

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Répercussions de la Déclaration sur la justice sociale sur la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi**Introduction**

1. La Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (la Déclaration sur la justice sociale) marque un tournant décisif dans l'histoire de l'Organisation. Elle définit les principes, la méthode de mise en œuvre et la portée de la mission que l'OIT entend mener à bien dans cette période de mondialisation et comporte un programme de suivi visant à «déterminer les moyens avec lesquels l'Organisation appuiera les efforts déployés par ses Membres pour traduire leur engagement relatif à la réalisation des quatre objectifs stratégiques qui revêtent de l'importance pour la mise en œuvre du mandat constitutionnel de l'Organisation...». Au regard de la situation présente qui exige que l'on réponde à la crise mondiale avec autant de rapidité que d'efficacité, la Déclaration, qui lance un appel pressant en faveur de stratégies efficaces et intégrées, est un document du plus haut intérêt.
2. Dans le cadre d'une adaptation des pratiques institutionnelles et de la gouvernance en vue d'améliorer l'efficacité du travail de l'OIT, la Déclaration sur la justice sociale met en place, au sein de la Conférence internationale du Travail, un dispositif de discussions récurrentes se rapportant à chacun des quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent. A sa 303^e session (novembre 2008), le Conseil d'administration a décidé que l'emploi serait la première question récurrente examinée par la Conférence en 2010.
3. A cette occasion, la Conférence examinera les difficultés que les Membres doivent affronter dans le domaine de l'emploi, les mécanismes et les politiques permettant de «placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques sociales» ainsi que les moyens permettant au Bureau, aux Etats Membres et aux partenaires sociaux de mener une action commune à cette fin. Les questions essentielles auxquelles la Conférence devra répondre sont notamment les suivantes: qu'attend-on de l'Organisation dans le domaine de l'emploi, notamment dans un contexte mondial de crise économique et de crise de l'emploi? Quelles méthodes l'Organisation utilise-t-elle pour identifier les besoins des mandants et y répondre en s'adaptant aux différents contextes nationaux? Comment le Bureau évalue-t-il, compare-t-il, examine-t-il collégialement et mesure-t-il l'impact des politiques de l'emploi et de ses propres interventions? Quels sont les points forts et les insuffisances de l'offre de l'OIT dans un marché très concurrentiel où beaucoup d'institutions mettent en place des services de recherche et de conseils sur les questions

d'emploi et de marché du travail et où l'offre en la matière n'a jamais été aussi abondante et compétitive? Comment l'intégration parmi les objectifs stratégiques peut-elle être améliorée sur le plan pratique et théorique?

4. Comme l'a demandé la commission, le présent document analyse à la lumière de la Déclaration sur la justice sociale les stratégies et les pratiques institutionnelles touchant à la mise en œuvre des composantes relatives à l'emploi de l'Agenda global pour l'emploi et présente les nouvelles orientations stratégiques envisageables. Ce document complète le plan de mise en œuvre de la Déclaration sur la justice sociale en analysant dans le détail les principales questions se rapportant à l'objectif stratégique de l'emploi. Si l'on se réfère à la Déclaration sur la justice sociale, l'Agenda global pour l'emploi a, entre autres missions essentielles, celle d'intégrer les quatre objectifs stratégiques de façon cohérente et efficace. Des suggestions sur la manière de renforcer cette intégration sur le plan théorique et pratique seront examinées aux paragraphes 24 à 31 ci-après.
5. Un document similaire portant sur la sécurité sociale, l'une des deux principales composantes de la protection sociale, pourrait être présenté à la prochaine session de la commission. Ce document donnerait un premier aperçu de l'analyse détaillée qui sera soumise à la Conférence en 2011 dans le cadre de son examen de la question récurrente sur la sécurité sociale

I. Autres faits nouveaux et nécessité de repenser les activités de l'OIT sur l'emploi, y compris la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi

6. Outre la Déclaration sur la justice sociale, un certain nombre d'évolutions conduisent le Bureau à revoir ses méthodes de travail non seulement au niveau de l'Agenda du travail décent dans son ensemble, mais également dans le domaine de l'emploi et de ses relations avec d'autres objectifs stratégiques.
7. Première évolution: les tendances négatives persistantes à long terme et les résultats insatisfaisants des marchés du travail. Seuls quelques pays sont parvenus à afficher des taux de croissance élevés et durables et, sans une croissance d'un niveau équivalent, on ne peut s'attendre à ce que les résultats du marché du travail s'améliorent nettement. Même dans les pays où la croissance économique a été élevée et durable – par exemple, dans la plupart de ceux qui ont été analysés par la Commission sur la croissance et le développement – les résultats des marchés du travail ont été insatisfaisants. Trop peu d'emplois ont été créés (déclin du contenu en emplois de la croissance) et, parmi ces derniers, les emplois peu productifs et sous-rémunérés ont été beaucoup trop nombreux. Dans beaucoup de cas, les carences des ensembles de mesures les plus courants visant à améliorer les résultats du marché du travail ont été aggravées par un certain nombre d'autres tendances: incertitude généralisée dans le monde du travail des pays développés; marginalisation de certains groupes induite par la mondialisation et accroissement consécutif des inégalités; persistance du chômage des jeunes; exclusion de nombreux pays et groupes de population des bienfaits de la croissance et de la mondialisation.
8. Ce contexte a conduit les Etats Membres à prendre conscience du fait que la seule façon durable de lutter contre la pauvreté est de placer l'emploi et les performances du marché du travail au cœur des politiques économiques et sociales. Il s'agirait ainsi de promouvoir une croissance solidaire, équitable et fortement créatrice d'emplois qui, dès le départ, mettrait l'accent sur la protection sociale et en ferait une composante clé du développement économique. Le paradigme de la réduction de la pauvreté qui sous-tend les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) a progressivement pris la forme d'une approche centrée sur le marché du travail et les prestations sociales en vertu du raisonnement selon

lequel le travail est le seul atout des plus démunis et qu'un processus de croissance qui ne crée pas des emplois de qualité et en plus grand nombre ne parviendrait pas à réduire la pauvreté de façon durable. L'OIT a fortement contribué à l'adoption de cette nouvelle stratégie de développement. En 2005, les Nations Unies ont fait du plein emploi productif et du travail décent un objectif mondial en ajoutant formellement une série d'indicateurs à l'OMD. Depuis, de nombreux pays se sont engagés à intégrer pleinement ces deux éléments dans leurs politiques et stratégies de développement. La Déclaration sur la justice sociale rappelle que cet engagement est essentiel dans la mesure où il constitue l'un des principaux moyens de parvenir à la justice sociale et à une mondialisation équitable.

9. En vertu de cet engagement, les Etats Membres et les partenaires sociaux sont amenés à relever un certain nombre de défis majeurs: que signifie placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales? Quelle combinaison de mesures – mesures macroéconomiques, commerciales, favorisant un environnement propice au développement des entreprises, de formation, de développement des compétences, de renforcement des infrastructures, de santé, de protection sociale et autres politiques (tous les éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi) – est la plus appropriée face à des niveaux de développement et à des contextes politiques et institutionnels différents? Les Etats Membres ont-ils des mécanismes et des processus institutionnels les rendant à même de formuler et de mettre en œuvre des politiques intégrées? De quelle manière l'Agenda du travail décent de l'OIT qui met l'accent sur le dialogue social et le tripartisme est-il capable de les aider à cet égard? Telles sont les questions fondamentales auxquelles sont aujourd'hui confrontés les pays développés, en développement et en phase de transition. L'enseignement que l'on peut, d'ores et déjà, en tirer est que les politiques de l'emploi ne peuvent être efficaces que si elles font partie intégrante de plus vastes stratégies de croissance et de développement.
10. Pour l'OIT, ce changement de cap théorique et pratique signifie que l'Organisation ne peut efficacement conseiller ses mandants sur la politique de l'emploi que si elle dispose d'outils de diagnostic, de statistiques, d'indicateurs et d'une base de connaissances adéquats dans les domaines clés de la politique de l'emploi. Il est donc nécessaire à cet égard que l'OIT renforce ses outils techniques et opérationnels en matière d'emploi et de diagnostics du marché du travail, accroisse ses capacités consultatives en matière de conception et de mise en œuvre efficace des plans d'action et encourage la participation de tous les acteurs concernés à l'élaboration des stratégies nationales en vue de promouvoir des politiques coordonnées et cohérentes visant à générer une croissance solidaire et créatrice d'emplois.
11. Deuxième évolution plus récente: la crise financière et économique qui a pris une ampleur internationale à la fin de 2008 (elle devrait, selon la plupart des experts, s'aggraver en 2009) et touche aussi bien les marchés du travail des pays développés que ceux des pays en développement. La commission est actuellement saisie d'un document distinct sur les mesures prises par l'OIT pour y faire face ¹.
12. Troisième évolution: le nouvel intérêt porté par d'autres organisations internationales aux questions d'emploi, de marchés du travail et de développement. Comme il est dit dans un récent document de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) «l'emploi fait de nouveau partie des priorités de la communauté internationale» ². Deux phénomènes que l'Agenda du travail décent a par ailleurs contribué à créer sont à l'origine de cette évolution: un changement de cap conceptuel et la forte augmentation des

¹ Voir document GB.304/ESP/2.

² J. Jutting, J. Parlevliet et T. Xenogiani: *Informal employment re-loaded*, Centre de développement de l'OCDE, document de travail n° 266 (DEV/DOC (2008)2), janv. 2008, préface.

demandes des mandants. Les Etats Membres sont en effet de plus en plus demandeurs d'aide technique et de conseils sur les questions d'emploi et de marchés du travail. Plusieurs organisations multilatérales et donateurs bilatéraux accordent aujourd'hui une place privilégiée à l'emploi et au travail décent dans leurs politiques de conseils, de coopération et de financement. Beaucoup d'entre eux investissent des montants considérables dans des outils et des produits de renforcement du savoir similaires à ceux de l'OIT. Ce qui pourrait s'apparenter à un succès pour l'OIT a toutefois son revers car les Etats Membres peuvent s'adresser à des institutions concurrentes pour obtenir des services consultatifs sur les questions d'emploi et recevoir des conseils qui ne sont pas toujours compatibles avec les approches tripartites préconisées par l'Organisation. Par exemple, la Banque mondiale a récemment lancé une initiative d'envergure sur l'emploi et la protection sociale dont les activités recourent largement celles de l'Agenda global pour l'emploi et de l'Agenda du travail décent. Cette initiative dénommée «MILES to go» (voir l'encadré) fait de la «mondialisation durable et solidaire» le principe qui sous-tend l'ensemble de ces activités. Le PNUD multiplie également ses activités sur les questions d'emploi. Cette tendance est également de plus en plus courante parmi les donateurs bilatéraux.

13. Bien que l'Agenda du travail décent ait été approuvé au plus haut niveau à l'échelle internationale (Assemblée générale des Nations Unies et Conseil économique et social, etc.), force est de reconnaître que ces organisations – qui coopèrent par ailleurs, dans de nombreux cas, avec l'OIT – ont leur propre mandat, promeuvent leurs propres approches et leurs propres outils et traitent directement avec leurs membres. Leur interface avec les questions d'emploi diffère également de celui de l'OIT. Dans le cas de la Banque mondiale, ce sont les ministères des finances ou les ministères du secteur productif qui font office de points d'entrée. Au PNUD, ce sont, au contraire les ministères de la planification, du commerce, de l'industrie et de l'agriculture. L'offre de services en matière d'emploi n'a jamais été aussi abondante et compétitive à l'échelle mondiale.

Encadré

MILES to go: Recherche d'un paradigme du marché du travail opérationnel pour les pays en développement, Banque mondiale

Cette initiative a pour principal objectif de «mieux intégrer l'emploi dans les programmes de développement en recourant à un paradigme du marché du travail global et opérationnel pour les pays en développement». Selon la Banque mondiale, «ce paradigme qui permettrait d'orienter les décisions stratégiques et d'améliorer les résultats en matière d'emploi fait encore défaut». La Banque mondiale s'emploie actuellement à élaborer ce paradigme du marché du travail opérationnel et intégré dans le cadre une stratégie à deux volets:

- a) *Mise en place d'un cadre pertinent pour aider les pays à élaborer des politiques globales du marché du travail et de l'emploi en vue de créer davantage d'emplois de meilleure qualité.* Ce cadre a été élaboré et intègre les éléments suivants: politiques macroéconomiques, climat de l'investissement, et institutions, réglementation et institutions du marché du travail, formation et compétences, et protection sociale¹. «Tirant parti des différents outils de diagnostic dans des domaines cruciaux pour la croissance de l'emploi, le cadre s'attache à identifier les principaux obstacles à la création d'emplois dans un pays donné, propose les priorités stratégiques et les réformes nécessaires et aide à les mettre en œuvre.» La Banque mondiale a testé le cadre MILES dans plus de 15 pays.
- b) *Lancement d'un programme de recherche parallèle sur «l'emploi et le développement».* La Banque a investi des ressources considérables dans de nombreuses recherches ainsi que dans des partenariats. Ses priorités de recherche recourent en grande partie les thèmes de recherche et les domaines de spécialisation de l'OIT (par exemple, déclin du contenu en emploi de la croissance, normes du travail, dialogue social, économie informelle, etc.).

¹ Ce cadre reprend presque point par point les éléments de l'Agenda global pour l'emploi destinés à promouvoir l'emploi et à améliorer les résultats du marché du travail.

14. En conclusion, si la Déclaration sur la justice sociale, la crise économique et financière mondiale actuelle, les tendances négatives persistantes des marchés du travail (qui se manifestent même dans les pays qui ont affiché des taux de croissance relativement positifs) et le développement de la base de connaissances et des services consultatifs de la Banque mondiale et d'autres institutions sur les questions de marché du travail et d'emploi sont, pour l'OIT, autant d'occasions à saisir pour faire valoir son savoir-faire, elles l'appellent parallèlement à repenser et à recentrer ses activités sur les questions d'emploi et de développement. Pour y parvenir, elle doit au préalable passer en revue sa stratégie actuelle pour en identifier les points forts et les insuffisances.

II. Stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi avant l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale: points forts et faiblesses

15. Depuis l'adoption de l'Agenda global pour l'emploi en 2003, le Bureau a mis en œuvre sa politique de promotion de l'emploi dans le cadre d'une stratégie à deux volets:
- Une politique du marché du travail et de l'emploi intégrée et pertinente du point de vue opérationnel (l'Agenda global pour l'emploi) approuvée par les mandants tripartites en vue d'aider les pays à formuler, à l'aide de divers outils d'élaboration des politiques de l'emploi, des programmes et des stratégies plus détaillées de mise en œuvre de leurs politiques sociales et de l'emploi. L'Agenda global pour l'emploi met l'accent sur des domaines clés de la politique de l'emploi dans le cadre d'une approche intégrée qui examine l'offre et la demande sur le marché du travail, les aspects macro et micro-économiques ainsi que les dimensions qualitatives et quantitatives.
 - Une liste d'outils normatifs touchant à l'emploi (conventions et recommandations) qui inclut la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et 20 autres instruments. Ces outils normatifs qui sont propres à l'approche de l'OIT en matière d'emploi sont largement utilisés pour mener à bien les actions de sensibilisation et de conseil dans le cadre des activités de l'Agenda global pour l'emploi à l'échelle des pays.
 - Une base de connaissances, régulièrement mise à jour grâce à la recherche et aux évaluations ainsi que des réseaux de savoir et de partage des connaissances, qui soutiennent et déterminent la mise en œuvre des éléments précités.
16. Le document «d'orientation» de mars 2006³ sur l'emploi résume en une seule page le cadre de l'Agenda global pour l'emploi, regroupe ses dix éléments clés et les répartit en six grands domaines d'action qui comprennent eux-mêmes des sous-domaines. Il examine, en outre, les relations d'interdépendance entre les concepts de base d'une stratégie de l'emploi et d'autres objectifs stratégiques, fait l'inventaire des outils pour l'élaboration des politiques de l'emploi et souligne la nécessité de différencier les stratégies d'emploi pour les pays situés à divers niveaux de développement. Ce document ainsi qu'un document similaire sur la protection sociale examiné en novembre 2006⁴ sont à la base de la stratégie cohérente de recherche et d'intervention qui a été mise en place par le Bureau.

³ Voir document GB.295/ESP/1/1.

⁴ Voir document GB.297/ESP/7.

17. Dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi, un certain nombre d'orientations stratégiques spécifiques ont également été définies pour améliorer l'efficacité des activités menées dans le domaine de l'emploi. Ces orientations stratégiques sont les suivantes:

- l'identification des quatre grandes priorités: l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales; l'économie informelle; l'emploi des jeunes; la satisfaction des besoins particuliers de l'Afrique;
- un système de pays «prioritaires» et de «coordonnateurs principaux» pour améliorer la fourniture de coopération technique et de conseils sur l'élaboration des politiques ainsi que la coordination entre le siège et le terrain;
- un programme de recherche sur l'emploi mieux ciblé, par le biais d'une série d'initiatives et de processus à l'échelle des secteurs et de l'ensemble du Bureau;
- l'identification des compétences fondamentales permettant de définir les domaines dans lesquels l'OIT pourrait devenir une organisation chef de file et un centre d'excellence;
- l'amélioration de l'évaluation de l'impact des interventions de l'OIT; l'utilisation accrue du cadre de l'Agenda global pour l'emploi par les mandants; et l'amélioration de l'évaluation de l'impact des politiques et des programmes de création d'emplois;
- l'ancrage des activités relatives à l'emploi dans les programmes par pays de promotion du travail décent et la coordination avec les autres objectifs stratégiques;
- les modifications à apporter à l'ordre du jour thématique de la commission et à sa fonction de gouvernance.

18. Les progrès enregistrés dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie ont été inégaux. La section III ci-dessous revient sur ces domaines de façon plus détaillée à la lumière de la Déclaration sur la justice sociale. A la demande de la commission, le Bureau a évalué les progrès accomplis pendant les dix-huit premiers mois de la stratégie de mise en œuvre. Dans le document qui en a résulté⁵ ont été recensés et analysés les points forts et les insuffisances de cette stratégie ainsi que «les difficultés de mise en œuvre et les lacunes dans les connaissances». Un bilan sur la mise en œuvre qui recense les principales réalisations, les difficultés à résoudre et les priorités et mesures proposées pour les activités à venir a également été établi. La base de connaissances sur l'emploi a été examinée dans le document *Review of Research Themes and Knowledge Gaps in the Employment Pillar of the Decent Work Agenda* (octobre 2007).

Points forts

19. Les points forts des activités de l'OIT dans le domaine de l'emploi sont les suivants:

- Les capacités des politiques du marché du travail et de l'emploi. Comme il a été signalé dans les différents documents de la commission et rapports de la Conférence

⁵ Voir document GB.300/ESP/2.

internationale du Travail⁶, ces capacités ont été mobilisées ces récentes années pour aider les Etats Membres et les mandants.

- Les normes relatives à l'emploi et d'autres instruments normatifs sont des points forts propres à l'OIT. Dans le cadre des activités de l'Agenda global pour l'emploi, 21 instruments sont utilisés dans le cadre des activités de sensibilisation et de conseil sur les politiques.
- L'Agenda global pour l'emploi est un cadre puissant de promotion des politiques de l'emploi et des politiques du marché du travail. Comme il a déjà été dit, d'autres institutions utilisent des cadres stratégiques similaires pour leurs activités relatives à l'emploi (par exemple, la Banque mondiale et son programme MILES). Les mandants peuvent utiliser le cadre de l'Agenda global pour l'emploi pour promouvoir l'approche de l'OIT en matière d'emploi auprès des économistes et d'autres ministères que ceux du travail et améliorer ainsi la coordination et la cohérence des politiques sociales et économiques.
- Le tripartisme et le dialogue social à l'échelle nationale. Pour que les politiques de l'emploi soient efficaces, chaque ministère et institution concerné doit assumer sa part de responsabilités dans le cadre de l'approche intégrée prévue par l'Agenda global pour l'emploi. Les ministères du travail, de la planification, du développement et des finances doivent notamment recourir au dialogue pour faire en sorte que les priorités de la politique de l'emploi soient adéquatement prises en charge par le budget national. La participation en amont des partenaires sociaux est essentielle dans la mesure où elle a une influence déterminante sur la coordination, la mobilisation interne des ressources et les allocations budgétaires. Le tripartisme et le dialogue social sont de puissants atouts dans le contexte des programmes par pays de promotion du travail décent et des stratégies nationales de l'emploi.
- La stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi et la gouvernance des questions d'emploi. Le fait qu'une commission du Conseil d'administration supervise l'Agenda global pour l'emploi et les travaux du Bureau sur l'emploi et la protection sociale est également un atout déterminant. La commission reçoit systématiquement des informations non seulement sur les questions majeures d'élaboration des politiques, mais également sur la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi et l'exécution des activités relatives aux objectifs stratégiques de l'emploi et de la protection sociale. En retour, le Bureau prend connaissance des orientations de la commission concernant les thèmes et les éléments fondamentaux de l'Agenda global pour l'emploi. Ces deux dernières années, la commission a redéfini ses méthodes de travail pour améliorer la gouvernance en réorganisant notamment son ordre du jour autour de trois catégories de questions (discussions sur l'élaboration des politiques, synthèses et évaluations programmatiques, et exposés sur la politique de l'emploi et de la protection sociale dans les pays) et en adoptant une nouvelle procédure lui permettant de recevoir systématiquement des informations sur la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi et les suites données à ses orientations.

⁶ Depuis 2000, la Conférence internationale du Travail a adopté dans le domaine de l'emploi des conclusions concernant les thèmes suivants: travail décent et économie informelle (2002); emploi des jeunes (2005); promotion des entreprises durables (2007); aptitudes professionnelles pour une meilleure productivité, la croissance de l'emploi et le développement (2008), et promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté (2008).

Insuffisances

20. Les insuffisances majeures et les déficits de mise en œuvre les plus importants sont répertoriés ci-dessous et réexaminés à la lumière de la Déclaration sur la justice sociale. Certains progrès ont été accomplis mais beaucoup reste encore à faire.

- Diffuser l'information sur l'Agenda global pour l'emploi et adapter ce dernier aux différents contextes nationaux. En tant qu'approche stratégique de l'OIT sur l'emploi, l'Agenda global n'est pas suffisamment reconnu à l'échelle mondiale et régionale.
- Bien qu'il existe des ensembles de principes directeurs sur les politiques de l'emploi destinées aux pays industrialisés (OCDE, UE), aucun équivalent concret et bien ciblé n'a été élaboré pour les pays à faible et moyen revenu.
- Pour ce qui est de la promotion de l'emploi au niveau national, la coordination sur les objectifs en matière d'emploi entre les ministères du travail, des finances et de l'économie est insuffisante dans de nombreux pays. La capacité des ministères du travail et des partenaires sociaux en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques de l'emploi doit être encore renforcée.
- Bien que le tripartisme soit en théorie un atout décisif, il n'est pas toujours efficace dans la pratique. Des déficits importants de coordination et de dialogue social existent dans de nombreux pays et portent préjudice à une mise en œuvre efficace. Un tripartisme efficace au niveau national est indispensable à la formulation et à la mise en œuvre des politiques de l'emploi dans tous les processus nationaux.
- Le Bureau manque de masse critique technique dans certains domaines clés. Au fil des ans, les capacités techniques du Bureau dans le domaine de l'emploi et des marchés du travail ont été considérablement réduites en termes de personnel qualifié au siège et sur le terrain, ce qui retentit négativement sur le renforcement des capacités, les fonctions de conseil et de recherche.
- Le suivi des progrès et l'évaluation de l'impact doit être renforcé.
- Il est nécessaire d'exploiter au maximum les alliances et les partenariats aux niveaux régional et mondial pour accroître l'impact au niveau des pays.
- Dans le domaine de la recherche, un meilleur travail d'équipe et un recentrage autour des thèmes prioritaires est nécessaire. Il faut également renforcer le processus d'examen par les pairs, coopérer davantage avec les milieux universitaires et scientifiques, mieux diffuser les résultats de la recherche et assurer une meilleure coordination entre le siège et le terrain.

III. Activités de l'OIT relatives à l'emploi suite à l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale

21. Toute démarche de l'Organisation visant à définir la meilleure manière de «revoir et adapter ses pratiques institutionnelles afin d'améliorer sa gouvernance et de renforcer ses capacités⁷», et «ajuster en conséquence ses priorités et programmes d'action⁸», notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi, doit

⁷ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, II (A), annexe, II (A).

⁸ *Ibid.*, annexe II (B) i).

évaluer les activités menées par le Bureau dans le domaine de l'emploi sous l'angle de la Déclaration sur la justice sociale. Afin de faciliter cette démarche, la présente section utilisera les principaux thèmes et les principales orientations stratégiques de la Déclaration comme cadre de référence pour la définition des futures orientations des activités relatives à l'emploi. Elle met en évidence, pour chaque thème ou domaine considéré, les mesures déjà prises par le Bureau ainsi que celles qu'il envisage pour l'avenir en vue d'atteindre les objectifs de la Déclaration sur la justice sociale relatifs à l'emploi. Cette initiative pourrait aider le Bureau à mieux aligner les activités qu'il mène dans le domaine de l'emploi sur les orientations de la Déclaration sur la justice sociale, ainsi que sur les résultats des évaluations de la Conférence sur l'incidence des mesures de suivi préconisées par le suivi de la Déclaration sur la justice sociale.

Mieux comprendre la situation et les besoins des mandants, ainsi que l'action menée par l'OIT pour y répondre de manière plus efficace en utilisant l'ensemble des moyens d'action à disposition⁹

22. Il s'agit là d'un des thèmes majeurs de la Déclaration. Il convient à cet égard d'établir une distinction entre la compréhension des besoins et des priorités des mandants, d'une part, et la compréhension des différentes réalités nationales, d'autre part. Ces deux aspects sont étroitement reliés et complémentaires mais ne se recoupent pas nécessairement entièrement. La compréhension des réalités nationales suppose la prise en compte de tout un ensemble de facteurs économiques, sociaux, politiques, institutionnels et stratégiques, et nécessite également que l'on puisse s'appuyer sur le dialogue social ainsi que sur des outils de diagnostic et des statistiques appropriées. Diverses initiatives ont été prises dans ce domaine, outre les consultations relatives à l'examen de la question récurrente sur l'emploi lors de la Conférence en 2010. On retiendra notamment:

- La mise au point de bons outils de diagnostic sur le dialogue social, qui aident à déterminer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre certains objectifs et définir des priorités. Les Etats Membres accordent de plus en plus de soins à la définition d'objectifs généraux dans le domaine de l'emploi, ainsi que pour certains groupes, comme les femmes, les jeunes, ainsi qu'à la définition d'objectifs sectoriels. Dans le domaine de l'emploi, ce qui est jugé le plus nécessaire par les mandants, pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques, est la mise en place d'outils de diagnostic et de statistiques de qualité, ainsi qu'une bonne compréhension de la composante sectorielle de la production et de sa teneur en emplois. Il s'agit là d'un des grands défis techniques à relever dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi. En 2008, le Bureau a défini une procédure très précise de réexamen et d'amélioration des outils de diagnostic relatifs à l'emploi. Cette procédure comporte notamment des recherches sur la fixation des objectifs en matière d'emploi et l'élaboration des stratégies et des programmes appropriés; la mise au point d'outils de diagnostic sur l'emploi, compte tenu de quelques contraintes majeures; la mise au point d'un outil de diagnostic permettant de définir, par voie de comparaison, l'environnement le plus favorable aux entreprises durables; l'évaluation des cadres analytiques et des dispositifs institutionnels qui ont permis à certains pays, au cours des cinq dernières années, d'adopter des politiques de l'emploi, avec l'appui de l'OIT, et la prise en compte des enseignements de cette évaluation; des travaux de recherche et des échanges visant à mieux comprendre les différentes composantes de la vulnérabilité, y compris l'informalité. Il convient également de renforcer la perspective sectorielle, notamment dans les différents outils de diagnostic, afin d'identifier, dans des

⁹ *Ibid.*, II (A) i), annexe II (B) i).

contextes nationaux spécifiques, les secteurs les plus prometteurs en matière de création d'emplois et de réduction de la pauvreté.

- Un recensement plus précis des besoins des mandants. Les demandes adressées au Bureau sont formulées dans des contextes différents et selon des modalités diverses – à l'échelon national, dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent, dans les réunions régionales, ou directement au Conseil d'administration et à la Conférence internationale du Travail (par exemple, lors de demandes de documents et de lignes directrices pour le lancement de certaines activités). Le Bureau est ainsi constamment amené à s'interroger sur la manière de faire droit à ces demandes. D'où proviennent les besoins? Comment s'articulent-ils entre eux? Quelle méthode le Bureau utilise-t-il pour identifier ces besoins? Ces besoins sont-ils définis d'une manière cohérente, réaliste et précise? Dans quelle mesure le programme par pays de promotion du travail décent permet-il aux mandants de promouvoir les mesures les plus efficaces pour progresser dans les domaines du travail décent et de l'emploi? Toutes ces questions sont également examinées dans le cadre de la préparation de l'examen de la question récurrente sur l'emploi prévue pour la session de la Conférence de 2010.
- Agir à un niveau décisionnel élevé en vue de gagner en efficacité, que ce soit au niveau des mesures prises pour promouvoir l'emploi et «placer le plein emploi productif au cœur des politiques économiques et sociales¹⁰» ou à celui des principaux cadres qui orientent l'élaboration des politiques nationales. Le Bureau multiplie les interventions dans ce sens dans plusieurs pays, notamment dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté, et obtient des succès notables. Il s'agit notamment de renforcer les capacités des ministères du travail et des partenaires sociaux dans les domaines relatifs à l'emploi et – point que la Déclaration sur la justice sociale juge essentiel pour les politiques de l'emploi – de promouvoir un «environnement institutionnel et économique durable¹¹», notamment en améliorant la coordination entre les ministères du Travail et les autres ministères (commerce, industrie, agriculture, planification, finance). Ce type d'interventions relève des compétences d'un économiste du développement chevronné ayant acquis, en tant que décideur et chercheur, une profonde connaissance des questions relatives à l'emploi et au travail décent. Il y a cependant peu d'économistes présentant un tel profil parmi le personnel du Bureau; les compétences des spécialistes actuels portent exclusivement sur des domaines bien précis - petites et moyennes entreprises, politique de formation ou autres. Le recrutement d'économistes chevronnés devrait par conséquent constituer une priorité pour l'avenir.
- «L'établissement d'indicateurs ou statistiques appropriés permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés»¹². Si le Bureau dispose de certaines des capacités nécessaires pour répondre aux besoins des mandants dans les domaines des statistiques du marché du travail, son objectif est de renforcer l'aide qu'il leur apporte pour les enquêtes sur le marché du travail et les indicateurs. Grâce au développement de profils nationaux de travail décent – fondés sur des indicateurs définis d'un commun accord, ces derniers sont destinés à permettre aux pays d'évaluer les avancées réalisées dans ce domaine –, le Bureau sera en meilleure position pour aider les pays et les mandants. Pour répondre à une certaine demande, il convient également de proposer aux Etats Membres des services de renforcement des capacités

¹⁰ *Ibid.*, I (A).

¹¹ *Ibid.*, I (A) i).

¹² *Ibid.*, I (B) ii).

et des conseils pour l'établissement des rapports sur les nouveaux OMD relatifs à l'emploi. Un guide sur les nouveaux indicateurs des OMD relatifs à l'emploi est en cours de rédaction.

- L'établissement de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des pays à revenu intermédiaire et à bas revenu. Les pays développés disposent déjà, avec la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, d'un ensemble de principes directeurs. Ces deux stratégies, quoique susceptibles d'être améliorées, sont considérées comme des exemples de bonnes pratiques. Elles attirent l'attention des décideurs sur les politiques de l'emploi et comportent des dispositifs d'évaluation collégiale. Parmi les instruments de l'OIT, c'est la convention n° 122 qui offre le dispositif se rapprochant le plus d'un examen des politiques ou d'une évaluation collégiale. L'Organisation a par ailleurs accompli dans ce domaine un travail considérable – élaboration de normes et d'orientations stratégiques, incarnées dans une vingtaine d'autres instruments, à quoi il faut ajouter les conclusions de la Conférence internationale du Travail. L'Agenda global pour l'emploi est le cadre qui articule l'ensemble des orientations stratégiques relatives à l'emploi. Il importe toutefois de conférer à cet imposant et complexe corpus de normes et d'orientations un caractère plus convivial. A cette fin, le BIT doit s'attacher à faire de l'Agenda global pour l'emploi et de tout le corpus de normes un ensemble de directives opérationnelles facilement utilisables par des pays se trouvant à des niveaux de développement différents, et complétées par des systèmes d'évaluation collégiale volontaires renforcés¹³. Cette démarche répondrait tout à fait à l'objectif de gain d'efficacité défini par la Déclaration sur la justice sociale.

23. Une meilleure compréhension des besoins des mandants et des réalités nationales suppose également la prise en considération de la question fondamentale des priorités thématiques. Dans le domaine de la promotion de l'emploi, la Déclaration sur la justice sociale mentionne explicitement le développement des compétences, les entreprises durables, et la création d'un «environnement institutionnel et économique durable ... dans lequel les sociétés puissent réaliser leurs objectifs de développement économique et de progrès social, et atteindre un bon niveau de vie». Le cadre stratégique 2010-2015¹⁴ s'efforce de rassembler et d'articuler les priorités thématiques relatives à l'emploi autour de trois axes majeurs: 1) une croissance qui ne laisse personne à l'écart et crée des emplois (ce qui inclut l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de l'emploi, la mise en place d'un cadre institutionnel et économique favorable à la promotion de l'emploi et l'examen des grandes questions touchant au monde du travail et au marché de l'emploi); 2) les entreprises durables et 3) le développement des compétences. Ces trois éléments constituent le cœur des activités menées au titre de l'objectif stratégique relatif à l'emploi.

Favoriser une meilleure compréhension et un partage des connaissances quant aux synergies existant entre les objectifs stratégiques à travers l'analyse empirique et la discussion tripartite¹⁵

24. La Déclaration sur la justice sociale énonce que les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement» et engage l'Organisation à faire le nécessaire pour «renforcer sa capacité de

¹³ *Ibid.*, annexe, (D) ii).

¹⁴ Document GB.304/PFA/2.

¹⁵ BIT, *op. cit.*, II (A) iii); annexe, II (A) iv).

recherche, sa connaissance empirique et sa compréhension de la manière dont les objectifs stratégiques interagissent entre eux et contribuent au progrès social, à la durabilité des entreprises, au développement durable et à l'éradication de la pauvreté...»¹⁶. L'action à mener à cet effet peut s'appréhender sous divers angles: l'intégration analytique et conceptuelle des objectifs stratégiques; l'intégration concrète des politiques dans les pays; la cohérence avec les autres organisations multilatérales. Une équipe consultative intersectorielle a été mise sur pied pour examiner ces trois dimensions. Il faut également tenir compte de ce que cela implique pour la préparation des rapports soumis à la Conférence internationale du Travail au titre de la question récurrente. Des consultations sur cette question se tiennent actuellement dans l'ensemble du Bureau, et avec les mandants.

- 25.** S'agissant de l'intégration conceptuelle, l'objectif est d'établir, au moyen de consultations systématiques entre départements et d'un travail en équipe, une liste des interactions entre objectifs stratégiques les plus importantes pour les activités menées au titre de l'objectif stratégique relatif à l'emploi. On citera par exemple: le coin fiscal sur la sécurité sociale et la création d'emplois; les transferts de fonds et les systèmes de garantie de l'emploi; les législations du travail pour les petites et moyennes entreprises; la flexisécurité; l'incidence économique de certaines normes du travail; les activités visant à sortir du secteur informel; la création de revenus pour les personnes vivant avec le VIH/sida et la prévention du VIH chez les jeunes travailleurs. Chacun de ces domaines se prête à un important travail d'intégration analytique et conceptuelle, mais il convient au préalable de faire un bilan des connaissances dont nous disposons sur leur sujet ainsi que des travaux de recherche et des activités communes qui leur ont été consacrés. On pourrait envisager de constituer des équipes interdisciplinaires, composés de spécialistes issus de différents horizons et de différents domaines techniques. Il conviendra également d'examiner de quelle manière il sera possible d'enrichir la base de connaissances et d'élaborer des lignes directrices pour le renforcement des capacités et le partage des connaissances avec les mandants.
- 26.** Concrètement, le but est, moyennant l'organisation de consultations auxquelles participeront le siège et les bureaux extérieurs, d'établir une liste de bonnes pratiques susceptibles de permettre aux pays, avec l'aide de l'OIT, de mener de manière intégrée des activités au titre de plusieurs objectifs stratégiques. Un certain nombre de programmes par pays de promotion du travail décent seront également sélectionnés pour évaluer le degré actuel d'intégration et les possibilités qui s'offrent à cet égard.
- 27.** A ces deux niveaux, l'analyse portera également sur les partenariats les plus importants ainsi que sur le degré de cohérence (ou l'absence de cohérence) des politiques préconisées par d'autres organisations multilatérales et régionales à propos des mêmes questions¹⁷. Une telle démarche nécessitera un ensemble d'activités internes, au sein du BIT, ainsi que l'engagement d'un dialogue avec les organisations concernées, la Déclaration sur la justice sociale énonçant que «d'autres organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes peuvent apporter une contribution importante à la mise en œuvre de cette approche intégrée. L'OIT devrait les inciter à promouvoir le travail décent, étant entendu que chaque institution aura la maîtrise totale de son mandat»¹⁸.
- 28.** La mise en œuvre de l'approche plus intégrée définie par la Déclaration sur la justice sociale et par l'Agenda global sur l'emploi nécessite un effort soutenu de révision des concepts et d'élaboration des politiques. L'enjeu est de parvenir à l'élaborer des réponses

¹⁶ *Ibid.*, annexe, II (D).

¹⁷ *Ibid.*, annexe, II (A) v).

¹⁸ *Ibid.*, II (C).

cohérentes, à l'intérieur de certains champs thématiques et avec l'aide d'outils spécifiques, à la question suivante: comment faut-il procéder pour relier de manière efficace les orientations fondamentales de l'OIT en matière d'emploi et de protection sociale de telle sorte que l'élaboration des politiques, les travaux de recherche et les services consultatifs puissent converger simultanément sur la création d'emplois décents, générateurs de revenus plus élevés, et sur l'amélioration de la protection sociale, tout en respectant, grâce à un dialogue social actif, les principes et droits fondamentaux au travail.

- 29.** Le développement d'approches plus intégrées nécessite un ensemble d'activités concrètes et des consultations poussées avec les mandants. Les examens récurrents permettront de poursuivre ce travail de refonte conceptuelle dans les années à venir. Il convient toutefois de ne pas oublier que l'OIT ne part pas de rien. Les approches intégrées sont de plus en plus présentes dans de nombreuses publications des secteurs de l'emploi et de la protection sociale¹⁹. A long terme, il est certain que seule une croissance accompagnée d'une importante création d'emplois permettra de poser les fondations budgétaires d'une solide politique de protection sociale. Par ailleurs, le fait d'investir dans la protection sociale dès les premières phases du développement économique n'a pas seulement pour effet de contribuer directement à la réduction de la pauvreté, mais aussi celui de permettre d'utiliser pleinement le potentiel économique de l'ensemble de la population active du pays et de poser ainsi les fondations d'une croissance économique durable à long terme et de garantir le bien-être de toute la population. De même qu'il ne peut exister de système de sécurité sociale sans économie performante, aucune économie ne peut fonctionner de manière productive tant que ne sont pas satisfaits certains besoins fondamentaux des travailleurs en matière de santé et d'éducation, et tant qu'ils n'ont pas suffisamment le sentiment d'être des citoyens à part entière pour pouvoir s'engager, que ce soit vis-à-vis d'une entreprise ou de la société dans son ensemble. Toute société se doit d'investir dans des mécanismes fondamentaux de sécurité sociale afin d'assurer à la population active le niveau d'éducation et de santé qui lui permettra de devenir productive. Pour maintenir ou accroître l'égalité tout en assurant une répartition équitable des fruits de la croissance, il est essentiel de disposer de conditions de travail décentes, ce qui suppose des salaires satisfaisants, des horaires de travail raisonnables ainsi que la sécurité et l'hygiène des lieux de travail. Lorsque ces conditions de base sont remplies, on peut, à mesure que l'économie se développe et que croissent les ressources fiscales, s'attacher à viser des niveaux de sécurité sociale plus élevés. Tout l'enjeu consiste alors à concevoir des prestations de sécurité sociale compatibles avec le maintien d'un taux élevé d'emplois décents.
- 30.** Les approches intégrées doivent s'incarner dans des outils déterminés. S'agissant de l'emploi, les outils stratégiques de l'OIT doivent être réexaminés en vue de renforcer leur impact pour la mise en place d'un niveau de protection sociale élevée, de conditions de travail et d'emploi décentes, tout en respectant les principes et droits fondamentaux au travail ainsi que les règles d'un dialogue social constructif et équitable. En même temps, il convient de réexaminer les politiques de protection sociale en vue de les mettre au service d'une promotion soutenue du travail décent.
- 31.** Le repositionnement des activités de l'OIT dans le domaine de l'emploi, à l'heure où d'autres institutions proposent leurs propres outils et leurs propres conseils, doit reposer sur deux stratégies complémentaires: la mise en place d'une approche plus intégrée, qui puisse conférer à l'optique de l'OIT sa spécificité et son caractère novateur, ainsi que le renforcement des activités techniques et des capacités sur les thématiques et problématiques relatives à l'emploi, qui doivent être intégrées et à propos desquelles le

¹⁹ Voir, par exemple, document GB.294/ESP/4, «La protection sociale en tant que facteur productif»; Département de la sécurité sociale: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Genève, 2008; ainsi que P. Townsend (directeur de publication): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development*, BIT, Genève (à paraître).

Bureau doit disposer de compétences techniques solides et constituer un pôle d'excellence. Ces deux stratégies sont capitales, qu'il s'agisse de répondre aux besoins des mandants, de mobiliser les ressources auprès des donateurs potentiels ou de mettre en place des partenariats fructueux.

Capacités de recherche, base de connaissances et analyses fondées sur des données probantes²⁰

32. En 2006-07, le secteur de l'emploi a effectué un bilan de son programme de recherche. Sur la base d'un inventaire des travaux de recherche établi en mai 2007, puis mis à jour en novembre 2007, un recensement des thématiques et des déficits de connaissances a été effectué pour chacune des composantes essentielles de l'Agenda global pour l'emploi, en coordination avec le secteur de la protection sociale²¹. Cet examen a permis d'établir une liste des domaines dans lesquels le Bureau devrait s'attacher à intensifier son effort de recherche, afin d'être véritablement un pôle d'excellence pour toutes les questions relatives à l'emploi et au marché du travail. Cet examen a également permis de constater que l'insuffisance des ressources pour les recherches sur les questions relatives à l'emploi reste un problème. Il y a extrêmement peu de chercheurs à plein temps dans le secteur de l'emploi, ce qui n'est pas le cas dans d'autres institutions. En raison de la réduction à long terme des effectifs des services organiques dans ce secteur, le personnel travaille essentiellement dans des domaines tels que le renforcement des capacités, la formation, l'offre de services consultatifs aux pays et, en ce qui concerne le siège, la rédaction de documents pour le Conseil d'administration et la Conférence internationale du Travail. Il est de ce fait extrêmement difficile de poursuivre des recherches de haut niveau.
33. Sur la base de cette expérience et compte tenu des orientations prônées par la Déclaration sur la justice sociale en matière de travail d'équipe et d'intégration, on procède actuellement à l'examen de nouvelles approches sur les procédures et les priorités de recherche, en consultation avec d'autres unités techniques ainsi qu'avec les bureaux extérieurs, le Département de l'intégration des politiques et l'Institut international d'études sociales. Le secteur de l'emploi entend utiliser ces consultations pour recenser un ensemble de thèmes prioritaires compatibles avec la stratégie de la Commission de la recherche et des publications mise en œuvre dans l'ensemble des unités du Bureau. Conformément aux orientations de la Déclaration sur la justice sociale, les recherches menées au titre des diverses thématiques seront effectuées par une équipe composée de fonctionnaires hautement qualifiés issus de l'ensemble des unités du Bureau.

Meilleure évaluation de l'impact des interventions du Bureau²²

34. Dans le prolongement des efforts déployés par le Bureau pour renforcer les procédures de suivi et d'évaluation et faire en sorte qu'elles permettent de répondre de manière plus adéquate aux besoins des mandants, des démarches ont été entreprises en vue d'évaluer la qualité des évaluations et du suivi des programmes et des interventions relatifs à l'emploi et de formuler des recommandations en vue d'éventuelles améliorations.

²⁰ Déclaration sur la justice sociale, II (A) iii); II (B) ii); II (C); annexe, II (A) i) et ii); II (C) iii) et II (D).

²¹ Cette initiative a également été menée en coordination avec les activités de la Commission de la recherche et des publications créée par le Directeur général.

²² Déclaration sur la justice sociale, II (A); II (B) ii); annexe, II (B) et (C) iii).

35. L'objectif de cette démarche est d'améliorer la gestion axée sur les résultats dans le cadre de l'objectif stratégique relatif à l'emploi. Il importe à cette fin de vérifier dans quelle mesure le travail accompli par le BIT dans le domaine de l'emploi a fait l'objet d'un suivi systématique et d'évaluations objectives et de s'assurer que ce travail peut contribuer à promouvoir une croissance globale qui s'accompagne d'une forte création d'emplois. Il importe également de vérifier dans quelle mesure les résultats des évaluations ont pu être utilisés pour apporter des améliorations, tant à l'intérieur de l'Organisation – pour la programmation ou la mise au point des outils, par exemple – qu'à l'extérieur – pour l'amélioration des activités menées avec les partenaires et les mandants.
36. Un inventaire et une analyse des évaluations existantes dans les domaines relevant de l'Agenda global pour l'emploi devraient permettre de formuler des recommandations sur la manière d'améliorer les procédures de suivi et d'évaluation afin d'être mieux en mesure d'en extraire des informations quantitatives et qualitatives utiles tant pour les rapports relevant du programme et budget que pour les prises de décisions. Il sera essentiel dans cette démarche d'examiner plus systématiquement la possibilité d'effectuer une évaluation des programmes et des interventions avant leur lancement. Tout le travail consistera à mettre au point des méthodes de travail plus rigoureuses, fondées sur des procédures de suivi et d'évaluation très précises, s'appuyant notamment sur une série de données de référence, des indicateurs fiables et des évaluations ultérieures bien conçues.

Renforcement et coordination de la coopération technique et des services consultatifs²³

37. Dans le prolongement du remaniement de l'architecture de l'aide dans le sens d'une plus grande efficacité et sur la base des orientations de la Déclaration sur la justice sociale, le Bureau est en train d'introduire les changements nécessaires dans sa politique de coopération technique. Le Département des partenariats et de la coopération pour le développement travaille avec le secteur de l'emploi et les bureaux extérieurs à la mise en place de mécanismes qui, sur la base de plans de mise en œuvre précis ainsi que des insuffisances de ressources des programmes par pays de promotion du travail décent, permettront d'établir les priorités de la coopération technique, conformément aux orientations du cadre stratégique. La stratégie du Bureau consistant à utiliser les programmes par pays de promotion du travail décent comme principal vecteur de la coopération technique facilite également l'intégration des objectifs stratégiques dans la mise en œuvre des activités. Ces priorités doivent se refléter dans les nouveaux accords-cadres ainsi que dans les affectations prévues au titre du Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO). Dans ce contexte, le secteur de l'emploi a aidé les bureaux extérieurs à préparer les initiatives et les activités correspondantes financées à l'aide du CSBO.
38. Il est également capital de renforcer la gestion et la mise en œuvre des activités de coopération technique en améliorant les procédures d'approbation, le secteur technique devant jouer à cet égard un rôle déterminant.
39. En 2008, le Bureau a réussi à mobiliser auprès de divers donateurs plus de 100 millions de dollars des Etats-Unis pour des programmes relatifs à l'emploi. Dans le contexte de la crise actuelle de l'emploi, on peut vraisemblablement s'attendre à ce que ces montants continuent d'augmenter. On citera, à titre d'exemple, les programmes à forte intensité d'emplois mis en œuvre pour faire face à la crise, les projets de renforcement des capacités nationales exécutés dans plusieurs pays asiatiques, ainsi que la participation au Fonds pour la réalisation des OMD. Des projets ont été présentés pour la plupart des volets de ce

²³ *Ibid.*, II (A) ii).

fonds, notamment ceux relatifs à l'emploi des jeunes et aux migrations. Au sujet de ces dernières, le Bureau a créé un site Web pour aider les spécialistes de l'emploi des pays remplissant les conditions requises à élaborer des projets et leur a apporté une aide soutenue. Les résultats sont encourageants: l'OIT joue en effet un rôle prépondérant dans neuf des quinze projets qui ont été approuvés et mobilise quasiment 20 millions de dollars sur le total des 80 millions affectés à ce seul volet. Les activités correspondantes seront mises en œuvre en étroite collaboration avec d'autres organisations du système des Nations Unies, dans le cadre de l'approche «Unis dans l'action». L'OIT a également joué un rôle de premier plan dans le volet relatif au développement du secteur privé.

40. En ce qui concerne les services consultatifs, il convient de renforcer les compétences de base, en particulier dans les domaines suivants: l'élaboration et la coordination des politiques de l'emploi; la mise au point d'outils de diagnostic et de mesures pour l'emploi, eu égard notamment à la mise en place des conditions les plus favorables aux entreprises durables; les analyses du marché du travail; les politiques de formation; les services de l'emploi. Le Bureau s'attache à renforcer les services consultatifs dans ces divers domaines dans le cadre d'activités de coopération technique.

Fourniture d'une assistance aux Membres qui souhaitent promouvoir de concert les objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux²⁴

41. Les accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux comportent de plus en plus fréquemment des dispositions relatives au respect des droits fondamentaux et aux conditions de travail. Le Bureau s'attache actuellement à enrichir sa base de connaissances dans ce domaine afin de pouvoir conseiller les mandants sur les mesures préparatoires à mettre en œuvre sur les marchés du travail pour maximiser l'impact de ces accords sur l'emploi et pour réduire leurs coûts. Les mandants de l'OIT, en particulier ceux des pays en développement, font de plus en plus souvent appel à l'aide de l'Organisation pour la formulation des politiques, le renforcement des capacités et le dialogue social sur les questions relatives au commerce et à l'emploi. Ces questions sont également importantes pour les débats consacrés à l'aide aux activités commerciales.

Etablissement de partenariats avec des entités non étatiques et des acteurs économiques tels que les entreprises multinationales ou les syndicats opérant à l'échelon sectoriel mondial²⁵

42. La Déclaration sur la justice sociale énonce que «l'Organisation devrait revoir et adapter ses pratiques institutionnelles afin d'établir de nouveaux partenariats avec les entités non étatiques et des acteurs économiques tels que les entreprises multinationales ou les syndicats opérant à l'échelon sectoriel mondial, afin de renforcer l'efficacité des activités et programmes de l'OIT, de s'assurer d'un soutien de leur part par les voies adéquates et de promouvoir par tout autre moyen les objectifs stratégiques de l'OIT». Ce travail se fait dans le cadre de consultations avec des organisations nationales et internationales d'employeurs et de travailleurs représentatives.

²⁴ *Ibid.*, II (A) iv).

²⁵ *Ibid.*, II (A) v).

43. Dans le domaine de l'emploi, la mise en place de ce type de partenariats implique pour l'OIT de participer plus activement aux réseaux en place, comme les initiatives sectorielles multipartites et le Pacte mondial des Nations Unies. Le groupe de travail du Pacte mondial sur le travail, qui a été mis sur pied à l'initiative de l'Organisation internationale des employeurs et de la Confédération syndicale internationale, avec l'aide du Bureau, constitue un exemple de partenariat élargi. La première publication de ce groupe, intitulée *The Labour Principles of the United Nations Global Compact: A Guide for Business* fournit aux entreprises des orientations concrètes sur les quatre principes du pacte mondial relatifs à l'emploi, ainsi qu'un inventaire des principales ressources de l'OIT susceptibles d'aider ces entreprises à intégrer ces principes dans leurs activités.
44. Outre la participation et l'appui aux initiatives existantes, l'OIT doit continuer à se donner les moyens de travailler en étroite collaboration avec des acteurs non étatiques, notamment les entreprises multinationales, pour les aider à appliquer les normes internationales du travail, notamment la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (Déclaration sur les entreprises multinationales). Le Bureau a mis en place un service d'assistance pour répondre aux questions des entreprises et des partenaires sociaux concernant l'utilisation de cette Déclaration ainsi que l'application des dispositions des normes internationales du travail.
45. Au cours des dernières années, le Bureau a développé des partenariats avec des entreprises multinationales et des syndicats exerçant leur activité au niveau sectoriel mondial dans le cadre de divers projets de coopération technique. On citera comme exemple les projets menés dans les secteurs du vêtement et du textile au Cambodge et au Maroc; le projet de promotion de la sécurité au travail dans le secteur de l'automobile en Afrique du Sud, au Mexique et au Brésil; le programme de formation aux questions de santé et de sécurité au travail dans le secteur du tourisme en Egypte. Le programme Travailler mieux, en partenariat avec la Société financière internationale, renforce ces initiatives et leur donne encore davantage d'ampleur. Le Bureau travaille également dans une perspective sectorielle sur des questions telles que l'emploi, le développement des compétences et l'employabilité dans le cadre du dialogue social sectoriel, avec notamment des représentants des entreprises multinationales et des fédérations syndicales mondiales.

Examen de la situation concernant la ratification ou l'application des instruments de l'OIT ²⁶

46. Le fait de disposer d'un corpus de normes relatives à l'emploi constitue pour l'OIT un atout considérable. Ces instruments sont en effet largement utilisés pour le travail de sensibilisation et d'orientation effectué dans le cadre des activités relatives à l'Agenda global pour l'emploi dans les pays. On peut toutefois se demander si l'Organisation tire le meilleur parti de cet avantage et s'il est possible d'améliorer encore les choses à cet égard.
47. La Déclaration sur la justice sociale est déjà à l'origine d'une amélioration notoire. La publication d'une étude d'ensemble sur l'emploi, un an avant l'examen de la question récurrente qui portera sur le même sujet, a donné une forte impulsion à la collaboration intersectorielle. Le questionnaire permettra de recenser les insuffisances des normes relatives à l'emploi et de poser les bases de futures améliorations.
48. Dans le passé, les informations recueillies par le biais de l'étude au titre de l'article 19 étaient essentiellement utilisées pour le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Le nouveau questionnaire permettra de

²⁶ *Ibid.*, I (B) iii); annexe, II (A) vi).

recueillir des informations utiles sur les politiques de l'emploi, et il appartient au Bureau de se consacrer au traitement et à l'analyse de ces informations non seulement pour les besoins de la commission d'experts, mais, d'une manière plus générale, pour le travail relatif aux politiques de l'emploi.

49. Promouvoir l'application effective des instruments actuels relatifs à l'emploi est en soi une tâche des plus exigeantes. De nombreux efforts sont actuellement déployés pour promouvoir la convention n° 122. Différentes unités du secteur de l'emploi ont axé leurs activités sur la promotion et de la mise en œuvre d'autres instruments essentiels, tels que la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, et la Déclaration sur les emprises multinationales.
50. Ces diverses questions étant appelées à s'inscrire dans le débat sur la question récurrente, les activités qui s'y rapportent seront renforcées.

Amélioration de la gouvernance autour de l'objectif stratégique relatif à l'emploi

51. En ce qui concerne la gouvernance, d'une manière générale, et plus spécifiquement, celle qui touche au domaine de l'emploi, l'adoption d'un système de question récurrente représente une avancée majeure. Un tel système permet en effet au Bureau d'accroître son efficacité, d'améliorer la gouvernance dans l'ensemble de l'Organisation et de soumettre de manière systématique l'objectif stratégique de l'Agenda du travail décent relatif à l'emploi à l'attention de la Conférence et de tous les Membres de l'Organisation. Il offre également la possibilité d'examiner la spécificité des contextes nationaux des pays Membres sous l'angle de l'évolution de l'emploi et des politiques de l'emploi et de s'assurer que le Bureau comprend les besoins des Etats Membres et fait le nécessaire pour y répondre en ajustant ses priorités et ses programmes en conséquence.
52. Les récentes améliorations de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi, suite aux discussions de la commission et aux orientations qu'elle a fournies, offrent une bonne base pour le rapport relatif à la question récurrente qui doit être présenté à la Conférence internationale du Travail en 2010. L'introduction de la nouvelle procédure soulève en matière de gouvernance interne une question fondamentale: quel est le lien entre le travail de la commission et le débat sur l'emploi qui se tiendra lors de la Conférence dans le cadre de la question récurrente? Cette même question se pose à propos de l'objectif stratégique relatif à la protection sociale, étant donné que plusieurs des principales composantes de l'Agenda global pour l'emploi englobent les deux objectifs stratégiques.

Conclusions et orientations stratégiques

53. Au cours des dernières années, la commission et le Bureau ont entretenu une relation de travail dynamique, soutenue par une meilleure qualité des informations, des rapports et de la gouvernance relatifs à la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi. La discussion qui a eu lieu en novembre 2007 sur le rapport intitulé «Aperçu de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi» en constitue un exemple. Sur cette base, il a été possible de disposer à la fin de 2007 d'un tableau relativement précis des principales lacunes, tant au niveau de la mise en œuvre que des connaissances, et notamment de proposer de suivre la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi à l'aide d'une «fiche d'évaluation». Le Bureau a travaillé dans ce sens sur la base des orientations fournies par la commission.

- 54.** La Déclaration sur la justice sociale engage cependant l'Organisation à réexaminer et à adapter ses pratiques institutionnelles en vue d'améliorer sa gouvernance, de renforcer ses capacités et de concrétiser un certain nombre d'orientations. Les mesures prises en vue d'accroître l'efficacité de l'OIT revêtent un caractère encore plus urgent dans le contexte actuel de crise. Le présent document présente un premier bilan des activités du Bureau dans le domaine de l'emploi dans la perspective de la Déclaration sur la justice sociale, établit des liens plus étroits avec les autres objectifs stratégiques et souligne les efforts entrepris par l'Organisation pour mieux comprendre les besoins et les réalités des mandants et y répondre plus adéquatement.
- 55.** Dans le secteur de l'emploi, des groupes de travail ont été chargés d'engager une réflexion sur les questions suivantes, toutes issues de la Déclaration sur la justice sociale: identification des besoins et des priorités des mandants; évaluation des impacts; prise en compte dans les programmes du caractère indissociable et interdépendant des objectifs; coordination entre les activités du siège et celle des bureaux extérieurs en vue d'un gain d'efficacité; mise au point d'outils de diagnostic pour les politiques de l'emploi et renforcement des capacités pour les mandants. Par ailleurs, les chefs de service et les responsables de programmes ont été priés de proposer, s'agissant des aspects de l'emploi dont ils s'occupent, des pistes de réflexion sur la manière de répondre aux besoins des mandants. Une nouvelle approche visant à mieux gérer les programmes de recherche sur les questions relatives à l'emploi a été mise en œuvre, en coordination avec la Commission de la recherche et des publications. La Déclaration sur la justice sociale est à l'origine de ces diverses initiatives.

Genève, le 13 février 2009.

Document soumis pour discussion et orientation.