



Bureau
international
du Travail
Genève

Introduction du Directeur général à la Conférence internationale du Travail

Le travail décent au service du développement durable

CIT 96-2007/Rapport I (A)

Introduction

La Conférence internationale du Travail offre aux mandants de l'OIT du monde entier une occasion idéale de mener ensemble une réflexion sur les difficultés rencontrées par les travailleurs, les employeurs et les gouvernements et sur l'aide que l'OIT peut leur apporter pour les surmonter. Cette rencontre est également pour eux l'occasion de tirer parti des enseignements de l'expérience pour aller de l'avant et préparer l'avenir.

Nous avons formulé notre objectif commun à l'aide du concept de travail décent pour tous, notion qui, puisant ses racines dans les valeurs et les objectifs énoncés dans la Constitution, récapitule et condense notre conception de ce que doit être aujourd'hui la mission de l'OIT. Partout dans le monde, le travail décent s'est imposé comme un objectif digne d'être poursuivi, capable d'influer sur la vie de chacun et susceptible de jouer un rôle fédérateur dans un monde aux intérêts si divers, et parfois divergents.

Passant en revue le travail accompli en commun ces dernières années, je constate que nous avons ouvert plusieurs voies qui nous aideront à faire en sorte que, du plan mondial à l'échelon local, toutes les politiques destinées à promouvoir les investissements et le commerce et à organiser le travail et le marché de l'emploi puissent combiner équité et efficacité.

Lors du sommet de 2005 et, d'une manière encore plus explicite, lors du débat de haut niveau de l'ECOSOC en juillet 2006, les Nations Unies et le système international ont inscrit notre objectif du travail décent pour tous au rang des priorités de la communauté internationale dans le domaine du développement et en ont fait l'élément clé de la mise en place d'une mondialisation juste. Notre décision de faire du travail décent un objectif mondial n'a pas tardé à être reprise par l'ensemble du système multilatéral. La pratique du tripartisme, qui est pour nous si importante mais que tant d'autres ont souvent tendance à sous-estimer, a une fois de plus fait la preuve de son dynamisme et de sa capacité à mobiliser les gens autour d'un grand projet. Comme l'a dit en avril dernier le

ministre du Travail et de la Solidarité sociale du Portugal, M. José António Fonseca Vieira da Silva, dans un discours prononcé lors de la Réunion régionale africaine de l'OIT à Addis-Abeba, le travail décent est probablement le concept le plus dynamique et l'outil le plus efficace dont se soit dotée jusqu'ici la communauté internationale, car il ouvre des perspectives politiques qui doivent permettre de fournir de vraies réponses aux effets de la mondialisation.

Il importe de ne pas laisser passer la chance qui nous est ainsi offerte, car elle risque de ne pas se représenter avant longtemps. Nous avons le devoir moral de nous montrer à la hauteur des promesses contenues dans une idée qui a rallumé l'espoir dans bien des cœurs. Nous devons continuer à aider l'OIT à s'adapter à l'accélération des changements que la mondialisation imprime au monde du travail et préparer notre organisation à jouer pleinement son rôle dans le renouvellement des Nations Unies et du système multilatéral.

C'est cette volonté de maintenir l'attention de notre organisation sur ces questions qui inspire largement les propositions de programme et budget que je vais présenter cette année à la Conférence internationale du Travail, ainsi que les études de fond consacrées aux moyens de renforcer les capacités de l'OIT et de promouvoir l'entreprise durable¹. Par ailleurs, les diverses réunions régionales qui se sont tenues dans les Amériques, en Asie-Pacifique et, plus récemment, en Afrique, ont débouché sur la mise au point de programmes d'action, dont la mise en œuvre jusqu'à l'horizon 2015 sera relayée par les programmes par pays de promotion du travail décent et dont l'objectif est d'apporter une contribution majeure à l'agenda international du développement, notamment aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Ne nous y trompons pas. Dans les journaux, à la radio ou à la télévision, commentateurs et analystes politiques affirment que le modèle du dialogue social ne pourra pas résister aux pressions de la mondialisation et que le tripartisme est tout simplement incapable de suivre la rapide évolution en cours. Même si je veux me persuader qu'ils ont tort, ma raison me dit qu'il est urgent d'aider le tripartisme à faire la preuve de sa capacité à innover, si nous voulons qu'il perdure et garde tout son sens, et qu'il nous faut redoubler d'efforts pour qu'il conserve toute sa vitalité, au plan tant national qu'international.

L'objectif du présent rapport est d'examiner un certain nombre de questions qui intéressent toutes de près le tripartisme de l'OIT et dont la plupart découlent des politiques internationales mises en œuvre au cours des vingt-cinq dernières années.

Au cours de la dernière session de la Conférence internationale du Travail, l'examen de mon rapport *Changements dans le monde du travail* a permis de dégager quatre grands thèmes susceptibles d'orienter pendant les années à venir l'élaboration de nos politiques et le renforcement des capacités institutionnelles:

- la mondialisation et la transformation des structures de l'investissement et de l'emploi;
- travail et société – lutter contre la pauvreté, la discrimination et l'exclusion;
- la modernisation de la gestion du monde du travail;
- le travail décent et l'agenda international du développement.

Toutes ces problématiques constituent des enjeux décisifs pour le monde, pour l'avenir de l'OIT comme institution, et pour le tripartisme en tant que méthode d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

Le rapport que je présente cette année examine quelques-unes des questions clés que pose la promotion du travail décent dans le cadre du développement durable. Il met en évidence certaines questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence touchant des domaines dans lesquels j'estime que le tripartisme et le dialogue social sont confrontés à des enjeux décisifs, et qui réclament de notre part une aptitude à penser de façon innovante et à agir promptement en ce qui concerne tant nos grandes orientations que le renforcement des capacités institutionnelles. J'invite les délégués à la Conférence à se saisir de ces enjeux, de ces possibilités et de ces responsabilités pour promouvoir au mieux l'Agenda du travail décent et fournir ainsi au Conseil d'administration et au Bureau les points de repère dont ils ont besoin pour poursuivre l'élaboration de nos stratégies. Ces questions sont regroupées sous les rubriques suivantes.

¹ Voir les rapports suivants, présentés à la présente session de la Conférence internationale du Travail: *Projet de programme et de budget pour 2008-09 et autres questions financières*, rapport II, deuxième question à l'ordre du jour; *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, rapport V, cinquième question à l'ordre du jour; *La promotion d'entreprises durables*, rapport VI, sixième question à l'ordre du jour.

- Une approche équilibrée du développement durable.
- Des politiques plus cohérentes en matière de commerce, de finances, d'investissement et d'emploi.
- Promouvoir une transition socialement juste vers des «emplois verts».
- La contraction des salaires et l'augmentation des inégalités menacent le développement durable.
- Nécessité de renforcer la base d'informations servant à mesurer les déficits de travail décent pour élaborer des politiques plus adaptées.
- Une approche globale de la protection sociale: chaque société a besoin d'un socle social minimal.
- Moderniser la gouvernance du monde du travail.
- Rendre plus efficaces système des Nations Unies et système multilatéral.

1. Une approche équilibrée du développement durable

Je crois que l'un des grands enjeux auxquels nous sommes confrontés, au niveau tant national qu'international, est de parvenir à s'entendre sur la manière de mettre en œuvre de façon beaucoup plus efficace une approche du développement durable qui intègre parfaitement les trois composantes – sociale, économique et environnementale – de ce dernier. L'OIT doit faire de ce grand objectif qu'est le développement durable le paradigme fédérateur qui permettra à l'Agenda du travail décent d'apporter une contribution décisive au développement.

Il convient de rappeler que, lors du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en septembre 2002, l'engagement a été pris de promouvoir «l'intégration des trois composantes, interdépendantes et synergiques, du développement durable, qui sont le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. L'élimination de la pauvreté, l'abandon des modes de production et de consommation non viables et, enfin, la protection et la gestion du stock de ressources naturelles sur lesquelles repose le développement économique et social sont des objectifs fondamentaux et des impératifs majeurs du développement durable». Cet engagement s'inspire du quatrième principe de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, qui énonce: «Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément».

L'OIT reconnaît que la concrétisation de tous les engagements qui ont été formulés à Johannesburg constitue une tâche redoutable. C'est d'ailleurs ce que j'ai rappelé dans mon discours, mais en ajoutant que c'était aussi une formidable occasion d'opérer des percées technologiques, d'investir, d'améliorer les compétences, de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. J'ai également insisté sur le fait que, en matière de développement durable, une stratégie parfaitement intégrée doit opérer au cœur même du lieu de travail et fait valoir que la gestion du changement, lors de la transition technologique vers la durabilité, nécessite une étroite collaboration entre les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs. Le BIT n'a pu que se féliciter de la place éminente que le Plan de mise en œuvre adopté au Sommet de Johannesburg accorde au dialogue ainsi qu'à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail².

Cinq ans après le Sommet de Johannesburg et quinze ans après le Sommet de Rio, force est de constater que nous avons pris un certain retard. En effet, le système international, OIT comprise, n'est pas encore parvenu à établir de puissantes synergies entre les trois piliers – social, environnemental et économique – du développement durable; peu de progrès ont de ce fait été enregistrés, qu'il s'agisse de la convergence des politiques ou de l'obtention de résultats concrets. Beaucoup d'entreprises, de syndicats, d'organisations communautaires et d'autres groupes de premier plan ont certes proposé des initiatives du plus haut intérêt dans le domaine environnemental, parfois sur la base d'ambitions convergentes; pour autant, je ne vois nulle part émerger la stratégie, pourtant

² Plan de mise en œuvre du Sommet de Johannesburg: au paragraphe 10 b) de la section II consacrée à l'éradication de la pauvreté, il est question d'«apporter une assistance pour accroître les possibilités d'emploi générateur de revenus, en tenant compte de la Déclaration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux principes et droits fondamentaux au travail». Cette section fait également explicitement référence au travail des enfants et à la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, ainsi qu'à «l'emploi décent» pour les pauvres vivant en milieu urbain, à la promotion des micro-entreprises, des petites et moyennes entreprises, et à la manière d'aider les populations rurales à gagner leur vie de manière sûre et durable dans les petites exploitations minières.

indispensable, pour pouvoir véritablement aller de l'avant, qui intégrerait véritablement les trois dimensions du développement.

Je pense que cette difficulté s'explique en partie par la permanence de l'impact d'une autre stratégie globale – cet autre modèle du développement mondial – qui, au cours des vingt-cinq dernières années, a été principalement promue par les institutions de Bretton Woods et que l'on désigne fréquemment sous l'appellation de «Consensus de Washington». Bien qu'il ait été «enterré» à plusieurs reprises, ce modèle continue d'influer fortement sur les politiques.

En effet, nombre de ses prescriptions sont désormais monnaie courante, qu'il s'agisse de la nécessité d'assurer la stabilité macroéconomique, de contenir l'inflation, de confier un rôle moteur au secteur privé en matière d'investissement ou de libéraliser le commerce et les finances. Ce modèle est toutefois vicié par la croyance que, lorsqu'il s'agit de concilier les impératifs économiques, les besoins sociaux et les exigences environnementales, les marchés peuvent se substituer à une véritable politique publique.

Ce que les économistes appellent les défaillances du marché sont en fait les défaillances des politiques. Ces défaillances ont suscité des déséquilibres et, par contrecoup, un ensemble de réactions sociales et politiques que l'on peut mesurer par les sondages, observer à l'occasion d'élections et, de plus en plus, que l'on peut percevoir dans la rue. La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a tenu à attirer notre attention sur ce point: si la mondialisation a largement profité à certaines catégories dans tous les pays, elle génère, sous sa forme actuelle, des déséquilibres – entre les pays comme à l'intérieur des pays – qui sont à la fois moralement inacceptables et politiquement intenable³.

Le tripartisme de l'OIT est solidement ancré sur une gestion rigoureuse du marché du travail et vise à promouvoir des économies de marché équitables, productives et compétitives. Je suis par conséquent convaincu qu'il peut jouer un rôle déterminant en assurant la convergence des politiques publiques et des mécanismes du marché et en opérant ainsi les équilibres indispensables au développement durable.

Le débat sur la promotion de l'entreprise durable, qui aura lieu cette année au cours de la Conférence, vient donc à son heure. Promouvoir l'entreprise durable, c'est, en effet, à la fois renforcer les institutions et les systèmes de gestion qui constituent le «terreau nourricier» de l'entreprise (pas de marchés dynamiques et performants sans institutions solides et efficaces) et veiller à assurer une combinaison équitable et rationnelle des ressources humaines, financières et naturelles, afin de favoriser l'innovation et de renforcer la productivité. Il faut pour cela que les pouvoirs publics, les milieux d'affaires et la société civile adoptent de nouvelles formes de coopération pour s'attacher à atteindre, pour le présent et pour l'avenir, une qualité de vie et d'emploi aussi élevée que possible tout en veillant à la sauvegarde de la planète.

L'OIT est en mesure de dynamiser les efforts déployés pour élaborer une approche pleinement intégrée du développement durable, car le lieu de travail est bien l'espace par excellence où les dimensions sociale, économique et environnementale se révèlent inséparables. Par ailleurs, je suis convaincu que pour promouvoir notre Agenda du travail décent il faut que nous parvenions à le situer plus clairement dans le cadre du développement durable. Il faut davantage d'emplois de qualité, et de meilleure qualité, surtout dans les sociétés affectées par une forte pauvreté, mais il faut que ces emplois puissent être qualifiés de durables. Que faut-il entendre par là?

Sur le plan social, cela veut dire que les emplois doivent être accessibles à tous et qu'ils doivent être rémunérés de manière équitable. On sait en effet que les inégalités et la discrimination suscitent colère et frustration et sont le plus sûr moyen d'engendrer rupture sociale et instabilité politique⁴. Sur le plan économique, cela signifie que les emplois doivent être productifs et concurrentiels sur un marché compétitif; sur le plan environnemental, cela implique que l'usage des ressources naturelles auquel ils donnent lieu doit à la fois viser à protéger la planète pour les générations futures et ne pas présenter de danger pour les hommes et les femmes qui les occupent ni pour la collectivité.

L'inégalité sociale à l'intérieur des pays et entre les pays, exacerbée par une répartition inégale des coûts et des bienfaits de la mondialisation, constitue une sérieuse menace pour le développement durable. La libéralisation économique a pour effet d'intensifier la concurrence sur les marchés intérieurs et sur les marchés d'exportation et contraint les entreprises, partout dans le monde, à

³ BIT: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève, 2004).

⁴ BIT: *L'égalité au travail: relever les défis*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

essayer sans cesse d'améliorer leurs résultats pour éviter de disparaître. L'adoption progressive de modes de consommation beaucoup moins destructeurs sur le plan environnemental va permettre la création de nombreux emplois décents, qui contribueront à la réduction de la pauvreté, et va également entraîner d'importants ajustements dans l'entreprise et dans le domaine de l'emploi.

Qu'il s'agisse de la vie de chacun, de l'entreprise ou de l'environnement de notre planète, tous les aspects de la durabilité sont étroitement interdépendants et doivent être visés par une action collective qui s'étende de l'échelon local au plan mondial. Il importe désormais que l'horizon de notre pensée ne soit pas limité par la seule préoccupation de la survie économique. La prise en compte des trois piliers de la durabilité met les mandants tripartites de l'OIT en demeure de se préparer à saisir les opportunités et à gérer de manière équitable les inévitables ajustements.

Des économies soumises aux lois du marché, qui ne s'accompagnent pas d'une politique publique efficace et qui sont privées de l'appui de partenaires sociaux dynamiques, ne permettent pas automatiquement à chacun de trouver sa place dans la société et n'offrent pas aux groupes désavantagés suffisamment de voies d'accès à un travail décent et productif. De même, des marchés non réglementés ne peuvent ni internaliser les coûts environnementaux ni les refléter dans la structure des prix. Si l'on veut pouvoir anticiper les conséquences de l'accélération des transformations sociales, économiques et environnementales qui ont été déclenchées par l'ouverture des économies nationales à la concurrence, internationale ou intérieure, et si l'on veut pouvoir adopter les politiques appropriées, il importe de donner aux Etats davantage de moyens d'action et de mieux exploiter les possibilités de coopération qu'offre le tripartisme.

La mise en œuvre du développement durable doit pouvoir s'appuyer sur une réglementation publique solide et largement reconnue. Il convient toutefois d'éviter les risques qu'une centralisation excessive et une bureaucratie pesante peuvent faire courir à l'innovation et à la compétitivité. Le tripartisme est l'une des voies les plus prometteuses pour la mise en place d'une infrastructure sociale solide au sein de laquelle les organisations d'employeurs et les syndicats puissent promouvoir le dialogue social et instaurer la confiance nécessaire pour assurer le respect des règles convenues et rendre ainsi moins nécessaire l'intervention de l'Etat, forcément coûteuse.

2. Des politiques plus cohérentes en matière de commerce, de finances d'investissement et d'emploi

Le commerce est l'un des moteurs du changement. Je me félicite donc que, cette année, une étude conjointe OMC/BIT sur le commerce et l'emploi ait pour la première fois été publiée⁵. C'est une mine d'informations sur la connaissance que nous avons actuellement des rapports complexes entre politiques commerciales et politiques de l'emploi. Cette étude montre que la libéralisation des échanges est à l'origine d'une restructuration qui se traduit par des fermetures d'entreprises et des pertes d'emplois dans certains secteurs mais aussi par la création de nouvelles entreprises, de nouveaux investissements dans la production et des créations d'emplois dans d'autres.

La libéralisation du commerce est associée à la fois à des pertes d'emplois et à des créations d'emplois. A court terme, les effets nets sur l'emploi peuvent être positifs ou négatifs selon les spécificités du pays (fonctionnement des marchés du travail et des produits, équité des règles régissant les échanges, etc.).

A long terme, cependant, et sous réserve que les règles du jeu soient équitables, les gains d'efficacité issus de la libéralisation du commerce devraient avoir globalement des effets positifs sur l'emploi et/ou les salaires. La hausse moyenne des salaires peut toutefois masquer des inégalités de revenus au détriment de certains travailleurs et travailleuses. Là où la libéralisation du commerce a des conséquences négatives pour une partie de la main-d'œuvre, il faut, par le biais des politiques sociales et du travail, s'attacher à redistribuer certains des gains. Il faut également se doter des moyens d'anticiper l'impact des changements sur l'emploi, afin que le rythme, l'étendue et l'échelonnement des mesures commerciales puissent être décidés sur la base d'une bonne compréhension des problèmes d'ajustement auxquels les employeurs et les travailleurs devront faire face. Enfin et surtout, des règles commerciales équitables sont la meilleure garantie que les effets négatifs seront limités.

Les discussions sur le commerce et l'emploi sont restées dans l'impasse pendant un certain temps. Pascal Lamy et moi-même avons décidé d'aborder ces questions directement sous l'angle de la connaissance que nous en avons en demandant au BIT et au Secrétariat de l'OMC de procéder à

⁵ BIT et Secrétariat de l'OMC: *Commerce et emploi: Un défi pour la recherche en matière de politiques*, étude conjointe BIT/Secrétariat de l'OMC, Genève, fév. 2007.

une analyse objective. Je me félicite que cette décision ait été bien accueillie à tous les niveaux, et je considère qu'elle a ouvert la voie à de nouvelles recherches constructives.

Cette leçon, nous pouvons l'appliquer à d'autres domaines vitaux présentant des synergies potentielles jusqu'ici inexploitées. Prenons la stabilité financière. Elle a plus de chances d'être assurée là où une réponse est apportée à l'aspiration sociale à un emploi décent et à une élévation du niveau de vie. A en croire certaines doctrines orthodoxes, la maîtrise de l'inflation et des finances publiques a une telle importance qu'elle justifie des sacrifices, même si cela doit toucher les populations les plus défavorisées des pays pauvres. Les conditionnalités financières ont été appliquées de telle manière qu'elles ont aggravé l'instabilité sociale et politique dans beaucoup de pays qui, ainsi, n'ont pu prendre la voie d'un développement équitable et durable.

Certains pays ont profité du dynamisme actuel de l'économie mondiale pour rembourser rapidement le FMI et constituer des réserves considérables de devises qui leur éviteront d'avoir à adopter à nouveau des politiques restrictives. Cette stratégie est compréhensible, mais elle a un coût. La constitution de réserves nationales supérieures à celles qui se justifieraient s'il était possible d'accéder facilement à une réserve internationale commune à des conditions raisonnables a pour effet de freiner l'investissement dans le développement économique et l'infrastructure sociale. Cela contribue également à affaiblir le FMI à un moment où le risque de fluctuations brutables des flux financiers à court terme est très élevé et appelle un régime réglementaire international fort. L'apparition de nouveaux mécanismes tels que les fonds de placement spéculatifs exige que les institutions financières internationales compétentes procèdent d'urgence à des études propres à garantir la transparence et la mise en place d'un minimum de contrôles. Les systèmes nationaux et internationaux devraient encourager l'investissement productif stable et décourager les comportements spéculatifs qui compromettent les chances d'aboutir à une croissance équitable et riche en emplois.

Cela dit, les signes d'un changement commencent à apparaître. Désormais, davantage conscient des conséquences sociales des politiques financières, c'est aujourd'hui de façon beaucoup plus mesurée que le FMI promeut la libéralisation des marchés des capitaux. La levée prématurée du contrôle des capitaux est maintenant considérée comme ayant contribué à des crises financières qui ont considérablement freiné la réduction de la pauvreté dans un certain nombre de pays en développement ou en transition. Les débats en cours au sujet de la réforme du FMI ont gagné en importance en raison de la diminution du nombre des pays qui font appel à cette organisation, et ces débats devraient inspirer la réforme du système multilatéral parallèlement à la réforme des Nations Unies. La réforme du FMI doit porter sur un certain nombre de questions qui ont une incidence sur sa capacité d'instaurer et de maintenir des niveaux élevés d'emploi et de revenu réel⁶, et en particulier sur ses structures de gouvernance, son rôle en rapport avec les grandes économies, les crises financières, les pays en développement à faible revenu, l'instabilité financière, et son niveau général de ressources⁷. Toutes ces questions ont en fin de compte un impact sur l'Agenda du travail décent.

Je pense que le dialogue et la convergence sont possibles. L'OIT a ouvert la voie à une discussion avec d'autres organisations internationales, dont le FMI, la Banque mondiale et l'OMC, sur les moyens de parvenir à une plus grande cohérence des politiques visant à promouvoir le travail décent pour tous, la stabilité financière et l'ouverture des marchés⁸. Pour nombre de pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés, où continuent de s'appliquer des programmes d'austérité budgétaire et monétaire liés à l'annulation de la dette et aux conditions de l'aide, il est vital de disposer d'une plus grande marge de manœuvre, pour permettre par exemple ne serait-ce qu'une modeste amélioration du pouvoir d'achat de salaires minima extrêmement bas. Cela est particulièrement important pour les salaires de la fonction publique qui, dans certains pays, sont tellement faibles qu'ils sont un obstacle au recrutement durable d'une main-d'œuvre qualifiée. La réduction de la corruption et la construction d'un Etat moderne, doté d'institutions du marché du travail et de dialogue social au service des citoyens et du développement national, ralentiront si les traitements des fonctionnaires ne permettent pas à ces derniers de mettre leurs familles à l'abri de la pauvreté et d'espérer une progression dans leur vie professionnelle.

Comme cela est expliqué dans le rapport sur la promotion des entreprises durables dont est saisie la Conférence, les entreprises ont besoin d'un environnement financier stable et prévisible propice à l'investissement productif et au travail décent. Un cadre réglementaire équilibré, en phase

⁶ Article 1 ii) des Statuts du Fonds monétaire international.

⁷ E.M. Truman (directeur de publication): *Reforming the IMF for the 21st Century*, Institute for International Economics (Washington, DC, 2006).

⁸ Voir BIT: *Croissance, investissement et emploi: Dernières informations sur les recherches et réunions portant sur la cohérence des politiques*, Conseil d'administration, 298^e session, Genève, mars 2007, document GB.298/WP/SDG/2.

avec les dernières innovations en matière financière, est un élément déterminant si l'on veut que le profit et la puissance créatrice des chefs d'entreprise servent la société dans son ensemble.

Notre objectif doit être d'élaborer des politiques cohérentes en matière d'investissement, de croissance et d'emploi, afin de permettre à l'économie mondiale et aux économies nationales d'emprunter la voie d'une progression durable et équilibrée de la productivité et de l'emploi. Il nous faut chaque année gagner un peu plus de terrain dans la lutte contre le chômage et contre la pauvreté des travailleurs par la création d'un plus grand nombre d'emplois et par une amélioration de la qualité de l'emploi. Pour que l'Agenda du travail décent et les initiatives multilatérales aboutissent à la réalisation des objectifs de développement internationalement convenus, il est essentiel d'identifier ensemble, par la recherche et le dialogue sur les rapports entre les différentes politiques, les arbitrages à faire et les avantages à en attendre. Il s'agit d'un point fondamental pour l'ensemble du système multilatéral qui devra également tenir compte de la nécessité de préserver les ressources naturelles et l'environnement.

3. Promouvoir une transition socialement juste vers des «emplois verts»

La volonté de rechercher toutes les synergies possibles a beaucoup d'impact sur les activités de l'OIT et ses rapports avec les autres institutions. Elle offre de nouvelles perspectives de collaboration fructueuse avec l'OMC et les institutions de Bretton Woods, entre autres, pour ce qui concerne le commerce, l'investissement et l'emploi et doit aussi conduire à une réflexion sur les rapports entre les politiques de promotion de l'emploi et les politiques à mettre en œuvre contre le changement climatique. Les études sont de plus en plus nombreuses à appeler l'attention sur la nécessité urgente de freiner et, le moment venu, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, l'un des principaux facteurs du réchauffement climatique⁹. L'OIT se doit de lancer de grands travaux de recherche pour déterminer l'étendue et la nature de la transformation de l'emploi qui accompagnera le passage à des modes de production et de consommation plus durables et, en particulier, à une économie sobre en carbone. Ces travaux doivent être entrepris en coopération avec le PNUE et d'autres organisations, internationales ou nationales, compétentes. Il s'agit de l'un des domaines d'action prioritaires identifiés par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Ban Ki-Moon.

Il faut s'attendre à des changements majeurs de l'emploi et des qualifications requises. Ces changements auront probablement lieu à une échelle et dans des délais auxquels les marchés du travail auront du mal à s'adapter. L'expérience nous a appris qu'il vaut mieux agir à un stade précoce. Que peut-on faire pour préparer et accompagner la transition et faire en sorte que les émissions des gaz à effet de serre cessent d'augmenter d'ici à 2015, comme le juge nécessaire le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour combattre le changement climatique?¹⁰ Les mesures visant à adapter les modes de production et de consommation devraient être prises maintenant, et leurs conséquences sur l'emploi ne devraient pas tarder à se manifester. La période qui nous sépare de 2015 est donc une période déterminante pour l'instauration d'un processus de transition permettant de maximiser les possibilités d'emploi et de minimiser les pertes d'emplois potentielles. Sur la base de l'expérience acquise dans le cadre d'autres mesures d'adaptation en faveur de l'emploi, il faudrait notamment, pour accompagner la transition vers des «emplois verts», élaborer et mettre en œuvre:

- des programmes visant à développer et étendre le dialogue entre tous les partenaires intéressés, et notamment le dialogue social à l'échelon national et international sur l'environnement et le monde du travail entre les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs;
- un grand programme de recherches sur les effets des différents scénarios envisagés en ce qui concerne le changement climatique et les mesures d'atténuation sur les modes de production et de consommation, la lutte contre la pauvreté et les perspectives d'emploi et de revenu;
- un programme d'appui à la création de nouveaux «emplois verts» dans certains secteurs prioritaires – par exemple, sources d'énergies renouvelables, conservation de l'énergie, stockage

⁹ Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié trois rapports dans le cadre de la préparation de son quatrième rapport d'évaluation. Les experts internationaux sont parvenus à un large consensus sur l'étendue et l'urgence du problème, de même que sur la faisabilité et les avantages d'une action précoce pour limiter les effets du réchauffement climatique. Voir en particulier le quatrième rapport d'évaluation du GIEC, groupe de travail III, qui conclut que «les études du bas vers le haut et du haut vers le bas indiquent, l'une et l'autre, qu'il existe un potentiel économique d'atténuation des émissions globales de gaz à effet de serre significatif au cours des prochaines décennies, qui pourrait être suffisant pour décaler la croissance des émissions globales ou pour les réduire au-dessous des niveaux actuels».

¹⁰ GIEC, *ibid.*

du carbone, nouvelles technologies sobres en carbone, construction, transports publics, élimination des déchets;

- dans le cadre des politiques de protection sociale et des politiques actives du marché du travail conçues pour faciliter l'adaptation de l'emploi aux changements technologiques et commerciaux, des mesures visant à favoriser une transition juste pour les travailleurs et travailleuses, les collectivités et les entreprises touchés par les changements des modes de consommation et de production, y compris les politiques visant à atténuer les changements climatiques;
- un programme destiné à appuyer des initiatives en matière d'éducation et de formation en vue de favoriser le développement des compétences nécessaires à la création de nouveaux «emplois verts» et de faciliter la transition des travailleurs qui auront perdu leurs «vieux» emplois;
- de nouvelles techniques d'évaluation permettant de réaliser des estimations plus précises et, si possible, de renforcer l'impact sur l'emploi et les revenus des grands investissements dans les infrastructures publiques et privées (infrastructures de transport et investissements dans la réadaptation, l'atténuation et l'adaptation (piégeage du carbone, biocarburants et protection contre les inondations par exemple);
- des mesures visant à renforcer la capacité institutionnelle de gérer plus efficacement les effets sur l'emploi et les revenus des initiatives de développement durable, y compris des mesures d'appui à différents ministères, notamment ceux de l'environnement, de l'emploi, des finances et de l'éducation, de même qu'aux organisations de travailleurs et d'employeurs et aux autorités municipales.

4. La contraction des salaires et l'augmentation des inégalités menacent le développement durable

L'OIT a pour mandat constitutionnel d'assurer la justice sociale et d'améliorer des conditions de travail «impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger»¹¹. La tendance de plus en plus évidente à privilégier le rendement du capital au détriment de la main-d'œuvre et le creusement des inégalités de revenu sont inquiétants, en raison notamment des menaces qui en résultent pour le développement durable dans une économie mondiale ouverte. Cela vient nous rappeler que pour l'OIT «le travail n'est pas une marchandise» et que la paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale.

Il ressort de nombreuses analyses que ces tendances trouvent probablement leur origine dans les effets de la mondialisation sur les marchés du travail, ainsi que dans des inégalités historiques. On remarquera surtout que la part des revenus du travail dans le revenu national baisse alors que celle des profits augmente dans beaucoup de pays. Les tableaux d'un chapitre des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI (avril 2007) montrent que dans 16 pays industrialisés la rémunération du travail salarié (salaires plus cotisations des employeurs à la sécurité sociale) est passée, entre 1980 et 2004, d'environ 58 pour cent à 55 pour cent du PIB. Si l'on y ajoute les revenus du «travail» des personnes qui travaillent pour leur propre compte et autres travailleurs indépendants, la baisse est encore plus marquée: de 68 pour cent environ à 62 pour cent. Des études préliminaires du BIT portant sur un groupe plus important de pays industrialisés, de pays en transition et de pays en développement font ressortir la même tendance, quoique limitée en moyenne et variable selon le pays¹². Cette contraction de la part relative des revenus du travail renvoie au changement perçu de l'emprise respective du travail et du capital sur le marché suite à l'intégration de plusieurs pays fortement peuplés dans le système économique mondial et sous l'effet des évolutions techniques provenant des pays avancés et permettant d'économiser de la main-d'œuvre¹³.

Lorsqu'une part croissante du revenu national va aux détenteurs du capital, et non aux travailleurs, l'inégalité dans la répartition des revenus tend à s'accroître puisque le rendement du

¹¹ Préambule de la Constitution de l'OIT.

¹² Les analyses de la part du travail et de la part du profit dépendent beaucoup des classifications des revenus des travailleurs indépendants et des personnes travaillant pour leur propre compte, ainsi que de la part de ce groupe de travailleurs dans la population active. Les pays en développement ont généralement un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs de ce type, de sorte que la part des revenus du travail dans le revenu national y est généralement plus faible.

¹³ FMI: «Mondialisation de la main-d'œuvre», chap. 5, *Perspectives de l'économie mondiale* (avril 2007), *Débordements et cycles dans l'économie mondiale* (Washington, DC, 2007).

capital revient principalement à une minorité prospère¹⁴. De plus, les salaires des cadres et des travailleurs relativement qualifiés ont souvent augmenté beaucoup plus vite que ceux de la main-d'œuvre non qualifiée, qui ont dans certains cas stagné, voire diminué, malgré la croissance économique. En raison de ces deux tendances, dans beaucoup de pays, tant développés qu'en développement, les revenus des catégories supérieures ont augmenté beaucoup plus vite que ceux des catégories intermédiaire et inférieure.

Une autre façon d'étudier l'inégalité au niveau mondial consiste à comparer les revenus moyens par habitant entre plusieurs pays. On constate que dans un certain nombre de pays en développement, y compris dans ces deux géants que sont la Chine et l'Inde, les revenus par habitant ont augmenté plus vite que dans les pays riches. L'écart entre ces pays en développement performants et le monde industrialisé s'est donc significativement réduit. En revanche, ailleurs, notamment en Afrique, les revenus ont augmenté beaucoup plus lentement que dans les économies avancées. L'écart entre les pays les plus pauvres et les pays les plus riches s'est donc dans l'ensemble sensiblement élargi: les revenus moyens par habitant des 20 pays les plus riches sont aujourd'hui 112 fois plus élevés que ceux des 20 pays les plus pauvres, contre 49 fois au début des années soixante. La croissance contribue généralement à relever les revenus des pauvres et les revenus moyens¹⁵, de sorte que les progrès accomplis dans les pays performants, dont la Chine, ont permis à des centaines de millions de familles de passer au-dessus du seuil de pauvreté (1 ou 2 dollars par jour)¹⁶. Cependant, même s'il diminue relativement à la population mondiale, le nombre des personnes vivant dans la misère demeure élevé dans l'absolu et il n'a pas baissé en Afrique¹⁷.

Bien que la croissance ait joué un rôle important dans la réduction de la pauvreté, la hausse des inégalités dans un même pays donne à penser que le schéma actuel favorise les milieux plus aisés davantage que les pauvres. D'après une étude qui repose sur les statistiques de la consommation, 9,5 pour cent seulement de la croissance enregistrée entre 1993 et 2001 a bénéficié aux 50 pour cent les plus pauvres de la population mondiale. Et les 19 pour cent de la population mondiale qui survivent avec moins de 1 dollar par jour n'ont bénéficié que de 2 pour cent de l'augmentation de la consommation mondiale. Plus de 90 pour cent de cette augmentation sont revenus à la «classe moyenne mondiale», à savoir la moitié supérieure de la répartition mondiale des revenus, qui comprend le gros de la population des pays les plus riches du monde, à quoi s'ajoutent des effectifs nombreux de la Chine et d'autres pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est¹⁸.

Une étude pionnière de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER) donne des informations sur la répartition mondiale de la richesse, définie comme la valeur de l'actif physique et financier, moins le passif. Elle montre que, en 2000, 1 pour cent des adultes les plus riches détenaient à eux seuls 40 pour cent de l'actif mondial, et que 10 pour cent des adultes les plus riches en détenaient 85 pour cent, contre 1 pour cent seulement pour la moitié inférieure de la population adulte mondiale. Faire partie des 10 pour cent d'adultes les plus riches du monde supposait un actif de 61 000 dollars, et faire partie des 1 pour cent les plus riches un actif de plus de 500 000 dollars. C'est en Amérique du Nord, en Europe et dans les pays d'Asie et du Pacifique à revenu élevé que l'on trouve la plus forte concentration de richesses: près de 90 pour cent du total mondial y est détenu collectivement. L'Amérique du Nord ne représente que 6 pour cent de la population adulte mondiale, mais 34 pour cent de la richesse des ménages. La concentration de la richesse au sein d'un pays varie sensiblement mais, selon les estimations, la part des 10 pour cent les plus riches se situe entre 40 pour cent environ, pour la Chine, et 70 pour cent, pour les Etats-Unis¹⁹.

L'analyse de ces différentes tendances demande à être approfondie et élargie, afin d'avoir une meilleure idée de la manière dont les produits du revenu et de la richesse et les parts de la main-d'œuvre et du capital interagissent avec le fonctionnement des marchés du travail, en particulier dans les pays en développement. La question doit également être abordée sous l'angle des différences entre hommes et femmes pour quantifier plus systématiquement la surreprésentation des femmes au bas de l'échelle des revenus et des richesses.

¹⁴ E. Daudey et C. García-Peñaloso: *The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries*, GREQAM (Marseille, 2005).

¹⁵ Banque mondiale: *Rapport de suivi mondial 2007* (Washington, DC, 2007).

¹⁶ P. Collier et D. Dollar: *Mondialisation, développement et pauvreté. Bâtir une économie mondiale intégrée*, Banque mondiale (Washington, DC, 2001).

¹⁷ M. Ravallion et S. Chen: *Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004*, document de travail 4211 de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques (Washington, DC, 2007).

¹⁸ P. Edward: «Examining inequality: Who really benefits from global growth?», *World Development*, vol. 34(10), 2006.

¹⁹ J.B. Davies, S. Sandstrom, A. Shorrocks et E.N. Wolff: *The world distribution of household wealth*, UNU-WIDER (Helsinki, 2006).

Il faudra surtout essayer de mieux comprendre les relations actuelles entre la croissance, l'investissement et l'emploi et les répercussions des politiques sur ces trois éléments. Dans la plupart des pays en développement, le facteur qui influe le plus à lui seul sur les marchés du travail est l'afflux constant de ruraux, des hommes en majorité, mais aussi de plus en plus des femmes, qui quittent la campagne pour la ville, où la plupart se retrouvent à faire du commerce sur la voie publique ou des travaux occasionnels et gagnent peut-être un peu plus que dans l'agriculture, mais guère plus. Sous-employés, ils travaillent par intermittence, et avec peu d'outils, mais n'ont guère de choix étant donné l'absence de toute aide sociale. Dans le secteur très diversifié des services, on trouve aussi bien des travailleurs qualifiés et bien rémunérés que des cohortes qui vivent tant bien que mal des petits métiers du commerce informel, où les femmes prédominent. La croissance que connaissent les économies mondialisées aujourd'hui n'arrive pas jusqu'à elles. Cette croissance ne génère pas suffisamment de travail décent et ne permet donc pas d'accélérer la réduction de la pauvreté.

C'est aujourd'hui une nécessité politique de ralentir ou d'inverser cette tendance à l'aggravation des inégalités sociales au sein d'un même pays, tout en continuant de réduire les écarts entre pays et de faire reculer la pauvreté absolue. Cela doit être une priorité des politiques, tant économiques que sociales. Il est impératif que les politiques de l'investissement et de l'emploi favorisent l'accès des pauvres à un travail décent. A cet égard, les mesures qui visent à intégrer le travail informel dans l'économie formelle jouent un rôle essentiel pour accélérer le rythme de la réduction de la pauvreté, contrer la montée des inégalités de revenus et mettre fin à la discrimination, surtout à l'égard des femmes. Des stratégies d'éducation et de formation visant à remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée et à éliminer la discrimination et l'exclusion sont elles aussi indispensables si l'on veut obtenir une croissance plus rapide et à plus forte intensité d'emploi et si l'on veut augmenter la capacité de gain des plus démunis. Par ailleurs, des améliorations de la législation du travail, des systèmes de sécurité sociale, des politiques actives du marché du travail et de la négociation collective ne pourront que contribuer à l'instauration d'un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité qui soutienne le dynamisme de la concurrence, tout en multipliant les possibilités d'emploi, surtout pour les plus défavorisés.

5. Nécessité de renforcer la base d'informations servant à mesurer les déficits de travail décent pour élaborer des politiques plus adaptées

L'élaboration des politiques et la réalisation des objectifs du travail décent ne peuvent être améliorées que si l'on dispose d'une bonne base d'informations et de savoir permettant de suivre et de contrôler l'évolution du marché du travail. Quelques pays en développement ont accru leur investissement dans des outils de base, tels que les enquêtes sur la main-d'œuvre, appuyés par des méthodes informatisées de stockage et de traitement des données, mais beaucoup ont pris du retard, voire ont réduit ces services essentiels lorsque, parfois à la suite de politiques d'austérité associées à des programmes d'ajustement bénéficiant d'un appui international, ils ont dû faire des choix dans un contexte de ressources insuffisantes. Dans le même temps, il faut revoir les normes internationales et les concepts de base pour s'assurer que ce qui est mesuré correspond bien à ce qu'il importe de savoir des marchés du travail aujourd'hui et dans les années à venir.

Par exemple, les mesures classiques de l'emploi (nombre de personnes exerçant une activité économique) et du chômage (nombre de personnes sans emploi, à la recherche d'un emploi et disponibles pour travailler) ont toujours été insuffisantes, prises séparément, en tant qu'indicateurs de l'emploi ou du marché du travail. En particulier, elles ne permettent pas d'appréhender les caractéristiques essentielles des pays en développement. Parmi les questions qu'elles soulèvent, il y a celle de la définition type de l'emploi salarié et de l'emploi non salarié. Est comptabilisée comme personne pourvue d'un emploi toute personne qui déclare avoir effectué un travail d'une durée d'une heure au moins pendant la période de référence. Ce critère s'applique également au chômage. Est comptabilisée comme chômeur toute personne sans travail, à la recherche d'un travail au cours d'une période récente et disponible pour travailler. Est sans travail toute personne qui n'a pas travaillé plus d'une heure au cours de la période de référence spécifiée pour l'enquête, qui est généralement d'une semaine. Je crois que ce n'est pas une définition socialement acceptable. Elle sous-estime, en effet, les niveaux réels d'exclusion du marché du travail.

Par ailleurs, pour que les mesures conventionnelles soient des indicateurs suffisants, il faudrait:

- que l'emploi salarié à plein temps régulier soit la forme d'emploi la plus courante;
- que les allocations de chômage soient offertes à tous ceux qui font partie de la main-d'œuvre.

Or il est rare que ces deux conditions soient réunies dans les pays en développement et elles ont perdu beaucoup de leur pertinence dans les pays développés.

Dans beaucoup de pays en développement, les systèmes d'allocation chômage sont pratiquement inexistants, et il n'y a d'emploi salarié à plein temps dans l'économie formelle que pour une proportion de la main-d'œuvre qui se situe entre 5 et 50 pour cent. Ainsi, d'une part, comme la plupart des gens doivent travailler pour survivre et ne peuvent pas se permettre de rester inactifs, le taux de chômage obtenu par les méthodes conventionnelles a tendance à être faible. D'autre part, une majorité, souvent importante, des travailleurs qui sont normalement considérés comme des personnes pourvues d'un emploi sont en fait soit des travailleurs indépendants, soit des personnes ayant un emploi salarié occasionnel dans l'économie informelle rurale ou urbaine. Beaucoup subissent diverses formes de sous-emploi, avec une productivité très faible. Les mesures utilisées pour le taux de chômage sous-estiment donc sérieusement l'ampleur de la pénurie de travail productif, et le taux d'emploi ainsi mesuré surestime beaucoup l'offre de travail productif.

Dans beaucoup de pays en développement, les travailleurs indépendants et les manœuvres occasionnels représentent 60 pour cent au moins de la main-d'œuvre. En supposant qu'ils ne trouvent un emploi que pour 75 pour cent du temps pendant lequel ils sont disponibles pour travailler et pendant lequel ils cherchent du travail, on obtient un taux de «sous-utilisation de la main-d'œuvre» de 15 pour cent. Si l'on y ajoute un taux de chômage, par exemple de 5 pour cent, on obtient un taux de sous-utilisation de la main-d'œuvre de 20 pour cent. Ce pourcentage est finalement beaucoup plus proche de ce que l'on observe normalement sur les marchés du travail des pays en développement que celui qui est obtenu avec les critères statistiques utilisés actuellement. L'hypothèse selon laquelle les travailleurs indépendants et les salariés occasionnels de l'économie informelle trouvent du travail pour les trois quarts du temps pendant lequel ils sont disponibles pour travailler doit évidemment subir l'épreuve de la réalité, mais elle ne permet pas moins de se faire une idée de l'ampleur que peut prendre la pénurie de travail dans les pays en développement. Une mesure plus précise de ces déficits de travail décent, avec une ventilation plus détaillée par sexe et par âge, est indispensable si l'on veut pouvoir élaborer des politiques de développement à même d'accélérer la réduction de la pauvreté grâce à l'accroissement de l'offre d'emplois et à l'amélioration de la qualité du travail.

Il nous faut également nous attacher à mieux cerner l'ampleur du phénomène des travailleurs pauvres. Il y a beaucoup de femmes et d'hommes qui ont un emploi à plein temps et qui travaillent du matin au soir chaque jour de la semaine, mais pour un salaire de misère. C'est le cas de tous ces vendeurs à la sauvette qui passent leur journée à attendre des clients. Dans tous ces cas, l'emploi à plein temps est synonyme de faible productivité et de faible revenu. Les données sur la pauvreté recueillies au cours des enquêtes sur les ménages donnent des estimations raisonnables du nombre d'adultes ou de «travailleurs pauvres» qui vivent avec moins de 1 ou 2 dollars par jour. Il importe toutefois, afin de vérifier ces estimations, d'améliorer les enquêtes sur les revenus du travail.

Les pays en développement ne sont pas les seuls pays où se pose le problème du manque d'informations sur la situation de ceux qui sont le plus exposés à l'exclusion du marché du travail. Dans beaucoup de pays développés aussi il faut des informations plus complètes sur l'étendue de l'emploi informel, du travail à temps partiel et temporaire non voulu et sur les causes des faibles taux d'activité et de la pauvreté de certains groupes de travailleuses et de travailleurs.

La Conférence internationale des statisticiens du travail tiendra sa prochaine session ordinaire en 2008. C'est une excellente occasion d'aborder ces questions conceptuelles importantes et de proposer d'autres indicateurs qui puissent générer le genre d'informations dont les décideurs ont besoin et être utilisés par les services statistiques nationaux. La représentation tripartite qui caractérise le BIT est un atout qui devrait faciliter l'exercice d'adaptation des statistiques du travail pour qu'elles reflètent mieux la situation réelle des travailleurs.

Il faudra en outre se pencher de toute urgence sur la question de l'appui à fournir au niveau international aux services statistiques des pays en développement qui n'ont pas aujourd'hui les capacités nécessaires pour recueillir et traiter les données dont leurs propres dirigeants ont besoin et sans lesquelles on ne peut avoir une image complète des tendances internationales. Ces données de base sur l'emploi sont indispensables pour mesurer et évaluer de manière efficace les politiques. La plupart des pays doivent pouvoir compter sur une base de données sociales beaucoup plus étoffée pour se doter de références fiables et apprécier les progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et du programme de développement international. Des travaux sont déjà en cours au sein des Nations Unies. Le BIT est en train d'élaborer des propositions pour un programme de coopération technique de grande envergure en matière de statistiques du travail pour appuyer les services nationaux et améliorer la qualité et la portée des séries de données internationales.

6. Une approche globale de la protection sociale: chaque société a besoin d'un socle social minimal

Chaque société doit élaborer des systèmes de sécurité sociale qui tiennent compte de ses besoins et de ses réalités. Il nous faut aussi être en mesure de concevoir globalement la façon d'organiser la solidarité au-delà des frontières. En outre, si l'on veut maintenir des systèmes économiques ouverts à l'échelle internationale, nous devons commencer à réfléchir à la sécurité sociale en tant qu'élément essentiel de gouvernance et à établir des mécanismes qui permettent de partager les avantages de la mondialisation avec ceux qui peuvent le moins saisir les possibilités qui en découlent pour le travail décent.

D'un point de vue historique, les systèmes de sécurité sociale se sont développés à peu près au rythme de l'essor des pays industrialisés actuels. Il y a un siècle, les pays nordiques, qui sont aujourd'hui des Etats-providence exemplaires, étaient pauvres, et une forte proportion de leur population active travaillait encore dans l'agriculture. Ces pays ont commencé à investir dans la protection sociale, par le biais du dialogue social, pendant les années trente. Cela a été bénéfique puisque, entre autres indicateurs, leurs taux de pauvreté et de délinquance sont les plus faibles du monde, et leurs revenus par habitant parmi les plus élevés. Croissance économique et équité sociale ne peuvent aller de pair que si l'on mène des politiques bien conçues avec le soutien et la participation des organisations professionnelles et syndicales.

Une planification est essentielle pour obtenir des résultats équitables à mesure que la productivité économique s'accroît. Voilà qui confirme l'un des messages essentiels de la Constitution de l'OIT, à savoir que l'organisation du travail ne peut pas être dissociée de l'organisation des responsabilités sociales.

Autre constat historique: beaucoup de sociétés ont commencé à mettre en place des systèmes de protection sociale à la suite de crises, comme le montrent, entre autres exemples importants, la création de l'OIT après la première guerre mondiale, la mise en place d'institutions de protection sociale aux Etats-Unis et dans les pays nordiques pour lutter contre la crise des années trente, et l'élaboration du modèle social européen, sous toutes ses formes, après la seconde guerre mondiale. Telle qu'elle existe actuellement, la mondialisation n'est pas invulnérable aux crises et – c'est un facteur de stabilisation essentiel – il faut comprendre globalement que toutes les sociétés ont besoin d'un socle social minimal fixé d'un commun accord en fonction des possibilités économiques et avec l'aide de la coopération internationale.

On le sait, l'accélération des changements économiques et sociaux qui découlent de la concurrence accrue sur les marchés mondiaux entraîne d'importantes mutations des modalités de travail et, par conséquent, de la vie des travailleuses, des travailleurs et de leurs familles. Les personnes à la capacité de gain la plus faible sont très exposées au risque de devenir pauvres et de le rester. Comme le montre le rapport global établi cette année en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: *L'égalité au travail: relever les défis*, la discrimination, l'exclusion sociale et la pauvreté sont liées entre elles. Pour y faire face du mieux possible, il faut promouvoir l'accès égal à l'emploi et l'égalité sur le lieu de travail, en particulier pour réduire les inégalités entre hommes et femmes. Alors que la plupart des gens travaillent une grande partie de leur vie, les gains qu'ils tirent de leur seul travail ne leur garantissent pas tout au long de la vie une source de revenus sur laquelle ils peuvent compter. Par ailleurs, certains peuvent plus que d'autres épargner une partie de leurs gains pour couvrir les périodes pendant lesquelles ils ne sont pas aptes à travailler.

Dans la plupart des sociétés, la famille aide ses membres. Elle constitue un espace de solidarité où les revenus sont partagés, qui permet par exemple aux enfants de s'épanouir physiquement et psychologiquement avant d'entrer sur le marché du travail, et aux anciens de cesser de travailler. Dans des sociétés plus traditionnelles, la famille élargie peut aussi avoir pour fonction de s'occuper de ses membres pendant d'autres périodes où ils n'ont pas de ressources – en cas de maladie, d'accident, de maternité, de recherche d'emploi, ou encore pendant la morte-saison agricole. Toutefois, cette fonction de protection sociale de la famille ou du clan dans des sociétés essentiellement rurales et agricoles s'inscrivait aussi, et continue de s'inscrire, souvent, dans des structures d'autorité très hiérarchiques où la discrimination fondée sur le sexe et d'autres formes de discrimination sont répandues. L'éducation et la propagation des notions de droits de l'homme et de démocratie, conjuguées avec le déclin des unités économiques familiales traditionnelles entraîné par la mobilité et l'urbanisation accrues, ont débouché sur l'élaboration de systèmes de sécurité sociale plus formels et fondés sur des droits.

Si l'on considère le XXI^e siècle, les pays du monde en développement qui, aujourd'hui, connaissent une urbanisation rapide, un relâchement des liens de la famille élargie et un accroissement

de la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre ont besoin d'une plus grande marge de manœuvre et d'un appui international pour que la protection sociale s'accroisse au rythme du développement économique. La hausse lente, mais constante, du nombre de ratifications de la convention-cadre (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), depuis son adoption en 1952, semble indiquer que cette évolution a besoin d'être renforcée. La protection et l'équité sociales, d'une manière générale, doivent être des éléments inhérents au développement national lorsque les sociétés sont encore relativement pauvres. L'approche selon laquelle la croissance doit précéder la redistribution crée des disparités qu'il est difficile de réduire par la suite. Il convient de rappeler que, dans les années trente, lorsqu'elles ont commencé à élaborer l'Etat-providence, la Norvège et la Suède avaient un revenu réel par habitant inférieur à celui qu'ont aujourd'hui, par exemple, le Brésil et l'Afrique du Sud.

Et pourtant, le développement de l'Etat-providence n'était-il possible que dans des économies relativement fermées, dont les capitaux ne pouvaient pas sortir lorsque la fiscalité a commencé à augmenter? Les systèmes de protection sociale introduisent-ils inévitablement des rigidités et des éléments qui dissuadent l'innovation, amenuisent la compétitivité et, par conséquent, affaiblissent la performance des économies ouvertes? Dans les pays industrialisés, la taille des régimes de sécurité sociale varie considérablement d'un pays à l'autre. Néanmoins, il ne semble pas y avoir de corrélation forte entre les résultats de leur croissance et la part du PIB affectée aux budgets de sécurité sociale²⁰.

J'estime que les réponses à certaines de ces questions commencent à apparaître. Mais une chose est claire: l'avenir de la sécurité sociale est étroitement lié à la façon dont nous organisons le travail, ce qui dépend fortement du type de mondialisation que nous modelons. Il nous faut établir un socle social universel et le revoir à la hausse progressivement. Nous devons aussi éviter la tendance à considérer la protection sociale comme un coût uniquement. Comme le montre l'expérience des pays nordiques et d'autres pays, elle est en fait un investissement social et économique très rentable.

Veiller à ce que les femmes et les hommes vivant dans la pauvreté aient accès à un emploi décent, productif et suffisamment stable doit être au centre des stratégies de réduction de la pauvreté. La pauvreté frappe le plus durement ceux qui sont les plus susceptibles de perdre leur emploi, qui ont les plus grandes difficultés pour en trouver un autre et qui risquent le plus d'être peu rémunérés. La pauvreté se transmet trop facilement de génération en génération, dans un cycle de privations. Une santé fragile, un faible niveau d'instruction, la discrimination fondée sur le sexe ou autres attributs, ainsi que de nombreux autres aspects de la pauvreté, font qu'il est plus difficile de trouver un emploi décent et de le conserver. Les sociétés doivent avoir pour objectif d'empêcher que des personnes tombent dans le piège de la pauvreté, et apporter en même temps une aide à ceux qui ont de grandes difficultés pour obtenir un emploi.

Dans la plupart des pays industrialisés, au moins une personne sur six en moyenne change d'emploi chaque année, le plus souvent par choix ou, moins fréquemment, à la suite d'un licenciement²¹. Beaucoup de pays en développement enregistrent des taux de mobilité qui sont de plus en plus proches de ces chiffres. Il est donc essentiel de donner aux femmes et aux hommes les qualifications nécessaires pour changer d'emploi, ainsi qu'un complément de revenu pour pouvoir affronter ces transitions comme un élément normal de la vie professionnelle, et non comme une catastrophe, c'est-à-dire lorsque le risque est grand de devenir pauvre et de le rester. Ces stratégies, en améliorant la productivité globale de l'économie, créent plus de ressources qui peuvent être réinvesties dans des systèmes solides de protection prévoyant un minimum social pour aider les gens à ne pas sombrer dans l'extrême pauvreté. Comme les ministres du Travail et de l'Emploi du G8 l'ont déclaré dans les conclusions de leur conférence de 2007, à Dresde, sur la détermination de la dimension sociale de la mondialisation, «nous estimons que le renforcement et l'élargissement de la protection sociale font partie des plus importantes tâches à accomplir dans le contexte de la mondialisation»²².

Les causes premières de la pauvreté sont structurelles et non pas individuelles, les combattre est une responsabilité sociale. Une fois mis en place un socle social minimal, la société peut demander aux femmes et aux hommes d'assumer leurs responsabilités en saisissant les possibilités existantes de s'affranchir de la pauvreté par le travail. Bien sûr, dans les pays plus riches, on tend à

²⁰ Depuis plusieurs années, les pays nordiques qui enregistrent un niveau élevé de dépenses sociales se classent parmi les premiers de l'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial. Voir *World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2006-07* (Palgrave Macmillan, 2006).

²¹ P. Cahuc et A. Zylberberg: *Le chômage, fatalité ou nécessité?* (Paris, Flammarion, 2004).

²² Conférence des ministres du Travail et de l'Emploi du G8 sur la détermination de la dimension sociale de la mondialisation, Dresde, 2007, Conclusions du président (<http://www.bmas.bund.de>).

apporter un soutien plus spécifique aux personnes qui éprouvent des difficultés à obtenir un emploi stable. Toutefois, dans la plupart des pays en développement, l'urgence est d'instituer un minimum social.

Investir dans la protection sociale est un moyen de prévenir la destruction du tissu social due aux privations, et de renforcer le capital humain et social des économies. Néanmoins, malgré les avantages manifestes qui en découlent, tant pour les pays que pour les personnes, quelque 20 pour cent seulement de la population mondiale, principalement dans les pays riches, disposent d'un certain degré de couverture sociale. Pourquoi est-il si difficile pour les pays pauvres de commencer à mettre en place des systèmes de protection sociale?

C'est notamment parce que, ces dernières décennies, l'orthodoxie a été que la croissance finit par bénéficier aux plus pauvres, autrement dit que la richesse finit par se propager aux couches plus modestes sans que l'Etat n'ait à en stimuler la redistribution. C'est en partie vrai, mais la lenteur du processus est pour le moins préoccupante dans beaucoup de pays. De plus, s'il est vrai que des centaines de millions de personnes se sont très légèrement hissées au-dessus des seuils de pauvreté de 1 et 2 dollars par jour, les revenus les plus élevés ont grimpé beaucoup plus vite, si bien que les inégalités se sont creusées. Pour accélérer la réduction de l'extrême pauvreté et des inégalités, ou du moins éviter qu'elles ne s'aggravent, il faut des systèmes qui assurent un revenu minimum aux personnes les plus vulnérables.

Les recherches du BIT ont donc visé principalement à évaluer l'impact probable d'un ensemble de mesures de protection de base sur la pauvreté et de stratégies visant à généraliser leur mise en place dans les pays en développement. Cet ensemble comporte les éléments suivants:

- accès aux soins de santé de base au moyen de systèmes nationaux à composantes multiples: éléments publics financés par l'impôt, éléments d'assurance sociale et privée, éléments communautaires reliés à un système central solide;
- système d'allocations familiales permettant aux enfants de fréquenter l'école;
- élaboration d'un système de pensions universelles de vieillesse, d'invalidité et de réversion, les bénéficiaires subvenant en fait aux besoins de toute la famille;
- système d'assistance sociale ciblée (programmes travail contre rémunération) pour contribuer à aider les personnes aptes au travail à sortir de la misère;
- droits fondamentaux au travail.

De récentes études du BIT ont montré que les dépenses consacrées aux personnes âgées et aux invalides, les allocations familiales et les éléments essentiels de soins de santé de cet ensemble de mesures représenteraient entre 5 et 7 pour cent du PIB de sept pays africains, et 3 pour cent du PIB de cinq pays asiatiques²³. Dans la plupart des pays concernés, cela représenterait environ 20 pour cent des dépenses publiques. Bien que le niveau des transferts monétaires qui a été fixé aux fins de l'étude soit très modeste, l'impact sur l'extrême pauvreté est fort puisque l'on estime à environ 40 pour cent la réduction du nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté à l'échelle nationale. Cet ensemble de mesures est donc viable du point de vue budgétaire dans les pays en développement à faible revenu. Cela dit, une aide issue de la coopération internationale, en particulier au début, en dynamiserait la mise en place. En outre, l'expérience au Mexique, au Brésil et au Bangladesh des programmes d'allocations sous conditions fait apparaître une nette amélioration de certains indicateurs – revenus tout au long de la vie, baisse de l'absentéisme au travail pour cause de maladie –, ce qui laisse penser que ces mesures ont eu un effet positif sur la productivité puisque le niveau d'instruction et l'état de santé se sont améliorés. La Namibie et l'Afrique du Sud ont institué des régimes de pensions qui ont de bons résultats pour la réduction de la pauvreté. Fait intéressant, des revenus en espèces pour les grands-parents, sous la forme de pensions, se traduisent aussi par une amélioration de l'assiduité scolaire et de l'état nutritionnel des enfants. On s'attend à ce que cette situation soit plus fréquente, étant donné que, de plus en plus, dans le pays où le VIH/SIDA est répandu et où les flux de migrants à la recherche d'un travail sont considérables, ce sont les grands-parents qui s'occupent des enfants.

Il y a une occasion démographique à saisir pour étendre les systèmes de sécurité sociale de base. Dans certains pays riches, cette possibilité tend à disparaître étant donné que la proportion des personnes âgées commence à s'accroître. Il faudra donc allonger les périodes d'activité économique

²³ K. Pal, C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon et K. Hagemeyer: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 13 (BIT, Genève, 2005); S. Mizunoya, C. Behrendt, K. Pal et F. Léger: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 17 (BIT, Genève, 2006).

d'une population dont la santé ne cesse de s'améliorer, en particulier la tranche d'âge des 55 à 65 ans. Dans beaucoup de pays en développement, cette possibilité reste ouverte pour une autre génération, ce qui permettra de financer les transferts sociaux de base qui auront un impact maximum sur la vie des plus démunis. A mesure que les économies en développement deviendront plus prospères, elles pourront aider davantage les personnes âgées pendant les dernières années de la vie.

La sécurité économique est un fondement essentiel de la citoyenneté responsable. Elle est aussi nécessaire pour instaurer un marché stable, propice à un entrepreneuriat productif et au développement durable. Elle renforce la confiance en soi et le sens de la solidarité sociale qui favorise la cohésion et la créativité au travail. Nous avons tous constaté que l'absence de sécurité économique et sociale conduit à perdre espoir et accentue les tensions sociales. Elle est aussi source d'instabilité et fait que l'on croit moins en la capacité des autorités, tant publiques que privées, à remédier à l'incertitude qui menace de nombreuses personnes, familles et communautés.

7. Moderniser la gouvernance du monde du travail

Adapter le droit du travail et les institutions du dialogue social à l'évolution du monde du travail et aux marchés tout en assurant le plein respect des droits fondamentaux au travail est une tâche prioritaire pour les mandants de l'OIT partout dans le monde. L'OIT participe pleinement à la recherche de l'équilibre nécessaire dans des situations nationales particulières.

Les normes internationales du travail de l'OIT fournissent un ensemble de principes acceptés sur le plan international qui peuvent être transposés dans la législation du travail et qui offrent par conséquent un cadre propice à l'instauration et à la préservation d'un équilibre entre flexibilité et sécurité au travail. Les normes constituent le plus vaste système juridique international fondé sur des règles actuellement en vigueur, avec plus de 7 500 ratifications des diverses conventions. Chacune de ces ratifications est l'expression d'une décision prise par un parlement national, celle d'adhérer à un système international de reddition de comptes et d'autoriser l'examen de la législation et de la pratique nationales par les organes de contrôle compétents de l'OIT. C'est un système de droit international remarquablement sophistiqué dont beaucoup estiment qu'il n'a pas encore été pleinement mis à profit²⁴.

La législation du travail de la plupart des Etats Membres de l'OIT reflète abondamment les conventions et recommandations de l'Organisation. Même dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions, la législation a souvent été élaborée en tenant compte des principes qu'elles contiennent. Cela n'est guère surprenant car, d'une part, le BIT a aidé de nombreux pays à élaborer leur législation et, d'autre part, le processus d'élaboration des normes internationales du travail s'inspire fortement des expériences nationales partout dans le monde.

Par conséquent, les normes internationales du travail sont des engagements communs qui, dans la nouvelle économie de marché mondialisée, fournissent un point de référence mondial pour les législations du travail, un point essentiel pour instaurer la coopération nécessaire sur le lieu de travail pour améliorer les performances face à la concurrence. Il est possible que l'équité, comme la beauté, soit un concept subjectif, mais, lorsque la question se pose de savoir si des travailleurs sont traités d'une manière équitable, il est très utile de disposer de critères universellement acceptés pour fonder un dialogue constructif. Il est également utile de disposer d'un processus bien établi qui permet de mesurer la performance par rapport aux attentes. Le système normatif de l'OIT et son mécanisme de contrôle fournissent tout cela. En l'absence de ce système, ou s'il devait être affaibli ou atrophie, les efforts qu'accomplissent tous les mandants de l'OIT pour que la mondialisation soit une course vers l'excellence pourraient être vains.

Les normes internationales du travail sont au sommet d'une pyramide de règles régissant les relations de travail, et dont le point de départ est le lieu de travail et la nécessité d'organiser une activité productive sur la base de la coopération. L'expérience quotidienne des travailleurs et des employeurs est qu'ils ne se réfèrent pas constamment à la législation du travail pour régler leurs relations. Malgré tout, cette législation établit la base et les valeurs sur lesquelles se construisent à la fois la négociation collective et les contrats de travail individuels, y compris pour les nombreux travailleurs et travailleuses qui n'ont pas de contrat de travail formel.

La responsabilité de créer un climat de confiance sur le lieu de travail, dans un cadre juridique solide, incombe avant tout aux employeurs et aux travailleurs, mais ils ont souvent besoin d'aide. Ce sont leurs associations représentatives respectives, les organisations patronales et les syndicats,

²⁴ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

qui sont le mieux placées pour favoriser l'instauration de bonnes relations de travail. La résolution des problèmes par la négociation au niveau local constitue la base de la pyramide d'une bonne gouvernance dans les sociétés démocratiques et les économies dynamiques.

Les normes de l'OIT sur la liberté d'association, ainsi que celles qui portent sur l'égalité, le travail forcé et le travail des enfants – à savoir, sur les principes et droits fondamentaux au travail – sont essentielles à l'établissement d'un bon équilibre entre flexibilité et sécurité sur le lieu de travail parce qu'elles fournissent la base de relations non contraignantes, du respect mutuel et d'un dialogue constructif.

Les normes de l'OIT précisent également les droits sans lesquels les employeurs et les travailleurs ne peuvent pas, dans leurs relations avec le gouvernement, établir une plate-forme de stabilité dans un monde qui change rapidement – une plate-forme susceptible d'être adaptée et développée en fonction de l'évolution du travail. Elles offrent aussi une base pour le développement futur des législations du travail, qui s'inspirent de l'ensemble des normes internationales du travail et sont guidées par elles.

Les entreprises, les organismes du secteur privé, les organisations non gouvernementales et les organes internationaux comme l'Organisation internationale de normalisation (ISO) portent toujours davantage leur attention sur les normes de l'OIT et en font une référence pour leurs propres codes de conduite et pour les services d'audit social qui viennent soutenir les efforts visant à assurer le respect des normes. En outre, plus de 50 entreprises multinationales ont signé avec les fédérations syndicales mondiales des accords-cadres dont beaucoup sont fondés sur les principes et droits fondamentaux au travail définis par l'OIT.

Le système normatif de l'OIT est au cœur de l'Agenda du travail décent de l'Organisation. Sans ce système, le développement d'entreprises durables et la création d'emplois n'auraient pas l'équité comme point d'ancrage.

Les législations nationales et les accords collectifs doivent être mis à jour, de même que les normes internationales du travail. Il faudra, le cas échéant, préparer de nouvelles normes et procéder à la révision et au renforcement des normes existantes. Il faudra aussi s'interroger sur la manière dont les mécanismes volontaires peuvent venir à l'appui des législations nationales et du système normatif de l'OIT.

La solidité du système a encore été démontrée l'année dernière lors de l'adoption de la nouvelle convention maritime, qui rationalise et développe plusieurs normes anciennes en un nouveau dispositif global pour ce secteur mondial par excellence qu'est le secteur maritime. Certains ont affirmé que, sans la révolution que constitue la conteneurisation qui a transformé le secteur maritime en l'espace d'une vie, l'accélération du taux de croissance du commerce mondial n'aurait jamais eu lieu. Je pense qu'ils ont raison, et il est donc tout à fait approprié de prouver que le système normatif de l'OIT a la capacité de contribuer à la modernisation de la gouvernance du travail par l'adoption d'une nouvelle convention consolidée destinée aux gens de mer et aux armateurs partout dans le monde. Un autre exemple de la solidité du système est le taux de ratification extrêmement rapide de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.

Comme je l'ai dit dans l'introduction, je suis convaincu que nous devons nous appuyer sur ces succès pour renforcer encore l'OIT. Nous devons saisir cette formidable occasion de prouver la pertinence de l'approche de la bonne gouvernance fondée sur les droits, une approche qui s'appuie sur le dialogue social, car elle reste la meilleure manière d'adapter les forces traditionnelles de l'OIT aux exigences d'un monde en évolution.

8. Rendre plus efficaces système des Nations Unies et système multilatéral

Le système international évolue et il est temps de réfléchir ensemble aux implications de cette évolution à la lumière des faits nouveaux.

Nous nous sommes attachés à jouer notre rôle afin que l'approbation politique de l'Agenda du travail décent par les chefs d'Etat et de gouvernement réunis pour le Sommet mondial des Nations Unies de 2005 se traduise dans les faits, au même titre que la déclaration ministérielle de 2006 dans laquelle l'ECOSOC demande que le travail décent soit intégré dans toutes les activités de l'ensemble du système des Nations Unies.

Nous nous employons à donner effet à ces décisions de diverses manières: en élargissant nos activités avec les institutions spécialisées du système des Nations Unies avec lesquelles nous avons

les mêmes approches en matière de gouvernance; en renforçant notre collaboration avec le PNUD dans le cadre de l'accord que j'ai signé avec l'Administrateur du PNUD, Kemal Derviş, en vue de promouvoir l'Agenda du travail décent dans les programmes de pays des Nations Unies; en nous joignant à d'autres organisations intéressées, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, en vue de l'élaboration et de l'utilisation d'un manuel qui aidera les organisations à évaluer l'impact potentiel de leurs politiques, programmes et autres activités en termes d'emploi et de travail décent. Comme l'a dit Kemal Derviş à la Réunion régionale africaine de l'OIT qui s'est tenue à Addis-Abeba en avril 2007, «le travail décent est au cœur du développement et doit aussi être au cœur des diverses activités de développement des Nations Unies».

Par ailleurs, la question de la réforme du système des Nations Unies a fait l'objet à la fin de l'an dernier d'un rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies²⁵. Je crois que nous pouvons tous signaler des domaines dans lesquels le système peut améliorer sa capacité de réaction et d'exécution, mieux servir ses mandats, renforcer la coopération entre institutions et la cohérence de leurs politiques, et mieux utiliser ses connaissances et ses atouts. Nous rejetons aussi toute tentative potentielle d'affaiblir le système.

Les conclusions adoptées par la Commission de la coopération technique à la session de l'an dernier de la Conférence internationale du Travail nous montrent la voie à suivre:

Les ... réformes au sein des Nations Unies sont l'occasion pour l'OIT et la structure tripartite qui lui est propre d'influencer positivement les résultats, tant au niveau national qu'international... Cela permettra également d'améliorer l'image et la visibilité de l'Organisation et de lui donner plus de poids parmi les institutions internationales²⁶.

Je crois que nous avons une importante contribution à apporter. Pour commencer, je dirai que les propositions du groupe de haut niveau – qui rejoignent beaucoup d'initiatives de réforme des Nations Unies de ces dernières années – peuvent avoir un effet additionnel. Ces propositions sont relativement modestes et essentiellement axées sur le renforcement de l'exécution au niveau des pays, mais elles conduisent petit à petit à une discussion plus large: la réforme du système multilatéral dans son ensemble, y compris les institutions de Bretton Woods et l'OMC.

Nous en sommes peut-être aux premières étapes d'une réorganisation majeure des rôles des différentes organisations internationales. Dans le monde, l'équilibre des forces économiques change et les aspirations démocratiques augmentent, ce qui met en question avec plus de force qu'autrefois les méthodes de gouvernance des institutions de Bretton Woods. Les pays en développement contestent les conditionnalités, recherchent de nouvelles approches et souhaitent disposer d'une plus grande marge de manœuvre. Collectivement, ils ont les moyens de pousser à des réformes, non seulement du système des Nations Unies mais aussi du FMI et de la Banque mondiale.

L'époque où les puissances économiques établies pouvaient insister sur la mise en œuvre de politiques très spécifiques en échange du financement du développement ou de la balance des paiements s'éloigne. Ces puissances ont exercé un rôle normatif *de facto*, grâce à leurs ressources et aux conditionnalités, dans un certain nombre de domaines allant au-delà du mandat et des compétences légitimes d'institutions de prêt. Les doubles emplois en résultant et les avis parfois contradictoires qui ont été donnés concernant les politiques à adopter représentent à l'évidence une utilisation inappropriée de l'argent du contribuable mis à la disposition du système multilatéral dans son ensemble. La nécessité d'une approche nouvelle et mieux équilibrée qui réponde aux priorités fixées au niveau national apparaît petit à petit, redessinant le rôle et le poids que différentes organisations internationales doivent avoir en ce début du XXI^e siècle.

La responsabilité de l'OIT sortira probablement renforcée de ce processus qui, bien sûr, prendra du temps. Le tripartisme, qui est à la base de notre identité et de notre système de gouvernance, fait de nous l'organisation multilatérale la plus démocratique; notre mandat constitutionnel est au cœur d'un système international fondé sur des règles; notre Agenda du travail décent bénéficie d'un large soutien politique en tant qu'élément central du développement et de la réduction de la pauvreté; la façon dont nous avons mis en avant la dimension sociale de la mondialisation et la nécessité d'une mondialisation juste a reçu un large soutien. Tout cela place l'OIT en excellente position, sous réserve que nous approfondissions nos capacités tripartites de recherche, d'élaboration des politiques et d'exécution.

²⁵ Nations Unies: *Unis dans l'action. Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement*, Assemblée générale, 61^e session, document A/61/583, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/42/PDF/N0662142.pdf?OpenElement>.

²⁶ BIT: Conclusions concernant la coopération technique, *Compte rendu provisoire* n° 19, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

Ce que nous avons à apporter

Mais, pour le moment, nous devons nous occuper de la réforme des Nations Unies. Dans ce processus, nous avons beaucoup à apporter:

- notre vision selon laquelle il ne saurait y avoir de paix universelle et durable sans justice sociale;
- le principe que le travail n'est pas une marchandise;
- notre identité tripartite unique – la valeur ajoutée des synergies entre gouvernements, employeurs et travailleurs ainsi que la méthodologie du tripartisme au service de la paix et de la stabilité;
- notre mandat normatif, étayé par 7 500 ratifications de nos conventions;
- l'axe central de nos politiques, à savoir l'Agenda du travail décent et ses quatre objectifs stratégiques;
- notre mécanisme d'exécution, fondé sur les programmes par pays de promotion du travail décent;
- notre méthode de travail qui consiste à aider nos mandants à mettre en œuvre les priorités qui leur sont propres;
- et, bien sûr, notre lien central avec la grande aspiration politique des gens du monde entier: avoir une juste chance d'accéder à un emploi décent, condition sine qua non d'une mondialisation juste.

Engagement de l'OIT

Concrètement, pour que la réforme soit effective, il faudra agir au niveau des pays, de l'ensemble du système multilatéral, des pays donateurs et des institutions des Nations Unies.

Notre action se concentre à cette fin sur trois domaines prioritaires. A tous les niveaux, la participation des gouvernements, des employeurs et des travailleurs est primordiale pour que l'Organisation puisse jouer pleinement son rôle.

Premièrement, agir à l'échelon national

Dans son rapport, le Groupe de haut niveau a recommandé de choisir des pays pour mettre à l'épreuve le principe de l'unité d'action du système des Nations Unies. Nous participons à cette action dans les huit pays pilotes²⁷.

Je souhaite souligner qu'il s'agit seulement de pays pilotes, d'expériences, de bancs d'essai. Tous ces pays sont différents les uns des autres. Il ne saurait donc y avoir de modèle uniforme. Le nouveau rôle prévu pour le PNUD en tant qu'administrateur d'un système autonome de coordonnateurs résidents sera tout à fait essentiel, en particulier pour les institutions spécialisées.

J'ajoute que le succès des pays pilotes dépendra largement de la participation des partenaires sociaux au niveau national. Voilà l'occasion de démontrer toute l'utilité du tripartisme à l'échelle nationale et d'exercer les responsabilités qui y sont liées. Nous entendons apporter tout le soutien technique possible aux mandants dans ce domaine fondamental.

Deuxièmement, agir au niveau interinstitutionnel

Conjointement avec les mandants, nous prenons des mesures pour renforcer la collaboration et la cohérence dans l'ensemble du système des Nations Unies, et pour mieux exploiter notre force collective au service des priorités des gens. Le BIT a élaboré un manuel destiné à faciliter l'intégration de l'emploi et du travail décent. Ce manuel, approuvé par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, est un instrument remarquable pour constituer des partenariats autour d'un objectif partagé.

²⁷ Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, Rwanda, République-Unie de Tanzanie, Uruguay et Viet Nam.

Pour réaliser notre objectif commun, qui est d'agir de concert à l'échelle nationale, c'est-à-dire au niveau des gens, il est fondamental de faire participer tous les acteurs clés du développement dans chaque pays à des fins de rationalisation et d'harmonisation. Cela inclut les institutions de Bretton Woods et les partenaires bilatéraux. Sans eux, la réforme sera confuse, heurtée et au bout du compte incomplète, et ne permettra pas de tirer tout le parti d'une approche véritablement intégrée de la coopération pour le développement. Cela dit, pour que cette intégration aboutisse, il est essentiel que les pays soient maîtres du jeu. Le système doit apporter des orientations cohérentes et une réflexion convergente mais c'est aux pays de décider du dosage, du déroulement et du rythme de l'action à mener conformément à leurs priorités et possibilités.

Troisièmement, approfondir le système d'appui du BIT afin de jouer pleinement notre rôle au fur et à mesure de la réforme

Nous avons établi un groupe de travail sur la réforme du système des Nations Unies afin que le BIT puisse pleinement participer aux actions pilotes menées en vue de l'unité d'action du système et pour que les mandants tripartites y soient étroitement associés et que les programmes de pays des Nations Unies incorporent les politiques et l'approche qui sous-tendent le travail décent.

Défis

Au fur et à mesure de la réforme, il faudra relever plusieurs défis.

- Il importe de veiller à ce que le processus ne soit pas déterminé par les intérêts de tel donateur ou groupe de donateurs, sous peine que le potentiel de la réforme ne soit considéré comme une conditionnalité déguisée.
- Le processus devrait viser à exploiter au mieux les synergies entre toutes les composantes du système des Nations Unies en respectant l'identité de chacune afin de ne pas nuire à la diversité qui fait la force du système. Nous veillerons particulièrement à ce que notre identité tripartite et nos structures de gouvernance soient reconnues et respectées afin que l'atout qu'elles représentent puisse être pleinement exploité.
- Concrètement, la plupart des institutions ne sont pas représentées dans tous les pays. Il faut veiller à une représentation pleine et entière par la reconnaissance du rôle qu'une structure sous-régionale et régionale renforcée doit jouer.
- La réforme ne doit pas nuire à la substance. L'intégration est loin d'être seulement une affaire de gestion: il s'agit d'un processus extrêmement complexe, et les pays demandent une aide pour que tous les ministères compétents aient leur mot à dire dans les principaux domaines d'action. A cet égard, le travail des ministres africains des finances à l'appui de l'Agenda du travail décent est un exemple important de succès.
- Le rythme de la réforme est aussi essentiel: nous devons éviter que la précipitation ne conduise à un système plus fragmenté et moins réactif. La notion, qui a été entièrement redéfinie, du rôle du coordonnateur résident en est un exemple clé. La mise en œuvre d'une notion générale qui n'a jamais été mise à l'épreuve des faits demande du temps et de la préparation. Cette idée est ancrée dans le cadre de gestion axé sur des résultats. Les coordonnateurs résidents doivent aussi être dûment formés à leurs nouvelles fonctions.

Possibilités

La réforme du système est une occasion unique qui ne se représentera pas si l'action n'est pas bien gérée. L'essentiel est de prendre des initiatives et de s'inspirer des orientations excellentes contenues dans les conclusions de l'an dernier sur la coopération technique, et des orientations que le Conseil d'administration a formulées en mars.

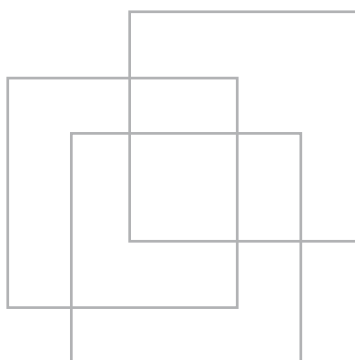
Le test immédiat, c'est notre engagement et les résultats qui seront obtenus dans les huit pays pilotes. Nous avons l'occasion de montrer que l'engagement de l'OIT et un accord tripartite peuvent améliorer les performances de l'ensemble du système des Nations Unies. Il est naturel de demander des garanties sur la préservation de notre identité pendant la réforme. Mais notre présence nous oblige à des efforts pour moderniser, renforcer et développer le tripartisme. Nous ne pouvons y parvenir qu'ensemble par la détermination, l'engagement et l'action. Nous progresserons si l'ensemble de l'Organisation nous soutient systématiquement pour mener à bien la réforme du système des Nations Unies, laquelle a un potentiel extraordinaire pour la promotion de l'Agenda du travail décent.

9. Conclusions

On croit moins dans la magie du marché depuis qu'on a compris qu'il a besoin d'un Etat efficace pour bien fonctionner, sans distorsion, et pour équilibrer les résultats sociaux. Un Etat-providence moderne, et efficace, et un tripartisme dynamique restent primordiaux pour un développement durable fondé sur le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. Toutefois, la mondialisation pose de nouveaux défis qui exigent de nouvelles mesures et un renforcement des systèmes de gouvernance et des ressources de l'OIT.

Selon moi, le tripartisme, à l'échelon national comme à l'échelon international, verra s'ouvrir une nouvelle période de renouveau. Nous devons consolider ses fondements grâce à un respect accru de la liberté d'association des travailleurs et des employeurs, au renforcement du rôle de l'administration du travail et à des politiques actives du marché du travail, fondées sur le dialogue social. Nous devons aussi constituer des partenariats nationaux et internationaux.

Les efforts que nous avons faits pour promouvoir l'Agenda du travail décent ont été très fructueux. L'OIT et le tripartisme sont davantage reconnus et soutenus. Les orientations que vous formulerez concernant les moyens de relever les défis, de saisir les opportunités et d'assumer les responsabilités que nous nous sommes données à nous-mêmes sont la clé de notre avenir commun.



ISBN 978-92-2-218129-2



9 789222 181292

