinateurs et le secrétariat. Il s'agit en principe d'un processus d'apprentissage mutuel pour tous les acteurs dans un contexte non conflictuel qui fait une large place à la confiance. Pour persuader le pays examiné de donner suite à l'examen, les pairs exercent une pression au cours du processus en définissant les meilleures pratiques (classement) et en dénonçant les performances médiocres.

Dans les organisations internationales et régionales, les mécanismes d'examen par les pairs utilisent diverses modalités, qu'il s'agisse du rôle du secrétariat, de la mesure dans laquelle les pairs participent au processus d'évaluation, de la transparence du processus ou encore de l'apport de la société civile (en fonction de la nature et des objectifs de l'organisation en question). On peut citer parmi les nombreux mécanismes d'examen par les pairs en place dans les organisations internationales ou régionales le mécanisme des examens des politiques commerciales (EPC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les consultations organisées par le Fonds monétaire international (FMI) au titre de l'article IV, l'examen environnemental par les pairs de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, le mécanisme d'examen par les pairs africains, les plans d'action individuels de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et les nombreux examens par les pairs de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par exemple dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD)<sup>1</sup>.

Le Conseil des droits de l'homme, récemment créé, devrait lui aussi se doter d'un mécanisme d'examen par les pairs. Le 15 mars 2006, l'Assemblée générale a adopté le projet de résolution instituant le Conseil des droits de l'homme, lequel prévoit «un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, du respect par chaque Etat de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les Etats; [il s'agit d'une] entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins de ce dernier en termes de renforcement de ses capacités». Le Conseil décidera des «modalités de l'examen périodique universel et du temps qu'il sera nécessaire de lui consacrer dans l'année qui suivra la tenue de sa première session» (résolution A/RES/60/251, 3 avril 2006, paragraphe 5 e)), mais il est clair d'ores et déjà que tous les Etats feront l'objet d'examens périodiques sur la base de l'*ensemble* des droits de l'homme.

<sup>1</sup> Au sujet des examens par les pairs à l'OCDE, voir le premier Forum régional OCDE/Asie du Sud-est (Jakarta 23-24 janv. 2007) «Peer Review Mechanism for Policy Review».

**Encadré 3.4****OMC: Examens des politiques commerciales (EPC)**

Les examens des politiques commerciales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont confiés à une commission permanente (l'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC)). Ils visent, selon l'accord pertinent, à assurer une plus grande transparence dans la mise en œuvre des différentes disciplines. Bien que l'objectif soit d'assurer une compréhension et une transparence plus grandes dans la mise en œuvre des disciplines commerciales, il ne s'agit en aucune manière d'un mécanisme de contrôle ou susceptible d'empiéter sur les mécanismes de règlement des différends. En fait, l'examen peut porter sur des aspects de la politique commerciale qui ne sont pas couverts par des obligations conventionnelles ou vont au-delà (par exemple en matière de marchés publics). Ce mécanisme est maintenant vu avec faveur par les pays en développement. Il leur permet en effet non seulement d'obtenir une assistance technique pour développer leur politique commerciale, mais aussi de présenter une image responsable à l'égard des investisseurs. Le système d'examen des politiques commerciales de l'OMC est un système obligatoire établi par traité. La périodicité des examens varie cependant en fonction du «poids» commercial du Membre considéré.

**Encadré 3.5****Conseil européen: Méthode ouverte de coordination**

La méthode ouverte de coordination (MOC) a été adoptée par le Conseil européen à Lisbonne en mars 2000. Cette méthode de gouvernance a pris beaucoup d'importance dans l'Union européenne et couvre de plus en plus de politiques, notamment la protection sociale et l'inclusion sociale. La MOC utilise une approche volontariste et intergouvernementale en se fondant sur des mécanismes dits de «soft law» et sur l'apprentissage mutuel. Son objectif est de promouvoir la convergence des politiques dans des domaines qui restent avant tout de la compétence des gouvernements nationaux en procédant à des examens par les pairs et en mettant en commun les meilleures pratiques. A la différence de la méthode communautaire, la MOC vise à la coordination plutôt qu'à l'harmonisation des politiques nationales. Avec l'introduction officielle de la MOC par le Conseil européen de Lisbonne, la méthode a été définie selon les quatre éléments suivants: 1) définir des lignes directrices, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser des objectifs à court, moyen et long terme; 2) établir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques; 3) traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales; et 4) procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Conseil européen, Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusion de la Présidence, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm).

*Sélection des cas/expériences à étudier*

84. Comme nous venons de le voir, la participation aux études par pays mentionnées ci-dessus se faisait sur une base volontaire. Cette formule s'est avérée raisonnablement compatible avec le souci de disposer d'un «échantillon» de situations et d'expériences propres à permettre de tirer des leçons de portée plus générale. Les possibilités d'échange d'informations et de confrontation des expériences sont très recherchées par

les mandants et se sont souvent révélées être un puissant moyen d'inciter les pays à élaborer des politiques et aussi à ratifier les normes<sup>13</sup>.

#### *Modalités de l'examen*

85. Dans le cas des études par pays susvisées, le Bureau préparait une analyse après des consultations approfondies et tripartites sur place. Il serait tout à fait envisageable de perfectionner ces modalités en empruntant certains éléments intéressants aux «examens par les pairs» existants et même si le cadre juridique permettant d'établir un tel système n'existe pas encore – par exemple en combinant, de manière plus ou moins formelle et selon des dosages variables, une analyse extérieure et une évaluation tripartite par le pays concerné.

#### *Cadre institutionnel*

86. Il semble évident que le cadre le plus approprié est celui du Conseil d'administration, mais il resterait à déterminer si l'examen devrait se dérouler en plénière, dans un groupe de travail (comme pour les études par pays), ou dans une commission du Conseil. Les raisons de procédure qui militent en faveur du groupe de travail, telles que l'absence de procès-verbal formel ou la possibilité de donner la parole à des personnes qui ne sont pas membres du Conseil mais qui seraient invitées à participer aux discussions, sont bien connues et devront être prises en compte le moment venu.

#### *«Produit» des examens*

87. De tels examens par pays pourraient être bénéfiques tant aux pays qui en feraient l'objet qu'à l'ensemble des Membres. Pour les pays étudiés, les «retombées» pourraient être très intéressantes en termes de coopération technique et pour susciter l'intérêt des investisseurs, tandis que les autres pourraient y puiser des enseignements pour la conduite de leur propre politique sociale. De ce point de vue, il serait logique d'inclure dans le rapport d'ensemble sur le travail décent, qui serait soumis à la Conférence internationale du Travail au terme du cycle évoqué dans le chapitre 2, un chapitre faisant le bilan des examens de politique sociale et des enseignements recueillis.

#### *Infrastructure/coût*

88. L'expérience des sept études par pays conduites en 1998 et 1999 a d'abord montré que l'on peut parvenir à un résultat qui, en son temps, fut accueilli avec beaucoup d'intérêt par le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation et le Conseil d'administration. Ensuite, et c'est là un commentaire de portée plus générale, il est logique et compréhensible qu'une attention particulière soit accordée aux modalités de préparation et d'examen par pays afin de faire l'économie de certains rapports lorsque des chevauchements existent, et de tirer pleinement avantage des autres rapports existants. L'un des objectifs de la réforme discutée ici serait de réduire le volume des rapports et des discussions ad hoc à travers la mise en place d'un mécanisme ayant pour objectif spécifique de promouvoir des programmes intégrés nationaux de travail décent, de mesurer leur impact et d'accroître les possibilités de dialogues constructifs en vue de définir des stratégies de développement cohérentes.

---

<sup>13</sup> Un exemple d'actualité est le plan d'action visant à promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la convention du travail maritime, 2006. Dans ce cadre, des séminaires ont été organisés dans plusieurs pays pour expliquer cette convention et comment les pays lui donnent effet.

### 3. Par «plaidoyer» et encouragement normatif

89. Il y a lieu de se demander si les moyens normatifs de l'OIT pourraient aussi être utilisés, avec d'autres moyens d'action, pour encourager les Membres à adopter une «politique intégrée». L'objectif serait d'encourager des politiques globales et cohérentes visant à promouvoir tous les objectifs du travail décent et chacun d'entre eux en particulier, que les pays soient ou non liés par tel ou tel instrument. Il n'est pas inutile de rappeler ici que l'OIT dispose déjà d'un instrument intégré dans le vaste domaine de la politique sociale. Bien qu'elle constitue un modèle dépassé (car limité à un groupe d'Etats nouvellement indépendants et s'inscrivant dans un contexte postcolonial), la convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, illustre bien la possibilité de rassembler une série de sujets en un seul instrument destiné à intégrer développement économique et progrès social.

90. Même sous une forme promotionnelle non contraignante – qui serait à vrai dire en l'espèce la seule envisageable –<sup>14</sup>, une telle dimension normative serait en effet susceptible d'apporter une valeur ajoutée significative en termes d'impact, de suivi et de contenu et pourrait offrir en outre une base possible pour la mise sur pied d'un mécanisme éventuel d'examen par les pairs sur lequel on reviendra dans le chapitre 5.

---

<sup>14</sup> Le choix d'un instrument contraignant, tel qu'il a été fait pour la convention n° 117, semblerait aller à l'encontre de l'objectif de promotion universelle des objectifs de travail décent qui est inhérent à l'approche proposée.

## Chapitre 4

---

### De nouveaux partenariats pour le travail décent

91. L'éclatante consécration par la communauté internationale du travail accompli par l'OIT au cours des années récentes lui pose, comme cela a déjà été souligné dans la préface, un redoutable défi institutionnel. Le monde dans lequel l'OIT doit relever ce défi n'a en effet plus grand-chose à voir avec celui dans lequel elle a été créée et dotée de moyens qui, pour l'époque, étaient révolutionnaires mais étaient pour l'essentiel destinés à lui permettre de promouvoir ses objectifs vis-à-vis des Etats et à travers eux. Une multitude d'acteurs et de nouveaux phénomènes ont fait leur apparition sur lesquels les moyens dont elle est dotée n'ont pas directement prise. Il s'agit du développement des phénomènes d'intégration ou de regroupement d'Etats autour d'objectifs communs, généralement économiques, mais qui peuvent également comporter une dimension sociale. Il s'agit aussi de la montée en puissance des organisations internationales compétentes dans le domaine financier, économique ou commercial qui, au-delà de leur mandat, peuvent exercer une influence très importante sur les choix de politique sociale de leurs membres. Il s'agit enfin de la multiplication et de l'influence croissantes d'acteurs non étatiques autres que les organisations internationales. L'émergence de ces nouveaux acteurs ou de ces nouveaux phénomènes a donc tout naturellement pu, dans le droit fil d'une certaine forme de pensée unique, accréditer l'idée qu'à travers l'érosion du rôle et de la capacité des Etats sur lesquels elle repose l'action de l'OIT pour promouvoir ses objectifs était vouée à perdre de son efficacité. Et pourtant c'est en plein essor de la forme actuelle de mondialisation que l'OIT a bénéficié d'un appui politique sans précédent. Cela semble indiquer que la vision incarnée par l'Agenda du travail décent fait l'objet d'un appui solide à un moment où les moyens et ressources nécessaires pour y répondre sont très limités.

92. Le renforcement de la capacité de l'OIT d'apporter à ses Etats Membres une assistance crédible exige de réfléchir à sa capacité de contribuer au renforcement de la capacité des Etats de s'acquitter de leurs responsabilités sociales. La tâche n'est pas facile mais elle est essentielle pour sa crédibilité. Elle peut s'appuyer à cette fin sur deux considérations d'importance fondamentale.

93. La première est que le rapport de la Commission mondiale a permis d'amorcer un rééquilibrage salutaire des perspectives. Il a montré que la mondialisation «commence chez soi» et que sa pérennisation passe nécessairement par le renforcement et le recentrage du rôle de l'Etat, à la fois pour créer des conditions telles que chaque pays tire le meilleur parti possible des avantages qu'elle peut offrir, mais aussi pour assurer une répartition équitable de ses bénéfices et de ses coûts – y compris en termes d'adaptation et de précarité – faute de quoi elle court le risque d'être rejetée.

94. La deuxième considération est que, si l'OIT ne dispose pas de moyens d'action institutionnels directs à l'égard des nouveaux acteurs ou phénomènes, cela n'entame en rien une capacité de persuasion qui est inhérente à la légitimité et à l'autorité que lui

confère sa structure tripartite et que rien n'empêche de s'exercer, au-delà de l'audience captive formée par ses Membres. A cet égard, en effet, la question n'est pas d'imposer ses vues ni de convertir ses interlocuteurs à ses objectifs; elle est simplement, dans la plupart des cas, de persuader les intéressés que son action au service de ses objectifs est compatible avec leur propre intérêt bien compris.

95. On examinera ci-après de quelle manière ce pouvoir de persuasion pourrait s'exercer respectivement à l'égard des trois catégories d'acteurs ou de phénomènes émergents évoqués ci-dessus: les phénomènes de regroupement ou d'intégration interétatiques comportant une dimension sociale; les organisations internationales compétentes dans des domaines connexes; enfin, les acteurs autres que les Etats ou les organisations internationales.

#### A. Accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux: quel impact sur la mission de l'OIT et la promotion solidaire des objectifs stratégiques du travail décent?

96. L'émergence de nouvelles organisations d'intégration régionale représente indubitablement l'une des nouveautés institutionnelles les plus significatives depuis la création du système des Nations Unies. Elle résulte notamment de la volonté de combattre l'érosion ou l'affaiblissement supposé de la capacité institutionnelle des Etats dans le contexte de la mondialisation par le regroupement de leurs forces pour promouvoir des objectifs et intérêts communs sur une base de contiguïté géographique ou autrement. Dans le cas de l'Europe, elle s'est traduite par l'apparition d'entités qui se situent quelque part entre les organisations internationales classiques et une forme embryonnaire de fédéralisme comportant une dimension sociale significative et qui peut, dans certains cas, affecter la capacité des Membres de mettre en œuvre de manière indépendante les objectifs stratégiques de l'OIT. La Constitution de l'OIT ne permet pas d'appréhender directement ce phénomène. Si la Constitution prévoit le cas des Etats fédéraux, elle ne fait pas référence aux entités régionales qui exercent des compétences susceptibles d'affecter directement la capacité des Membres de mettre en œuvre de manière autonome certains de ses objectifs stratégiques<sup>1</sup>.

97. Le défi ne vient toutefois pas de l'absence de cadre institutionnel spécifique, car celle-ci a pu être surmontée dans le cadre d'accords formels de coopération pour la conclusion desquels l'OIT a joué un rôle de pionnier<sup>2</sup>. Il vient plutôt de la multiplication

---

<sup>1</sup> Outre les organisations intergouvernementales et les ONG, des organisations hybrides telles que l'Organisation internationale de normalisation (ISO) jouent un rôle de plus en plus important dans ce domaine. Voir, par exemple, BIT: *Faits nouveaux concernant une éventuelle collaboration entre l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation internationale de normalisation sur les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail*, Rapport du Directeur général, quatrième rapport supplémentaire, Conseil d'administration, 297<sup>e</sup> session, nov. 2006, document GB.297/19/4; *Collaboration entre l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation internationale de normalisation (ISO)*, Rapport du Directeur général, cinquième rapport supplémentaire, Conseil d'administration, 298<sup>e</sup> session, mars 2007, document GB.298/15/5.

<sup>2</sup> En faisant preuve à cet égard d'une lucidité prémonitrice quant à la signification historique du phénomène; voir par exemple le préambule de l'accord concernant la collaboration entre l'Organisation internationale du Travail et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) de 1952 qui indique que: «La Communauté européenne du charbon et de l'acier, représentée par la Haute Autorité, et l'Organisation internationale du Travail, désireuses d'asseoir sur une base satisfaisante le développement futur de la collaboration déjà existante entre leurs organisations respectives en vue de contribuer de leur mieux à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie et reconnaissant qu'étant donné le caractère supranational de la Communauté européenne du charbon et de l'acier une telle collaboration soulève des problèmes d'un ordre nouveau, dont les solutions doivent être progressivement trouvées à la lumière des faits, ont convenu de mettre en vigueur, à titre d'expérience, le présent accord, portant sur la consultation mutuelle et la



récente d'accords ou mécanismes conclus entre un nombre variable de partenaires et sur une base géographique également variable, pouvant contenir une dimension sociale, fréquemment sous forme de références expresses aux principes et même aux normes de l'OIT, sans que celle-ci puisse s'en faire une idée précise ni en mesurer la pertinence pour son mandat. Tel est le contexte dans lequel il a été suggéré en mars 2006<sup>3</sup> que le Bureau pourrait prendre en compte ce phénomène dans le présent rapport. Sans entrer dans une analyse détaillée, il n'est pas inutile de passer brièvement en revue la signification de ce phénomène du point de vue de l'Agenda du travail décent ainsi que de celui de son impact sur les valeurs et principes constitutionnels de l'OIT, la pertinence de ses normes et la mise en œuvre de ses procédures.

## 1. Impact sur l'Agenda du travail décent et sur les valeurs et principes de l'OIT

98. L'OIT, de concert avec ses partenaires dans la communauté internationale, y compris l'OMC, pourrait jouer un rôle important en aidant ceux de ses Membres qui appartiennent à des accords d'intégration économique régionale, en particulier les pays en développement, à concevoir et mettre en œuvre des stratégies plus intégrées au service du travail décent dans le cadre d'un système commercial ouvert. Cette démarche peut trouver appui dans les conclusions d'une étude conjointe de l'OIT et de l'OMC sur le commerce et l'emploi qui a permis de passer en revue l'abondante littérature qui existe à ce sujet<sup>4</sup> (voir encadré 4.1). Dans cette perspective, il paraît utile de réfléchir aux différentes manières suivant lesquelles les moyens d'action de l'OIT pourraient être mobilisés et renforcés pour aider ses constituants à moduler les accords d'intégration économique aux niveaux régional ou interétatique et autres, de telle sorte qu'ils contribuent à progresser vers les objectifs du travail décent.

### Encadré 4.1

#### Politiques commerciales et travail décent

Une récente étude BIT/OMC sur le commerce et l'emploi montre que les politiques commerciales et les politiques sociales et du travail interagissent et qu'une plus grande convergence des politiques dans ces deux domaines aiderait à garantir que les réformes commerciales ont des effets très positifs à la fois sur la croissance et sur la quantité et la qualité des emplois<sup>1</sup>. L'étude souligne que la libéralisation du commerce entraîne une restructuration de l'activité économique se traduisant par des fermetures d'entreprises et des pertes d'emplois dans certains segments de l'économie et des créations d'entreprises, des investissements dans les productions en croissance et des offres d'emplois dans d'autres segments de l'économie. Les politiques sociales et du travail sont donc nécessaires pour assurer la redistribution d'une partie des gains du commerce en faveur des perdants.

coopération entre l'Organisation internationale du Travail et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (italiques ajoutés).» Source: BIT: *Bulletin officiel*, vol. XXXVI, 1953, n° 7.

<sup>3</sup> BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT à appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le contexte de la mondialisation*, rapport du Directeur général, cinquième rapport supplémentaire, Conseil d'administration, 295<sup>e</sup> session, Genève, mars 2006, document GB.295/16/5.

<sup>4</sup> Bureau international du Travail et Secrétariat de l'OMC: *Commerce et emploi: Un défi pour la recherche en matière de politiques*, étude conjointe BIT/OMC, Genève, fév. 2007. Ce rapport a été examiné à la session de mars 2007 du Conseil d'administration par le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation et a reçu un large appui car il ouvre plusieurs pistes constructives en matière de recherche et d'élaboration des politiques.

L'examen approfondi de la littérature pertinente confirme cet aspect de l'intégration économique mondiale et met en lumière un certain nombre de questions touchant à la promotion de l'Agenda du travail décent dans les pays à tous les niveaux de développement. Outre qu'ils font partie des droits de l'homme universellement reconnus, les droits fondamentaux des travailleurs, lorsqu'ils sont respectés, permettent le dialogue social entre les employeurs, les travailleurs et les gouvernements. Ils peuvent donc faciliter l'élaboration de solutions pratiques pour faire face aux difficultés liées à la réforme des échanges, et ainsi très utilement favoriser l'adhésion massive aux réformes économiques ainsi qu'à une répartition plus équitable des coûts et des avantages résultant de la libéralisation des échanges.

Renforcer la capacité des pays en développement, notamment de concevoir et mettre en œuvre les PPTD, avec une attention particulière accordée à la question de l'impact social des réformes économiques, pourrait aider à accroître le soutien aux réformes elles-mêmes et à faciliter la transition, dans les meilleures conditions possibles, d'un grand nombre de travailleurs du secteur agricole et de l'économie informelle vers les activités formelles. L'étude BIT/OMC suggère en outre qu'une meilleure convergence des politiques pourrait conduire à des stratégies avantageuses pour tous où les mesures favorables à l'équité sont aussi bonnes pour la croissance. Vu la difficulté à savoir quelles compétences seront nécessaires pour les emplois de demain, les systèmes d'éducation auront besoin de souplesse pour pouvoir répondre aux changements économiques. D'où la nécessité de mettre en place de larges systèmes de formation professionnelle et de poursuivre la formation en cours d'emploi afin de promouvoir à la fois l'employabilité et l'efficacité économique en général. L'étude recense certains goulets d'étranglement au niveau de l'offre dans les pays en développement – financement, infrastructures matérielles, télécommunications, information, capital humain – qui freinent l'ajustement de l'emploi et la croissance de la productivité, sans lesquels il est difficile d'améliorer durablement les conditions de vie et de travail dans les économies ouvertes.

<sup>1</sup> Commerce et emploi: Un défi pour la recherche en matière de politiques, *ibid.*

99. La prolifération de dispositifs unilatéraux et bilatéraux et d'accords régionaux comportant une dimension sociale a retenu l'attention surtout du côté de l'OMC<sup>5</sup>. C'est ainsi que diverses instances ou groupes de réflexion ont exprimé leurs préoccupations et que l'actuel Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a décrit ces nouveaux dispositifs comme un bienfait tout relatif pour le commerce international<sup>6</sup>. Il va de soi, du point de vue du commerce international, que le fait d'obtenir un accès privilégié à un grand marché à travers un accord régional peut affaiblir d'autant l'intérêt du pays concerné à aller plus loin sur la voie de la libéralisation multilatérale.

100. Du point de vue de l'OIT, le risque que l'acceptation de certaines normes sociales dans un cadre régional bilatéral ou multilatéral puisse réduire la motivation à promouvoir les normes et objectifs globaux ne semble pas exister; le mouvement peut au contraire s'inscrire dans une perspective inverse. Les accords régionaux comportant une dimension sociale peuvent être vus comme un moyen d'échapper au «dilemme du prisonnier», auquel se réfère le Préambule de la Constitution lorsqu'il énonce 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

<sup>5</sup> On estime à 300 le nombre actuel d'accords régionaux, totalisant plus de la moitié du commerce mondial, d'une valeur de 10 300 milliards de dollars par an (W. Giles «WTO to review regional accords», Bloomberg, 11 juillet 2006). La lenteur des discussions multilatérales a provoqué une accélération des négociations sur les accords bilatéraux comme, par exemple, l'accord de libre-échange entre la Chine et le Chili entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2006; à l'article 108, celui-ci prévoit les modalités de communication et de coopération par le biais du Protocole d'entente concernant la coopération en matière de travail et de sécurité sociale.

<sup>6</sup> Discours du Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, Comité de pilotage de la Conférence parlementaire sur l'OMC-siège de l'UIP, 22-23 sept. 2005.

leurs propres pays»<sup>7</sup>. Le fait que ce moyen fasse appel à la réciprocité des intérêts entre partenaires plutôt qu'à une solidarité complètement désintéressée ne semble pas de nature à modifier ce constat<sup>8</sup>.

101. Cela reste vrai également pour d'autres types de dispositifs bilatéraux ou unilatéraux, y compris celui du système généralisé des préférences (SGP), dans la mesure du moins où chaque Etat reste en principe libre de se plier aux formalités s'il souhaite obtenir les avantages, conformément à la philosophie «volontariste» de l'OIT, tel qu'il ressort de l'article 19.5 *d*) de la Constitution<sup>9</sup>. S'il ne semble pas exister de contradiction entre ce phénomène et les objectifs et valeurs de l'OIT au plan des principes, il n'en va pas forcément de même en ce qui concerne le contenu et les procédures de mise en œuvre de la dimension sociale inscrites dans ces mécanismes, dont la conformité ou même la compatibilité avec les normes et procédures correspondantes de l'OIT au niveau universel peuvent poser des problèmes plus complexes<sup>10</sup>.

## 2. Impact sur le plan du contenu des objectifs et normes de l'OIT

102. Il ne paraît pas superflu pour cadrer ce débat de rappeler deux principes importants:

- Le premier découle de la Constitution elle-même, qui reconnaît *expressis verbis* que ni l'adoption ni la ratification de ces instruments ne sont censées affecter «tout accord» assurant des conditions plus favorables. Rien n'empêche donc d'aller au-delà des normes prévues dans les instruments pertinents de l'OIT (d'autant qu'il s'agit de normes minimales), dans le cadre d'accords régionaux comme dans le cadre de la législation nationale.
- Le deuxième s'est affirmé au terme du débat animé auquel a donné lieu, au cours de la décennie 1965-1975, le thème de la «régionalisation» éventuelle des normes internationales du travail au sein de l'Organisation. Ce débat s'est conclu par le ferme rejet de principe d'une telle évolution au profit de l'inclusion de «clauses de souplesse» dans les normes universelles.

<sup>7</sup> A noter à cet égard du reste que la liberté de mouvement des travailleurs qui prolonge dans les accords d'intégration les plus avancés la liberté de mouvement des marchandises et des capitaux comporte une dimension évidente et très significative de solidarité. Il apparaîtrait cependant que, mis à part l'UE, l'inclusion de la libre circulation des travailleurs dans d'autres accords régionaux de commerce reste très limitée. Au niveau multilatéral, la déclaration ministérielle de l'OMC adoptée à Doha en 2001 (paragr. 15) prévoit des négociations sur la libéralisation du commerce des services. En particulier, la libéralisation du Mode 4 (présence de personnes physiques) de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est importante pour les pays en développement, dont l'avantage comparatif repose sur des services à forte intensité de main-d'œuvre peu ou moyennement qualifiée. Cependant, les négociations jusque-là n'ont pas progressé dans cette direction; à ce jour, les concessions faites en vertu du Mode 4 restent presque exclusivement liées au personnel de niveau supérieur dont la mobilité est liée à l'investissement direct étranger (Mode 3).

<sup>8</sup> On peut du reste très bien concevoir à cet égard que (en s'inspirant du modèle de la convention maritime) des Membres de l'OIT puissent, par le biais de tels accords volontaires, se récompenser mutuellement (par exemple sous la forme d'un label apposé sur leurs produits ou services qui serait l'équivalent du pavillon dans le cas des navires) d'avoir accepté les obligations inhérentes à certaines conventions de l'OIT et de se soumettre le cas échéant à des mécanismes de vérification réciproque plus poussés que ceux prévus par la Constitution de l'OIT.

<sup>9</sup> Article 19.5 *d*): «le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Directeur général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention».

<sup>10</sup> Voir C. Doumbia-Henry et E. Gravel: «Accords de libre-échange et droits des travailleurs: évolution récente», *Revue internationale du Travail*, vol. 145 (2006), n° 3 (Genève, BIT).

103. Lorsqu'on examine les accords en question à la lumière de ces principes, il apparaît que si les normes ou les principes de l'OIT sont, dans beaucoup de cas, pris pour référence, cela ne suffit malheureusement pas à écarter tout problème. Il suffit de mentionner à cet égard que certains accords commerciaux non seulement peuvent faire l'impasse sur certains aspects des droits fondamentaux, mais aussi fréquemment laisser de côté les autres ingrédients du travail décent <sup>11</sup>.

104. Il est par ailleurs clair que les accords commerciaux ont des répercussions sur d'autres aspects essentiels de la capacité des Etats à promouvoir une politique du travail décent, en particulier en matière d'emploi et de marché du travail. Comme cela a été souligné à l'occasion d'une conférence récente tenue sous les auspices de l'Union européenne, des accords commerciaux entre partenaires inégaux sur le plan institutionnel, économique et social peuvent avoir de sérieuses conséquences sur les partenaires les plus faibles. Trop souvent les accords sont conclus sans vision claire des impacts sur d'autres aspects importants du travail décent <sup>12</sup>.

105. Ces observations permettent de mettre en lumière les limites de la logique de l'«intérêt bien compris» et la nécessité de faire en sorte que la solidarité vienne en renfort de l'intérêt. Ainsi convient-il de se demander si, dans le cadre d'une future politique à définir, l'OIT ne devrait pas se fixer pour objectif non seulement de suivre de manière plus systématique les évolutions en la matière, mais aussi d'user de ses moyens de persuasion pour encourager les partenaires les plus développés à manifester leur solidarité en finançant des programmes d'accompagnement du travail décent au profit des partenaires à ces accords les plus vulnérables.

### 3. Impact du point de vue du respect de l'intégrité des procédures de l'OIT

106. Les mécanismes de mise en œuvre des accords comportent, comme il est naturel, leurs propres procédures de supervision. Certains (tels que l'«Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail») mettent l'accent sur la mise en œuvre de la législation nationale – ce qui bien sûr ne pose pas de difficulté particulière <sup>13</sup>, dans la mesure notamment où ladite législation résulte (comme c'est le cas par exemple dans les pays d'Amérique latine) de l'incorporation de la législation internationale du travail.

107. Une difficulté peut cependant surgir dans la mesure où l'octroi ou le maintien des avantages passe par le respect d'obligations correspondant à celles qui résultent de la ratification de conventions de l'OIT et sur l'application desquelles l'OIT est en principe seule à pouvoir se prononcer. Il ne serait évidemment pas souhaitable qu'un Etat se voit retirer des avantages pour un manquement ou une violation supposée d'obligations aux

---

<sup>11</sup> Cela ne saurait surprendre si l'on considère que, même dans le cadre d'une intégration très poussée comme l'intégration européenne et même dans certains systèmes fédéraux, la compétence des Etats en matière sociale reste de règle.

<sup>12</sup> Voir à ce sujet les remarques formulées par J. Salazar-Xirinachs à la Conférence qui s'est tenue à Bruxelles les 4-5 décembre 2006: «Promouvoir le travail décent dans le monde». Le Commissaire au commerce de l'Union européenne, Peter Mandelson, a du reste reconnu cette situation ainsi que la nécessité de disposer d'informations et d'indicateurs fiables pour aider les pays les plus pauvres à planifier leurs politiques en conséquence (dans sa conférence intitulée «Trade Policy and Decent Work», 5 déc. 2006): «J'aimerais nous voir faire un pas en avant dans la façon dont nous intégrons le travail décent et l'agenda plus large du développement durable dans ces accords bilatéraux»; «... se concentrer sur ce que l'UE peut faire pour promouvoir le travail décent à l'extérieur».

<sup>13</sup> Tout en soulevant la question intéressante d'un chevauchement éventuel entre les procédures de vérification de la conformité de la pratique nationale à la loi conformément aux procédures prévues dans l'accord régional et la vérification de la conformité desdites pratiques à la convention ratifiée de l'OIT, dont la législation nationale est la transposition.

termes de conventions ratifiées, sans que l'OIT ait eu l'occasion de se prononcer<sup>14</sup>. Il faut se féliciter à cet égard du fait que le nouveau système de l'UE «SPG Plus» soit explicitement lié à «la ratification et à l'application effectives» des huit conventions fondamentales visées dans la Déclaration de 1998 et qu'il prévoit le retrait temporaire des préférences en cas de violation grave et systématique des conventions «sur la base des conclusions des organes de surveillance compétents»<sup>15</sup>. Cela étant, le problème ne semble donc pas d'une actualité brûlante sur le plan pratique. Il est cependant permis de se demander si, pour éviter les difficultés d'interprétation et les équivoques à l'avenir, il ne serait pas préférable d'encourager, par un dialogue approprié avec les Membres de l'OIT qui s'engageraient dans de tels accords, des formulations permettant de concilier leurs engagements au titre de ces accords et leurs obligations en tant que Membres de l'OIT<sup>16</sup>.

108. A la lumière de ce qui précède, deux axes de réflexion se dégagent, autour desquels une «politique» de l'OIT pourrait s'articuler:

- Le premier concerne la nécessité pour l'OIT de suivre de manière plus systématique le développement du phénomène, en vue d'identifier des synergies possibles entre le progrès de l'Agenda du travail décent et la poursuite de l'ouverture des marchés. Il est utile de rappeler à cet égard qu'il fut un temps où le Groupe de travail sur la dimension sociale se trouvait régulièrement saisi d'un rapport relatif aux faits pertinents survenus depuis la session précédente, qui couvrait, entre autres, la conclusion d'accords régionaux et donnait aux mandants l'occasion de s'exprimer. Il serait peut-être bon, sous cette forme ou de toute autre manière appropriée, de couvrir ce point dans le «mécanisme de suivi» dont il sera question à la fin de ce document.
- Le deuxième est de se demander s'il ne serait pas possible de promouvoir une forme appropriée de coordination entre les dispositifs de mise en œuvre prévus dans ces accords et les mécanismes universels, pour éviter toute confusion ou chevauchements possibles en ce qui concerne les normes de référence et les procédures de suivi. A nouveau, l'examen de ces possibilités risquerait de dépasser les limites du présent rapport, mais, selon les avis qui pourraient s'exprimer à ce sujet lors de la discussion, il pourrait être poursuivi au sein du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation ou de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (ou peut-être les deux).

<sup>14</sup> Un tel cas s'est pourtant produit dans le passé avec le retrait par l'UE du SGP au Myanmar, pour la pratique systématique du travail forcé, avant que la procédure de l'article 26 n'ait été conduite à son terme à l'OIT (règlement CE n° 552/97 du Conseil du 24 mars 1997); le règlement, de manière assez ambiguë, se référerait à la possibilité de retrait total ou partiel, dans des circonstances impliquant la pratique de toute forme de travail forcé «*tel que défini*» (italiques ajoutés) dans les conventions de Genève des 25 septembre 1926 et 7 septembre 1956 et dans les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) n° 29 et n° 105 (art. 9 du règlement CE n° 3281/94 du 19 décembre 1994).

<sup>15</sup> Règlement (CE) n° 980/2005 du Conseil du 27 juin 2005 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées, art. 16, paragr. 1(a).

<sup>16</sup> Voir aussi C. Doumbia-Henry et E. Gravel, *op. cit.*, p. 211. On notera que certains de ces accords font spécifiquement référence à une collaboration avec l'OIT (art. 45 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT)).

## B. Favoriser les convergences sur des questions d'intérêt commun avec d'autres organisations interétatiques concernées et entre leurs objectifs économiques et sociaux

109. L'OIT a vu le jour dans un contexte où elle était la seule organisation intergouvernementale autonome, aux côtés de la Cour permanente de justice internationale (CPJI)<sup>17</sup>. Parce qu'elle avait analysé à temps la situation et anticipé les implications que ne manquerait pas d'avoir pour son mandat le système issu de la guerre, l'OIT a pu survivre à la disparition de la Société des Nations et ainsi devenir la première institution spécialisée du système des Nations Unies, dans lequel elle a immédiatement occupé une place éminente<sup>18</sup>. La situation est devenue infiniment plus complexe depuis, avec la prolifération d'organisations au niveau international et surtout régional<sup>19</sup>. Cette situation entraîne inévitablement un certain nombre de problèmes de délimitation de compétences<sup>20</sup>. Mais il faut bien voir qu'elle peut aussi créer des synergies si les moyens dont ces organisations disposent ensemble sont utilisés au service de finalités communes.

### 1. Quels objectifs?

110. Pour l'OIT, la question de «la cohérence des politiques» revêt une acuité particulière: comme cela a été reconnu par la déclaration ministérielle de l'ECOSOC en 2006, l'objectif du «travail décent pour tous» recoupe les objectifs d'autres organisations. La discussion du présent rapport fournit donc une occasion unique de dissiper certains

---

<sup>17</sup> Le rapport dont la Conférence fut saisie en 1945 à ce sujet, après l'adoption de la Déclaration de Philadelphie, soulignait le contraste entre ce nouveau contexte et celui de l'avant-guerre, «dans lequel la Cour permanente de justice internationale et l'Organisation internationale du Travail étaient les seuls organismes autonomes de la Société des Nations». Rapport de la délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, rapport IV (1), 1945, p. 64.

<sup>18</sup> Cette réflexion fut jalonnée par une série de rapports qui ont fait date dans la réaffirmation du rôle de l'OIT: Questions constitutionnelles, rapport IV, partie 1: rapports de la délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, Conférence internationale du Travail, 27<sup>e</sup> session, Montréal, 1945; Questions constitutionnelles rapport II, partie 1: rapports de la délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, Conférence internationale du Travail, 29<sup>e</sup> session, Montréal, 1946; voir aussi Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, Stanford University Press), 1964, pp. 161-166.

<sup>19</sup> On estime aujourd'hui à près de 300 le nombre des organisations internationales globales et régionales et à près de 40 le nombre de systèmes de règlement des différends institutionnalisés qui traitent de quasiment tous les domaines d'activité humaine, y compris des questions autrefois considérées comme relevant exclusivement de la législation nationale. J.A. Alvarez: «International organizations: Then and now», *AJIL*, n° 100, avril 2006, p. 325.

<sup>20</sup> Il convient d'abord de garder en mémoire que le mandat de l'OIT tel qu'il fut défini à son origine, puis explicité à travers la Déclaration de Philadelphie, est fort vaste. Comme le soulignait déjà le rapport IV (1) de 1945 («Relations avec les organismes internationaux» (p. 47)), «sa compétence a été conçue comme n'étant pas limitative et sa Constitution semble assez flexible pour permettre une extension presque illimitée des tâches et des activités qui peuvent lui être confiées par les Etats Membres». Le même rapport observait un peu plus loin que l'OIT «ne peut pas, si elle doit s'acquitter convenablement des vastes responsabilités qui lui ont été confiées, être dans le monde sans être du monde» et que, par conséquent, une condition sine qua non de sa vitalité et de son efficacité sera d'entretenir «des contacts quotidiens et intimes avec tous les rouages du mécanisme compliqué qui sert à formuler et à appliquer des politiques internationales ayant des répercussions dans l'ordre social». Ceci étant, le risque que l'OIT soit incapable – entre autres en raison de ressources trop modestes – de remplir son mandat est beaucoup plus sérieux que celui de la voir l'outrepasser. Il devrait donc suffire de préciser que, face à d'éventuelles interférences ou contradictions liées au rôle nouveau assumé par certains acteurs, l'objet prioritaire de la réflexion est de préserver la capacité de l'OIT de remplir son «mandat essentiel» et d'aider ses Membres à mettre en œuvre ses objectifs stratégiques, plutôt que d'aller empiéter sur le champ de compétence d'autres institutions.

malentendus possibles à l'intérieur comme à l'extérieur de l'OIT et d'associer de manière plus concrète ou en tout cas d'intéresser dans toute la mesure possible ces organisations aux efforts de l'OIT.

i) *Protéger et valoriser son mandat fondamental*

111. Cet objectif concerne en particulier la place qui doit être reconnue aux droits fondamentaux. Le rapport de la Commission mondiale a souligné que toutes les institutions compétentes devraient assumer la part des tâches qui leur revient en la matière et «veiller à ce qu'aucun des aspects de leurs politiques ou programmes n'entrave l'application de ces efforts»<sup>21</sup>.

112. Si le principe semble évident, sa mise en œuvre est plus malaisée. Les organisations concernées sont en effet légitimement soucieuses de respecter leur propre mandat constitutionnel, lequel peut soit être muet sur la question, soit parfois contenir des prescriptions qui paraissent ne laisser aucune place à des considérations plus larges. Ainsi en est-il de prime abord<sup>22</sup> de l'article IV, section X, des statuts de la Banque mondiale qui stipule que: «seules des considérations d'ordre économique pourront inspirer leurs décisions...»<sup>23</sup>.

113. Le constat selon lequel la violation des droits fondamentaux peut être contraire à l'efficacité économique a cependant permis de dessiner un premier terrain d'entente et parfois de coopération en matière d'élimination du travail des enfants, du travail forcé et de lutte contre la discrimination. Dans ces domaines, les organisations concernées ont développé des principes et activités qui rejoignent ou soutiennent l'action de l'OIT<sup>24</sup>. Il subsiste cependant certaines zones de clair-obscur où des progrès semblent encore possibles. Tel est le cas en particulier de la reconnaissance du rôle de la liberté syndicale et de la négociation collective. Des progrès notables ont ainsi été enregistrés en ce qui concerne la Société financière internationale (SFI) avec l'adoption de Critères de performance en matière de durabilité sociale et environnementale ainsi que la Banque

<sup>21</sup> BIT: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Conférence internationale du Travail, 92<sup>e</sup> session, Genève, 2004, paragr. 426.

<sup>22</sup> En effet, selon une interprétation autorisée, cette disposition viserait l'exclusion des considérations d'ordre politique. Voir I. Shihata, *The World Bank in a Changing World* (Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1999), p. 104.

<sup>23</sup> D'autres banques régionales de développement ont des dispositions similaires dans leurs instruments constitutifs: Accord constitutif de la Banque interaméricaine de développement, article VIII: Section 5(f) «La Banque ainsi que ses hauts fonctionnaires et ses employés n'interviendront dans les affaires politiques d'aucun pays membre. Ils ne se laisseront pas influencer dans leurs décisions concernant un ou plusieurs pays membres par l'orientation politique du ou des pays membres intéressés. *Seules les considérations d'ordre économique inspireront les décisions* prises, et ces considérations devront faire l'objet d'un examen tout à fait impartial afin que les objectifs et les attributions énoncés à l'article I puissent être atteints et remplis.» (italiques ajoutés); Accord portant création de la Banque africaine de développement, article 38 (2) «La Banque, son président, ses vice-présidents, ses fonctionnaires et son personnel n'interviennent pas dans les affaires politiques d'un Etat membre. Ils ne sont pas influencés par le régime politique d'un Etat membre intéressé dans leurs décisions, *qui ne doivent se fonder que sur des considérations économiques*. Ils évaluent ces considérations de façon impartiale pour que la Banque atteigne son but et s'acquitte de ses fonctions.» (italiques ajoutés); Accord portant création de la Banque asiatique de développement, article 36 (2) «La banque, son président, son (ses) vice-président(s), ses fonctionnaires et son personnel n'interviennent pas dans les affaires politiques d'un pays membre. Ils ne sont pas influencés par le régime politique du pays membre intéressé dans leurs décisions, *qui ne doivent se fonder que sur des considérations économiques*. Ils évaluent ces considérations de façon impartiale pour que la Banque atteigne son but et s'acquitte de ses fonctions.» (italiques ajoutés)

<sup>24</sup> BIT: *La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée*, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 95<sup>e</sup> session, 2006, paragr. 137, 264, 284, 323, 339; *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 93<sup>e</sup> session, 2005, paragr. 310; *L'heure de l'égalité au travail*, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, 2003, paragr. 43.

asiatique de développement, ce qui est encore plus significatif puisque celle-ci a affaire à des partenaires étatiques<sup>25</sup>.

114. La Banque mondiale elle-même a élaboré, après consultation de l'OIT, une «boîte à outils» qui reconnaît que les normes du travail sont des facteurs de développement importants: «[l'] application et la promotion des normes sont davantage sujettes à controverse pour la Banque mondiale. La liberté syndicale s'applique à la fois aux employeurs et aux travailleurs et comporte une dimension aussi bien politique qu'économique<sup>26</sup>.» Tout cela montre en tout cas l'importance, pour comprendre et consolider ces évolutions, de poursuivre le dialogue, sans le limiter aux secrétariats. Sans anticiper sur les modalités d'un tel dialogue, qui seront évoquées dans le chapitre 5, il semblerait particulièrement utile que tant la méthodologie<sup>27</sup> des recherches empiriques destinées à évaluer les effets anti-économiques allégués du syndicalisme et de la négociation collective que leurs résultats fassent l'objet d'un tel dialogue avec les intéressés; il est significatif à cet égard que, si ce thème a donné lieu à divers documents et débats, notamment au sein du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation<sup>28</sup>, il n'a pas vraiment débouché sur un dialogue au niveau des institutions en tant que telles.

ii) *Optimiser les finalités communes*

115. Il est significatif de constater que, de manière générale (sous réserve du cas précédemment évoqué de la Banque mondiale), les chartes constitutives des organisations compétentes en matière économique, financière ou commerciale ne présentent pas les objectifs spécifiques qu'elles se fixent comme constituant des fins en soi. Les dispositions pertinentes des préambules renvoient à des finalités plus larges, telles que l'emploi ou le plein emploi, l'élévation des niveaux de vie et même parfois des salaires.

---

<sup>25</sup> Voir encadré 4.3 ci-après.

<sup>26</sup> La boîte à outils a été conçue pour faciliter l'examen des questions liées aux normes du travail. Il y est cependant indiqué clairement que l'application des normes fondamentales du travail *ne conditionne pas* les prêts ou l'assistance technique aux pays clients (Etape 1)». Voir: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,contentMDK:20224298~menuPK:584854~pagePK:148956~pi PK:216618~theSitePK:390615,00.html>.

<sup>27</sup> Il semblerait essentiel, pour la clarté du débat et le rapprochement des positions, d'opérer une double distinction, d'une part, entre le principe en cause et ses modalités de mise en œuvre, lesquelles peuvent varier de manière très considérable d'un pays à l'autre et, d'autre part, entre l'incidence (y compris en termes de coûts) de chacun de ces droits fondamentaux à court et à long terme, en particulier sur le plan de la stabilité des institutions et de la prévisibilité du droit et des relations professionnelles.

<sup>28</sup> Voir document soumis en novembre 2000 au Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation (document GB.279/WP/SDG/2), qui faisait suite à une étude commissionnée par la Banque mondiale (T. Aidt, S. Schlemmer-Schulte et S. Tzannatos, janv. 2000, Banque mondiale).



**Encadré 4.2****Dispositions préambulaires des chartes constitutives  
faisant référence à des finalités de caractère social**

*Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement,  
Article 1 – Objectifs*

- iii) Promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des Etats membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs (italiques ajoutés).

*Statuts du Fonds monétaire international, Article 1 – Buts*

- ii) Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les Etats membres, objectifs premiers de la politique économique (italiques ajoutés).

*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, Préambule*

*Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique (italiques ajoutés).*

116. Il n'appartient évidemment pas à l'OIT de dire de quelle manière ces buts ou finalités doivent peser dans la poursuite des objectifs spécifiques des organisations concernées et encore moins de se substituer à elles dans l'interprétation de leur mandat constitutionnel. Deux observations simples semblent cependant possibles, sans s'exposer au reproche d'ingérence.

117. La première est que l'affirmation de ces finalités dans les chartes constitutives entre en ligne de compte dans l'interprétation des positions spécifiques et des moyens à mettre en œuvre par les organisations concernées. Les références au Préambule permettent d'arbitrer les divergences entre les différentes manières d'atteindre un objectif donné. Ainsi, le Préambule à la Charte de l'OMC joue un rôle croissant dans la jurisprudence de l'Organe de règlement des différends (ORD) pour donner sens aux dispositions spécifiques<sup>29</sup>.

118. La deuxième observation est que, même si les organisations concernées ne sont pas disposées à s'engager dans une interprétation plus holistique de leur mandat, cela ne saurait en tout cas pas les autoriser à entraver les efforts des Etats qui souhaitent eux-mêmes adopter une démarche plus intégrée. Il semblerait au contraire conforme à leur intérêt bien compris à long terme, en particulier du point de vue de l'amélioration du

<sup>29</sup> Y compris les exceptions et peut-être un jour les clauses de sauvegarde ou celles applicables aux situations de non-violation. La procédure de l'OMC concernant les plaintes en situation de non-violation est prévue par l'article XXIII(1) du GATT: «Dans le cas où une partie contractante considérerait qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est entravée du fait b) qu'une autre partie contractante applique une mesure contraire ou non aux dispositions du présent Accord;». Voir C. Larouer: «WTO non-violation complaints: A misunderstood remedy in the WTO dispute settlement system», NILR, LIII: 97-126, 2006.

climat général de sécurité et de prévisibilité et face à des tentations rampantes de repli protectionniste, que la capacité des Etats de mettre en œuvre une politique économique et sociale cohérente soit renforcée.

## 2. Quelle méthode?

119. Dans la logique des observations du rapport de la Commission mondiale, il est certainement souhaitable que l'ensemble des organisations internationales s'abstiennent d'interpréter ou d'appliquer leur mandat d'une manière qui risque de mettre leurs membres en contradiction avec les obligations auxquelles ils ont souscrit dans le cadre d'une autre organisation. Au-delà de cette recommandation qui relève du bon sens ou de la courtoisie internationale davantage que d'une obligation juridique, les observations qui précèdent permettent de dégager trois axes autour desquels l'OIT pourrait définir une politique en la matière.

120. D'abord, une attitude plus cohérente de la part des membres eux-mêmes qui devraient perdre l'habitude de «laisser au vestiaire» de chacune des organisations dans lesquelles ils sont représentés les engagements qu'ils ont pris au sein des autres. Cela fait partie de la «bonne gouvernance» dont la récente déclaration ministérielle de l'ECOSOC a souligné l'importance, tant au niveau international (paragr. 16) que national (paragr. 17).

121. Ensuite, des coopérations concrètes. Elles existent déjà au niveau technique sur des projets de recherche en matière d'emploi, y compris avec l'OMC<sup>30</sup>. Il est permis d'espérer que ces coopérations permettront, dans un premier temps, de développer une meilleure compréhension mutuelle au niveau technique et peut-être, à terme, de déboucher sur un accord «politique» concernant la place à reconnaître à l'emploi non seulement dans la réalisation d'objectifs spécifiques mais, au-delà, dans le renforcement des capacités institutionnelles des Etats<sup>31</sup>.

122. Enfin et surtout un dialogue renforcé, dont la nécessité a déjà été évoquée à propos de la perception que les institutions concernées ont de la liberté syndicale et de la négociation collective. Un tel dialogue paraît s'imposer plus généralement pour stimuler l'intérêt et la compréhension des organisations pour le renforcement de la capacité des Etats à conduire une politique sociale de promotion de leurs propres objectifs. L'OIT a une position unique à cet égard: le dialogue est tellement inhérent à sa philosophie et à son action qu'elle l'a étendu de manière très libérale aux autres organisations. Aussi est-il loisible à l'ensemble des organisations concernées de participer à la discussion de ce rapport à la CIT en 2007. Elles devraient se sentir encouragées à y prendre une part active et y exprimer en toute liberté leurs points de vue et leurs préoccupations éventuelles.

---

<sup>30</sup> M. Jansen et E. Lee: *Commerce et emploi: Un défi pour la recherche en matière de politiques*, Etude conjointe du Bureau international du Travail et du Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, 2007.

<sup>31</sup> Il est à nouveau significatif que la déclaration ministérielle de l'ECOSOC contienne une invitation spécifique à ce sujet au paragraphe 19 qui prie «la communauté internationale, y compris les institutions financières internationales et l'Organisation internationale du Travail, d'œuvrer de concert pour aider dans leurs efforts, selon qu'il convient, les pays en développement qui en feraient la demande» (à concevoir des politiques qui leur permettent de rechercher à la fois l'efficacité économique et la sécurité sociale), 5 juillet 2006, E/2006/L.8.

**Encadré 4.3****Promotion des normes de l'OIT par les institutions financières internationales – Faits nouveaux**

Les institutions financières internationales ont traditionnellement une attitude circonspecte au sujet des normes internationales du travail. Toutefois, la Société financière internationale et la Banque asiatique de développement ont adopté récemment des déclarations de politique générale à caractère contraignant sur les normes fondamentales du travail de l'OIT. En septembre 2001, la Banque asiatique de développement a adopté la Stratégie de protection sociale dans laquelle s'inscrit le respect des normes fondamentales du travail reconnues à l'échelle internationale. Le 21 février 2006, la Société financière internationale a adopté des Critères de performance et des notes d'orientation en matière de durabilité sociale et environnementale par lesquels elle s'engage à appliquer les normes fondamentales du travail de l'OIT à l'égard de ses clients privés.

Les Critères de performance 2 sur la main-d'œuvre et les conditions de travail s'inspirent des huit conventions fondamentales de l'OIT et traduisent bien la conception qu'a l'OIT des normes fondamentales du travail. Outre l'obligation du client de se conformer au droit national dans les pays où sont reconnus les droits d'association et de négociation collective des travailleurs, les Critères de performance prévoient aussi que, dans les pays où cela n'est pas le cas et où les organisations de travailleurs font l'objet de restrictions, «le client permettra aux travailleurs de recourir à d'autres moyens d'expression de leurs griefs et protégera leurs droits en matière de conditions de travail et de modalités d'emploi». «Dans l'un ou l'autre cas [...], le client ne dissuadera pas les travailleurs de constituer ou d'adhérer aux organisations de leur choix ni de négocier collectivement et n'effectuera aucune discrimination ni aucune rétorsion contre les travailleurs qui participent à de telles organisations ou qui l'envisagent et qui négocient collectivement.» (Critères de performance en matière de durabilité sociale et environnementale, 30 avril 2006, p. 8).

Autre initiative remarquable: les «Equator Principles» qui servent de référence au secteur des finances pour déterminer, évaluer et gérer les risques environnementaux et sociaux du financement de projets, et indiquent que les Critères de performance de la Société financière internationale sont applicables aux projets menés dans les pays en développement. Ces principes ont été adoptés à ce jour par 41 institutions financières de 16 pays qui déploient leurs activités dans plus de 100 pays et représentent à l'échelle mondiale 80 pour cent des fonds destinés à des projets (<http://www.equator-principles.com>).

Comme l'indique le Manuel sur les normes fondamentales du travail qu'ont élaboré conjointement la Banque asiatique de développement et le BIT, souvent, les institutions financières internationales ont considéré que les normes fondamentales sur la liberté d'association et sur la reconnaissance effective du droit de négociation collective étaient plus sujettes à controverse que les autres normes fondamentales du travail. De fait, l'article 36 de la Charte de la Banque asiatique de développement dispose que la banque ne doit pas intervenir dans les affaires politiques de ses membres. Toutefois, en même temps, la banque s'est engagée à observer l'ensemble des normes fondamentales du travail dans ses activités de crédit, lesquelles se fondent sur des considérations économiques rigoureuses (paragr. 123). Bien que la Banque mondiale soit liée par une disposition analogue dans son acte constitutif (Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, article IV, section 10, et de l'Association internationale de développement, article V, section 6), son engagement n'est pas aussi absolu que celui de la Banque asiatique de développement ou de la Société financière internationale (il en va de même pour les autres banques de développement: la Banque interaméricaine de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque africaine de développement).

## C. Renforcer le rôle de l'Etat en partenariat avec d'autres acteurs concernés

123. Les gouvernements des Etats Membres sont en premier responsables de la mise en œuvre d'une politique sociale cohérente permettant de promouvoir de manière effective le travail décent et, *in fine*, de progresser vers l'objectif de justice sociale pour tous. Toutefois, l'Etat et le secteur public ne peuvent s'acquitter pleinement de leurs responsabilités sans une participation active du secteur privé et des acteurs non étatiques qui pourraient bénéficier du progrès économique et social – qu'il s'agisse de personnes, de familles, du monde des affaires (du niveau local jusqu'aux multinationales), des syndicats, des coopératives ou des organisations de la société civile.

124. Compte tenu de l'influence et de la portée grandissantes de ces acteurs privés et non étatiques, la capacité de l'OIT à faire avancer ses objectifs à l'avenir est liée à la question des modalités pour promouvoir cette coopération, de manière à fortifier la capacité des Etats de faire face à leurs responsabilités, au lieu de perpétuer leur faiblesse ou de se substituer à eux.

125. Or le déséquilibre entre l'insuffisante capacité ou volonté de certains Etats de mettre en œuvre efficacement leurs responsabilités sociales, d'une part, et la puissance de certains de ces acteurs, de l'autre, ne peut que renforcer la tentation de déplacer vers eux le fardeau. Si par exemple le développement de mécanismes visant à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises (RSE) peut contribuer à remédier aux conséquences de la capacité institutionnelle trop faible des Etats, l'ampleur même prise par ce phénomène a pu conduire certains à envisager en même temps qu'il pourrait permettre de se passer d'institutions nationales. Mais les limites ou les effets pervers allégués de la RSE ont pu aussi pousser d'autres à défendre l'idée selon laquelle les multinationales devraient être soumises soit à l'application extraterritoriale des législations nationales, soit directement à des obligations de droit international<sup>32</sup>.

126. Les employeurs ont, à travers l'Organisation internationale des employeurs (OIE), fait savoir sans équivoque que, si l'ensemble des entreprises nationales et transnationales étaient soucieuses de se comporter en bonnes citoyennes, il ne saurait être question pour elles de se substituer aux Etats dans les responsabilités qui reviennent à ces derniers<sup>33</sup>. Pour sa part, la Confédération syndicale internationale, dans le programme adopté lors de son Congrès fondateur, a affirmé ce qui suit: «Il ne faut pas permettre que la responsabilité sociale des entreprises soit utilisée comme un substitut au rôle qui revient au gouvernement et aux syndicats. La CSI doit assumer un rôle de premier plan dans le débat politique public sur la responsabilité sociale des entreprises afin d'assurer que les initiatives en la matière complètent la réglementation et la négociation collective ainsi

---

<sup>32</sup> Tel est le contexte dans lequel la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies s'est emparée du sujet. Voir le rapport intérimaire du Rapporteur spécial, M. Ruggie, Conseil économique et social, *Promotion et protection des droits de l'homme: rapport intérimaire du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, 22 fév. 2006, E/CN.4/2006/97.

<sup>33</sup> Voir OIE: *Le rôle des entreprises au sein de la société*, document adopté par le Conseil général en mai 2005: «L'OIE estime que répondre à l'obligation de respecter l'ordonnancement juridique devrait en soi suffire.»; «Le principal problème rencontré dans bien des pays en développement est une application insuffisante de la loi.»; «Il est important de garder à l'esprit que les gouvernements ont un rôle précis à jouer dans la société par la fourniture de certains services tels que la santé et l'éducation, la distribution de richesses, la préservation de la sécurité, etc. Parfois, cependant, lorsque les gouvernements ne sont pas à même de s'acquitter de leur mission, les entreprises peuvent estimer approprié pour leurs affaires de combler certaines lacunes par le biais de la RSE. Mais il y a des limites à ce que les entreprises peuvent réaliser par le biais de la RSE.»; «On ne doit toutefois pas attendre de l'entreprise qu'elle se substitue à l'Etat ni aux autorités locales.»

que les accords. Des systèmes nationaux d'inspection du travail font partie intégrante d'une telle réglementation et doivent être renforcés <sup>34</sup>.»

127. A l'échelle mondiale, bien que dans des perspectives différentes, les partenaires sociaux semblent ainsi se diriger vers des conclusions similaires selon lesquelles des efforts concrets sont nécessaires pour remédier aux lacunes des capacités institutionnelles des Etats et fournir un cadre d'action solide aux acteurs non étatiques. Les entreprises tout comme les syndicats ont beaucoup à gagner de la prévisibilité et de la stabilité des relations juridiques et professionnelles, qui dépendent précisément de la capacité des Etats à s'acquitter de leurs obligations.

128. L'intérêt bien compris du monde des affaires serait donc d'appuyer les efforts de l'OIT pour assister les Etats à renforcer leur capacité d'assumer leurs responsabilités institutionnelles au service des objectifs de progrès social. Deux possibilités existent à cet effet: les PPTD et le suivi de la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales.

129. En premier lieu, les entreprises pourraient manifester leur volonté de contribuer au renforcement de la capacité institutionnelle des Etats en participant d'une manière appropriée au financement de projets pertinents de coopération technique de l'OIT, à travers l'OIE et dans le cadre des PPTD. Ces derniers pourraient, et même devraient, comporter un volet relatif au renforcement de la capacité institutionnelle des Etats à mettre en œuvre les objectifs stratégiques pour l'ensemble des populations, au-delà des travailleurs des entreprises concernées (dont il est reconnu qu'ils ne sont pas forcément les membres les plus mal lotis), par exemple en matière d'inspection du travail. Il est significatif à cet égard de relever que, lors de sa réunion du mois de novembre 2006, la Sous-commission sur les entreprises multinationales du Conseil a accepté de donner suite à la proposition de la vice-présidente employeur au sujet de la préparation d'un programme de travail qui, au-delà des conseils et avis qui pourraient être donnés aux MNE en vue de mettre en œuvre les normes internationales, pourrait identifier des possibilités de partenariats public et privé en matière d'inspection et de mise en œuvre <sup>35</sup>. Ces contributions, qu'elles se fassent sous la forme de partenariats ou de financement de projets, devraient bien entendu être entourées de toutes les garanties juridiques nécessaires. Cet aspect a fait récemment l'objet de discussions au sein de la Conférence et du Conseil d'administration <sup>36</sup>.

130. En deuxième lieu, il conviendrait d'améliorer la connaissance et l'analyse empirique de la contribution que les EMN apportent concrètement à la politique sociale dans les Etats où elles conduisent leurs activités. On ne saurait oublier que le thème de la «politique sociale» figure dans le titre même de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale qui encourage ces entreprises à s'engager dans des partenariats avec les Etats Membres ainsi qu'avec les organisations d'employeurs et de travailleurs en recherchant une convergence autour des principes et valeurs de l'OIT.

131. Comme on le sait, cette déclaration demeure un document tripartite extrêmement précieux et doté d'un potentiel considérable pour poursuivre le dialogue. Sans changer en rien son mécanisme de suivi, le Conseil d'administration pourrait inviter les

<sup>34</sup> Programme de la Confédération syndicale internationale, Congrès fondateur, Vienne, 1<sup>er</sup>-3 nov. 2006.

<sup>35</sup> BIT: *Rapport de la Sous-commission sur les entreprises multinationales*, Conseil d'administration, nov. 2006, document GB.297/13, paragr. 6 et 8.

<sup>36</sup> BIT: *Compte rendu provisoire* n° 19, Conférence internationale du Travail, 95<sup>e</sup> session, Genève, 2006, paragr. 16.

entreprises intéressées à participer à une étude concrète de la contribution à la «politique sociale» qui a été la leur, au sens de ce texte. Cet exercice, mené sur une base volontaire, pourrait les aider à améliorer leur connaissance et leur compréhension des principes censés guider leur action dans ce domaine, ainsi que la contribution qu'elles peuvent apporter à la réalisation des objectifs de politique sociale dans les Etats hôtes et d'origine. Il appartiendrait évidemment à la sous-commission compétente du Conseil d'administration d'explorer plus avant cette piste si elle suscite de l'intérêt à la Conférence. Les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs intéressées à la question devraient également être invitées à participer à cet exercice.

## Chapitre 5

---

### Vers l'action

132. Dès le début des consultations relatives à l'inscription de la présente question à l'ordre du jour de la Conférence, il a été envisagé qu'elle puisse déboucher sur l'adoption par la Conférence d'un «document faisant autorité». Le choix de cette expression visait plus particulièrement:

- à éviter de préjuger des résultats des délibérations devant se tenir en 2007 ou, le cas échéant, plus tard;
- à mettre en lumière le fait que – contrairement aux discussions tenues antérieurement sur les thèmes du travail décent et de la mondialisation sur la base des rapports du Directeur général à la Conférence et qui ne permettraient que l'expression d'opinions individuelles – la Conférence aurait, dans le cadre d'une question formellement inscrite à l'ordre du jour, la possibilité d'exprimer le point de vue de l'ensemble des Membres;
- à marquer un accord qui, pour des raisons statutaires, ne pourrait en aucun cas revêtir une forme normative en 2007.

133. A la lumière des questions que cette expression a suscitées, il apparaît important de clairement distinguer entre deux aspects: d'une part, la possibilité de parvenir à un accord sur un certain nombre d'actions ou de réformes à partir des pistes évoquées dans ce rapport, indépendamment de la forme que pourrait *in fine* revêtir ledit accord; d'autre part, l'opportunité pour l'Organisation d'exprimer officiellement que ce point de vue puisse prendre ou non une forme normative.

134. Pour faire avancer la réflexion il convient donc, d'une part, de distinguer, parmi les réformes ou rationalisations évoquées dans les chapitres précédents, entre celles qui appelleraient le support d'un «document faisant autorité» et celles qui peuvent s'en passer; et, d'autre part, d'identifier les considérations et paramètres qui pourraient, le moment venu, être pertinents quant au choix de la forme d'un éventuel «document faisant autorité».

#### A. Cadre réglementaire des éventuelles réformes de gouvernance

##### 1. Améliorations qui pourraient être introduites indépendamment d'un «document faisant autorité»

135. Le système des examens cycliques des tendances et besoins relatifs à chacun des objectifs stratégiques, tel qu'il a été esquissé dans la partie II, offre de larges possibilités de rationalisation des pratiques et des méthodes de travail, notamment de celles qui concernent la fixation de l'ordre du jour de la Conférence (à travers la substitution d'une

logique de la demande). Il suffirait cependant pour l'introduire – surtout si c'est à titre expérimental – de simples décisions de principe prises par le Conseil d'administration dans l'exercice de ses responsabilités constitutionnelles.

136. Il appartient en effet au Conseil d'administration de fixer l'ordre du jour de la Conférence. Il pourrait donc, en principe, décider que l'une des questions de l'ordre du jour sera désormais réservée à l'examen de chacun des objectifs, à tour de rôle, et aura le statut de question à part entière (à la différence d'autres questions récurrentes telles que l'application), de sorte que la Conférence puisse donner lieu à l'adoption de conclusions.

137. De même, il appartient au Conseil de décider des modalités de mise en œuvre de rapports au titre de l'article 19.5 *e*) et 6 *d*) de la Constitution (dites «études d'ensemble»). Il lui reviendrait donc aussi de décider que ces rapports seront désormais articulés autour des objectifs, ou des sous-objectifs, sur lesquels l'accent serait placé.

138. Le fait que, conformément à l'article 7 du Règlement de la Conférence, la Commission de l'application des normes est compétente pour examiner les études d'ensemble ne poserait pas de problème particulier. La question de savoir si ces études d'ensemble devraient continuer à passer par la Commission de l'application des normes avant d'être transmises formellement, avec les commentaires éventuels de cette dernière, à la Commission chargée de l'examen cyclique ou si une autre formule devrait être envisagée, peut en effet parfaitement être tranchée à la lumière de l'expérience, en procédant alors, si besoin est, aux modifications réglementaires appropriées.

139. Il en va largement de même en ce qui concerne divers aspects de l'amélioration de la gouvernance dans le sens d'une mise en œuvre plus intégrée et interdépendante des objectifs stratégiques, laquelle fait l'objet du chapitre 3. Les moyens par lesquels l'OIT peut aider des mandants à accroître leurs efforts pour mettre en place une politique ou des programmes «intégrés» au service du travail décent relèvent du Conseil d'administration – en vertu de l'autorité qui lui a été depuis longtemps reconnue dans la pratique – d'instituer des commissions (autres que la Commission du budget, du programme et de l'administration) pour le seconder plus efficacement dans l'exercice de son mandat constitutionnel.

140. Comme on a déjà eu l'occasion de le signaler, les études par pays réalisées entre 1997 et 1999 avaient été confiées au Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation en raison de la souplesse que ce cadre offre sur le plan de la procédure et parce qu'il rend possible la participation de personnes ou d'organisations au-delà des catégories ayant habituellement la possibilité de s'exprimer au Conseil ou dans ses commissions. Si un accord ne pouvait se dégager en faveur d'un système d'«examen par les pairs de politique intégrée du travail décent», le Conseil d'administration pourrait lancer, de manière ad hoc, une série d'analyses basées sur une participation volontaire des pays concernés, qui aurait pour objet, au-delà de l'impact de la mondialisation sur la mise en œuvre du progrès social, d'éclairer comment les efforts en vue de promouvoir les différents objectifs stratégiques peuvent interagir et contribuer à promouvoir un développement durable.

141. La même observation s'appliquerait a fortiori à l'aménagement d'un cadre institutionnel, permettant non point seulement d'assurer une cohérence plus forte dans le développement des programmes par pays de promotion du travail décent, mais également d'en évaluer l'impact pour en tirer toutes leçons utiles pour des actions futures, mobiliser plus efficacement l'intérêt et le soutien des donateurs et garantir leur conformité aux objectifs fixés à l'emploi des ressources du budget ordinaire.



## 2. Valeur ajoutée d'un éventuel «document faisant autorité»

142. Le renforcement de la capacité de l'OIT n'est pas seulement affaire de réformes ou de rationalisation de ses pratiques. Elle passe aussi dans une très large mesure par l'image des activités de l'Organisation à l'extérieur ainsi que le message qu'elle transmet. Dans cette perspective, l'adoption d'un document encourageant les Membres à poursuivre une politique intégrée<sup>1</sup> pourrait apporter une valeur ajoutée sur plusieurs plans: consolidation du statut du travail décent au sein de l'Organisation; affirmation de la part active que l'OIT entend continuer de prendre dans le mouvement de réforme du système des Nations Unies; soutien accru de l'opinion publique, lui-même lié à la volonté des Membres de s'appuyer sur l'OIT pour promouvoir efficacement la dimension sociale de la mondialisation. Mais l'adoption d'un document faisant autorité pourrait aussi s'avérer nécessaire sur le plan juridique, selon la formule de suivi souhaitée et notamment pour instituer un système d'examen des politiques par les pairs.

### i) *L'occasion de consolider le statut du travail décent*

143. Comme indiqué plus haut, le statut du concept de travail décent a rencontré une grande faveur à l'extérieur de l'OIT, ainsi qu'en attestent les nombreuses déclarations officielles d'autres organisations, en particulier le paragraphe 47 du texte adopté au Sommet mondial des chefs d'Etat et de gouvernement le 15 septembre 2005, et tout récemment encore les nombreuses références qu'y fait la déclaration ministérielle de l'ECOSOC (juillet 2006). En ce qui concerne l'OIT, le Directeur général a proposé que le concept fondé sur les quatre objectifs stratégiques soit incorporé dans le programme et budget 2000-01 en vue de focaliser les activités de l'Organisation sur son mandat essentiel et de fournir la base de la programmation stratégique. Cette démarche a reçu l'approbation du Conseil et de la Conférence. Il a aussi fait l'objet de discussions en plénière à la Conférence en 1999 et 2001 sur la base des rapports thématiques du Directeur général, et de nombreuses références y ont été faites au cours des années suivantes. Compte tenu de l'appui qu'il a reçu à l'intérieur et à l'extérieur, il semblerait logique dès lors de consacrer formellement son statut au sein de l'Organisation et de le situer par rapport à ses objectifs constitutionnels. La discussion et l'adoption dans le cadre d'une question formellement inscrite à l'ordre du jour d'un éventuel document faisant autorité pourraient en offrir l'occasion et permettre à la Conférence d'exprimer le point de vue de l'OIT en tant que tel sur la question, étant entendu, comme mentionné plus haut, qu'il ne s'agirait pas pour autant d'en définir le contenu, mais plutôt de mettre en lumière la valeur ajoutée qu'il apporte en tant que méthode de mise en œuvre plus efficace des objectifs existants.

144. Pour avoir une idée plus précise de cette valeur ajoutée, on trouvera en annexe une illustration concrète de ce qu'un «document faisant autorité» pourrait contenir. Il s'agit là de l'une des nombreuses options possibles<sup>2</sup>, permettant de rassembler en un seul et court texte les différents concepts associés à l'objectif de renforcement des capacités de l'OIT, sans nullement préjuger de ce que les mandants tripartites pourraient décider.

### ii) *Marquer une détermination renouvelée de la part des Membres*

145. Un document faisant autorité ferait ressortir la conviction et l'engagement des mandants quant à la pertinence de la méthode de l'OIT pour mettre en œuvre les objectifs de progrès dans le contexte de la mondialisation. Aussi, comme les travailleurs

<sup>1</sup> C'est-à-dire tenant compte, tout à la fois, de l'interdépendance, des synergies entre objectifs et des possibilités du pays ainsi que des préférences des partenaires sociaux.

<sup>2</sup> Il pourrait être jugé souhaitable d'étendre la formulation des différents objectifs contenus dans la Déclaration de Philadelphie à d'autres éléments permettant de prendre en considération des évolutions plus récentes.

l'ont proposé en mars 2006, un éventuel document faisant autorité devrait-il souligner que tirer parti des opportunités de progrès offertes par la mondialisation pour atteindre les objectifs énumérés dans la Constitution implique des efforts tripartites délibérés et persévérants dans le cadre d'une politique au service du développement.

146. Le fait que cette volonté puisse exprimer le consensus d'une assemblée qui possède la caractéristique unique de regrouper l'ensemble des gouvernements et les représentants des deux principaux groupes d'acteurs de l'économie productive serait de nature à assurer à un tel document un impact certain auprès des décideurs et de l'opinion publique. Cela n'appelle pas pour autant de longs développements. Une série de mesures concrètes seraient sans doute plus éloquentes qu'une longue déclaration pour convaincre les «décideurs» et l'opinion publique de la portée et du sérieux de cette détermination nouvelle affichée par l'Organisation. La signification de ces mesures pourrait néanmoins être utilement éclairée et renforcée par le moyen d'un éventuel préambule, ainsi que l'annexe 1 en fournit une illustration possible.

iii) *Adresser un signal dans le cadre de la réforme des Nations Unies*

147. Les réformes à mettre en place au titre d'un «système unique des Nations Unies» se sont intensifiées et il existe un large consensus quant à la nécessité d'une cohérence politique plus forte parmi les institutions, fonds et programmes des Nations Unies ainsi que d'une coopération interinstitutions renforcée pour la mise en œuvre et l'harmonisation de ce processus, notamment dans les pays. Dans ce contexte, le moment semblerait bien choisi de faire connaître les efforts et la détermination que déploie l'OIT pour renforcer sa propre efficacité par la rationalisation de ses activités et l'utilisation de ses moyens au service d'objectifs dont la pertinence a été reconnue dans l'ensemble du système<sup>3</sup>.

148. Le fait que, peu après la déclaration du Conseil économique et social<sup>4</sup>, la plus ancienne institution spécialisée exprime sa volonté et sa capacité de se réformer et de rationaliser ses pratiques autour d'un objectif intégré tant au niveau local (sous la forme des PPTD) que global, et face à un profond changement de circonstances, ne saurait manquer de faire passer un message symbolique fort dans l'ensemble du système. En outre, l'accent qui serait mis sur la contribution essentielle que le travail décent peut apporter à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'éradication de la pauvreté, ne pourrait manquer de susciter l'attention.

149. L'une des implications institutionnelles intéressantes d'un éventuel «document faisant autorité» serait de permettre à l'OIT, après avoir lancé le concept et l'avoir fait reconnaître, d'établir à son profit un titre sur son utilisation dans d'autres contextes, comme une sorte de «marque de fabrique». Dans cette perspective le Conseil des chefs de secrétariat, suite aux actions prises par l'Assemblée générale et l'ECOSOC, en 2005 et 2006, a approuvé (avril 2007) une panoplie d'outils préparée par le Bureau en liaison

---

<sup>3</sup> Le rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement: «Unis dans l'action» est l'effort le plus récent dans le sens de la réforme. Le mouvement s'est amorcé dès 1997 avec le rapport du Secrétaire général: *Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes* (A/51/950), approuvé par l'Assemblée générale (A/RES/52/12). Voir également la Déclaration du Millénaire (2000) (A/RES/55/2); le rapport du Secrétaire général: *Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement* (A/57/387) (2002); le rapport du Secrétaire général: *Dans une liberté plus grande* (2005); ainsi que le Document final du Sommet mondial de 2005 (adopté par l'Assemblée générale: A/RES/60/1). Voir pour des développements récents (2006): la création du Conseil des droits de l'homme (A/RES/60/251) ou encore le rapport du Secrétaire général: *Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale*, sur la gestion du secrétariat, approuvé par l'Assemblée générale (A/RES/60/283).

<sup>4</sup> Déclaration ministérielle de l'ECOSOC, *op. cit.*

avec d'autres institutions pour leur permettre de suivre et d'évaluer leur politique à la lumière des quatre objectifs du travail décent.

iv) *Du point de vue de l'opinion publique*

150. Si l'OIT a plutôt bien réussi au cours des dernières années à renforcer son image et son influence au sein du système multilatéral – grâce, notamment, à ses efforts pour centrer son action autour de quatre objectifs stratégiques et de la notion de travail décent –, cela n'a pas été le cas dans de nombreux pays. Un examen critique des raisons pour lesquelles les réussites et le potentiel de l'OIT restent méconnus devrait aussi tenir compte du fait que, au fil des années, sa mission s'est quelque peu fragmentée en un grand nombre d'activités parcellaires, ayant peu de liens entre elles. Bien que cette tendance se soit inversée à partir du Sommet social de 1995, et ensuite avec l'adoption de la Déclaration de 1998 et la stratégie du travail décent, regagner visibilité et reconnaissance publique nécessite des années d'efforts.

151. L'adoption d'un document faisant autorité fournirait une bonne occasion d'accélérer ce processus de reconstruction de l'image internationale de l'Organisation et contribuerait de manière significative au renforcement de ses capacités. Les efforts en vue de renforcer la capacité institutionnelle de l'OIT ne peuvent porter de fruits sans un soutien public plus important. Une meilleure compréhension par le grand public de la pertinence accrue, dans le contexte actuel, de la raison d'être de l'Organisation, y compris l'importance de la méthode tripartite, est susceptible de susciter un soutien politique, technique et financier plus important. L'expérience a démontré que, face à la mondialisation, il n'existe pas de formule miracle ni de solution définitive aux risques et au potentiel qu'elle comporte, mais qu'il convient, en s'appuyant sur le dialogue tripartite, de déployer des efforts constants pour assurer ce progrès pour le développement durable de chaque pays. Le travail décent est l'outil stratégique permettant d'atteindre cet objectif. Un «document faisant autorité» pourrait aider l'OIT à capitaliser sur ses efforts de consolidation et d'intégration, qui montrent déjà toute leur valeur sur le plan institutionnel.

v) *Offrir une base à un éventuel mécanisme d'examen des politiques par les pairs*

152. A la lumière de l'expérience passée des études par pays dans le cadre de la dimension sociale de la mondialisation, un mécanisme d'examen par pays, sur la base d'une participation tripartite volontaire des Membres concernés, pourrait être établi par une décision ad hoc du Conseil d'administration. Ce type d'études permettrait de promouvoir une meilleure compréhension empirique des synergies existantes entre les différents objectifs stratégiques. Il est toutefois important de bien distinguer entre compréhension empirique – qui peut contribuer à une fertilisation mutuelle des expériences et des solutions – et plaidoyer – dont le but est d'encourager plus activement les Membres à emprunter telle ou telle voie pour parvenir à une politique intégrée, et qui peut impliquer une certaine forme de pilotage normatif. Ayant cette distinction à l'esprit, il apparaît que l'établissement d'un mécanisme d'examen des politiques ou d'examen par les pairs, dont le but serait non seulement d'encourager les Membres à poursuivre une politique de travail décent, mais aussi de créer un cadre dans lequel ils auraient la possibilité d'examiner et d'appuyer de façon mutuelle leurs efforts, impliquerait de mettre en place, sous une forme ou sous une autre, un cadre normatif approprié.

153. Il n'y a pas lieu de trancher dès à présent la question de savoir si un tel cadre pourrait être établi par un instrument contraignant – à l'instar du mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC, établi par traité – ou s'il serait loisible de recourir à un instrument non contraignant du type recommandation. Deux observations

peuvent cependant donner matière à réflexion à cet égard. D'une part, la recommandation (n° 70) sur la politique sociale dans les territoires dépendants, 1944 (retirée), qui a ouvert la voie à la convention n° 117, prévoyait à l'article 3<sup>5</sup> une forme intéressante de suivi intégré des politiques. D'autre part, si le document faisant autorité devait prendre la forme d'un texte promotionnel non contraignant d'application universelle, cela n'exclurait en rien la possibilité d'établir parallèlement un mécanisme conventionnel pour ceux des Membres qui accepteraient d'aller plus loin et de participer volontairement à des examens de politiques, en acceptant certes les contraintes qui y sont liées, mais aussi les bénéfices éventuels.

## B. Formes possibles d'un «document faisant autorité» et différences existant entre elles

### 1. Options possibles pour 2007

154. Il importe de rappeler deux considérations essentielles pour placer dans la perspective appropriée la question des formes possibles d'un document faisant autorité.

155. La première est que la question qui fait l'objet de ce rapport a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence de 2007, en vue d'une discussion générale. Ce cadre juridique permet un débat qui doit normalement déboucher sur l'adoption d'un texte, lequel pourrait revêtir soit la forme de conclusions, soit celle d'une résolution, soit éventuellement celle d'une déclaration. Il n'autorise cependant pas l'adoption d'un instrument normatif proprement dit (convention ou recommandation), qui exigerait que la Conférence soit préalablement saisie d'une question spécifique à cet effet, soit à sa session de 2008, soit à une session ultérieure. S'il a été noté au cours des consultations que cette option ne pouvait être exclue, il a été entendu très clairement qu'elle ne pourrait être mise en œuvre que si un consensus approprié se dessinait en ce sens lors de la discussion de 2007. Bien qu'il ne soit pas question d'anticiper sur ces discussions, il paraît néanmoins utile de rappeler les paramètres essentiels du choix entre conclusions, résolution et déclaration.

156. La différence entre conclusions et résolution n'est pas nettement tranchée. Dans la pratique de l'OIT, on peut dire grosso modo que des conclusions reflètent le résultat de la confrontation des points de vue sur l'ensemble du sujet, tandis qu'une résolution reflète généralement le résultat de la confrontation des points de vue sur un aspect du sujet, à partir d'un texte dont l'initiative a été prise par un ou plusieurs membres d'une commission, sur la base de l'article 63 du Règlement de la Conférence<sup>6</sup>. Cette différence ne signifie cependant pas que l'on puisse établir une quelconque hiérarchie sur le plan juridique entre ces deux textes.

157. La forme d'une «déclaration» est beaucoup plus exceptionnelle. Comme le rappelait, en se fondant sur la pratique de l'OIT comme sur celle des Nations Unies, le rapport VII contenant le projet de Déclaration relative aux principes et droits

---

<sup>5</sup> Article 3: «Tout Membre de l'Organisation devrait, s'il approuve la présente recommandation, notifier au Directeur du Bureau international du Travail son acceptation des principes généraux énoncés dans la partie I de l'annexe; il devrait lui communiquer, dans le plus bref délai possible, les détails des mesures prises en vue de rendre effectives les normes minima énoncées dans la partie II de l'annexe, à l'égard de chaque territoire dépendant relevant de lui, et devrait ultérieurement présenter au Bureau international du Travail, conformément à ce que décidera le Conseil d'administration, des rapports exposant les mesures prises pour mettre la recommandation en application.»

<sup>6</sup> Sans préjudice du fait que l'article 15 du Règlement de la Conférence dispose qu'une résolution peut être introduite en plénière.

fondamentaux au travail (1998), une déclaration a pu être définie comme «un instrument formel et solennel, qui se justifie en de rares occasions, quand on énonce des principes ayant une grande importance et une valeur durable»<sup>7</sup>. Les diverses déclarations adoptées par la CIT jusqu'à ce jour (Philadelphie, Egalité des chances pour les femmes au travail<sup>8</sup>, Apartheid, Droits et principes fondamentaux) l'ont toujours été dans le cadre d'une question formellement inscrite à l'ordre du jour pour discussion générale. La Déclaration de Philadelphie représente évidemment un cas unique car, après avoir été adoptée en 1944 dans le cadre d'une question formelle (non normative) à l'ordre du jour, elle fut incorporée à la Constitution dans la fournée des amendements constitutionnels de 1946<sup>9</sup>.

158. Comme on peut le voir, rien ne distingue radicalement ces différentes formules sur le plan de leur portée juridique. La différence se situe plutôt sur le plan de leur portée politique et symbolique. Qu'en est-il alors de la différence entre tout document adopté dans le cadre d'une discussion générale et un instrument normatif promotionnel?

## 2. Différence de portée juridique entre un document faisant autorité adopté dans le cadre d'une discussion générale et un éventuel instrument normatif (qui ne serait envisageable qu'après 2007)

159. Pour les raisons évoquées plus haut dans ce rapport, la comparaison sera établie exclusivement entre la portée juridique du document «acté» dans le cadre d'une discussion générale, sous la forme de conclusions, d'une résolution ou déclaration, et la forme non contraignante d'instrument normatif que représenterait une recommandation internationale du travail.

160. La principale différence tient évidemment au fait que la nature juridique d'une recommandation ainsi que ses conséquences sont parfaitement définies et ne prêtent à aucune discussion, alors que la portée juridique d'une déclaration telle que celle de 1998 a pu encore donner lieu à débats et soulever certaines questions – encore récemment à la Conférence maritime de 2006. Ce statut juridique, qui s'assoit sur une procédure d'adoption soumise à l'exigence constitutionnelle d'une majorité des deux tiers (alors que l'adoption d'une déclaration est théoriquement concevable avec une majorité simple, même si d'un point de vue politique cette hypothèse apparaît peu probable), fait que la recommandation doit être considérée comme ayant formellement préséance sur un texte adopté dans le cadre d'une discussion générale quelle que soit sa dénomination. Ainsi, une recommandation ne pourrait être modifiée ou retirée que par une autre recommandation ou par une convention ultérieure adoptée à la même majorité, alors que l'on peut au moins théoriquement concevoir que des conclusions ou même une déclaration adoptées dans le cadre d'une discussion générale puissent être ultérieurement contredites par un instrument normatif.

161. Cette conclusion appelle cependant la nuance importante que voici: le corollaire du fait que la recommandation a un statut juridique bien délimité est que sa portée juridique restera inchangée dans le temps, quel que puisse être son contenu. Cela n'est pas nécessairement le cas d'un texte adopté avec une solennité délibérément renforcée et par consensus, sous forme de déclaration, dans le cadre d'une discussion générale. Etant

<sup>7</sup> BIT : *Examen d'une éventuelle déclaration de principes de l'Organisation internationale du Travail relative aux droits fondamentaux et de son mécanisme de suivi approprié*, rapport VII, Conférence internationale du travail, 86<sup>e</sup> session, Genève, 1998 (chap. III).

<sup>8</sup> Contrairement aux autres, cette déclaration (1975) n'implique aucun suivi.

<sup>9</sup> La Déclaration de 1998 a pour sa part l'originalité de consacrer une section spécifique relative à son suivi.

admis que la Conférence n'est pas censée donner d'interprétation authentique de la Constitution, la pratique engendrée par une déclaration peut néanmoins acquérir la valeur d'une véritable pratique constitutionnelle opposable aux Membres. La question de savoir si un texte tel que celui de la Déclaration de 1998 avait pu conférer aux droits et principes fondamentaux le statut de droit coutumier, de *jus cogens* ou de principes généraux du droit, a par ailleurs fait l'objet de pas mal de spéculations entre spécialistes, sur lesquelles il ne paraît pas nécessaire de s'attarder ici.

162. La différence la plus manifeste qui s'attache à cette différence de statut juridique se rapporte *aux obligations pratiques qui en découlent*.

### 3. Différence de conséquences pratiques

163. Dans le cas de la recommandation, ces conséquences sont parfaitement définies par la Constitution. Il s'agit du suivi dont les recommandations font en principe l'objet en vertu de l'article 19 de la Constitution. Bien que non contraignante, l'adoption d'une recommandation impose en effet une double obligation à l'ensemble des Membres: d'abord, une obligation de soumission à l'autorité compétente (19.6 *b*) qui peut ouvrir la voie d'une «transformation» de son contenu en législation nationale; ensuite, l'obligation «résiduelle», prévue à l'article 19.6 *d*), qui impose en principe aux Membres de répondre aux demandes du Conseil visant à connaître de temps à autre «dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la recommandation».

164. L'article 19 offre, on l'a vu, un outil remarquable et sans doute insuffisamment exploité<sup>10</sup>. Les ressources de cet article peuvent très bien être mises au service de certaines des réformes envisagées dans le présent rapport, sans faire nécessairement appel pour cela au support d'un nouvel instrument normatif. Ainsi, le Conseil d'administration pourrait-il faire usage de la très grande latitude que lui laisse l'article 19, paragraphes 5 *e*) et 6 *d*), pour obtenir, aux fins d'examens périodiques, des informations relatives aux instruments pertinents du point de vue de l'objectif considéré (*mutatis mutandis*, comme il l'a fait dans le cadre du suivi de la Déclaration de 1998)<sup>11</sup>.

165. Il importe de relever – mais sans entrer dans des détails qui seraient prématurés à ce stade – que, si le choix devait s'orienter vers un instrument normatif de type «recommandation», cette option normative n'exclurait pas pour autant de prévoir un système de suivi ad hoc. Il serait concevable, et peut-être même recommandable, d'incorporer ce dernier à la recommandation elle-même afin de préciser les modalités relativement complexes que devrait revêtir la mise en œuvre du suivi pour servir correctement les objectifs visés<sup>12</sup>.

166. Il importe d'attirer l'attention sur un dernier aspect pratique du choix. Comme indiqué plus haut, la possibilité de donner une forme «normative» au document faisant autorité signifie que la mise au point de ce document devrait être repoussée à 2008. En

---

<sup>10</sup> Cela est vrai aussi en ce qui concerne sa variante «convention» (art. 19.5 *e*) et sa variante «recommandation» (art. 19.6 *d*)).

<sup>11</sup> Il faut toutefois rappeler qu'un instrument normatif, même s'il est de caractère non contraignant comme ce serait le cas pour une recommandation, permettrait néanmoins d'établir un système d'«examen par les pairs» en tant qu'élément d'un suivi intégré à la recommandation, alors que cela semblerait plus difficilement concevable dans le cadre d'une déclaration.

<sup>12</sup> A noter à cet égard que, de manière tout à fait pertinente pour notre propos, la recommandation (n° 70) sur la politique sociale dans les territoires dépendants, 1944, adoptée deux jours après la Déclaration de Philadelphie, en 1944, disposait que les pays ayant accepté la recommandation devaient communiquer les «détails» des mesures prises en vue de rendre effectives les normes et faire ultérieurement rapport au BIT.

même temps, étant donné la diversité et la difficulté des sujets abordés, outre l'exigence du consensus, il semblerait judicieux d'aller au-delà du temps limité d'une seule session en 2007. La tenue de consultations préliminaires entre la publication de ce rapport et sa discussion à la Conférence pourrait être très utile pour préparer efficacement la discussion; il paraît toutefois peu réaliste de penser qu'elles seront suffisantes pour conclure les travaux en 2007.

## Observations finales

---

167. Ce rapport s'est efforcé de fournir des éléments concrets permettant de stimuler la réflexion, qui revêt une portée et une signification probablement sans précédent depuis la Conférence de l'OIT de 1944 à Philadelphie. Mais il va de soi qu'il ne prétend pas présenter une analyse exhaustive de tous les aspects d'un sujet aussi vaste.

168. Cette richesse du sujet est précisément ce qui fait le défi majeur de la discussion, si celle-ci veut aboutir à des résultats utiles pour le renforcement des capacités de l'OIT. Pour ce faire, il convient qu'elle soit suffisamment «focalisée», de manière à fournir au Bureau des lignes directrices claires concernant les réformes qui pourraient réunir un consensus indispensable, comme indiqué dans la préface.

169. Bien qu'il soit envisageable que cette discussion trouve son prolongement lors d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail, il est essentiel de disposer de telles orientations avant d'engager un nouveau cycle de discussions.

170. Il est apparu à cet égard que les quatre éléments ci-après seraient de nature à faciliter cette tâche:

- le premier est l'annexe 1, dont il a déjà été fait mention dans ce rapport. A la lumière des différentes questions soulevées au cours des dernières semaines, le Bureau est parvenu à la conclusion qu'il serait important, pour aider à «focaliser» la discussion, d'aider les mandants tripartites à visualiser de façon plus «stratégique» ses résultats possibles en les présentant dans cette annexe 1 sous forme d'«éléments essentiels». Il est important d'avoir présent à l'esprit le fait que ceci ne préjuge en aucune manière des résultats de la discussion. Il s'agit simplement de susciter le débat sur ce que pourraient être les réformes de gouvernance les plus importantes (et d'autres secondaires), de façon à dégager celles qui pourraient faire l'objet du consensus nécessaire;
- le deuxième est une liste de questions possibles (annexe 2), qui pourrait aider la commission compétente à mener ses travaux de façon active et cohérente. Cette liste fait en quelque sorte le lien entre le rapport et les résultats possibles résumés dans l'annexe 1;
- le troisième consisterait à utiliser le temps imparti entre la publication du rapport et la Conférence de la manière la plus productive possible en tenant de nouvelles consultations informelles au sein des groupes concernés et parmi eux. Il doit toutefois être clair que ces consultations ne peuvent ni préjuger des futures discussions de fond, qui relèvent de la seule prérogative de la Conférence, ni les anticiper. Mais ces consultations pourraient incontestablement être utiles pour déblayer le terrain en vue de démarrer rapidement le travail de fond de la commission, en évitant de consacrer un temps déjà limité à des questions de procédure;



- enfin, et dans le souci d'aider à «focaliser» la discussion, il est important de bien rappeler ce qui est attendu de la Conférence: fournir des lignes directrices sur les questions et réformes pouvant faire l'objet d'un consensus. Il ne s'agit en aucune manière d'engager une discussion approfondie sur les modalités éventuelles de ces réformes/actions. Comme il ressort de l'annexe I, il reviendrait plutôt au Conseil d'administration, le moment venu, de tirer les conséquences dudit consensus et de réfléchir à la manière dont les réformes/solutions décidées pourraient être mises en œuvre pour le plus grand bénéfice de l'Organisation, au cours de son deuxième siècle d'existence, de ses mandats et d'un nombre toujours croissant de travailleurs.

# Annexe I

---

## Matériaux pouvant servir à l'édification d'un éventuel «document final»

### Introduction

Références possibles:

- ❑ aux efforts déployés avec succès dans le passé par l'OIT pour fortifier sa capacité de remplir son mandat face à un changement de circonstances (par exemple, Déclaration de Philadelphie, Déclaration de 1998);
- ❑ à l'importance que revêt, pour la poursuite d'une mondialisation durable fondée «sur une participation équitable aux fruits du progrès», une OIT rendue plus efficace;
- ❑ aux attentes suscitées par la stratégie du travail décent en tant que composante essentielle de la réalisation des objectifs de développement internationalement acceptés, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement.

#### I. Objectif possible: encourager les Membres à intégrer leurs efforts dans une politique cohérente du travail décent

En vue de concilier avec davantage d'efficacité objectifs de justice sociale et développement économique durable dans le contexte du nouveau millénaire, les Membres de l'OIT devraient, en fonction des contraintes et des besoins spécifiques qui sont les leurs, s'attacher à intégrer dans une politique globale cohérente pour le travail décent l'ensemble des efforts qu'ils déploient pour honorer les engagements et promouvoir les objectifs auxquels ils ont souscrit dans le cadre de l'OIT, et ce de la manière suivante.

#### A. Matières à prendre en compte pour l'élaboration d'une politique du travail décent

- ❑ En formulant une telle politique pour le travail décent, les Membres devraient dûment prendre en compte les objectifs spécifiques énoncés dans la Constitution (y compris son ancien article 41), la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration de 1998, tels qu'ils sont regroupés autour des quatre objectifs stratégiques et explicités dans les instruments correspondants de l'OIT<sup>1</sup>.

#### B. Manière de les prendre en compte

Afin d'optimiser l'impact de l'ensemble des efforts qu'ils déploient pour mettre en œuvre les objectifs rappelés ci-dessus, les Membres devraient:

- ❑ tenir compte du fait que ces objectifs:
  - i) ont vocation à s'appliquer à tous les travailleurs quel que soit leur statut;

---

<sup>1</sup> A savoir: plein emploi productif, principes et droits fondamentaux au travail en tant que «droits habilitants», sécurité et santé au travail, mesures visant à assurer progressivement la sécurité sociale selon les possibilités nationales, conditions de travail décentes.

- ii) sont complémentaires et interdépendants, et devraient être mis en œuvre de front pour profiter pleinement des synergies qui existent entre eux ainsi qu'avec une croissance économique durable;
- rester libres de déterminer en toute autonomie à quel rythme il leur est possible de progresser vers chacun de ces objectifs, ainsi que le poids spécifique qu'il convient de leur accorder à un moment donné, en fonction des capacités du pays et des préférences collectives, telles qu'elles peuvent librement s'exprimer par le truchement des organisations représentatives des intéressés, comme envisagé ci-après;
- tenir compte, à la lumière de la Constitution de l'OIT et de la Déclaration de Philadelphie, de la solidarité nécessaire à l'égard des autres Membres dans la poursuite de ces objectifs et l'éradication de la pauvreté;
- garder à l'esprit qu'il serait souhaitable que les efforts auxquels ils pourraient se livrer conformément aux principes ci-dessus se traduisent dans un score équilibré de ratifications et/ou de mise en œuvre des instruments de l'OIT.

## II. Mesures concrètes qui pourraient être prises en vue de l'élaboration d'une politique du travail décent

### A. Par l'OIT

Pour donner effet à «l'obligation solennelle» prise par l'Organisation en vertu de la Déclaration de Philadelphie, l'OIT devrait envisager:

- de procéder à intervalles réguliers, dans le cadre d'une question récurrente à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, à l'examen des tendances pertinentes et des besoins réels des Membres en rapport avec chacun des objectifs stratégiques en vue: d'identifier, sur la base de discussions tripartites appropriées, les priorités à retenir pour des actions futures; d'optimiser la valeur et l'impact de la contribution de l'OIT aux efforts que déploient ses Membres vers ces objectifs par la mobilisation de tous les moyens d'action appropriés, y compris les ressources budgétaires nécessaires;
- de promouvoir une plus grande cohérence entre la mise en œuvre des objectifs du travail décent et les objectifs économiques, à travers:
  - i) une meilleure compréhension empirique des synergies par l'analyse et la «fertilisation mutuelle» des expériences nationales dans un cadre institutionnel approprié à établir par le Conseil d'administration, sur la base d'un accord tripartite avec les pays concernés;
  - ii) la rationalisation des efforts de coopération technique en vue d'aider les Membres qui le souhaitent à agir de manière plus cohérente pour la promotion des objectifs stratégiques en développant une politique intégrée du travail décent, y compris par le truchement des programmes par pays de promotion du travail décent;
  - iii) le développement de la coopération avec d'autres organisations internationales sur des questions d'intérêt commun dans l'accomplissement de leurs mandats et objectifs respectifs, notamment en matière d'emploi, en faisant en sorte de faciliter et d'encourager, par des arrangements appropriés, leur participation active aux discussions et efforts visant à mettre en œuvre les objectifs visés par le présent document;
- d'apporter toute aide appropriée ou qui pourrait lui être demandée en vue de promouvoir une plus grande solidarité dans la mise en œuvre des objectifs du travail décent parmi ses Membres;
- d'explorer de quelle manière il serait possible, par le truchement des organisations nationales et internationales de travailleurs et d'employeurs, de mobiliser d'autres ressources, expériences et expertises susceptibles d'aider à renforcer la capacité de l'OIT de fournir des conseils pertinents et un appui utile à ses Membres.

## B. Par les Membres de l'OIT

En tenant compte des objectifs et de la démarche esquissée ci-dessus, les Membres de l'OIT devraient, après des consultations appropriées avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, s'attacher à:

- ❑ définir et ajuster à intervalles réguliers, en tenant compte des possibilités et particularités nationales, une politique du travail décent reflétant les objectifs et principes de mise en œuvre ci-dessus;
- ❑ établir, le cas échéant avec l'aide de l'OIT, des indicateurs appropriés pour évaluer l'impact d'une telle politique;
- ❑ mettre en place des mécanismes appropriés pour assurer la cohérence nécessaire entre la politique ainsi définie et les vues ou positions que leurs représentants dûment autorisés peuvent être appelés à prendre sur des questions connexes au sein des organisations internationales ou des réunions internationales où ils sont représentés;
- ❑ promouvoir, le cas échéant avec l'appui de l'OIT, les objectifs et les préoccupations relatives au travail décent dans le cadre des accords multilatéraux, régionaux ou autres, auxquels ils peuvent être parties.

## III. Suivi éventuel (selon la nature et la forme que pourrait prendre le «document final»)

- ❑ Le présent document devrait être communiqué aux Membres en vue de prendre toute action appropriée selon l'article 19.6 a) <sup>2</sup> de la Constitution, de lui assurer une diffusion aussi large que possible compte tenu de l'éventail des sujets qu'il aborde et de faire rapport, de manière appropriée, selon ce qui est prévu ci-dessous.
- ❑ Le Bureau devrait également assurer la diffusion de ce document dans d'autres cercles potentiellement intéressés.
- ❑ Les règles et pratiques existantes de l'OIT devraient être revues et ajustées en tant que de besoin par le Conseil d'administration, en particulier:
  - i) en vue de donner suite aux conclusions de la Conférence au terme des examens périodiques cycliques et de les traduire de manière concrète sur le plan budgétaire;
  - ii) en vue d'établir un mécanisme grâce auquel les Membres pourraient volontairement partager et tirer les leçons d'expériences nationales relatives à la mise en œuvre d'une politique du travail décent combinant les différents objectifs stratégiques, comme envisagé dans le présent document.
- ❑ Des dispositions devraient être prises pour permettre d'évaluer, à intervalles devant être fixés par le Conseil d'administration, l'impact du présent document, les résultats obtenus et les imperfections possibles.

---

<sup>2</sup> A supposer que le «document faisant autorité» puisse finalement prendre la forme d'un instrument non contraignant, par exemple une recommandation avec suivi intégré.

## Annexe II

---

### Liste de questions que la Conférence pourrait souhaiter aborder

- I. Questions ayant trait à l'opportunité/aux modalités d'une amélioration de la gouvernance institutionnelle de l'OIT
- *Nécessité et modalités d'un renforcement de la gouvernance «verticale»* entre les besoins et les moyens mis en œuvre au service de chacun des quatre objectifs stratégiques; opportunité d'introduire un système de rapports cycliques relatif à chacun des objectifs stratégiques comme outil de réalisation d'une meilleure intégration «verticale» entre les besoins et les moyens, ainsi qu'entre la demande et l'offre de questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail.
  - *Nécessité et modalités d'une assistance aux Membres pour le renforcement de la gouvernance «transversale»* entre les différents objectifs:
    - par une approche intégrée des programmes par pays de promotion du travail décent;
    - par la meilleure compréhension empirique des synergies sur la base des études par pays;
    - par des activités de plaidoyer/des examens par les pairs.
- II. Questions ayant trait à l'opportunité/aux modalités d'une amélioration de la «gouvernance externe» entre les Membres par le biais d'une politique cohérente de promotion du travail décent
- *Nécessité*: adoption par les Membres d'une approche plus cohérente des objectifs stratégiques en tant que partie intégrante de l'amélioration de l'efficacité globale dans la poursuite des objectifs de l'OIT.
  - *Objectifs/principes* d'une telle politique: promouvoir une approche universelle et interdépendante de la réalisation des quatre objectifs stratégiques, tout en respectant l'autonomie de chaque Membre par rapport à des résultats spécifiques.
  - *Contenu/modalités* de la politique: sujets à traiter et manière de le faire (consultations tripartites).
- III. Questions ayant trait à l'adoption éventuelle d'un «document faisant autorité»
- *Opportunité/nécessité* (concernant la mise en œuvre de la partie II ci-dessus).
  - *Forme*: choix entre une solution normative et une solution promotionnelle non normative.

- *Calendrier.*
- *Suivi éventuel.*

#### IV. Autres questions que la Conférence pourrait examiner en vue d'un suivi éventuel par le Conseil d'administration touchant le rôle/l'influence de l'OIT sur la scène internationale

Opportunité de charger les commissions compétentes du Conseil d'administration de poursuivre les discussions sur:

- *l'examen périodique des éléments nouveaux présentant un intérêt pour les objectifs et les normes de l'OIT dans les accords multi/birégionaux;*
- *l'élaboration d'un cadre ou d'une politique institutionnel(le) pour mobiliser l'intérêt/l'appui des organisations internationales actives dans les domaines économique, financier et commercial pour l'élaboration d'une politique cohérente du travail décent chez les Membres;*
- *la possibilité d'encourager d'autres acteurs à soutenir les efforts déployés par l'OIT pour renforcer la capacité institutionnelle de ses Membres et à y participer.*