

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
102^e session, 2013
Rapport I (A)



Bureau
international
du Travail

Genève

Vers le centenaire de l'OIT

Réalités, renouveau et engagement tripartite



Conférence internationale du Travail, 102^e session, 2013

Rapport du Directeur général

Rapport 1(A)

Vers le centenaire de l'OIT

**Réalités, renouveau
et engagement tripartite**

ISBN 978-92-2-226847-4 (imprimé)
ISBN 978-92-2-226848-1 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2013

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 ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
1. Un monde transformé: Le travail au XXI ^e siècle	3
2. Doter l'OIT des moyens nécessaires à son action: Les défis institutionnels	17
3. Initiatives en vue du centenaire de l'OIT.....	31

Introduction

1. Dans le présent rapport, le premier que je soumetts à la Conférence internationale du Travail en qualité de Directeur général, j'examine les forces qui transforment les réalités du monde du travail ainsi que l'action novatrice que l'Organisation doit mener pour renouveler sa capacité de servir la justice sociale. Ce rapport part du constat que l'engagement tripartite est, et a toujours été, un élément indispensable à la réalisation des objectifs de l'OIT, et il s'achève sur un certain nombre d'initiatives concrètes visant à raviver cet engagement alors que l'Organisation s'approche de son centenaire.
2. Comme le savent les délégués, durant les neuf mois qui ont précédé cette session de la Conférence, l'OIT s'est engagée dans un vaste processus de changement et de réforme qui doit lui permettre de mieux répondre aux besoins et aux attentes de ses mandants. En outre, la Conférence est saisie des Propositions de programme et de budget pour 2014-15 qui, dans le prolongement de la réforme, définissent des priorités claires sur lesquelles l'Organisation pourra concentrer ses efforts afin de mieux servir ses mandants.
3. Compte tenu de ces éléments, le présent rapport se place dans une perspective à long terme pour aborder les grandes mutations et les grands enjeux du monde du travail et réfléchir sur le rôle qui doit être celui de l'OIT en ce XXI^e siècle.
4. Les membres fondateurs de l'Organisation internationale du Travail étaient au nombre de 44; aujourd'hui, elle compte 185 Etats Membres, soit la quasi-totalité des pays du monde. En 94 ans d'existence, l'OIT a sans cesse fait preuve d'une grande créativité et d'une remarquable capacité d'adaptation. Toujours vigilante, elle n'a pas manqué de rappeler, lorsque le cours des événements l'exigeait, que le progrès social ne pouvait être négligé. C'est ainsi qu'elle a adopté la Déclaration de Philadelphie en 1944, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi en 1998 et la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable en 2008.
5. Ces Déclarations ont défini les axes essentiels de l'action de l'OIT à des moments importants de son histoire, mais l'œuvre accomplie est bien plus vaste. L'Organisation a noué des partenariats étroits et a acquis une position de premier plan à la faveur de l'évolution du système multilatéral. Durant le mandat de mon prédécesseur, le travail décent est devenu un objectif commun de la communauté internationale pour le XXI^e siècle.
6. Ce qu'il faut retenir de ce passé c'est que l'avenir de l'OIT dépend de sa capacité de renouvellement face à des réalités qui évoluent et de l'attachement résolu de ses mandants tripartites à des valeurs et des objectifs qui eux ne changent pas. Jusqu'à présent, aucune pression n'a pu amener l'OIT à s'écarter de ses valeurs immuables, et il en sera toujours ainsi.

7. Cependant, la quête de justice sociale et, partant, une paix universelle et durable sont un objectif qui reste à concrétiser aujourd'hui. De fait, à de nombreux égards, cet objectif apparaît moins comme une cible statique destinée à être définitivement atteinte que comme un horizon fuyant, déterminé par la distance qu'il y a constamment entre la réalité et nos aspirations et qui est inhérente à la condition humaine. Vu sous cet angle, ce qui importe réellement c'est la direction que prend la société pour tendre vers la justice sociale et, en ce qui nous concerne en particulier, c'est la contribution de l'OIT à cette dynamique par l'intermédiaire du monde du travail.

8. Dans ces conditions, nous devons porter toute notre attention sur nos préoccupations communes, à savoir les injustices que nous devons continuer à combattre. La crise économique et financière qui a éclaté en 2008 et la tragédie du chômage de masse et du sous-emploi qui s'en est suivie dans certains pays ne devraient pas occulter les progrès économiques et sociaux qui ont été possibles, notamment grâce au dynamisme sans précédent des pays émergents. De même, l'absence généralisée et persistante de justice sociale ne devrait pas nous faire oublier les réalisations historiques de l'OIT. Nier nos réussites aurait un effet tout aussi préjudiciable sur notre détermination et notre capacité à aller de l'avant que de céder à l'autosatisfaction.

9. Dans son discours d'acceptation du prix Nobel de la paix, décerné à l'OIT en 1969 le jour du 50^e anniversaire de sa création, David Morse, cinquième Directeur général du Bureau international du Travail, a déclaré que l'Organisation consacrerait son deuxième demi-siècle d'existence à désamorcer les «dangereux explosifs» qui se trouvaient encore «dans les profondeurs cachées de la collectivité – la collectivité nationale et la collectivité mondiale».

10. Alors que ce demi-siècle touche à sa fin, bon nombre de ces explosifs existent encore et d'autres sont venus s'y ajouter. L'objet de ce rapport est d'indiquer où ils se trouvent et comment nous pouvons continuer plus efficacement à les neutraliser.

11. Le présent rapport est l'occasion pour les mandants de donner des orientations claires et ambitieuses sur les initiatives à mener afin que l'OIT puisse aborder son centenaire en étant bien préparée et confiante, et en ayant à cœur de s'acquitter du mandat qui lui a été confié un siècle plus tôt. Il est aussi porteur d'un appel: les mandants tripartites sont invités à renouveler l'engagement qu'ils ont pris en faveur de la réalisation de ce mandat.

12. Je ne doute pas que cette occasion sera saisie et cet appel entendu.

Chapitre 1

Un monde transformé: Le travail au XXI^e siècle

13. Depuis 1919, la population mondiale a triplé, la production moyenne par habitant a quintuplé et le volume des échanges commerciaux a été multiplié par plus de 25. Pendant les deux premières décennies de l'existence de l'OIT, le monde du travail a connu de grandes difficultés marquées par la stagnation des revenus par habitant. Au cours des trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, le niveau de vie a progressé de façon spectaculaire dans les économies avancées tandis que les pays en développement, qui étaient nombreux à accéder à l'indépendance, cherchaient à réduire l'écart. La période récente se caractérise par l'émergence des pays du Sud, de graves problèmes dans de nombreux pays avancés et, presque partout, des inégalités sociales sensibles, voire de plus en plus criantes.

14. La créativité dont l'OIT a toujours su faire preuve pour s'adapter à l'évolution des circonstances, évoquée précédemment, peut être considérée comme un processus continu de modification de ses méthodes de travail et de ses mécanismes institutionnels, destiné à lui permettre d'accomplir une mission qui, elle-même, demeure inchangée.

15. Les Déclarations adoptées par l'Organisation en 1998 et en 2008 et la mise en œuvre concluante de l'Agenda du travail décent montrent bien que l'OIT et ses mandants ont été conscients au plus haut point, dans l'histoire récente de l'institution, de ces impératifs d'adaptation et ont mis tout en œuvre pour y répondre efficacement.

16. Pourtant, le sentiment reste répandu parmi les mandants que l'évolution à l'œuvre dans l'économie mondialisée dépasse, par son rythme et son ampleur, la capacité d'adaptation de l'OIT.

17. La donne actuelle, avec les exigences constantes du développement économique et social, l'impérieuse nécessité de créer des possibilités d'emploi décent et les innombrables difficultés dues à la crise, conforte l'opinion selon laquelle l'OIT et son mandat sont plus pertinents et plus importants que jamais. Pourtant, on entend aussi (et parfois des mêmes sources) que l'OIT n'est pas suffisamment adaptée pour suivre l'évolution rapide des réalités qu'il lui faut affronter. Au-delà des questions de détail, ces critiques portent sur des aspects fondamentaux de l'OIT, par exemple son corpus de normes internationales du travail et le système mis en place pour en contrôler l'application, la légitimité véritable de ses structures de représentation tripartite et, enfin, sa capacité de faire la différence par les solutions qu'elle apporte à certains des grands problèmes du monde du travail.

18. Mais quelles sont donc ces forces qui transforment le monde du travail? Quelles en sont les conséquences pour l'OIT et pour son aptitude à s'acquitter de son mandat? Le présent chapitre traite des questions suivantes:

- L'impact de l'évolution démographique
- La transition vers la durabilité environnementale
- La marche inexorable du progrès technologique
- Les frontières mouvantes de la pauvreté et de la prospérité
- Le creusement des inégalités, un enjeu pour la justice sociale
- Le rééquilibrage, la convergence et la reprise
- Les nouveaux visages de la production et de l'emploi

L'impact de l'évolution démographique

19. Les tendances démographiques se prêtent plus facilement que d'autres à une estimation chiffrée. Elles nous donnent beaucoup d'éléments de certitude quant aux futurs problèmes du monde du travail, à l'horizon du centenaire de l'OIT et même bien au-delà. La population mondiale atteindra 9,3 milliards d'êtres humains en 2050, et sept habitants du globe sur dix vivront alors dans des villes, sachant que l'expansion urbaine se produira essentiellement dans les pays en développement¹. Le taux de croissance démographique fléchit actuellement, mais la population de la planète va tout de même augmenter d'environ un tiers en quatre décennies. C'est en Afrique que cette progression est la plus rapide, et la relation inverse que l'on observe entre les niveaux de revenu et les taux de fertilité a pour conséquence qu'en 2035 la population des pays les moins avancés sera supérieure à celle du monde développé.

20. Dans l'ensemble, la population mondiale vieillit, l'âge médian devant atteindre 38 ans en 2050, contre 28 en 2009². En 2050, il y aura quatre personnes en âge de travailler pour une personne de plus de 65 ans, contre neuf en 2000³. Inversement, les taux de dépendance des jeunes vont régresser dans l'ensemble. On observe toutefois de nettes différences entre régions, et la nécessité d'offrir des possibilités d'emploi décent aux nouveaux arrivants sur le marché du travail se fera particulièrement sentir en Asie du Sud, au Moyen-Orient et en Afrique. S'il est vrai que les politiques qui concernent directement les tendances démographiques ne sont pas du ressort de l'OIT, on peut néanmoins distinguer cinq domaines dans lesquels, à l'évidence, les activités de l'Organisation devront nécessairement prendre en compte les conséquences de ces tendances:

- **Création d'emplois.** Nous savons que, aux taux d'activité actuels, 44,5 millions de travailleurs se présenteront chaque année sur les marchés du travail au cours des cinq prochaines années – soit au total plus de 222 millions de personnes en quête d'un emploi décent⁴. Selon les projections, l'accroissement des taux d'activité des

¹ ONU: Département des affaires économiques et sociales, Division de la population: *World Population Prospects: The 2010 revision, Highlights and advance tables*, document de travail n° ESA/P/WP.220 (New York, 2011).

² *Ibid*, *World Population Ageing 2009* (New York), p. 16.

³ Base de données LABORSTA du BIT: Economically active population, estimates and projections (sixième édition, 2011): http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html.

⁴ *Ibid*.

femmes représente un élément positif annonciateur d'avantages économiques. Une augmentation plus rapide de ces taux serait d'ailleurs souhaitable. Pour que le monde renoue avec le travail, il ne suffit pas de surmonter la crise – avec aujourd'hui 200 millions de chômeurs. Il faut modifier l'équilibre des politiques et les modes de production afin de les réorienter vers une croissance à forte création d'emplois.

- **Protection sociale.** Cette session de la Conférence internationale du Travail traite spécifiquement de l'emploi et de la protection sociale dans ce nouveau contexte démographique. L'OIT devra en intégrer les résultats dans ses programmes de travail sur la base du mandat déjà défini par la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.
- **Migrations.** Les évolutions différentes de la démographie et des revenus renforcent déjà les pressions migratoires, qui sont appelées à s'intensifier. A l'occasion du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement qui va se tenir dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2013, l'OIT doit jouer un rôle décisif dans le renforcement des activités du système multilatéral pour la création d'un cadre respectant véritablement les droits et les intérêts des travailleurs concernés.
- **Etats fragiles ou touchés par un conflit.** Les pressions démographiques sont particulièrement fortes dans ces pays, où les taux de pauvreté sont généralement supérieurs de 21 points de pourcentage à ceux observés dans d'autres Etats ⁵ et où le déficit de travail décent est le plus élevé. Pour éradiquer l'extrême pauvreté dans ces pays, il faut donner à la population les moyens d'accéder à une vie meilleure et, dans cette optique, le travail décent devient un facteur déterminant.
- **Limites inhérentes à la planète.** Les tendances démographiques actuelles soulèvent de graves questions quant à la capacité de la planète d'offrir à ses habitants, toujours plus nombreux, les ressources indispensables à une vie décente. En l'occurrence, c'est au niveau des procédés de production durable que l'OIT peut assumer ses responsabilités.

La transition vers la durabilité environnementale

21. Depuis la première discussion de l'OIT, en 1972, sur le travail et l'environnement ⁶, il est reconnu que les responsabilités de l'Organisation vont au-delà de l'environnement de travail. Par ailleurs, la communauté internationale a dépassé le faux dilemme que d'aucuns voyaient entre emplois et protection de la planète.

22. Les modes de consommation et de production actuels entraînent une exploitation et un amenuisement des ressources naturelles intenable sur le long terme. Des preuves scientifiques, tout comme l'expérience directe, ont mis en évidence la réalité du changement climatique et conduit à une acceptation générale de la nécessaire transition vers un monde du travail à faible empreinte carbone. C'est pour cette raison que, cette année, la Conférence consacre une discussion aux emplois verts, qu'elle considère comme une composante incontournable du développement durable.

⁵ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement*, p. 5.

⁶ BIT: *La technique au service de la liberté: L'homme et son milieu – rôle de l'OIT*, rapport du Directeur général, Partie 1, Conférence internationale du Travail, 57^e session, Genève, 1972.

23. Les négociations multilatérales sur le changement climatique progressent lentement, alors même que les conséquences de l'inaction apparaissent de plus en plus clairement. Sans modification du profil actuel des émissions de dioxyde de carbone et d'autres polluants, les pertes de productivité se chiffreront à 2,4 pour cent en 2030 et à 7,2 pour cent en 2050; cet horizon atteint, la consommation mondiale par habitant aura régressé de 14 pour cent⁷. Par ailleurs, le risque d'un bouleversement climatique irréversible serait alors très élevé, avec des conséquences catastrophiques pour l'espèce humaine.

24. Les facteurs environnementaux, notamment le changement climatique, sont déjà l'une des grandes causes de migration dans et entre les pays. Selon une estimation du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), on comptait en 2002 dans le monde 24 millions de réfugiés victimes d'inondations, de famines ou autres catastrophes environnementales⁸, soit plus que tous les autres réfugiés, y compris les personnes ayant fui un conflit armé. D'après les projections, vers le milieu du siècle, 150 à 200 millions de personnes pourraient être déplacées de façon permanente en raison de l'élévation du niveau des mers, de l'aggravation des inondations et de l'intensification des périodes de sécheresse⁹. Inévitablement, les personnes les plus pauvres seront les premières victimes des changements climatiques, dont les effets toujours plus marqués risquent d'annuler bon nombre des avancées obtenues ces dernières décennies dans la lutte contre la pauvreté.

25. La prévention du changement climatique et l'atténuation de ses effets, plus que tout autre élément, vont distinguer les responsabilités et les activités futures de l'OIT de celles qu'elle exerçait dans le passé. Le rôle que l'OIT doit assumer se formule aisément sur le plan conceptuel: tirer parti du considérable potentiel de création d'emplois décents associé à la transition vers un développement durable à faible empreinte carbone tout en limitant le plus possible et en gérant les profonds bouleversements qui accompagneront inévitablement cette évolution. Toutefois, la nécessaire transformation du système mondial de production – notamment lorsqu'il s'agit non pas de se borner à remplacer certaines technologies mais bien d'y renoncer, aussi efficaces soient-elles d'un point de vue purement économique – représente un défi sans précédent et redoutable par sa portée et sa complexité.

26. Par conséquent, les questions «écologiques» devront être prises en considération dans tous les domaines d'activité de l'OIT au cours des années qui viennent. Les problèmes qui se sont posés jusqu'ici dans les processus multilatéraux montrent à quel point il est difficile de trouver un terrain d'entente pour tenir compte des besoins et des responsabilités de toutes les parties prenantes au cours du processus de transition vers la durabilité environnementale. En la matière, la valeur ajoutée apportée par l'OIT réside dans le tripartisme.

27. La durabilité environnementale est une condition préalable de la durabilité des entreprises et des emplois. Déjà, le dialogue social apparaît comme un puissant mécanisme favorable à ce processus de pérennisation, tout comme la volonté politique de progresser sur cette voie. Ce n'est que sur la base d'une compréhension technique approfondie des questions en jeu et avec un cadre politique national et international

⁷ BIT: *Développement durable, travail décent et emplois verts*, Rapport V, Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013, paragr. 46; OCDE: *Perspectives de l'OCDE à l'horizon 2050: Les conséquences de l'inaction* (Paris, 2012).

⁸ K. Warner et coll.: *Human security, climate change and environmentally induced migration*, Institute for Environment and Human Security (Université des Nations Unies, 2008): <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4033>.

⁹ N. Stern: *The economics of climate change: Stern review final report* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).

propice que le monde du travail aura une chance d'apporter sa pleine contribution à cet effort. On ne saurait donc trop insister sur l'importance de la discussion consacrée au développement durable, au travail décent et aux emplois verts à cette session de la Conférence. Pour notre Organisation, l'heure peut être décisive.

La marche inexorable du progrès technologique

28. Les controverses suscitées par les répercussions de la technologie sur l'emploi, la croissance et le niveau de vie sont plus anciennes que l'OIT elle-même. Elles n'ont rien perdu de leur actualité. De fait, ce sont notamment les effets constants de l'innovation technologique qui donnent le sentiment que l'évolution du monde du travail prend de vitesse les décideurs dans leur capacité à la gérer.

29. La révolution numérique continue d'influer sur le monde du travail et la multiplication de ses applications ne semble guère devoir se ralentir. La révolution de l'Internet se poursuit sans fléchir: quatre personnes sur dix sont désormais connectées, et l'accès progresse quatre fois plus vite dans le monde en développement que dans les pays développés; il y a aujourd'hui autant d'abonnements à la téléphonie mobile que d'habitants sur la planète. La puissance de calcul des ordinateurs continue elle aussi de s'accroître du fait des capacités de traitement des données sans précédent, de l'hyperconnectivité et de l'informatique en nuage. Les nouvelles technologies facilitent encore le morcellement des procédés de production, ce qui permet aux entreprises de redéfinir leur emplacement géographique et leur rayon d'action.

30. Les applications des technologies de l'information et de la communication (TIC) étant susceptibles d'évoluer de façon inattendue, les hypothèses et les prévisions formulées quant à leurs effets à long terme pourraient ne pas être fiables. La robotique, par exemple, se fait remarquablement présente dans l'industrie manufacturière, avec 200 000 nouveaux robots industriels mis en service chaque année¹⁰ et un total de 1,5 million attendu à l'horizon 2015. Il en résulte que le secteur manufacturier peut largement contribuer au produit intérieur brut (PIB) et à la productivité, tout en participant beaucoup plus modestement à la création d'emplois. La robotique et l'automatisation vont très probablement accélérer le phénomène de contraction de l'emploi dans le secteur manufacturier à l'échelle mondiale et devraient vraisemblablement s'étendre à d'autres secteurs comme les transports, les services hospitaliers et la prestation de soins.

31. Les applications des TIC sont l'un des moteurs de la croissance rapide de l'économie financière et en transforment le fonctionnement. Par exemple, l'utilisation par un petit nombre d'institutions financières de puissants ordinateurs permettant d'exploiter des algorithmes de transaction à haute fréquence qui exécutent des opérations en un millième de seconde explique en partie les 4 trillions de dollars des Etats-Unis (dollars E.-U.) auxquels s'est vraisemblablement chiffrée la moyenne journalière mondiale des opérations sur devises en avril 2010¹¹, montant qui est près de 100 fois supérieur à la valeur moyenne journalière du commerce de marchandises. On estime que le volume des transactions en devises effectuées en l'espace d'un mois est 1,6 fois plus élevé que le PIB mondial annuel.

¹⁰ Recherche de l'IMS: *The growth of China's industrial robot production*, communiqué de presse, 9 janv. 2013: http://www.imsresearch.com/press-release/The_Growth_of_Chinas_Industrial_Robot_Production.

¹¹ Banque des règlements internationaux: *Triennial Central Bank Survey of Foreign exchange and OTC derivatives market activity in April 2010, Preliminary results*, sept. 2010 (Bâle): <http://www.bis.org/press/p100901.htm>.

32. Les effets à long terme de cette évolution sur le nombre et la situation géographique des emplois sont encore très incertains. De nouveaux débouchés économiques vont s'ouvrir, en particulier dans les pays en développement. Toutefois, les nouvelles technologies peuvent également réduire la composante «emploi» de la croissance économique et, au vu des niveaux sans précédent qu'atteint le chômage dans le monde entier, les conséquences en seraient évidentes.

33. Ce qui est clair, c'est que l'innovation technologique va directement influencer la demande de compétences sur les marchés du travail. L'un des paradoxes les plus inquiétants de la crise de l'emploi actuelle est que, même en situation de chômage très élevé, les employeurs ne parviennent pas à trouver des personnes possédant les compétences requises pour les postes à pourvoir. A l'échelle du globe, un tiers des employeurs consultés ont fait état de ce type de difficultés.

34. S'il est donc probable qu'à l'avenir la croissance économique découlera davantage de gains de productivité que d'une utilisation accrue des facteurs de production, le fait de posséder des compétences appropriées et hautement spécialisées sera la clé de la compétitivité. De façon générale, les niveaux d'éducation tendent à s'améliorer. En 2010, la durée moyenne de scolarisation de la population adulte dans le monde était de 7,8 ans, et ce chiffre devrait continuer d'augmenter à mesure que les pays se rapprocheront de plus en plus des niveaux atteints par ceux qui affichent les meilleurs résultats dans ce domaine.

35. En tout état de cause, l'inadéquation persistante entre l'offre et la demande de qualifications donne à penser qu'un niveau d'études plus poussé ne représente qu'une partie de la solution; il est vraiment nécessaire de rapprocher et de mettre en phase les sphères souvent dissociées du travail et de l'enseignement ou de la formation. L'expérience montre que, lorsque des passerelles sont établies entre elles – par exemple grâce aux systèmes de formation en alternance –, les résultats positifs peuvent être très importants.

36. Ces considérations nous amènent au phénomène largement observé de la «polarisation» des marchés du travail, caractérisé par un net tassement entre deux extrêmes: quelques métiers hautement qualifiés et bien rémunérés, d'une part, et de nombreuses catégories de travailleurs sans qualifications particulières et faiblement rémunérés, d'autre part. De plus, une importance croissante est accordée aux «compétences non techniques», qui sont la condition du succès dans l'exercice d'une activité professionnelle faite d'interactions. Pour conclure, ce n'est sans doute pas simplement le niveau mais aussi le type de qualification qui compte, et les systèmes d'éducation et de formation devraient donc être adaptés à cette réalité.

37. Au rythme où évolue le monde du travail – sous l'effet du progrès technologique ou pour d'autres raisons –, il est de plus en plus rare de faire toute une carrière dans le même emploi. De même, l'apprentissage tout au long de la vie est devenu une nécessité. Dans ce contexte de changement, certaines qualifications sont certes précieuses mais vite dépassées, de sorte qu'il faut les renouveler en permanence. Par ailleurs, le chômage à long terme, en particulier chez les jeunes, a un effet délétère sur le capital humain. Désormais, les politiques du marché du travail doivent tenir particulièrement compte du double risque de la dégradation et de l'obsolescence des compétences.

38. Cette question ne relève pas uniquement de la politique des pouvoirs publics. Les employeurs et les syndicats assument et doivent assumer davantage de responsabilités dans le domaine du développement des compétences et s'efforcer d'harmoniser leurs efforts avec ceux des décideurs et des prestataires de formation. A une époque où tout s'accélère, sur le plan tant technologique qu'organisationnel, le renforcement des

systèmes d'enseignement et de formation ainsi que la possibilité offerte à tous d'acquérir des compétences de base doivent être une priorité absolue, mais aussi une priorité partagée et, à cet égard, l'OIT doit apporter un appui sans faille à ses mandants tripartites.

Les frontières mouvantes de la pauvreté et de la prospérité

39. Aux termes de la Déclaration de Philadelphie, la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous, et la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie. Ces dernières années, de réelles victoires ont été remportées dans ce combat et la prospérité qui s'en est suivie a permis un essor sans précédent de la classe moyenne dans de nombreux pays.

40. Le fait que la cible visant à réduire de moitié la pauvreté dans le monde à l'horizon 2015, telle qu'elle est définie dans le premier objectif du Millénaire pour le développement (OMD), ait été atteinte cinq ans avant cette date peut s'expliquer par de nombreux efforts, notamment les avancées historiques de la Chine. De surcroît, vu sous cet angle, l'objectif proposé par la Banque mondiale – éradiquer l'extrême pauvreté dans le monde à l'horizon 2030 – apparaît réaliste et atteignable¹². Plus l'échéance approche, plus la réalisation de cet objectif va dépendre du réel impact que les stratégies de lutte contre la pauvreté – dont celles en faveur du travail décent – pourront avoir sur les groupes les plus désavantagés et les plus vulnérables.

41. Environ 28 pour cent des pauvres dans le monde vivent dans des Etats fragiles ou touchés par un conflit. La situation de ces pays menace la prospérité des autres, et il est donc impératif pour l'OIT de leur accorder la priorité. L'engagement qui est celui de l'Organisation, en vertu de sa Constitution, de combattre l'injustice, la misère et les privations est une autre raison pour le faire, encore plus impérieuse. Mais, ce que l'on oublie plus facilement, c'est que les trois quarts des pauvres de la planète vivent actuellement dans des pays à revenu intermédiaire: cela en dit long sur les difficultés qu'éprouvent de nombreux pays à prévenir les inégalités et la précarité alors même qu'ils poursuivent leur croissance et leur développement, et cela n'est pas sans conséquences sur l'orientation à donner aux stratégies de lutte contre la pauvreté.

42. Toutefois, le monde ne suit pas une trajectoire linéaire en vue de mettre fin à la pauvreté. Des tendances très différentes se dégagent selon que l'on mesure la pauvreté en valeur absolue (par exemple en fixant à 1,25 dollar par jour le seuil de l'extrême pauvreté) ou en valeurs relatives (par exemple en pourcentage du revenu médian national ou du niveau moyen de revenu). De surcroît, comme l'indique le BIT dans son *Rapport sur le travail dans le monde*¹³, les personnes qui parviennent à sortir de la pauvreté demeurent bien souvent dans une situation très précaire ou risquent de sombrer de nouveau dans le dénuement. Le recul durable de la pauvreté dépend dans une large mesure de la capacité des pays à revenu intermédiaire de réduire les inégalités à mesure qu'ils poursuivent leur croissance.

43. L'accès au travail décent est une condition sine qua non pour mettre fin à la pauvreté. Ce principe formulé par l'OIT, qui a recueilli un vaste soutien, doit devenir un élément central du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015.

¹² «Un monde sans pauvreté est à notre portée» – discours du président du Groupe de la Banque mondiale, Jim Yong Kim, à l'Université de Georgetown: <http://www.banquemondiale.org/fr/news/speech/2013/04/02/world-bank-group-president-jim-yong-kims-speech-at-georgetown-university>.

¹³ BIT: *World of Work Report 2013* (Genève, à paraître).

Lorsque le travail ne génère pas un revenu supérieur au seuil de pauvreté – et donc ne peut pas être qualifié de travail décent –, il n'est plus possible de «s'affranchir de la pauvreté par le travail»¹⁴. Aussi est-il préoccupant de constater l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, dans quelque partie du monde que ce soit. Cette préoccupation n'est d'ailleurs pas nouvelle: le préambule de la Constitution de l'OIT soulignait qu'il était «urgent» de garantir «un salaire assurant des conditions d'existence convenables» et, près d'un siècle plus tard, l'urgence est tout aussi grande.

44. L'apparition d'une classe moyenne mondiale est étroitement liée à l'évolution de la pauvreté. Les définitions diffèrent, mais si l'on retient pour les ménages de la classe moyenne le critère d'une fourchette de dépenses de 10 à 100 dollars E.-U. par habitant et par jour à parité de pouvoir d'achat, cette catégorie représente 28 pour cent de la population mondiale, soit encore 70 pour cent de pauvres et 2 pour cent de riches.

45. Ces chiffres témoignent des progrès réalisés dans le cadre de l'Agenda du travail décent. Selon un analyste, rien ne définit mieux la classe moyenne que le fait d'avoir un emploi stable et bien rémunéré¹⁵. Ces chiffres occultent toutefois de fortes disparités régionales: le contraste est frappant entre, d'une part, les économies émergentes et les économies en développement, où depuis 2001¹⁶ près de 400 millions de personnes sont venues grossir les rangs des travailleurs issus des classes moyennes et, d'autre part, un certain nombre de pays industrialisés parvenus à maturité, où l'on observe un tassement de l'emploi dans les classes moyennes.

46. L'apparition d'une classe moyenne à une échelle véritablement mondiale commence seulement à se répercuter sur le monde du travail, et ses effets continueront de se faire sentir au cours des prochaines décennies. Il faut notamment s'attendre à ce que de vastes pans de la population parviennent à un certain niveau d'aisance, ce qui induira un énorme potentiel de consommation. De ce fait, les modes de vie connaîtront de profondes transformations, depuis par exemple une modification radicale des habitudes alimentaires jusqu'à des exigences accrues en matière de démocratie participative et de transparence. Cela aura aussi des conséquences notables et diverses sur les cours des denrées alimentaires et des matières premières, sur les marchés mondiaux et sur l'environnement (rappelons à cet égard que dans les seuls pays émergents membres du G20, pas moins de 600 millions de consommateurs possèdent une voiture, symbole par excellence d'appartenance à la classe moyenne) ainsi que sur la donne sociale et politique de nombreux pays. Dans ce contexte, il est par ailleurs probable que les emplois définis par l'OIT comme étant vulnérables ne seront plus les mêmes.

47. Il reste que ces nouvelles tendances sont occultées par la crise de l'emploi des jeunes, de plus en plus profonde. Il s'agit d'une crise mondiale: des millions de jeunes risquent de devenir une génération perdue. Il faut que l'appel à l'action¹⁷ lancé à l'occasion de la session de 2012 de la Conférence soit entendu et traduit dans les faits.

¹⁴ BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général à la 91^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2003.

¹⁵ A.V. Banerjee et E. Dufo: «What is middle class about the middle classes around the world?», dans *Journal of Economic Perspectives* (2008, vol. 22, n^o 2), pp. 3-28.

¹⁶ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2013 – Surmonter la nouvelle crise de l'emploi* (Genève, 2013), p. 41.

¹⁷ Résolution concernant la crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action, adoptée à la 101^e session de la Conférence internationale du Travail, 2012.

Le creusement des inégalités, un enjeu pour la justice sociale

48. Que faut-il donc déduire de ces tendances sur les inégalités au travail et dans la société? Les motifs de satisfaction que sont le recul de la pauvreté et l'essor de la classe moyenne – dans certaines parties du monde tout au moins – ne doivent pas faire oublier les profondes inquiétudes que suscitent les inégalités de plus en plus marquées à l'intérieur des pays et entre les pays. D'après l'enquête annuelle sur les risques mondiaux menée cette année par le Forum économique mondial, les graves disparités de revenu figurent dans la catégorie de risques les plus probables – avant les déséquilibres budgétaires chroniques, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, les problèmes d'approvisionnement en eau et la mauvaise gestion du vieillissement des populations¹⁸.

49. L'accroissement des inégalités inquiète pour différentes raisons. Il s'agit notamment d'une question de valeurs compte tenu de l'iniquité inhérente aux inégalités excessives. On peut débattre sur la question de savoir à partir de quel stade l'inégalité devient un problème mais, pour une organisation telle que l'OIT dont le mandat est de servir la justice sociale, ces considérations sont certainement pertinentes. Et peu d'observateurs nieraient que, à l'échelle de la planète, ce stade a été dépassé. Le fait d'assimiler les inégalités à un risque mondial a de toutes autres conséquences: cela sous-entend que l'ampleur des disparités actuelles et leur évolution récente menacent le bon fonctionnement des économies et des sociétés.

50. L'idée selon laquelle des niveaux d'inégalité inacceptables, tout comme la misère et les privations, peuvent constituer une menace pour la stabilité et la cohésion sociales est étroitement liée au principe fondateur de l'OIT: une paix durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale. Et l'expérience vient confirmer la justesse de ce principe. Les pays qui aujourd'hui sont contraints d'élaborer des stratégies d'assainissement des finances publiques à la suite de la crise financière doivent affronter la réalité des faits: les mécanismes qui ne seront pas perçus comme assurant un juste partage des coûts et des efforts ne seront pas acceptés par le public et ne fonctionneront pas, les contrats sociaux implicites fixant certaines «lignes rouges» à ne pas franchir. Le dialogue social est fondamental si l'on veut rétablir la confiance et éviter ce type de situation. Lorsque le dialogue social a été rejeté ou lorsqu'il n'a pas résisté aux tensions de la crise, on peut s'attendre à de graves conséquences auxquelles il sera difficile de remédier.

51. Un autre élément de risque découle du dysfonctionnement économique entraîné par des inégalités excessives. Le déséquilibre entre les revenus très élevés d'une infime partie de la population et les faibles revenus dont dispose le plus grand nombre a entraîné un fléchissement de la demande globale et a réduit l'effet positif de la croissance sur la pauvreté. Qui plus est, l'aggravation des inégalités est allée de pair avec une dissociation de plus en plus marquée entre les niveaux de revenu et la productivité, ce qui a faussé les incitations économiques.

52. La répartition toujours plus déséquilibrée des revenus, due aux diverses forces qui s'exercent dans le monde du travail, est l'une des dimensions de l'inégalité. Une autre dimension tient à des discriminations pures et simples – directes ou indirectes – qui sont fondées notamment sur le sexe, la race, la religion ou l'origine sociale. Une autre cause peut être la violation du droit à l'égalité de traitement. A cet égard, la Déclaration de

¹⁸ Forum économique mondial: *Global Risks 2013, huitième édition* (2013): <http://reports.weforum.org>.

2008 de l'OIT précise que «l'égalité entre hommes et femmes et la non discrimination doivent être considérées comme des questions transversales aux objectifs stratégiques» de l'OIT. L'Organisation a joué un rôle important dans les progrès considérables réalisés sur le plan de la protection juridique des individus contre la discrimination au travail. Pourtant, le problème demeure: globalement, les écarts importants de rémunération entre hommes et femmes restent une constante, et rien ne donne à penser qu'ils vont se réduire. De nouveaux motifs de discrimination se font jour, qui sont autant de motifs d'inquiétude. Il importe tout particulièrement de contrer les effets largement discriminatoires de processus, d'institutions ou de politiques apparemment neutres, dans le domaine de l'éducation par exemple, ainsi que sur les marchés du travail et sur les lieux de travail.

53. L'enseignement à tirer de cette évolution serait semble-t-il que, au-delà d'un certain point, l'inégalité ne devrait tout simplement pas être tolérée sur le plan social ou sur le plan économique. Les mêmes considérations pourraient s'appliquer au déni des droits démocratiques fondamentaux et des droits au travail. La différence est en fait que, si le respect universel des droits fondamentaux est bien défini comme objectif général – y compris au sein de l'OIT –, les inquiétudes de plus en plus vives suscitées par les inégalités doivent encore être transposées dans un programme d'action distinct. Le moment pour cela est venu et, puisque les causes et les conséquences de l'accroissement des inégalités sont déterminantes dans le monde du travail, l'OIT peut ici assumer un rôle majeur ces prochaines années.

Le rééquilibrage, la convergence et la reprise

54. Il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les facteurs conjoncturels et les tendances structurelles à long terme dans le monde du travail. Cela est particulièrement vrai aujourd'hui: quels aspects peut-on attribuer aux effets immédiats de la crise – et donc espérer voir disparaître avec le retour éventuel à des conditions «normales» – et que faut-il considérer au contraire comme les composantes d'un changement structurel permanent dans l'économie mondiale?

55. Cette année, la part des économies émergentes et des pays en développement dans la production mondiale va dépasser celle des économies avancées. Lorsque l'OIT fêtera son centenaire, cette part se chiffrera à environ 55 pour cent. Si l'on considère les chiffres de plus près, l'Union européenne compte pour 18,7 pour cent de la production mondiale, les Etats-Unis pour 18,6 pour cent, la Chine pour 15 pour cent, et les pays du groupe BRICS – Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud – pour 28 pour cent au total¹⁹.

56. En avril de cette année, le Fonds monétaire international (FMI) a décrit la dynamique immédiate de cette situation comme représentant une «reprise mondiale à trois vitesses»²⁰: un premier groupe de pays composé par les économies émergentes et les pays en développement continue de connaître une croissance soutenue, tout particulièrement en Afrique, tandis qu'un deuxième groupe, comprenant notamment les Etats-Unis, est sur le chemin de la reprise et qu'un troisième groupe, auquel appartiennent l'Union européenne et le Japon, lutte pour échapper à la stagnation ou à la récession.

¹⁹ FMI: Base de données des Perspectives de l'économie mondiale, édition avril 2013.

²⁰ C. Lagarde: «Une stratégie à l'échelle mondiale pour échapper à la crise», discours prononcé devant l'Economic Club de New York, 10 avril 2013: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2013/041013.htm>.

57. Toutefois, même dans ce scénario, les perspectives donnent à penser que la croissance des économies émergentes sera inférieure aux niveaux d'avant la crise. Le rythme irrégulier de la reprise reflète les déséquilibres persistants qui caractérisent l'économie mondiale et qui se sont intensifiés, représentant autant d'obstacles vers une croissance soutenue et durable.

58. Compte tenu de leur ampleur et de leur influence, les marchés financiers continuent de dominer l'économie réelle. Par ailleurs, ils n'assument pas leur fonction principale, qui est d'être au service de l'économie réelle en lui permettant de financer une croissance durable des investissements. En pareilles circonstances, les risques d'une nouvelle déstabilisation demeurent élevés.

59. Néanmoins, l'expérience de la crise amène d'autres pays à réduire leur dépendance à l'égard des marchés d'exportation et à chercher plutôt à stimuler la demande intérieure, notamment en investissant dans les infrastructures, en relevant les salaires et en améliorant les systèmes de protection sociale.

60. Le débat engagé sur l'austérité, les emplois et la croissance – questions abordées dans la Déclaration d'Oslo adoptée à l'occasion de la neuvième Réunion régionale européenne tenue par l'OIT en avril – couvre également les efforts déployés pour améliorer la compétitivité sur les marchés internationaux. Il s'agit non seulement d'assainir les finances publiques, mais aussi de faire en sorte que les marchés du travail fonctionnent mieux grâce à des réformes structurelles. Dans les cas les plus extrêmes que l'on observe dans la zone euro, où l'option d'une dévaluation monétaire n'est pas envisageable, les mesures adoptées prévoient également des coupes franches dans les rémunérations et les prestations.

61. Indépendamment de l'intérêt de telle ou telle politique nationale, deux considérations générales importantes découlent de cette situation.

62. En premier lieu, s'il est vrai que l'amélioration de la compétitivité est un objectif légitime pour une économie ou une entreprise, il est logiquement impossible pour toutes de devenir plus compétitives: par définition, un gain de compétitivité obtenu par une économie ou une entreprise signifie nécessairement une perte de compétitivité pour une autre. De même, tous les pays ne peuvent pas sortir de la crise grâce à leurs exportations puisque les exportations d'un pays sont les importations d'un autre. A ne pas appréhender cette logique simple et à ne pas agir en conséquence, on risque de créer un effet de spirale qui tirerait vers le bas les salaires et les prestations, risque contre lequel l'OIT a mis en garde, par exemple dans le Pacte mondial pour l'emploi de 2009, et qui ne peut profiter à personne à long terme.

63. En second lieu, pour l'OIT, il y a clairement dans cette quête de compétitivité une ligne rouge à ne pas franchir au-delà de laquelle les principes fondamentaux et les droits au travail ne seraient plus respectés. La Déclaration de 2008 souligne que la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime, et que les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes.

64. Dans ce contexte, la thèse d'une convergence des salaires au niveau international est étayée dans une certaine mesure par l'évolution des niveaux de rémunération dans les différentes régions depuis le début du siècle. De 2000 à 2011, les salaires moyens mensuels réels ont progressé de près de 25 pour cent à l'échelle mondiale; en Asie, ils ont presque doublé et quasiment triplé en Chine; pour ce qui est de l'Amérique latine et des Caraïbes, la hausse s'est établie à 15 pour cent et pour l'Afrique à 18 pour cent. Après une période de transition difficile, on a observé un rebond en Europe de l'Est où

les salaires alors très bas ont quasiment triplé, tandis que le Moyen-Orient a connu une réduction de 5 pour cent. Par comparaison, dans l'ensemble du monde développé, les salaires réels moyens n'ont augmenté que de 5 pour cent sur la même période ²¹.

65. Il faut correctement interpréter cette évolution au regard des niveaux de rémunération en valeur absolue. En 2010, un travailleur du secteur manufacturier gagnait aux Philippines environ 1,40 dollar E.-U. par heure ouvrée, contre 5,40 dollars E.-U. au Brésil, 13 dollars E.-U. en Grèce, 23,30 dollars E.-U. aux Etats-Unis et 34,80 dollars E.-U. au Danemark ²².

66. On voit donc que le chemin vers la convergence des salaires est encore long. L'argument selon lequel les stratégies de compétitivité au niveau international peuvent se fonder avant tout sur une compression des coûts salariaux est mis à mal par l'ampleur des écarts de rémunération dans le monde. Il est plus utile de considérer la question de la relation entre salaires et productivité.

67. Force est de constater à cet égard que les salaires n'augmentent pas aussi vite que la croissance de la productivité, dans les pays développés comme dans les pays en développement, d'où une diminution de la part globale des salaires dans le revenu national. La part moyenne du travail dans 16 pays développés est passée d'environ 75 pour cent au milieu des années soixante-dix à 65 pour cent environ juste avant le choc de la crise financière mondiale. Sur la période plus courte comprise entre le début des années quatre-vingt-dix et la crise, le fléchissement correspondant enregistré par 16 pays en développement ou émergents a été de 62 à 58 pour cent ²³.

68. Alors que l'on accorde actuellement une grande attention à la nécessité de rétablir le lien entre les salaires et la productivité dans les pays où le niveau de rémunération a augmenté sensiblement plus vite que la productivité, on constate que, dans la grande majorité des pays, ce sont en fait les salaires qui ont accusé un retard.

69. L'objectif de la communauté internationale, qui est de renouer avec une croissance forte, équilibrée, durable et créatrice d'emplois, place l'OIT au centre des grands débats d'orientation, notamment dans le cadre du G20 et dans celui des institutions financières internationales. C'est la une importante occasion pour l'OIT d'intégrer l'Agenda du travail décent dans la dynamique de la reprise.

Les nouveaux visages de la production et de l'emploi

70. Comme l'a déclaré Jim Clifton, président directeur général de Gallup ²⁴, tout le monde veut avoir un bon emploi. Mais en quoi consiste réellement un emploi décent dans une économie mondiale qui ne cesse d'évoluer? Assurément, l'image classique de l'emploi de durée indéterminée, à plein temps, avec des horaires fixes et une retraite à prestations définies qui sera servie à l'issue d'une carrière largement prévisible et stable auprès d'un seul et même employeur, pour souhaitable que puisse apparaître un tel emploi, correspond à une réalité de plus en plus rare. Il ne s'est d'ailleurs jamais agi

²¹ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2012/13: Salaires et croissance équitable* (Genève, 2013), p. 8.

²² *Ibid.*, fig. 8, p. 11.

²³ *Ibid.*, p. 45.

²⁴ Entretien donné par J. Clifton à l'occasion du lancement de son ouvrage: *The coming jobs war: What every leader must know about the future of job creation*, communiqué de presse, 4 oct. 2011: <http://www.gallup.com/press/150389/Coming-Jobs-War.aspx>.

d'une réalité pour la plupart des travailleurs qui, le plus souvent, travaillent en milieu rural ou dans l'économie informelle, avec généralement une protection ou une sécurité sociale minimale.

71. Aujourd'hui dans le monde, environ la moitié de la population active est salariée, mais nombreux sont ceux qui ne travaillent pas à plein temps pour un seul employeur. Ce qui était supposé être «atypique» est désormais «typique»; la «norme» est devenue l'«exception». Les opinions sont très partagées sur la question de savoir si, et comment, cette situation influe sur la réalisation du travail décent pour tous et, dans l'affirmative, ce qu'il conviendrait éventuellement de faire pour y remédier.

72. Assurément, il a été difficile de trouver un consensus sur ces questions à l'OIT, même si des efforts considérables ont été faits dans ce sens. Dans le contexte de l'après-guerre froide marqué par une très longue polémique sur les avantages et les inconvénients de la flexibilité interne et externe du marché du travail, l'OIT a adopté dans les années quatre-vingt-dix une série de conventions relatives à des modalités de travail spécifiques – à temps partiel, à domicile, par l'intermédiaire d'agences d'emploi privées. La discussion sur un instrument relatif au travail en sous-traitance n'ayant pas abouti, elle a adopté la recommandation n° 198 sur la relation de travail en 2006. A ce jour, très peu de pays (entre dix et 27) ont ratifié ces conventions, et la controverse est toujours aussi vive quant aux questions que celles-ci soulèvent, notamment la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, qui concerne tout particulièrement les questions de flexibilité externe.

73. Pour l'OIT et ses mandants, le défi consiste à dépasser des positions âprement défendues et bien connues, pour rechercher un consensus sur des questions stratégiques essentielles relatives au marché du travail d'aujourd'hui et au sujet desquelles l'Organisation doit s'exprimer avec autorité. La défense d'intérêts légitimes dans ces débats, comme dans d'autres, et les opinions divergentes qui en résultent sont un aspect normal de la vie de l'OIT. Toutefois, si ces désaccords persistent sur des sujets qui doivent faire, et qui feront, l'objet de décisions et de mesures politiques au niveau national, le risque est que l'OIT soit inévitablement perçue comme n'étant plus pertinente dans des domaines où elle doit absolument être présente. Il en va de la définition concrète de l'intégration du travail décent dans le marché du travail aujourd'hui, définition que doivent sous-tendre les conventions relatives aux droits fondamentaux.

74. L'évolution progressive des formes d'emploi et des relations de travail dites «normales» en une multitude de déclinaisons différentes est l'un des aspects de la segmentation accrue des marchés du travail; elle a pour pendant le morcellement des procédés de production le long de chaînes de plus en plus complexes et ramifiées qui peuvent s'étendre sur plusieurs pays, voire des régions entières.

75. Cette tendance, peut-être la manifestation la plus flagrante de la mondialisation de l'activité économique, met l'OIT face à des questions essentielles et lui ouvre des perspectives. Les balances commerciales des pays, telles qu'elles sont traditionnellement établies et dans lesquelles le commerce mondial se résume à de simples échanges entre Etats, ne rendent pas compte de la réalité car le produit final acheté par un consommateur est souvent la somme des valeurs ajoutées, ou le fruit du travail accompli, dans plusieurs pays²⁵. Pour l'OIT, dont l'intérêt et le rôle sont centrés sur les pratiques relatives au travail dans ces chaînes de production, la vraie question est de savoir s'il

²⁵ Base de données OCDE-OMC sur le commerce en valeur ajoutée: <http://www.oecd.org/fr/industrie/ind/mesurerlecommerceenvaleurajouteeuneinitiativeconjointedelocdeetdelomc.htm>.

suffit de continuer d'aborder ces problèmes du seul point de vue des Etats qui sont ses Membres et qui, de ce fait, sont légalement tenus d'appliquer les conventions ratifiées. L'existence des chaînes d'approvisionnement mondiales ne dilue ou ne supprime en rien les responsabilités des Etats Membres. Cependant, l'influence déterminante qu'exercent des acteurs privés sur ces chaînes d'approvisionnement ou réseaux de production en constante transformation, de plus en plus caractéristiques des échanges et des investissements internationaux, semblerait indiquer que l'OIT dispose d'autres possibilités de promouvoir le travail décent dans ces activités productives.

76. On en veut pour preuve les initiatives de grande ampleur que les entreprises qui ont recours à ces chaînes d'approvisionnement mènent dans le souci d'assurer des conditions de travail acceptables et le respect des droits fondamentaux. La pléthore de codes de conduite et de mécanismes d'audit social aujourd'hui en place témoigne de l'importance que les entreprises attachent à ces questions. Les propositions en vue de la tenue d'une discussion sur le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales à la Conférence n'ont pas encore reçu le soutien du Conseil d'administration qui, néanmoins, aura prochainement la possibilité de revenir sur ce point.

77. Dans une perspective plus large, la question qui se pose est celle de l'interaction globale de l'OIT avec les entreprises privées. C'est précisément l'une des thématiques examinées dans le chapitre suivant, qui traite de la question de savoir comment l'OIT doit réagir et s'adapter aux forces qui transforment le monde du travail.

Chapitre 2

Doter l'OIT des moyens nécessaires à son action: Les défis institutionnels

78. C'est dans un contexte marqué par une transformation accélérée du monde du travail que l'OIT s'approche de son centenaire. Ce processus lui impose d'examiner si elle dispose véritablement des bons moyens pour continuer de faire progresser la cause de la justice sociale dans des conditions sans commune mesure avec celles qui prévalaient en 1919.

79. Nul ne conteste que, par son mandat, l'OIT se trouve au cœur des grandes questions stratégiques d'aujourd'hui et traite des préoccupations essentielles de millions d'hommes et de femmes dans le monde: nous aspirons tous à travailler dans des conditions décentes pour une rémunération décente. Toutefois, ce mandat n'est pas en soi une garantie de l'utilité, de la réussite ou de l'avenir de l'Organisation, tous ces facteurs dépendant de la capacité de cette dernière d'accomplir sa mission de manière crédible et efficace.

80. L'OIT doit examiner avec une grande attention plusieurs problèmes institutionnels en suspens, si elle veut se donner toutes les chances de mener à bien sa tâche dans une conjoncture qui évolue rapidement. La solution de facilité consisterait peut-être à passer outre, mais une perte d'efficacité en serait alors le prix. Les questions en jeu portent sur:

- ❑ Le tripartisme et la légitimité représentative
- ❑ Les normes
- ❑ Le défi de la cohérence
- ❑ L'OIT et les entreprises

Pris ensemble, tous ces éléments doivent aider l'OIT à assumer sa responsabilité vis-à-vis de ceux qui souffrent des pires injustices, difficultés et privations au travail et dans la société.

81. Si l'OIT et ses mandants doivent s'emparer de ces questions, ce n'est pas pour servir leurs propres intérêts sur le plan institutionnel ni pour se préserver, mais bien parce qu'ils sont animés d'une volonté commune et avérée d'œuvrer pour la cause de la justice sociale. Aujourd'hui, la désaffection à l'égard de bon nombre d'institutions, de pratiques et d'acteurs de la vie publique est généralisée et elle n'a pas épargné les mandants de l'OIT. Le fait que celle-ci soit peu connue du grand public la tient relativement à l'écart de ce climat de désenchantement, mais cela ne devrait pas être un motif de consolation. Il ne saurait y avoir d'autre solution pour l'OIT que d'être convaincante dans l'image qu'elle projette, à savoir celle d'une Organisation qui défend des valeurs, qui peut se prévaloir d'un bilan remarquable en près d'un siècle d'existence et qui a la volonté et la capacité de poursuivre cette œuvre dans l'avenir.

82. Nous avons bien progressé sur cette voie, mais il nous faut tirer davantage parti des bases solides déjà en place.

83. L'Agenda du travail décent a donné une visibilité, une orientation et un objectif à l'OIT; il le peut toujours aujourd'hui. En outre, comme, Juan Somavia, Directeur général alors en fonctions, l'a souligné dans la préface de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, cet instrument «institutionnalise le concept de travail décent ... [et il constitue] une nouvelle déclaration de foi en l'OIT» tout en signalant que «l'Organisation devrait revoir et adapter ses pratiques institutionnelles afin d'améliorer sa gouvernance et de renforcer ses capacités, de manière à tirer le meilleur parti de ses ressources humaines et financières et de l'avantage unique que représentent sa structure tripartite et son système normatif».

84. Depuis l'adoption de la Déclaration il y a cinq ans, les mécanismes de suivi de sa mise en œuvre ont assurément commencé de démontrer leur utilité. Toutefois, l'OIT doit encore en exploiter tout le potentiel. Il n'échappera pas à la Conférence qu'il lui revient, en vertu de la Déclaration, d'examiner, au moment que le Conseil d'administration jugera opportun et selon les modalités qu'il fixera, l'impact de cet instrument ainsi que les mesures prises pour en promouvoir l'application. Il semble judicieux d'envisager cet examen sans tarder.

85. Il n'est pas inutile, dans ce contexte, de reconnaître que l'OIT a relevé, et continue de relever, un certain nombre de défis concrets énoncés dans la Déclaration. En ce qui concerne la gouvernance, les propositions de réforme approuvées par le Conseil d'administration ont pris effet en novembre 2011. Par cette initiative, le Conseil d'administration a profondément modifié ses méthodes de travail et, sur une base consensuelle, il a ainsi gagné en efficacité et permis aux mandants tripartites de mieux s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine de la gouvernance.

86. Sans minimiser les difficultés que cela suppose, il convient de faire de même avec la Conférence tout en préservant intégralement ses fonctions essentielles. Le fait est qu'une session annuelle de trois semaines environ peut certes attirer des visiteurs de marque, y compris des chefs d'Etat et de gouvernement, mais ne peut raisonnablement pas rassembler un nombre suffisant de décideurs de premier plan issus des mandants tripartites. Cette constatation devrait être, à elle seule, un sujet de préoccupation et de réflexion.

87. Le processus de réforme et de changement amorcé dès l'entrée en fonctions de la nouvelle équipe de direction du BIT en octobre dernier vise également, depuis la dernière session de la Conférence, à satisfaire aux obligations qui incombent à l'Organisation en vertu de la Déclaration de 2008. Ce processus est toujours en cours et beaucoup reste à faire pour en atteindre les objectifs. Quoiqu'il en soit, l'Organisation est en bonne voie de remplir ces obligations: en renforçant ses capacités d'analyse pour devenir un centre d'excellence spécialisé dans le monde du travail, en supprimant les cloisonnements internes et en évitant la dispersion des efforts, en améliorant les systèmes par lesquels elle offre des services de qualité aux mandants, en renforçant les partenariats extérieurs et, enfin, en insufflant une nouvelle dynamique au débat sur les questions posées par la Déclaration. Néanmoins, la réforme en cours est davantage un moyen qu'une fin en soi. Il est nécessaire de sortir du cadre de la réforme pour étudier plus en détail les enjeux fondamentaux.

Le tripartisme et la légitimité représentative

88. Selon les termes de la Déclaration de 2008, dans un contexte mondial marqué par une interdépendance et une complexité croissantes ainsi que par l'internationalisation de la production, «le dialogue social et la pratique du tripartisme ... à l'intérieur et à l'extérieur des frontières sont aujourd'hui plus utiles que jamais pour parvenir à des solutions et à la cohésion sociale». Cette adhésion sans équivoque au principe du tripartisme – qui souligne la nécessité d'en favoriser davantage l'application au niveau international – confirme l'importance qu'il revêt non seulement parce qu'il est à la base même du fonctionnement de l'OIT, mais aussi parce qu'il constitue un instrument efficace pour résoudre les problèmes économiques et sociaux au niveau national et entre les Etats Membres.

89. Les mandants de l'OIT savent bien néanmoins que la structure et les méthodes de travail tripartites de l'Organisation sont aussi la cible de critiques. En voici quelques-unes parmi les plus fréquentes: ce mode de fonctionnement qui convenait peut-être dans le passé n'est plus adapté aux réalités du monde du travail d'aujourd'hui, certaines organisations d'employeurs et de travailleurs comptent de moins en moins de membres, ce qui les prive de la légitimité représentative voulue; de vastes pans de la population active, notamment dans l'économie informelle, restent en dehors du rayon d'action de ces organisations qui ne peuvent donc pas s'en faire les porte-parole.

90. La première réaction a souvent été d'écarter du revers de la main ces critiques jugées infondées, voire calomnieuses. Pourtant, ces attaques n'ont pas faibli et continuent de soulever des questions qui méritent qu'on les examine de plus près et sous trois angles.

91. Premièrement, il faut se pencher sur le glissement du collectif à l'individuel, tendance qui s'est manifestée dans la société à partir de la fin du XX^e siècle et du début du XXI^e. Ce phénomène a de multiples facettes qui, pour beaucoup, dépassent largement le monde du travail, mais qui l'influencent fortement. Si, pour défendre des intérêts personnels, on privilégie toujours plus souvent une démarche individuelle à une démarche collective, si, pour interagir, on passe de plus en plus par des réseaux fondés sur la technologie au lieu d'adhérer à des organismes associatifs officiellement constitués et, enfin, si les modes de vie favorisent l'atomisation des sociétés au détriment de la communauté, il n'est alors guère étonnant que l'OIT ressente les effets de cette évolution.

92. Dans ces conditions, c'est à l'Organisation et à ses mandants qu'il appartient de démontrer leur propre utilité et leur importance. Ils ne jouissent d'aucun privilège à cet égard et font face au contraire à des défis de taille. Quels que soient les facteurs qui expliquent le fait que les mandants de l'OIT comptent moins de membres qu'auparavant dans certains pays – tendance qui est loin de se généraliser –, il ne sert à rien de nier que des questions de légitimité peuvent et doivent se poser.

93. Deuxièmement, la position et la représentativité des mandants de l'OIT peuvent être considérées à juste titre comme étant une responsabilité qui leur est propre, mais il apparaît également clair que leur attitude les uns vis-à-vis des autres est un élément important, voire décisif.

94. De toute évidence, lorsque que la législation ou la pratique ne permettent pas le libre exercice du droit de s'organiser, le tripartisme et la concertation restent lettre morte. Pourtant, les personnes qui se syndicalisent le font dans un but précis et, dans le monde du travail, il s'agit avant tout pour elles d'exercer leur droit à la représentation collective de leurs intérêts dans le cadre de la négociation collective – que l'OIT a l'obligation de

promouvoir en vertu de sa Constitution – et du dialogue social. Il s'ensuit que la force et la légitimité du tripartisme et de ses acteurs dépendent de la reconnaissance des droits et des rôles de chacun dans un esprit de respect mutuel. Le refus par l'un quelconque des partenaires de participer au dialogue social au niveau national ne peut que porter préjudice à cette légitimité. De même, le fait de ne pas reconnaître le droit d'organisations représentatives de participer à la négociation collective nuit à la fonction de représentation des organisations, indépendamment du caractère volontariste de l'exercice. Par conséquent, l'idée selon laquelle des contrats individuels pourraient constituer une solution de remplacement équivalente à la négociation collective entre des organisations représentatives est difficilement conciliable avec «l'avantage unique» que représentent pour l'OIT le tripartisme et le dialogue social, selon les termes mêmes de la Déclaration de 2008.

95. Troisièmement, soucieux de protéger et de renforcer le tripartisme en tant que trait distinctif et inhérent de l'Organisation face aux remises en question évoquées plus haut, les mandants adoptent parfois une attitude défensive injustifiée à l'égard des acteurs non tripartites qui prennent part aux travaux de l'Organisation.

96. Cette question s'est posée à plusieurs reprises au sein de l'OIT ces dernières années, même lorsque les mandants tripartites ont accru leur collaboration avec ces acteurs. Un tel débat n'a pas et ne devrait pas avoir lieu d'être à l'avenir. L'OIT a beaucoup à gagner de la contribution d'autres acteurs à ses travaux et aussi beaucoup à perdre si elle adopte, ou semble adopter, une attitude trop défensive ou trop réservée à leur égard. Pour avancer, il faut convenir de certaines lignes directrices fondamentales et les respecter, de façon à ce que l'OIT puisse tirer le meilleur profit d'une participation élargie à ses travaux tout en protégeant et en renforçant les principes et la pratique du tripartisme.

97. A l'évidence, et il est important de le souligner, la fonction représentative dans le monde du travail revient – exclusivement – aux gouvernements, investis d'un mandat démocratique, et à des organisations d'employeurs et de travailleurs représentatives et indépendantes. C'est ce même principe qui a été systématiquement appliqué à toutes les structures décisionnelles de l'OIT et il en sera toujours ainsi. Il ne saurait y avoir de dilution de ce mandat tripartite; celui-ci ne peut pas être partagé avec d'autres organisations, quelles que soient leur renommée, leurs compétences spécialisées ou leur communauté de vues avec celles de l'OIT. Il ne faut y voir là aucun jugement de valeur quant à l'importance ou à la position de ces organisations, mais simplement la reconnaissance de leur nature distincte.

98. Par conséquent et grâce aux garanties fournies par des processus améliorés de gouvernance tripartite au sein de l'Organisation, il devrait être possible d'associer des mandants non tripartites aux travaux de l'OIT dans des conditions appropriées, pour autant que l'avantage d'une telle collaboration soit clairement démontré et les attributions de chacun bien définies. Ces acteurs peuvent assurément apporter une valeur ajoutée par leur expertise et leurs connaissances, et cela n'aurait aucun sens de le nier ou d'en faire abstraction.

99. Cela étant dit, l'OIT a pour mission de fournir des services de renforcement des capacités à ses mandants tripartites et à eux seuls. Cela suppose notamment d'apporter un appui aux ministères du travail, qui jouent un rôle essentiel dans la promotion et le fonctionnement du tripartisme, ainsi que dans l'exercice des fonctions d'administration et d'inspection du travail. La collaboration avec d'autres acteurs peut constituer un volet des activités menées pour s'acquitter de cette mission, mais ne saurait se substituer à cette dernière.

100. Un autre aspect de la légitimité des structures de l'OIT concerne les dispositions relatives à la répartition géographique des membres qui composent ces instances. C'est notamment le cas du Conseil d'administration, dont la structure a suscité une longue et âpre discussion à l'époque de la guerre froide. Les conditions et les divergences idéologiques qui en étaient alors la cause ont aujourd'hui disparu.

101. Toutefois, la transformation et le rééquilibrage de l'économie mondiale, que nous avons déjà évoqués, ont soulevé la question, plus ou moins nouvelle, de savoir si les dispositions prises pour assurer cette représentation géographique étaient adaptées aux réalités d'aujourd'hui. L'émergence des BRICS et l'attention croissante accordée à la «seconde vague» des pays qui prennent leur suite illustrent bien le caractère dynamique de cette évolution. Or, à l'OIT, le débat s'est centré sur l'Instrument d'amendement de 1986 à la Constitution, qui n'est pas encore entré en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications.

102. Des efforts redoublés ont été faits pour promouvoir de nouvelles ratifications et c'est aux mandants qu'il revient d'évaluer s'ils ont porté leurs fruits et si une véritable avancée est en vue. Le fait de persévérer dans des initiatives visant à faire entrer en vigueur cet amendement est assurément un choix légitime pour garantir que les dispositions relatives à la représentation au sein de l'Organisation sont à jour et adaptées. Les mandants estimeront peut-être qu'il existe d'autres voies.

Les normes

103. La Déclaration de 2008 reconnaît que le système normatif – avec le tripartisme – représente un «avantage unique» pour l'OIT et elle énonce précisément l'approche à adopter à l'égard des normes, qui constituent un moyen fondamental de réaliser les objectifs de l'Organisation.

104. La Déclaration est par là même l'expression d'un engagement tripartite remarquable à l'égard de la fonction normative de l'OIT et de la place de premier plan que cette fonction a toujours occupé dans l'histoire de l'Organisation. Depuis l'adoption de la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, jusqu'à celle de la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, l'activité normative est au cœur de l'action de l'OIT. Durant cette période, un système de contrôle a vu le jour et a évolué, preuve que l'OIT ne se préoccupe pas uniquement de l'adoption et de la ratification des normes mais également de la manière dont celles-ci sont mises en œuvre.

105. Si elle est universellement reconnue comme la fonction fondamentale de l'OIT, la politique normative n'en a pas moins suscité de fréquentes controverses. Ces polémiques ont permis au système normatif de s'adapter à l'évolution des besoins et des réalités dans le monde du travail. De ce point de vue, il n'y a donc pas lieu de se préoccuper outre mesure du grand débat qui s'ouvre à l'approche du centenaire de l'Organisation, un débat que certains assimilent à une crise et qui met les pleins feux sur la politique normative.

106. En consacrant avec force l'importance des normes, la Déclaration de 2008 prend acte de cet état de fait et invite l'Organisation à réagir en ces termes: l'OIT doit «promouvoir sa politique normative en tant que pierre angulaire de [ses] activités en renforçant sa pertinence pour le monde du travail, et s'assurer que les normes remplissent bien leur rôle dans la réalisation des objectifs constitutionnels de l'Organisation».

107. La Déclaration a été adoptée à un moment où les mandants tripartites commençaient à prendre conscience de la nécessité de moderniser et de mettre à jour le corpus normatif de l'OIT, et elle est justement l'expression des prémices de ce consensus. Il s'en est suivi un accord de principe sur la mise en place d'un mécanisme d'examen des normes. Il a malheureusement été impossible jusqu'à présent d'avancer sur cette question, malgré l'importance évidente qu'elle revêt pour la crédibilité de la politique normative de l'OIT. Deux obstacles ont freiné cette évolution pourtant nécessaire.

108. Premièrement, la confiance a fait défaut. Les positions divergentes qui procèdent de la défense des intérêts particuliers des mandants sont tout à fait compatibles avec le renforcement de la politique normative, elles sont même nécessaires. Il faut toutefois que cette dynamique soit positive, si l'on veut promouvoir la fonction normative. Or c'est un tout autre climat qui s'installe lorsque les parties en présence ont l'impression que leurs interlocuteurs cherchent en fait à servir un intérêt partisan aux dépens de l'entreprise commune. Nul n'est prêt à reconnaître de telles motivations, qui peuvent d'ailleurs ne pas être conscientes, mais l'OIT a déjà connu des situations où des positions présentées comme des «questions de principe» semblaient être davantage un prétexte pour justifier une attitude intransigeante et le refus d'un dialogue constructif.

109. Prenons par exemple, au risque de schématiser, deux positions opposées, à savoir, d'un côté, que l'OIT ne devrait plus adopter aucune nouvelle norme et, de l'autre, qu'elle devrait en élaborer une tous les ans. Cette confrontation d'idées, qui ne tiendrait nullement compte des propositions formulées en l'espèce ni des besoins existants, serait stérile et préjudiciable à une relation de confiance.

110. De telles attitudes ont alimenté un climat de suspicion dans des domaines connexes qui se manifeste sous diverses formes: par exemple, on remet en question la légitimité de normes pour lesquelles on n'a pas voté, ou on reste convaincu que le système de contrôle vise tel ou tel pays ou telle ou telle région en particulier.

111. Certains facteurs contextuels ne facilitent pas les choses. Du fait des complexités techniques indéniables du système normatif, il n'est pas toujours facile de mener une réflexion éclairée sur les questions en jeu. Cet exercice a dû paraître purement théorique aux yeux de certains Etats Membres, compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent déjà pour simplement respecter leurs obligations constitutionnelles de soumettre les nouvelles normes aux instances parlementaires et de présenter des rapports.

112. Deuxièmement, c'est dans ce contexte peu prometteur que l'année dernière la Conférence a vu naître, ou renaître, une controverse d'une importance fondamentale qui a eu pour conséquence immédiate et sans précédent d'empêcher la Commission de l'application des normes d'achever ses travaux. Cet épisode devrait en lui-même être un motif de profonde préoccupation et unir tous les mandants dans une volonté commune de voir la commission mener ses travaux à bonne fin cette année. Faute d'y parvenir, le risque de causer un tort irréparable au système de contrôle est bien réel.

113. La question du «droit de grève», élément déclencheur de la polémique, n'est pas la seule en jeu: dans une perspective plus large, il en va aussi du mandat et de la compétence de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, le problème étant de savoir ce que l'on pourrait raisonnablement faire en cas de désaccord sur l'avis des experts concernant l'interprétation et l'application des conventions.

114. L'objet du présent rapport n'est pas de juger du bien-fondé des questions débattues ni des prises de position qu'elles ont suscitées. Ce sujet est traité dans un autre cadre, et il incombe au Directeur général de faciliter ce débat et non de le rendre plus difficile. Toutefois, certaines observations générales s'imposent.

115. Il est important de reconnaître que cette controverse soulève des questions essentielles pour la politique normative et, partant, pour l'Organisation elle-même. Celle-ci ne peut donc pas se permettre de la laisser longtemps sans solution. Un système normatif qui ne peut pas compter sur le soutien et l'engagement sans faille des mandants tripartites verra inévitablement son autorité et sa crédibilité compromises. Paradoxalement, l'une des raisons avancées pour expliquer la survenue de cette polémique à ce moment de l'histoire de l'OIT est précisément le fait que les résultats produits par le système de contrôle sont des éléments de référence de plus en plus importants dans de nombreuses instances en dehors de l'Organisation. C'est dire si la responsabilité d'apporter des solutions est une responsabilité partagée.

116. Les efforts intenses déployés depuis la dernière session de la Conférence pour trouver une issue n'ont pas encore donné des résultats définitifs. Néanmoins, et en dépit de toutes les difficultés rencontrées, ces efforts n'auront pas été vains. Ils ont contribué à cerner précisément les principaux points de désaccord et à mettre en évidence les options envisageables pour les surmonter. En outre, ils ont permis de faire la constatation claire et encourageante que tous les mandants aspirent résolument à un système normatif fort, utile, impartial et cohérent pour l'OIT. Qui plus est, les mandants se sont montrés clairement disposés à assumer leur part de responsabilité en vue de parvenir à ce résultat.

117. Il y a donc des raisons de penser que l'activité normative de l'OIT peut sortir sans dommage, et même renforcée, des divergences et des débats actuels. Il faudra restaurer la confiance et renouer avec le sentiment de faire œuvre commune. En outre, les progrès devront s'inscrire dans le cadre d'une seule et même approche intégrée en matière de politique normative. L'objectif devrait être de regrouper les questions spécifiques actuellement à l'examen en une nouvelle architecture. Celle-ci supposera peut-être d'autres innovations, qui porteront par exemple sur les conventions relatives aux droits fondamentaux, une fois passée l'échéance de 2015 à laquelle elles doivent avoir été universellement ratifiées, ou encore sur le fonctionnement des différents mécanismes de contrôle, dont la charge de travail ne cesse de s'alourdir.

Le défi de la cohérence

118. L'OIT travaille au sein d'un système multilatéral dont la capacité de relever efficacement les grands défis mondiaux fait l'objet d'une attention croissante. Le grand public est de plus en plus préoccupé par ces questions majeures et s'impatiente de voir qu'elles ne sont pas traitées de façon adéquate aux niveaux national ou international.

119. Le bilan récent des processus multilatéraux formels n'est pas positif. Les négociations commerciales à l'échelle mondiale sont dans l'impasse, les débats sur le changement climatique n'ont pas été à la hauteur des attentes. A cet égard, il est révélateur que, lorsque la crise financière a éclaté à la fin de 2008, la réaction de la communauté internationale a été de convoquer un Sommet du G20 au lieu de prendre des mesures dans le cadre des structures multilatérales existantes. De même, des initiatives régionales, interrégionales ou sous-régionales tendent de plus en plus à se substituer aux processus multilatéraux. Les conséquences sont immenses pour la gouvernance de la mondialisation.

120. En tant qu'organisation mondiale qui a pour vocation de défendre et de promouvoir des valeurs et des objectifs universaux et en tant que partie prenante active du système multilatéral, au sein duquel elle gagne en influence, l'OIT a toutes les raisons de vouloir le succès du multilatéralisme. Elle bénéficie de l'appui du système tout entier dans ses propres domaines d'activité, comme en témoignent les manifestations de soutien exprimées au plus haut niveau en faveur de l'Agenda du travail décent. En contrepartie, elle doit contribuer, dans le cadre de son mandat, à la définition et à la réalisation d'objectifs communs à l'ensemble du système. Les travaux préparatoires en cours en vue de l'élaboration du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 représentent tout à la fois une responsabilité et une occasion importante à cet égard.

121. La nécessité de renforcer la cohérence entre des organisations internationales qui poursuivent des objectifs communs et entre les positions défendues par les gouvernements au sein des différentes organisations dont ils sont membres est une préoccupation qui ne date pas d'hier.

122. Lorsque la Constitution de l'OIT a été adoptée, quasiment aucune autre organisation du système multilatéral n'avait encore vu le jour. En revanche, la Déclaration de Philadelphie, adoptée alors que la constellation actuelle des organisations internationales était en formation, renvoie abondamment à la nécessité de travailler avec ces entités: la Déclaration promet «l'entière collaboration de l'Organisation internationale du Travail avec tous les organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche, [à savoir la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration] ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples». En outre, elle met un accent particulier sur le fait que qu'«il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier» (cet objectif fondamental étant la poursuite du progrès matériel et du développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales).

123. Lancé alors que le système multilatéral était encore à l'état embryonnaire, ce vibrant appel ne s'accompagne pas dans la Déclaration de Philadelphie d'indications précises sur la manière dont cette coopération devait être assurée; et force est de constater que dans l'ensemble elle ne s'est pas concrétisée. L'influence réelle de l'OIT sur les politiques internationales dans les domaines financier et économique n'a généralement pas été à la hauteur des attentes que le texte de la Déclaration de 1944 pouvait faire naître. Aucun mécanisme véritablement efficace destiné à promouvoir la cohérence des politiques à l'échelle du système n'a été mis en place dans les décennies qui ont suivi. La guerre froide n'était pas propice à une avancée sur cette question, pas plus d'ailleurs que le type de consensus politique qui s'est dessiné au sortir de cette période. Au contraire, l'orthodoxie de ce qu'il est convenu d'appeler le «Consensus de Washington» a davantage eu pour effet de hiérarchiser les objectifs de politique générale selon un ordre imposé (en subordonnant la réalisation des uns à celle des autres) que de les articuler de façon cohérente.

124. Au cours des dernières décennies du XX^e siècle, des efforts visibles ont été faits pour éviter, à tout le moins, une contradiction flagrante entre les politiques suivies par les différentes entités du système multilatéral. Ils ont notamment été déployés dans le contexte des programmes d'ajustement structurel préconisés par les institutions de Bretton Woods ainsi que dans le cadre de la libéralisation des échanges, symbolisée par la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et du débat qui a suivi sur le commerce et les normes du travail.

125. Aujourd'hui, après cette période mouvementée et incertaine, les conditions sont plus favorables à la cohérence des politiques au niveau international. Dans le cadre de l'Agenda du travail décent, et plus particulièrement de ses travaux sur la dimension sociale de la mondialisation, l'OIT s'emploie activement à promouvoir cet objectif. Les choses ont progressé – par exemple en ce qui concerne la compréhension et l'appui témoignés sur la question des principes et droits fondamentaux au travail et de l'emploi – mais ces avancées restent partielles et parfois fragiles. En outre, la crise qui a éclaté en 2008 a montré les limites de la cohérence des politiques internationales ainsi que les difficultés concrètes auxquelles les organisations régionales ou internationales continuent de se heurter lorsqu'elles s'efforcent de tenir un discours cohérent et crédible devant un public souvent sceptique.

126. L'OIT doit persévérer dans l'engagement qu'elle a pris de tendre vers une plus grande cohérence. Pour être à la hauteur de l'enjeu, elle doit s'appuyer sur un fondement stratégique solide. A cet égard, les travaux actuellement menés dans le cadre de la réforme pour améliorer ses capacités en matière de statistiques, de recherche et d'analyse conforteront également sa position sur la scène internationale.

127. Trois pistes complémentaires sont envisageables pour aller de l'avant sur la question de la cohérence.

128. Premièrement, il convient de renforcer le dialogue et la coopération avec les organisations apparentées ayant compétence dans les domaines d'activité concernés. La consolidation des partenariats bilatéraux est l'un des volets de la réforme actuelle. En 2010 déjà, la Conférence OIT-FMI tenue à Oslo sur les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale a représenté un progrès important. Les contacts pris récemment avec la nouvelle équipe de direction de la Banque mondiale et avec les directeurs des banques régionales de développement ouvrent aussi des perspectives encourageantes. Les relations avec l'OMC ont heurté certaines sensibilités politiques dans le passé, mais les études techniques menées conjointement justifient que cette coopération se poursuive et que l'OIT envisage la possibilité de demander le statut d'observateur auprès de cette organisation. L'expérience a montré en outre, par exemple dans le cas de la coopération avec le FMI, qu'il peut être à la fois fructueux et instructif de porter le débat hors de Genève ou de Washington pour examiner des questions précises et concrètes dans les Etats Membres.

129. Deuxièmement, l'OIT devrait saisir toutes les possibilités qui lui sont données de contribuer activement aux initiatives d'autres organisations et à celles du système multilatéral dans son ensemble, notamment en participant de manière stratégique à l'initiative «Unité d'action des Nations Unies» dans le cadre de son mandat. Des exemples d'efforts allant actuellement dans ce sens sont les activités menées dans certains pays en vue d'accélérer les progrès accomplis vers la réalisation des OMD, l'Initiative pour un socle de protection sociale, la volonté d'intégrer les objectifs de l'OIT que sont la protection sociale et l'emploi dans le programme de développement pour l'après-2015, la contribution de l'OIT au Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement que tiendra l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2013 et, inversement, la participation d'autres organisations à la troisième Conférence mondiale sur le travail des enfants qui aura lieu au Brésil en octobre.

130. Troisièmement, il est possible d'établir des dispositifs institutionnels en vue d'améliorer la cohérence des politiques. Cette question, récemment examinée à la Conférence internationale du Travail, était déjà mise en relief dans la Déclaration de

2008, qui par son titre même rappelle qu'une mondialisation équitable pourrait être favorisée par cette meilleure cohérence.

131. Plus précisément, la Déclaration appelle les Etats Membres à envisager d'adopter des mesures appropriées en vue d'une coordination adéquate entre les positions exprimées dans les forums internationaux pertinents et toutes mesures qu'ils pourraient prendre à la lumière de ses dispositions. Elle engage l'OIT à inviter les organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes à promouvoir le travail décent et à évaluer les effets que produit sur l'emploi la politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers. Elle charge le Directeur général de promouvoir des partenariats efficaces au sein du système des Nations Unies et du système multilatéral.

132. Les possibilités qu'offre la Déclaration dans le domaine de la cohérence des politiques doivent encore être explorées sous tous leurs aspects. Il est à la fois nécessaire et opportun de le faire. La Déclaration prend, avec clairvoyance, l'exemple de la relation entre la politique relative aux marchés financiers et l'emploi. Les préoccupations suscitées par les répercussions de la finance sur l'économie réelle étaient antérieures à la crise de 2008 et en étaient un signe annonciateur. Par la suite, l'attention s'est portée sur les mesures requises pour réguler l'économie financière et éviter ainsi de retomber dans les excès et les défaillances du passé. Ce débat a laissé place à la polémique actuelle, notamment en Europe, sur le juste milieu à trouver entre l'impérieuse nécessité de créer des emplois et de générer de la croissance, d'une part, et, d'autre part, la volonté de restaurer les finances publiques sur des bases durables.

L'OIT et les entreprises

133. Conformément à son mandat, consacré par la Déclaration de 2008, l'OIT est tenue de promouvoir les entreprises durables en tant que composantes à part entière de l'Agenda du travail décent. Cette responsabilité essentielle est relativement récente pour l'Organisation, ce qui lui impose de réfléchir à l'adéquation des moyens d'action dont elle dispose pour s'en acquitter.

134. Il est souvent et depuis longtemps reproché à l'OIT de ne pas être suffisamment au fait des réalités, des besoins et des pratiques propres aux entreprises modernes et de ne pas être à leur écoute. La création d'un département des entreprises, dans le cadre de la restructuration du Bureau à Genève, est une réponse à ces deux griefs.

135. En l'état actuel des choses, la participation directe des entreprises aux travaux du BIT n'est pas suffisante. Comme il convient, les employeurs sont représentés en son sein par l'intermédiaire de leurs organisations et c'est à celles-ci qu'il appartient de faciliter l'accès des entreprises aux activités et services du Bureau. Des craintes infondées quant à l'intégrité de ce mandat de représentation ne devraient pas compromettre la nécessaire réflexion sur l'interaction de l'Organisation avec les entreprises.

136. Au contraire, la question qui se pose est de savoir si les services du BIT correspondent, ou pourraient correspondre, à une demande de la part des entreprises et si celles-ci peuvent y accéder aisément. Le BIT a acquis une solide expérience des activités de formation et des services destinés à accompagner la création et le développement des entreprises. Par ailleurs, celles-ci peuvent trouver des éléments d'orientation dans la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par le Conseil d'administration en 1977, et un service d'assistance est prévu à leur intention pour les informer, le cas échéant, sur les dispositions de ce texte et sur les normes internationales du travail.

137. Il y a toutefois des raisons de supposer que l'OIT pourrait offrir un vaste ensemble d'autres services aux entreprises et que cela pourrait contribuer à la réalisation de ses objectifs. Il est frappant de constater que l'Organisation est restée largement passive face à l'essor impressionnant des initiatives relatives à la responsabilité sociale des entreprises (RSE) durant la dernière décennie. Pourtant, bon nombre de ces initiatives font expressément référence aux normes de l'OIT, en particulier à celles qui ont trait aux droits fondamentaux.

138. Il existe une multitude de mécanismes différents dans le domaine de la RSE, de nature et d'intérêt très variables. On ne saurait toutefois difficilement nier leur incidence, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif. L'Initiative relative au Pacte mondial, projet phare de l'Organisation des Nations Unies, a été annoncée par le Secrétaire général en 1999. Elle compte aujourd'hui quelque 7 200 entreprises participantes et fait état d'une expansion rapide. Elle se réfère aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, qui sous-tendent quatre des dix principes que ces entreprises s'engagent à respecter. En revanche, la participation de l'OIT à cette initiative a été variable et, à certains égards, marginale. Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ont été adoptés en 2011 et, depuis, leur application a créé un domaine de travail important dans lequel la responsabilité de veiller au respect des normes du travail revient clairement à l'OIT. A l'inverse, le Conseil d'administration du BIT a eu l'occasion de faire part de sa préoccupation lorsque l'élaboration de normes privées, notamment dans le cadre des travaux de l'Organisation internationale de normalisation, a semblé empiéter sur des domaines qui relèvent de la compétence de l'OIT et de ses mandants tripartites.

139. L'OIT doit en tout cas mener une réflexion approfondie sur sa position et ses responsabilités à l'égard de la RSE. Diverses solutions s'offrent à elle, qu'il s'agisse de soutenir les initiatives existantes ou de promouvoir les siennes. Autre raison pour agir, la Déclaration de 2008 invite l'Organisation à établir «de nouveaux partenariats avec des entités non étatiques ainsi que des acteurs économiques tels que les entreprises multinationales ou les syndicats opérant à l'échelon sectoriel mondial» en consultation avec les organisations nationales et internationales représentatives de travailleurs et d'employeurs.

140. S'il est un domaine d'action qui mérite en particulier d'être examiné, c'est bien celui des chaînes d'approvisionnement internationales qui, comme on l'a vu, constitue l'un des traits distinctifs de l'évolution du monde du travail. Les entreprises qui ont recours à ce mode de production s'engagent généralement à garantir des conditions d'emploi acceptables, prennent souvent des mesures pour tenter de faire respecter ces conditions dans les faits, et reconnaissent parfois les difficultés inévitables qu'elles rencontrent pour mener cette action efficacement et durablement. Plusieurs d'entre elles ont manifesté le souhait de voir l'OIT apporter son concours ou s'impliquer dans ce domaine.

141. Les problèmes liés au travail dans les chaînes d'approvisionnement font régulièrement la une des journaux lorsqu'une violation grave est révélée au public ou qu'un lieu de travail est le théâtre d'une tragédie qui se solde par une terrible perte de vies humaines. Dans de tels cas, l'inadaptation des modalités existantes est exposée au grand jour, les consommateurs manifestent clairement leur refus d'acquiescer des biens produits dans des conditions d'exploitation ou des conditions dangereuses, la réputation de l'entreprise est ternie, le gouvernement concerné subit des pressions pour induire un véritable changement et, par la même occasion, l'OIT est pointée du doigt pour ne pas avoir assumé ses propres responsabilités.

142. De fait, le Conseil d'administration a examiné, sans prendre de décision jusqu'à présent, la possibilité d'inscrire une question sur les chaînes d'approvisionnement mondiales à l'ordre du jour d'une session de la Conférence. Il voudra sans doute envisager de nouveau cette possibilité dans l'avenir. Quoi qu'il en soit, l'OIT, en collaboration avec la Société financière internationale (SFI) dans le cadre de son programme Better Work, ainsi que dans le cadre de son Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), a fait montre de sa capacité d'agir directement sur le terrain pour remédier à des problèmes liés au travail dans les secteurs du textile et de l'habillement des pays qui constituent l'un des maillons de ces chaînes d'approvisionnement mondiales. Cette expérience peut être mise à profit, pour autant qu'il y ait une volonté politique de le faire.

Vers un nouveau siècle au service de la justice sociale

143. En vertu de son mandat, l'OIT doit se préparer à poursuivre sa lutte pour la justice sociale à l'aube du deuxième siècle de son histoire. La Constitution de 1919, la Déclaration de Philadelphie de 1944, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi de 1998 et la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 expriment toutes avec force l'engagement de l'Organisation envers la justice sociale. Ce sont autant de points de repère qui indiquent en termes concrets comment traduire cet engagement dans les faits.

144. Certaines thématiques reviennent constamment dans ces textes qui, pris ensemble, couvrent une période de 89 ans: respect des droits fondamentaux; garantie du minimum vital; protection sociale; prévention du chômage; protection des enfants; migration; éducation et formation.

145. Les innovations et les variantes mises en œuvre au fil du temps témoignent de la volonté et de la capacité de l'Organisation de s'adapter aux conditions et aux priorités qui ont existé à différents moments de son histoire. Le projet du centenaire destiné à préparer la commémoration de ce centième anniversaire peut être utile à l'OIT et à ses mandants en leur permettant de tirer des conclusions et des enseignements de ce siècle d'existence.

146. L'un de ces enseignement est d'ores et déjà clair: pour rester fidèle à ses objectifs de justice sociale, l'OIT doit s'occuper en priorité de ceux qui sont les plus défavorisés dans le monde du travail. Elle a pour mission fondamentale d'éliminer les conditions de travail qui sont telles que «la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger». Cet impératif transcende les intérêts particuliers et légitimes de chacun des groupes de mandants de l'OIT; et, suivant le principe qui veut que la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous, il va dans le même sens que ces intérêts et les complète.

147. Par conséquent, alors qu'elle s'apprête à entrer dans le deuxième siècle de son histoire, l'OIT doit exprimer clairement son engagement envers les plus vulnérables dans le monde du travail: ces hommes et ces femmes qui vivent dans la pauvreté ou que la pauvreté menace; ceux et celles qui travaillent dans des conditions d'exploitation ou dont les droits fondamentaux sont bafoués; ceux et celles qui, exclus de la société, n'ont pas de perspectives d'emploi décent; ceux et celles dont le travail risque de porter atteinte à leur dignité humaine, ainsi qu'à leur intégrité physique ou morale; ceux et celles qui vivent dans la peur du lendemain faute d'avoir accès aux services sociaux et à une protection de base. Il est assurément difficile d'aller au-devant de ces personnes et plus

encore de répondre à leurs besoins, et c'est là une raison de plus pour l'OIT de redoubler d'efforts afin d'assumer ses responsabilités envers ces hommes et ces femmes.

148. Un premier pas a été fait dans ce sens avec la définition des huit domaines de première importance dans les Propositions de programme et de budget pour 2014-15 qui sont présentées à la Conférence. Ces domaines comprennent la formalisation de l'économie informelle; le travail décent dans l'économie rurale; la protection des travailleurs contre les formes de travail inacceptables; et l'instauration de l'extension des socles de protection sociale. Il faut toutefois faire davantage pour permettre à l'OIT de satisfaire aux obligations qui sont les siennes en vertu de sa Constitution et de s'acquitter pleinement de son mandat.

Chapitre 3

Initiatives en vue du centenaire de l'OIT

149. Un centième anniversaire est assurément un événement qui mérite d'être célébré, l'occasion de commémorer les réalisations passées et de rendre hommage aux personnes et aux organisations qui en ont été les artisans. C'est ce que l'OIT fera normalement en 2019, mais elle devrait faire plus encore. Il ne faut pas manquer l'occasion qu'offre le centenaire de lancer un certain nombre de grandes initiatives qui doivent permettre à l'Organisation de relever les défis qui iront de pair avec la réalisation de son mandat dans l'avenir.

150. L'économie mondiale a la capacité de mettre fin à la pauvreté et d'assurer à tous un niveau de vie décent et une protection contre les risques liés à la vie professionnelle, telle est la réalité que connaît le monde du travail aujourd'hui. Toutefois, ce potentiel ne s'est pas concrétisé et, trop souvent, les problèmes du chômage et du sous-emploi, de l'inégalité et de l'injustice s'aggravent au lieu de s'atténuer.

151. Ces échecs sont de plus en plus largement admis, tout comme la nécessité de les surmonter d'urgence, d'où les appels lancés en faveur d'une mondialisation plus juste, d'un développement équilibré et durable, et d'une croissance économique qui soit source de progrès social.

152. Une occasion unique est donnée à l'OIT de continuer, avec un surcroît d'énergie, de servir la cause de la justice sociale à l'aube de son deuxième siècle d'existence. Il faudra à cette fin renouveler ses méthodes de travail. L'OIT doit mieux conjuguer les principes et valeurs exprimés dans les normes internationales du travail avec des orientations concrètes fondées sur des données probantes qui lui permettent de déterminer ce qui produit réellement des résultats. L'Organisation doit être prête à innover et à saisir les nouvelles possibilités qui s'offrent à elle.

153. En dernière analyse, le succès dépendra de l'engagement tripartite envers l'Organisation et ses objectifs. David Morse, ancien Directeur général du BIT, avait vu juste lorsqu'il avait déclaré que «l'OIT ne peut être un instrument efficace du progrès que dans la mesure où ses Etats Membres et ses autres éléments constitutifs le désirent»¹. Quelle force les mandants désirent-ils pour l'OIT aujourd'hui? C'est aux délégués à la Conférence qu'il revient de répondre à cette question en ce moment crucial de l'histoire de l'Organisation.

154. De plus, les mandants peuvent donner corps à leur engagement en s'orientant vers un ensemble concerté d'initiatives en vue du centenaire de l'OIT, puis en participant activement à leur mise en œuvre.

¹ D. Morse: *L'origine et l'évolution de l'OIT et son rôle dans la communauté mondiale* (New York, Ithaca, Cornell University, 1969), p. 123.

155. Sept idées d'initiatives sont proposées:

- 1) **P'initiative sur la gouvernance** pour mener à bonne fin la réforme des structures de gouvernance de l'OIT, procéder à l'évaluation de l'impact de la Déclaration de 2008, conformément aux dispositions finales de cet instrument, et prendre des mesures de suivi à la lumière des conclusions de cette évaluation;
- 2) **P'initiative sur les normes** pour renforcer le consensus tripartite sur un système de contrôle faisant autorité et améliorer la pertinence des normes internationales du travail au moyen d'un mécanisme d'examen des normes;
- 3) **P'initiative verte** pour concrétiser la dimension du travail décent inhérente à la transition vers un modèle de développement durable à faible empreinte carbone et faciliter la contribution tripartite à ce processus;
- 4) **P'initiative sur les entreprises** pour créer une plate-forme destinée à faciliter l'interaction de l'OIT avec les entreprises et contribuer ainsi à leur pérennité et à la réalisation des objectifs de l'OIT;
- 5) **P'initiative sur l'éradication de la pauvreté** pour répondre à la nécessité impérieuse de garantir à tous les travailleurs un salaire assurant des conditions d'existence convenables, notamment en s'appuyant sur les composantes emploi et protection sociale du programme de développement pour l'après-2015;
- 6) **P'initiative sur les femmes au travail** pour examiner la place et les conditions des femmes dans le monde du travail et faire en sorte que les mandants tripartites agissent concrètement pour réaliser l'égalité de chances et de traitement;
- 7) **P'initiative sur l'avenir du travail** pour établir un groupe consultatif qui sera chargé d'étudier cette question et dont le rapport pourra être examiné par la Conférence internationale du Travail à la session du centenaire en 2019.

156. Ces initiatives devraient être intégrées dans les instruments de programmation de l'OIT. Le cadre stratégique actuel couvre une période de six ans qui s'achèvera à la fin de 2015. Le Conseil d'administration doit commencer, à sa session d'octobre, à examiner le type de dispositif qui devrait succéder au cadre stratégique. Dans le cas où l'option d'un nouveau plan stratégique serait retenue, ce plan s'appliquerait jusqu'au centenaire de l'OIT et au-delà.

157. Il existe une réelle possibilité de donner une orientation, un objectif et un contenu stratégiques à l'OIT et à son mandat, alors que celle-ci s'approche de son 100^e anniversaire, et de faire de la définition des objectifs du centenaire un véritable vecteur de la mobilisation des mandants. Les délégués à la Conférence sont instamment invités à saisir cette occasion.