



Conseil d'administration

332^e session, Genève, 8-22 mars 2018

GB.332/INS/13

Section institutionnelle

INS

Date: 21 mars 2018

Original: anglais

TREIZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation

Rapport de M. Luc Cortebeeck, président du groupe de travail

1. La Section de haut niveau du Conseil d'administration s'est réunie en tant que Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation le matin du lundi 19 mars 2018. J'ai présidé la réunion, et M. Mthunzi Mdwaba, Vice-président employeur du Conseil d'administration, et M^{me} Catelene Passchier, porte-parole des travailleurs, se sont exprimés au nom de leur groupe. Parmi les gouvernements, plusieurs groupes régionaux ont pris la parole, suivis par un certain nombre de gouvernements qui sont intervenus à titre individuel. Le groupe de travail était saisi d'un document de travail ¹ qui résume les propositions du Secrétaire général de l'ONU concernant la réforme du système des Nations Unies ² et souligne certaines de leurs incidences possibles pour l'Organisation internationale du Travail. Au cours de la discussion, les mandants ont donné leur avis sur les perspectives et les enjeux que ces propositions présentent pour l'Organisation. Le groupe de travail a eu l'honneur d'accueillir la Vice-secrétaire générale des Nations Unies, M^{me} Amina J. Mohammed qui a prononcé un discours et répondu aux deux séries de questions posées par les participants.
2. Dans le présent rapport sommaire, je vais m'attacher à passer en revue les principales questions soulevées au cours d'un échange que les participants ont jugé très riche, constructif et utile. Il n'y a pas de point appelant une décision, et les points évoqués ne sont pas l'expression d'un consensus, même si beaucoup ont recueilli un large soutien. J'ai rappelé au groupe de travail que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ne sont pas contraignantes pour les institutions spécialisées dotées de structures de gouvernance indépendantes et que, conformément à l'Accord de relation ONU-OIT de 1946, les mesures spécifiques contenues dans la résolution anticipée sur les propositions du Secrétaire général

¹ Document [GB.332/HL/1](#).

² *Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030: notre promesse d'une vie dans la dignité, la prospérité et la paix sur une planète en bonne santé*, rapport du Secrétaire général ([A/72/684](#)).

qui requièrent l'approbation du Conseil d'administration lui seront soumises pour discussion et décision à une session ultérieure.

3. Le Directeur général du BIT, M. Guy Rider, a introduit la discussion, soulignant que le BIT reconnaît la forte dynamique en faveur de cette réforme et s'engage à contribuer au renforcement du système des Nations Unies pour le développement. Il a affirmé que l'OIT souscrit à l'objectif prioritaire de fournir aux Etats Membres un appui plus intégré, efficace et transparent pour les aider à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), précisant toutefois que certains aspects de la réforme sont complexes en raison du caractère particulièrement ambitieux des propositions du Secrétaire général ainsi que du Programme 2030. Le BIT a déjà fait la preuve de son engagement en prenant en amont un certain nombre de mesures depuis l'adoption du Programme 2030 visant à aligner sa politique et ses cycles de planification sur ceux de l'ONU et en liant sa programmation aux objectifs de développement durable (ODD). L'orateur a rappelé que l'initiative sur l'éradication de la pauvreté que le BIT a présentée à la Conférence internationale du Travail en 2016 établit clairement le lien entre l'importance de l'Agenda du travail décent et la réalisation des ODD et que l'OIT a été désignée institution dépositaire de 14 indicateurs relatifs aux ODD. Le dialogue précisera plus avant la signification de ces propositions pour une institution spécialisée comme l'OIT, dotée de mandants tripartites, de structures de gouvernance, d'un fort caractère normatif et de responsabilités constitutionnelles au titre de son mandat qui lui sont propres.
4. La Vice-secrétaire générale a exprimé sa satisfaction d'avoir l'occasion de dialoguer avec le Conseil d'administration pour mieux comprendre les préoccupations des mandants tripartites qui font la spécificité de l'OIT. Elle a dit souhaiter que la discussion porte non seulement sur l'adhésion aux propositions, mais aussi sur l'appropriation pleine et entière de leur mise en œuvre. S'il n'est pas juridiquement contraignant, le Programme 2030 a néanmoins été adopté par l'Assemblée générale. Le mandat de l'OIT a été mis en parfaite correspondance avec ce programme et il est tout à fait respecté. L'oratrice a demandé quels sont les aspects du mandat de l'OIT qui ne relèvent pas du Programme 2030, soulignant combien il importe que ce mandat ne s'exerce pas de façon isolée, en dehors du cadre fixé par le programme.
5. Eu égard à la réforme du système des Nations Unies pour le développement, il ressort des examens demandés par le Secrétaire général dans la résolution de 2016 concernant l'examen quadriennal complet que ce ne sont pas encore les ODD qui à ce jour sont mis en œuvre, mais plutôt les objectifs du Millénaire pour le développement, dits «OMD-Plus». Pour remédier à cette situation, il était nécessaire que les propositions du Secrétaire général soient ambitieuses. Grâce à leur indépendance renforcée, les coordonnateurs résidents des Nations Unies seront mieux placés pour adopter des stratégies à l'échelle du système dans son ensemble et, partant, mieux associer les travailleurs et les employeurs et combler les lacunes si nécessaire. Les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) doivent être révisés pour qu'il puisse être tenu compte de cette façon de travailler. La dimension régionale revêt également une importance centrale, dans la mesure où beaucoup de problèmes n'ont pas de frontières. L'exigence de transparence accrue du processus de présentation de rapports au Conseil économique et social (ECOSOC) vise à renforcer la responsabilité envers chacun. Cela étant, les discussions, telles qu'elles se déroulent à New York, ont parfois tendance à négliger la valeur des Nations Unies au sens large, à Genève et au-delà. Le pacte de financement proposé vise à accroître les ressources de base et à réduire la préaffectation des ressources autres que les ressources de base afin de limiter la fragmentation et de promouvoir la cohérence. Les changements qu'il est proposé d'apporter à la façon dont l'ONU gère ses partenariats ont pour objectif de redéfinir les acteurs de ces partenariats et de préciser la manière d'en tirer le meilleur parti pour améliorer les résultats obtenus dans les pays. A mesure que la réforme continuera de prendre forme dans les

semaines et les mois à venir, une équipe de transition du Groupe des Nations Unies pour le développement sera mise en place, avec la participation des institutions spécialisées.

6. Au cours de la discussion, les mandants ont exprimé leur adhésion à l'initiative du Secrétaire général et se sont félicités de la part active et constructive qu'y a pris le Bureau à ce jour, y compris dans le cadre du groupe restreint nouvellement créé du Groupe des Nations Unies pour le développement. Tous les participants sont convenus de la nécessité impérieuse de lutter contre la fragmentation et de renforcer la cohérence et l'efficacité. Ils ont aussi reconnu qu'il y avait là pour l'OIT une occasion de montrer à une audience élargie la valeur ajoutée qu'apporte le modèle tripartite d'élaboration des politiques et d'étendre son influence et celle de ses mandants en promouvant le travail décent et les normes internationales du travail. La réforme pourrait offrir aux organisations d'employeurs et de travailleurs de nouvelles possibilités de participer à la planification du développement durable au niveau national et de contribuer à la réforme en faisant entendre leurs préoccupations en tant qu'acteurs de l'économie réelle.
7. De nombreux mandants ont mis en évidence plusieurs problèmes sérieux concernant notamment la façon dont la structure de gouvernance tripartite et les activités normatives qui font la spécificité de l'OIT et relèvent de son mandat constitutionnel seront reconnues et prises en considération dans la réforme proposée, et la façon dont les mécanismes de contrôle de l'OIT continueront de fonctionner, eu égard en particulier aux nouveaux cadres prévus à l'échelle nationale. Le groupe des travailleurs a fait observer que les activités de coopération pour le développement de l'OIT et sa présence sur le terrain sont souvent le produit de décisions tripartites et sont étroitement liées à ses mécanismes de contrôle. De nombreux intervenants ont également exprimé des préoccupations quant à la manière dont le mandat normatif de l'OIT sera reflété dans les processus de planification nationale. En effet, les institutions normatives telles que l'OIT doivent accorder une attention particulière à cet aspect. Employeurs, travailleurs et gouvernements ont tous souligné la nécessité que, dans le cadre du système réformé des Nations Unies pour le développement, les coordonnateurs résidents reconnaissent le mandat et la spécificité de l'OIT, ainsi que le statut particulier des mandants de l'OIT en tant que décideurs au sein de l'Organisation.
8. Les mandants des trois groupes se sont demandé de quelle manière les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) seront mis en correspondance avec les PNUAD repositionnés, qui seront le cadre global dans lequel s'inscrira l'assistance des Nations Unies fournie aux pays à l'appui des ODD. Ils ont souhaité savoir aussi dans quelle mesure les mandants participeront à l'élaboration des PNUAD. Les PPTD, qui restent importants pour de nombreux pays, tiennent compte des priorités nationales des mandants tripartites de l'OIT en matière de promotion du travail décent et sont le fruit de consultations avec ces derniers. Si plusieurs pays se sont déclarés très favorables au renforcement du PNUAD, les mandants de chacun des trois groupes se sont interrogés sur le degré d'alignement souhaitable entre les PNUAD et les PPTD et sur la manière de procéder concrètement si l'on ne prévoit pas d'institutionnaliser la consultation des partenaires sociaux. Le groupe des employeurs a estimé qu'il sera difficile de réaliser cet alignement sans la participation formelle et reconnue, sur un pied d'égalité, des mandants tripartites. Beaucoup ont par ailleurs fait observer qu'il conviendra d'améliorer les PPTD pour étayer leur contribution aux programmes nationaux et de renforcer les capacités des partenaires nationaux de manière ciblée.
9. Le fait de clarifier le rôle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de séparer la fonction de coordonnateur résident de celle de représentant du PNUD devrait permettre de préciser la répartition des tâches et de fournir un appui intégré au niveau des pays. Beaucoup ont évoqué la proposition de double rattachement hiérarchique des membres des équipes de pays des Nations Unies à la fois aux coordonnateurs résidents et à la direction du BIT. La crainte a été exprimée que cela ne porte atteinte à la cohésion des activités de

l'OIT sur le terrain et au principe de responsabilité, tout en complexifiant les opérations et en alourdissant la charge de travail liée à l'établissement des rapports, sans qu'on sache bien comment les conflits seront réglés. Dans ce nouveau contexte, le profil du coordonnateur résident a été jugé essentiel. Le coordonnateur devra avoir une connaissance approfondie des institutions spécialisées et de leur mandat et aussi prendre en compte et appuyer la participation des mandants de l'OIT aux processus nationaux de planification. En ce qui concerne les nouveaux critères de composition des équipes de pays des Nations Unies et la présence dans les pays, il a été indiqué qu'il convenait de prendre dûment en compte les mandats normatifs des institutions spécialisées et, par ailleurs, de réexaminer le nouveau rôle de coordonnateur résident en vue de réduire la charge de travail des partenaires nationaux. Il est espéré que le coordonnateur reconnaîtra pleinement le rôle des organisations de travailleurs et d'employeurs et soutiendra leur participation aux processus de planification nationale.

- 10.** Soulignant que la création de bureaux de pays et la coopération pour le développement sont fondées sur des décisions tripartites et souvent liées aux procédures de contrôle de l'OIT, des mandants ont souligné que la réorganisation des équipes de pays des Nations Unies ne devra pas empêcher l'OIT de remplir son mandat, et notamment de soutenir la mise en œuvre des cadres normatifs. L'importance d'associer activement les institutions non résidentes et d'assurer leur participation à la formulation des PNUAD et aux équipes de pays des Nations Unies a été jugée particulièrement cruciale, notamment pour des organisations telles que l'OIT, dont la structure extérieure est plutôt limitée.
- 11.** Plusieurs gouvernements ont soutenu les propositions appelant instamment à améliorer l'efficacité des opérations de l'ONU au niveau des pays. Au sujet de la mise en commun des locaux et des services, le groupe des travailleurs a demandé que soient fournies des informations complémentaires sur les incidences budgétaires qui en découleront pour les institutions afin de pouvoir évaluer si l'investissement sera en rapport avec les gains d'efficacité potentiels. Il a exprimé sa préoccupation quant aux propositions visant à regrouper le personnel par résultat du PNUAD plutôt que par institution, et à l'incidence que cela pourrait avoir sur la cohésion des activités de l'OIT dans l'accomplissement de son mandat. Le groupe des travailleurs a par ailleurs insisté sur la nécessité que les syndicats puissent avoir pleinement accès aux fonctionnaires du BIT.
- 12.** Les mandants des trois groupes ont demandé des précisions sur les propositions du Secrétaire général concernant la nouvelle approche en matière de partenariats. En 2006, faisant suite à des discussions et à un accord tripartites, la Conférence internationale du Travail a adopté des principes concernant les partenariats public-privé. De nombreux intervenants ont sollicité de plus amples informations sur le rôle que devrait jouer le Pacte mondial des Nations Unies dans l'élaboration de l'approche en question, sur l'utilisation éventuelle des principes que promeut le pacte comme critères pour la conclusion de partenariats et sur sa participation aux activités dans les pays au côté des équipes de pays des Nations Unies. Le groupe des employeurs a estimé que, en tant qu'entité multipartite des Nations Unies, le Pacte mondial n'est pas une organisation d'entreprises et ne peut donc pas représenter les entreprises, car il n'est pas doté des mécanismes lui permettant de formuler des politiques ou des positions communes, contrairement à l'Organisation internationale des employeurs. Le rôle du Bureau des Nations Unies pour les partenariats en tant que pôle mondial des Nations Unies dans ce domaine devra aussi être précisé. Le groupe des employeurs a souligné qu'il est important que les Nations Unies n'excluent pas, dans leurs politiques, les partenariats avec des entreprises dont les activités sont légales. Le groupe des travailleurs a fait observer que l'une des conditions pour pouvoir conclure un partenariat avec l'OIT est de respecter le principe du travail décent, et il s'est fermement opposé à ce que le Pacte mondial soit érigé en pôle mondial des Nations Unies pour les partenariats.

13. Le pacte de financement a été considéré comme l'un des enjeux les plus importants de la réforme. Plusieurs participants ont insisté sur la nécessité d'obtenir des financements pour les questions relatives au monde du travail. Elargir la base de financement actuelle sera essentiel. Les mandants de l'OIT, tous groupes confondus, ont estimé qu'allouer 15 pour cent des ressources autres que les ressources de base à des fonds de financement commun, conformément aux propositions formulées par le Secrétaire général dans son rapport, est un objectif très ambitieux. Plusieurs gouvernements ont fait valoir que l'expérience de l'OIT en matière de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire est un atout pour le système des Nations Unies.
14. Dans sa réponse, la Vice-secrétaire générale a souligné que le système aura tout intérêt à tirer parti de la position et de l'expérience de l'OIT. Il est important que tous les acteurs cessent de croire que la réforme leur portera préjudice. Il faut surmonter la crise de confiance des institutions et des Etats Membres.
15. Les coordonnateurs résidents seront les représentants du Secrétaire général sur le terrain. Le gouvernement gardera les rênes, mais c'est le coordonnateur résident qui rassemblera la famille des Nations Unies. Cela passe nécessairement par une redéfinition de son profil. Il est clair que les coordonnateurs résidents devront connaître tous les atouts du système, notamment le mandat de l'OIT et celui des autres institutions spécialisées. La double structure de rattachement hiérarchique des membres des équipes de pays des Nations Unies devra respecter ces mandats tout en assurant la cohérence et en consacrant le principe de responsabilité. Des modalités précises devront être définies avec les institutions.
16. Il est vrai que le rôle du Pacte mondial des Nations Unies doit être précisé. Il est proposé que le pacte fasse office de plate-forme favorisant le dialogue, non de représentant des entreprises et du secteur privé. Les principes du pacte ne sont pas envisagés comme des conditions pour l'établissement de partenariats, mais plutôt comme des directives. De nombreuses entreprises partenaires ne sont pas membres du pacte. Les différentes institutions des Nations Unies ont conclu des milliers de partenariats, d'où la nécessité pour les Etats Membres d'avoir un tableau de bord et un cadre. Le Bureau des Nations Unies pour les partenariats jouera un rôle crucial à cet égard.
17. Le pacte de financement vise à proposer des solutions aux difficultés de financement tout en défendant l'investissement. L'objectif est de rediriger les fonds de l'action en faveur de la paix et de la sécurité vers l'action en faveur du développement, car le développement est une composante essentielle de la prévention. La Vice-secrétaire générale a dit partager l'avis des mandants selon lequel l'OIT a un rôle important à jouer dans la transition de la gestion des conflits et du maintien de la paix vers le développement. En outre, les donateurs souhaitent jouir d'une plus grande visibilité. Le nouveau Fonds pour la réalisation des objectifs de développement durable a déjà suscité un intérêt considérable bien qu'il ne soit encore guère connu. La question du financement englobe celle de savoir ce que l'on pourrait mieux faire, notamment en mettant en pratique les idées énoncées dans le Programme d'action d'Addis-Abeba et en faisant davantage appel aux ressources budgétaires et fiscales des Etats. Quant aux économies potentielles susceptibles d'être réaffectées à certains programmes, elles pourraient, selon les estimations, atteindre entre 300 et 700 millions de dollars des Etats-Unis moyennant la mise en place de services administratifs communs. Les organismes des Nations Unies qui alloueront 15 pour cent des ressources autres que les ressources de base aux fonds de financement commun ne doivent pas considérer cela comme une taxe, mais comme un investissement.
18. S'agissant du défi plus redoutable que pose la réalisation du Programme 2030, vu que ce document n'a aucune valeur contraignante, l'enjeu est d'encourager la participation. Contrairement à la situation actuelle, c'est auprès des organismes des Nations Unies que les pays devraient rechercher une aide au développement. Or, ces organismes sont en

concurrence avec beaucoup d'autres acteurs, dont des organisations non gouvernementales, des fondations et le secteur privé. De l'avis de la Vice-secrétaire générale, le PNUD est l'organisme compétent pour aider à assurer la cohérence et l'action conjointe qui s'imposent en l'espèce.

19. La Vice-secrétaire générale a également abordé la question de la cohérence interne des Etats membres par rapport à la réforme. Il est clairement ressorti des débats que certains gouvernements, au contraire d'autres, ont tenu des consultations avec leurs homologues à New York. S'il est vrai que les ministères d'exécution, qui sont les mandants des institutions spécialisées, doivent pouvoir faire entendre leur voix, ce sont les ministères des Affaires étrangères qui sont chargés de mener le processus de réforme du système des Nations Unies, de sorte qu'une certaine cohérence des politiques au niveau gouvernemental est absolument nécessaire.
20. En ce qui concerne la gouvernance à l'échelle du système et le rôle de l'ECOSOC, de l'avis de la Vice-secrétaire générale, il est indispensable de renforcer l'ECOSOC et d'accroître sa pertinence vis-à-vis d'autres instances importantes s'occupant de développement.
21. En réponse aux paroles de soutien exprimées par des mandants de l'OIT en faveur des initiatives du Secrétaire général visant à promouvoir l'égalité des sexes et à combattre le harcèlement sexuel et les violences sexuelles, la Vice-secrétaire générale a constaté que l'égalité des sexes est effectivement essentielle pour modifier les rapports de force et que le système des Nations Unies tout entier a encore beaucoup à faire; le Secrétariat de l'ONU souhaite atteindre la parité d'ici à 2020. L'oratrice a constaté que les données et l'emploi des jeunes constituent deux autres domaines sur lesquels le système des Nations Unies doit axer son action.
22. Dans ses remarques finales, le Directeur général du BIT a relevé le soutien unanime que les mandants de l'OIT ont exprimé en faveur de la réforme du système des Nations Unies. Il a souligné que l'OIT a tout intérêt à ce que soit renforcé ce système multilatéral, sans lequel il lui serait impossible d'aller de l'avant. L'OIT doit participer activement au processus de réforme, et le Directeur général a exprimé sa conviction qu'elle a été dotée des possibilités et de la marge de manœuvre nécessaires pour ce faire. La responsabilité de l'OIT s'étend de fait au-delà de l'ODD 8, et les partenariats et la cohérence sont essentiels compte tenu du caractère interdépendant des ODD. Citant la Vice-secrétaire générale lorsqu'elle a mentionné les atouts que les institutions spécialisées apportent au système des Nations Unies, le Directeur général a rappelé que le tripartisme, les normes internationales du travail et le système de contrôle sont les atouts propres de l'OIT et il a fait valoir qu'ils devraient faire partie intégrante du processus de réforme. Un grand nombre de travailleurs, d'employeurs et de gouvernements parmi les participants ont souligné la valeur du tripartisme et la nécessité qu'il demeure une composante du système des Nations Unies pour le développement à l'issue de sa réforme. Le renforcement des capacités des partenaires sociaux est particulièrement important à cet égard. En dépit des efforts qui ont déjà été déployés, l'OIT doit synchroniser plus étroitement ses PPTD avec les PNUAD et aussi trouver sa place au sein des équipes de pays des Nations Unies. Cette tâche s'avérera peut-être difficile, mais l'Organisation devrait pouvoir trouver une solution de compromis. Le présent débat était nécessaire et aura été très utile pour préparer l'OIT à reprendre l'examen de la question une fois que l'Assemblée générale des Nations Unies aura adopté une résolution.