



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Initiative de cohérence des politiques:
rapport sur les réunions et les activités récentes**

1. Le présent document rend brièvement compte des réunions tenues au titre de l'Initiative de cohérence des politiques sur la croissance, l'investissement et l'emploi et donne un aperçu des réunions et des études effectuées pour promouvoir une plus grande cohérence des politiques dans le but de réaliser les objectifs du travail décent. Par le biais de l'Initiative, l'OIT et d'autres organismes du système multilatéral, dont les institutions de Bretton Woods, tentent de mieux cerner les liens existant entre certains des facteurs principaux du développement économique et social¹. Le postulat étant qu'une meilleure compréhension mutuelle et la convergence des analyses de différents organismes sur la nature de ces liens permettraient de faciliter la cohérence des orientations politiques que le système multilatéral préconise aux pays. L'action de l'OIT dans ce domaine vise à appuyer la collaboration avec d'autres organisations internationales et régionales, dont les mandats relèvent de domaines connexes, comme énoncé dans la Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.
2. La cohérence des politiques dans les organisations internationales était un des thèmes phares du Forum de l'OIT sur le travail décent pour une mondialisation équitable organisé à Lisbonne en novembre 2007. Comme cela a déjà été mentionné², le débat tenu à Lisbonne a suggéré que, tout en respectant le mandat et la spécialisation de chaque organisme, l'instauration d'un dialogue constructif et d'initiatives conjointes pourrait contribuer à favoriser une réflexion nouvelle et orienter les politiques en fonction des observations factuelles, dont les décideurs nationaux pourraient tirer parti pour s'adapter à des circonstances locales et parvenir à des compromis entre les objectifs contradictoires des différentes politiques. Les participants au forum ont aussi mis l'accent sur l'importance de la coordination des politiques au niveau national. Selon l'expérience des pays, la nécessité de la cohérence se justifie à plusieurs niveaux: entre le gouvernement et les organismes internationaux travaillant dans le pays; entre les organismes nationaux, notamment les ministères de l'économie et des affaires sociales; et entre les politiques nationales et les initiatives infranationales, dans la mesure où les problèmes sociaux ou liés au travail sont de plus en plus souvent examinés localement.

¹ Document GB.295/WP/SDG/3.

² Document GB.301/WP/SDG/2(Rev.).

3. Outre des fonctionnaires du Bureau et des experts du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs, les réunions organisées dans le cadre de l'Initiative de cohérence des politiques rassemblent des hauts fonctionnaires des principales organisations internationales³. Elles donnent régulièrement l'occasion à des spécialistes de haut niveau provenant des organisations internationales de procéder à des échanges de vues et de faire part de leur expérience de manière informelle sur des questions liées à la croissance, à l'emploi productif et au travail décent. Ces réunions ont permis de trouver des idées pour des initiatives conjointes et des programmes de recherche.
4. Un document soumis précédemment au groupe de travail rendait compte des résultats des premières réunions de l'Initiative⁴. Depuis, trois autres réunions ont eu lieu: une à Paris, accueillie par le Fonds monétaire international (FMI) en mai 2007; une à New York, accueillie par le Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies (UNDESA) en décembre 2007; et une à Genève, accueillie par le BIT en juin 2008.
5. L'Initiative de cohérence des politiques est soutenue par le gouvernement de la Norvège.

La mondialisation de la main-d'œuvre

6. A la réunion de l'Initiative à Paris, la présentation du chapitre sur la mondialisation et la main-d'œuvre de la publication du FMI intitulée *Perspectives économiques mondiales* était le principal point de l'ordre du jour. L'étude examine les effets de l'augmentation de l'offre mondiale de main-d'œuvre sur le marché du travail dans les pays développés et les pays en développement. On estime que l'offre mondiale de main-d'œuvre pondérée en fonction des exportations a quadruplé depuis 1980, les échanges commerciaux y ayant contribué dans une plus large mesure que l'immigration et la délocalisation des activités. L'intégration de la main-d'œuvre des pays en développement dans les marchés des pays développés semble avoir réduit la «part du gâteau» du facteur travail, mais les études ont montré que cela était principalement dû à l'évolution de la technologie. Le débat a mis en évidence différents points de vue sur l'incidence des politiques et des institutions du marché du travail sur la répartition du revenu et la part du travail dans le revenu des facteurs. Les intervenants ont aussi abordé les problèmes liés à la nature des données dans l'estimation de la part salariale car, si le revenu salarial du secteur formel ne présente pas d'ambiguïté, le revenu mixte des travailleurs indépendants doit être réparti entre les salaires et les bénéficiaires à l'aide d'une règle empirique aléatoire.
7. La réunion a aussi donné l'occasion de présenter le guide intitulé *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, qui a été adopté par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS). Les implications spécifiques des politiques en faveur du travail décent et des politiques de l'emploi pour faire progresser les droits des enfants et la réalisation des OMD ont été débattues à l'issue d'un exposé de la représentante de l'UNICEF. Avant son propos sur l'Asie du Sud, elle a souligné le rôle des politiques

³ Les organisations suivantes sont représentées aux réunions de l'Initiative: Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Organisation mondiale du commerce (OMC), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies (UNDESA), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Fonds international de développement agricole (FIDA).

⁴ Document GB.298/WP/SDG/2.

publiques, déclarant qu'elles avaient des effets *directs* sur le sort des enfants, grâce aux services sociaux, à la protection sociale et aux transferts de revenus, ainsi que des effets *indirects* grâce à leur impact sur les moyens de subsistance des adultes et la justice sociale. Elle a aussi mis l'accent sur la nécessité de préconiser la cohérence entre les secteurs de politique et de favoriser un espace budgétaire pour accorder la priorité aux OMD.

Promouvoir le plein emploi et le travail décent pour tous

8. Le débat qui a eu lieu lors de la réunion de l'Initiative à New York a montré dans quelle mesure la question du chômage et du travail décent occupe une place toujours plus prépondérante dans les activités de l'ONU. Le Département des affaires économiques et sociales a exposé les travaux pour la réunion de février 2008 de la Commission du développement social consacrée au plein emploi et au travail décent, et pour le suivi technique prévisible. Le rapport thématique soumis à la réunion fait état des tendances et des problèmes observés sur les marchés du travail, pour conclure que la croissance économique n'est clairement pas une condition suffisante pour engendrer de l'emploi. Le travail décent pour tous doit être au centre des politiques économiques et sociales. Si le marché ne parvient pas à créer de l'emploi, une intervention s'impose, sous la forme de programmes en faveur de meilleures infrastructures publiques, de mesures pour l'éducation et la formation, d'investissements pour le développement social, de transferts sociaux et de normes. Les recommandations en matière de politique portent sur trois éléments principaux: l'emploi productif et le travail décent, le développement de l'entreprise et une protection sociale de base au niveau mondial.
9. Les participants à la réunion ont aussi débattu d'un autre rapport du Département des affaires économiques et sociales sur le thème *Le développement dans un monde vieillissant: incidences sur le marché du travail*. Ce rapport, publié à l'occasion du cinquième anniversaire du Plan d'action de Madrid sur le vieillissement, indique que la population mondiale vieillit à un rythme croissant et que 80 pour cent des personnes de plus de 60 ans vivront dans les pays les moins développés d'ici à 2050. La question du vieillissement pose des difficultés du fait que la part de la population active va diminuer, voire s'inverser, ce qui va entraîner une baisse de croissance et perturber le fonctionnement des régimes de retraite et les systèmes de santé. Il existe plusieurs possibilités pour remédier: les politiques natalistes, comme celles pratiquées en Espagne et en France, donnent des résultats tardifs. Les migrations pour combler le manque de main-d'œuvre des pays industrialisés supposent des flux migratoires très importants (environ 12 millions de migrants par an), ce qui serait difficilement envisageable sur le plan social et politique. Il y a encore d'autres possibilités: accroître le taux d'activité des femmes; recourir à la sous-traitance; repousser l'âge de la retraite; augmenter les taux actuels de la productivité du travail de 2 pour cent par an. Les trois principales recommandations concernant les mesures à prendre sont les suivantes: faire progresser le taux d'emploi, augmenter la productivité et accroître l'investissement dans le capital humain.
10. La question de la cohérence des politiques a fait ressortir trois points principaux. Tout d'abord, la nécessité de remédier à l'absence de données cohérentes et fiables sur l'emploi et le marché du travail, particulièrement dans les pays en développement, ceci étant le principal obstacle empêchant d'effectuer des analyses raisonnées et de prôner des mesures. Par ailleurs, les participants ont évoqué la possibilité d'une action conjointe entre les diverses institutions pour informer le système international des tendances de la croissance et de l'emploi. Enfin, il est suggéré que les différentes organisations allient leurs efforts pour travailler sur la cohérence des politiques dans les pays, ce qui permettrait à chacune d'apporter sa contribution sur une question d'intérêt commun et de mettre en évidence les diverses solutions politiques.

Perspectives et politiques en faveur du travail décent pour remédier à la crise financière et alimentaire

11. La réunion organisée dans le cadre de l'Initiative à Genève comportait trois principaux points à l'ordre du jour: un document du BIT sur le thème *Perspectives et politiques actuelles en ce qui concerne le travail décent: renforcer la coopération multilatérale et la cohérence des politiques, un défi à relever pour assurer une mondialisation équitable*⁵, le rapport de 2008 de la Banque mondiale sur le financement du développement dans le monde et un document du BIT sur la hausse des prix des denrées alimentaires et leurs implications pour l'emploi, le travail décent et la réduction de la pauvreté⁶.
12. Ces rapports, qui tiennent compte de différents points de vue, soulignent les risques sérieux liés à une croissance en déclin, à l'instabilité financière et à la hausse des cours des denrées alimentaires et du prix de l'énergie pour les groupes les plus vulnérables dans les pays industrialisés et les pays en développement. La croissance des pays en développement semble robuste, mais les effets d'un ralentissement mondial et d'une augmentation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie pourraient avoir des répercussions considérables sur les populations pauvres. La meilleure manière de faire face à la crise alimentaire serait d'augmenter l'offre de nourriture, mais les avis divergent quant à la marge de manœuvre dont on dispose pour mettre en œuvre des politiques anticycliques et combien de temps il faudrait pour que ces interventions se répercutent sur les prix.
13. La représentante de la FAO a exposé les résultats de l'autoévaluation à laquelle son organisation a procédé sur la base des *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*. Dans le domaine de l'emploi, la FAO s'est surtout consacrée aux travaux sectoriels dans l'industrie agroalimentaire, l'agriculture contractuelle et les financements ruraux, ainsi qu'aux mesures à prendre pour combattre la crise, au développement des compétences et aux statistiques du travail. Dans le domaine de la protection sociale, la FAO a collaboré avec la Banque mondiale sur la question des filets de sécurité et la santé au travail, en mer et dans les exploitations agricoles. Dans le domaine des droits, la FAO s'est penchée sur le travail des enfants en coopération avec le BIT, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Institut de recherche internationale sur la politique alimentaire (IFPRI). Pour ce qui touche au dialogue social, elle s'est employée à renforcer les capacités des organisations de producteurs et de certains syndicats. Pour ce qui est du suivi, elle a notamment élaboré une stratégie en matière d'emploi rural pour 2008-09, suite à quoi un site web commun a été créé sur les thèmes de l'alimentation, de l'agriculture et du travail décent.
14. La réunion a offert l'occasion de présenter la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, qui venait d'être approuvée par la Conférence internationale du Travail. La vaste portée de la Déclaration va forcément influencer sur les liens institutionnels que l'OIT entretient avec d'autres organisations internationales et avec l'Initiative de cohérence des politiques.

⁵ Document GB.301/WP/SDG/1.

⁶ *Rising Food Prices and their Implications for Employment, Decent Work and Poverty Reduction*, projet à débattre, R. Islam et G. Buckley, Secteur de l'emploi, Bureau international du Travail, Genève, mai 2008.

La cohérence des politiques dans les régions et les pays

Réunion tripartite de haut niveau sur la cohérence des politiques pour renforcer les liens entre croissance, investissement et travail décent pour l'Asie du Sud (New Delhi, 3-4 avril 2007)

15. La réunion de New Delhi a rassemblé des mandants tripartites de l'OIT et des représentants des ministères des finances et de la planification de sept pays d'Asie du Sud (Afghanistan, Bangladesh, Inde, République islamique d'Iran, Népal, Pakistan et Sri Lanka). La Banque mondiale, le FMI et la BASD y ont aussi participé. Le thème principal était la croissance sans emplois dans certaines zones de la sous-région, en particulier en Inde, un pays qui, en dépit de son récent regain de croissance, a assisté à une régression du secteur formel tout en enregistrant une progression des activités indépendantes. La réunion a aussi examiné les liens existant entre les politiques macroéconomiques, le recouvrement des impôts, ainsi que le financement et le contrôle des dépenses publiques dans le secteur social. Les intervenants ont appelé à échelonner méticuleusement les réformes politiques et le dialogue social en vue de renforcer la cohérence des politiques. Eu égard à la réglementation du marché du travail, des exemples d'incohérence dans les avis donnés par les organisations internationales ont été mentionnés. Il a été suggéré de procéder à des études détaillées sur les pays afin d'en déduire des recommandations sur la manière d'améliorer la cohérence des politiques sur le terrain.

Forum de haut niveau sur le thème «s'affranchir de la pauvreté par le travail: une approche se fondant sur le travail décent pour le développement et la croissance en Afrique» (Monrovia, Libéria, 8-9 septembre 2008)

16. L'élaboration de stratégies cohérentes en matière d'emploi et de croissance était un des thèmes phares du forum, qui a été organisé en coopération avec le ministère du Travail du Libéria et l'ONG internationale *Realizing Rights/Initiative pour une mondialisation éthique*, présidée par l'ex-présidente irlandaise Mary Robinson. Cet objectif s'inscrivait dans un ensemble de manifestations en faveur du travail décent organisées au titre de la campagne internationale des «Elders»⁷ pour commémorer le 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 2008. Plus de 80 représentants des gouvernements, d'organisations d'employeurs et de travailleurs, de partenaires de développement, du secteur privé et d'organisations de la société civile se sont retrouvés pour débattre de la manière de promouvoir le travail décent, en se basant sur les exemples pratiques du Ghana, du Libéria, du Mozambique, du Nigéria, de la République-Unie de Tanzanie et de la Zambie. A l'issue du forum, les participants ont appelé à redoubler d'efforts pour promouvoir le travail décent en Afrique en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les conclusions du forum ont été exposées à

⁷ Le groupe des «Elders» (Aînés), fondé par Nelson Mandela, comprend un certain nombre de personnalités éminentes, dont Jimmy Carter, Mary Robinson, Ella Bhatt et Mohammed Yunus. Voir <http://www.everyhumanhasrights.org>.

la soixante-troisième session de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2008 à New York⁸.

17. Le forum a montré que les efforts déployés pour faire preuve de davantage de cohérence sont manifestes dans les pays africains où le travail décent est de mise. En République-Unie de Tanzanie, par exemple, l'intégration de l'emploi dans la stratégie de réduction de la pauvreté apparaît clairement dans divers cadres de développement, comme celui du PNUAD et de la stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, dite MKUKUTA, qui a fixé des objectifs opérationnels spécifiques en matière d'emploi.
18. Au Libéria, la création rapide d'emplois productifs est un des objectifs primordiaux du gouvernement dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté «Relever le Libéria». Le gouvernement appuie activement la croissance et le développement d'organisations syndicales et patronales responsables pour contribuer à réaliser ses objectifs de développement. L'emploi et le travail décent sont aussi au cœur de l'action des Nations Unies visant à assurer la stabilité à court terme, la réinsertion, la croissance économique et la paix durable à l'issue du processus de relèvement après le conflit qui a secoué le pays.
19. La nécessité de réorienter les politiques économiques et de développement pour les rendre plus propices à l'emploi et au travail décent est ressortie des interventions des participants originaires de pays qui ont connu un essor économique visible au cours des dernières années, comme le Ghana, le Mozambique et la Zambie. La croissance économique élevée, qui découle souvent de la hausse des prix des matières premières, n'a pas eu de répercussion sensible sur l'emploi et n'a quasiment pas réduit les niveaux de pauvreté. Grâce à son forum pour le développement national, le Mozambique a fourni un exemple d'un mécanisme de coordination pouvant rompre avec les habitudes de «gestion cloisonnée» qui caractérisent les activités des ministères, des organismes opérationnels et des bailleurs de fonds internationaux dans de nombreux pays, et qui peuvent être à l'origine de programmes fragmentés, de politiques de formation non conformes aux stratégies industrielles et de choix budgétaires qui restreignent les dépenses sociales.

Séminaire national sur «la réduction du chômage et de la pauvreté en Afrique du Sud – expériences internationales et propositions à l'appui de la phase II du programme élargi de travaux publics»
(Pretoria, 2-3 septembre 2008)

20. Le programme élargi de travaux publics mis en œuvre en Afrique du Sud vise à réduire le chômage et la pauvreté grâce à une intervention intégrée impliquant des projets d'infrastructure s'accompagnant de mesures de développement social, environnemental et communautaire. Ce séminaire avait pour objet de tirer des enseignements de l'expérience actuelle et de contribuer à l'élaboration de la deuxième phase. Il s'est agi notamment de comparer le programme sud-africain avec d'autres démarches semblables, notamment en Argentine et en Inde. Le séminaire a réuni les parties prenantes concernées et examiné des questions comme le ciblage, la durée des emplois et la fixation de la rémunération. Un des

⁸ Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les besoins en développement de l'Afrique (22 sept. 2008). Les conclusions ont aussi été présentées lors d'un forum de haut niveau qui s'est tenu en parallèle sur le thème: «S'affranchir de la pauvreté par le travail: une approche se fondant sur le travail décent pour le développement et la réalisation des OMD», coorganisé par l'ONG *Realizing rights/Initiative pour une mondialisation éthique* et le BIT, ainsi que la manifestation de haut niveau sur les OMD, organisée conjointement par le Secrétaire général des Nations Unies et le président de l'Assemblée générale.

résultats importants a été de constater que le programme pourrait être appliqué à une plus grande échelle, de sorte que ses effets se fassent davantage ressentir et soient plus visibles.

Activités en cours et en projet

21. Dans le prolongement des débats dans le cadre de l'Initiative, deux études conjointes du BIT et de la Banque mondiale sont en cours d'élaboration. La première portera sur la question des migrations au Népal. Une étude approfondie sera entreprise dans le but de comprendre les motivations des candidats à l'émigration, les conséquences de cette expérience, l'orientation des transferts de fonds et le rôle des agences de placement étrangères. La deuxième étude se penchera sur l'expérience du développement en Zambie. Elle s'inspirera de recherches antérieures effectuées par le Bureau et donnera la possibilité d'examiner une tendance plus répandue en Afrique, à savoir celle d'une forte croissance du PIB, qui repose néanmoins étroitement sur une hausse mondiale des cours des ressources naturelles.
22. Une série d'études comparatives par pays sur la Chine, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Viet Nam est lancée pour examiner les éléments fondamentaux de leurs politiques qui favorisent une croissance élevée et de bons résultats sur le plan du travail décent, y compris la contribution particulière des politiques de l'emploi et du marché du travail. L'objectif final est de fournir une base empirique pour des concertations tripartites sur les mesures à prendre au niveau national à l'appui des travaux menés au titre des programmes par pays de promotion du travail décent menés dans la région. Une réunion de spécialistes sur la «cohérence des politiques pour la croissance, l'emploi et le travail décent en Asie» est prévue pour faire le bilan des premiers enseignements à tirer.

Genève, le 16 octobre 2008.

Document soumis pour information.