



Conseil d'administration

309^e session, Genève, novembre 2010

GB.309/WP/SDG/1

Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation

WP/SDG

POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Cohérence des politiques au profit d'une croissance forte, durable et équilibrée

Aperçu

Questions traitées

Le présent document donne un aperçu de la participation de l'OIT à plusieurs activités internationales visant à assurer une reprise riche en emplois et la transition vers un modèle plus durable de développement et de croissance à l'échelle mondiale. De cette expérience sont ensuite tirés des éléments qui pourraient constituer le cadre destiné à promouvoir la cohérence des politiques, dont l'élaboration est préconisée au paragraphe 50 des conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi que la Conférence a adoptées en 2010.

Incidences sur le plan des politiques

Voir paragraphes 67 à 72 sur l'élaboration d'un cadre possible pour la promotion de la cohérence des politiques à l'appui du travail décent.

Incidences financières

Aucune.

Mesure demandée

Aucune.

Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

GB.309/2/1, GB.303/PFA/2, GB.301/WP/SDG/1, GB.303/17(Rev.), GB.304/15/2(&Corr.), GB.304/4.

Résolution concernant la discussion récurrente sur l'emploi, 2010.

Pacte mondial pour l'emploi, 2009.

Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008.

Résumé

La première partie du présent document est une synthèse des initiatives internationales auxquelles l'OIT a récemment participé en vue d'assurer une reprise riche en emplois et une transition vers un modèle plus durable de développement et de croissance à l'échelle mondiale.

A la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi des pays du G20, en avril 2010, l'OIT a présenté un document de travail ainsi qu'un point statistique, des fiches sur les politiques et les données statistiques nationales et un projet de stratégie pour la formation. Les participants à la réunion ont formulé, à l'intention des dirigeants du G20, un ensemble de recommandations qui mettaient l'accent sur la nécessité d'accélérer la création d'emplois.

Avant la fin de juin et la tenue du Sommet du G20 à Toronto, le discours politique avait radicalement changé d'orientation pour privilégier dorénavant la stabilité budgétaire et un retour rapide à l'équilibre. Le chômage qui continuait d'afficher des taux inacceptables dans de nombreux pays a été jugé préoccupant, et les recommandations des ministres du Travail et de l'Emploi ainsi que la stratégie de l'OIT pour la formation ont été bien accueillies.

En juillet, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) a examiné un rapport de l'OIT sur les enseignements tirés des ripostes nationales à la crise, qui préconisait le renforcement des politiques relatives à l'emploi et à la protection sociale ainsi qu'une plus étroite coordination des politiques au niveau international. Dans le texte d'une résolution, l'ECOSOC a souligné que les pays peuvent mettre à profit le Pacte mondial pour l'emploi, a salué les efforts entrepris pour intégrer les orientations énoncées dans le Pacte dans les activités des institutions financières internationales et d'autres organisations compétentes et a réaffirmé l'importance de la question du financement et du renforcement des capacités au niveau national.

La Conférence commune du Fonds monétaire international (FMI) et de l'OIT sur les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale, tenue en septembre, a porté sur des questions cruciales: la forte hausse du nombre de sans-emploi et le recul de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Les deux organisations ont publié un document conjoint dans lequel elles analysent le coût humain des récessions et les moyens de forger un cadre axé sur l'emploi pour une croissance forte, durable et équilibrée. Elles sont convenues d'étudier ensemble la possibilité d'instaurer un socle de protection sociale ainsi que des politiques favorables à une croissance créatrice d'emplois. Elles ont reconnu le rôle essentiel que joue un véritable dialogue social dans les efforts déployés pour surmonter les problèmes liés à la crise et pour faire en sorte que ses conséquences sociales soient intégralement prises en considération. Par ailleurs, les deux organisations ont décidé de renforcer leur coopération afin d'appuyer le G20. Le Directeur général du FMI a accepté de prononcer une allocution à la Conférence internationale du Travail en juin 2011.

En septembre, la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire pour le développement (Sommet sur les OMD) a adopté un programme d'action visant à atteindre d'ici à 2015 les huit objectifs de lutte contre la pauvreté et a réaffirmé avec force les engagements pris en vue d'accélérer les progrès sur cette voie. Selon le *Rapport 2010 – Objectifs du Millénaire pour le développement*, plusieurs des pays les plus pauvres ont enregistré des avancées considérables, preuve que les objectifs du Millénaire pour le développement sont réalisables. Toutefois, si l'on ne redouble pas d'efforts, certains d'entre eux risquent de ne pas être atteints dans de nombreux pays. Les répercussions de la crise sur l'emploi et les

revenus ont aggravé la pauvreté dans le monde, alors même que de nombreux pays donateurs prennent des mesures d'austérité budgétaire. Le texte final du Sommet sur les OMD exprime la volonté des pays d'accélérer la réalisation des cibles respectives des OMD, fait référence aux quatre piliers de l'Agenda du travail décent et souligne que le Pacte mondial pour l'emploi fournit un cadre de relance approprié. Ce texte reconnaît que les normes internationales de l'OIT s'inscrivent dans une démarche de responsabilisation fondée sur le respect des droits de l'homme et indique que les représentants des employeurs et des travailleurs doivent être étroitement associés à la réalisation des OMD. Un prix a été décerné au Directeur général pour «l'œuvre de toute une vie» consacrée à la réalisation des OMD et à la promotion du progrès social.

En octobre, le Comité monétaire et financier international (CMFI) du conseil d'administration du FMI s'est engagé à poursuivre son travail dans un esprit de collaboration en vue de parvenir à une croissance forte, durable et équilibrée et de s'abstenir de toute action qui nuirait à la réalisation de cet objectif commun. Il a été rappelé que le rejet du protectionnisme sous toutes ses formes est un élément essentiel d'une riposte coordonnée à la crise. Il a été considéré urgent de relancer les négociations afin de faire aboutir le Cycle de Doha.

A la réunion du Comité du développement, qui est un comité conjoint de la Banque mondiale et du FMI, le Directeur général du BIT a appelé de ses vœux une nouvelle dynamique pour coordonner la relance, qui reposerait sur l'engagement de redresser entièrement l'économie mondiale grâce aux emplois décents. Il est impératif d'éviter que celle-ci, sous l'effet de dévaluations ou de déflations compétitives, ne sombre de nouveau dans une période de croissance molle, voire de récession. M. Somavia a également souligné l'importance du Sommet du G20 à Séoul pour faire de la création d'emplois un objectif fondamental.

Aux réunions préparatoires du Sommet de Séoul, la nécessité pour les pays du G20 d'établir des politiques complémentaires entre elles en vue d'améliorer les résultats de l'économie mondiale a fait consensus, mais les actions qu'il convient de mener au niveau national pour servir l'intérêt général ont suscité des divergences de vues. Il est à noter que le CMFI a admis qu'«une surveillance plus ferme et impartiale visant à détecter les facteurs de vulnérabilité dans les grands pays avancés fait partie des priorités» et a salué la décision de rendre obligatoires les évaluations de la stabilité financière pour les pays membres dont le secteur financier a une importance systémique. Le Directeur général présentera au groupe de travail un rapport oral sur le Sommet du G20 qui se tiendra à Séoul les 11 et 12 novembre.

La deuxième partie du présent document décrit les éléments d'un éventuel cadre visant à promouvoir la cohérence des politiques face à la crise.

La cohérence des politiques est inscrite dans le cadre stratégique de l'OIT. Dans les conclusions de la discussion récurrente sur l'emploi qui ont été adoptées par la Conférence internationale du Travail en 2010, il est demandé au Directeur général d'engager de vastes discussions avec les organismes internationaux compétents pour assurer une meilleure cohérence entre politiques économiques, financières, sociales et de l'emploi au niveau international. Le Directeur général est également invité à présenter à cette session du Conseil d'administration un document exposant les grandes lignes d'un cadre favorisant cette cohérence.

C'est essentiellement par le dialogue et la coordination qu'il est possible de mettre en évidence des synergies éventuelles et d'en tirer profit, tout en évitant les doubles emplois et les contradictions. Pour instituer un cadre assurant la cohérence des politiques de promotion du travail décent, il est important dans un premier temps d'élargir le consensus sur les priorités.

Dès les prémices de la crise en 2007, l'OIT a souhaité débattre de son analyse des nouvelles menaces qui pesaient sur l'emploi et le travail décent avec divers partenaires internationaux – Banque mondiale, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), FMI, Banque de développement des Caraïbes et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les responsables de ces institutions ont d'ailleurs pris la parole devant le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation. La déclaration faite par le bureau du Conseil d'administration en mars 2008 a servi de fil conducteur au BIT et aux mandants dans les débats qui ont abouti à la tenue du Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi et à l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi en juin 2009.

De nombreuses réunions et organisations internationales ont entériné le Pacte. On citera notamment les suivantes:

- Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), qui avait précédemment adopté neuf initiatives communes pour faire face à la crise, dont l'une portait sur un pacte mondial pour l'emploi et une autre sur un socle de protection sociale. Ces initiatives sont accueillies favorablement dans le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT.
- L'ECOSOC et le Sommet des dirigeants du G20 à Pittsburgh. Le Conseil a décidé de maintenir à son ordre du jour pour 2011 un point sur le suivi de la mise en œuvre du Pacte.
- Le PNUD et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Le conseil d'administration du PNUD/FNUAP a adopté en 2010 une décision encourageant ses services sur le terrain à promouvoir le Pacte mondial pour l'emploi conjointement avec l'OIT. Le PNUD et l'OIT ont récemment organisé une réunion technique pour examiner les résultats de leurs travaux de recherche et convenir des questions sur lesquelles ils allaient poursuivre leur collaboration.
- L'OIT a œuvré en faveur de l'établissement au sein des Nations Unies d'un cadre assurant la cohérence des politiques de promotion du travail décent, en particulier par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur les programmes et du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), mais aussi sur le terrain par l'intermédiaire des équipes de pays des Nations Unies et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). En dehors du système des Nations Unies, il existe d'autres mécanismes permettant de renforcer la cohérence des politiques. Il s'agit notamment du G20, qui a progressivement dû assumer un rôle de coordonnateur des politiques visant à contrer la crise, ainsi que d'un certain nombre de groupements régionaux au sein desquels l'OIT est également appelée à jouer un rôle actif.

La pratique de la coordination des politiques au niveau international évolue rapidement et amène l'Organisation, ses mandants et ses partenaires à se pencher sur un certain nombre d'enjeux stratégiques. On en citera quatre parmi les plus importants et les plus complexes:

- Remédier aux déséquilibres présents sur les marchés du travail qui alimentent d'autres déséquilibres au niveau international, en améliorant le dialogue entre, d'une part, les décideurs chargés des questions sociales et de l'emploi et, d'autre part, ceux qui sont chargés des questions budgétaires, monétaires et financières.
- Examiner s'il faut adapter ou modifier les mécanismes mondiaux de gouvernance économique et sociale afin de tenir compte des bouleversements de l'économie internationale et de l'évolution des moyens d'action, et s'il faut élargir la question de

la cohérence des politiques pour accorder une plus large place aux mesures prises dans le domaine social et de l'emploi.

- Recenser les moyens d'accroître la cohérence des décisions prises au niveau national et faire en sorte qu'elles s'articulent mieux avec les mécanismes assurant la cohérence des politiques au niveau international.
- Déterminer s'il est possible de définir un cadre dans lequel viendrait s'inscrire la participation de l'OIT à ces différents processus, de façon à orienter les mandants dans les efforts qu'ils mènent pour promouvoir la cohérence des politiques et renforcer le rôle de l'Organisation au sein des instances internationales compétentes en la matière.

La possibilité d'établir un tel cadre doit donc être envisagée sous plusieurs angles. En ce qui concerne l'OIT, un cadre pour la cohérence des politiques pourrait comporter les domaines d'action suivants: i) améliorer les mécanismes de partage des connaissances, de telle sorte que les mandants et autres intéressés puissent disposer d'informations fiables et à jour; ii) approfondir les travaux de recherche et d'analyse sur les processus et politiques de croissance et de développement, ainsi que sur leur incidence sur le travail décent; iii) élargir le dialogue en y associant des organisations compétentes dans d'autres domaines; iv) intégrer l'objectif du travail décent dans les stratégies; et v) participer à des mécanismes de cohérence des politiques qui contribuent à la concrétisation du travail décent.

Une démarche logique pour l'OIT consisterait à définir ce que pourrait être la contribution du tripartisme à l'amélioration de la cohérence des politiques au niveau national.

La Conférence a invité le Conseil d'administration à examiner les différentes formes que pourrait prendre un cadre favorisant la cohérence des politiques. Les options envisageables, ensemble ou séparément, sont les suivantes:

- 1) définir un cadre permettant au Conseil d'administration d'examiner régulièrement les différents aspects et éléments de la cohérence des politiques;
- 2) élaborer une déclaration de politique générale exposant la manière dont l'OIT conçoit les liens entre l'Agenda du travail décent et d'autres domaines d'action essentiels;
- 3) élaborer une déclaration mettant davantage l'accent sur les dispositions institutionnelles relatives à la cohérence des politiques et sur leur évolution possible aux niveaux national et international;
- 4) établir un instrument, par exemple une recommandation, en vertu duquel les mandants s'engageraient à promouvoir la cohérence des politiques en faveur du travail décent;
- 5) élaborer une déclaration énonçant les objectifs globaux de l'OIT visant à promouvoir la cohérence des politiques aux niveaux national et international ainsi qu'une stratégie en vue de les atteindre d'ici à la fin de la période visée par le cadre stratégique (2010-2015).

Le déroulement particulièrement harmonieux des discussions sur la cohérence des politiques, qui se trouvent actuellement à un stade décisif, est un facteur que le Conseil d'administration voudra sans doute prendre en considération.

Le groupe de travail est invité à:

- a)* examiner l'expérience récemment acquise par l'OIT dans la promotion d'une approche assurant la cohérence des politiques au niveau international en vue de forger une reprise riche en emplois et une croissance forte, durable et équilibrée; et
- b)* déterminer si cette expérience permet de définir les éléments d'un cadre possible pour la cohérence des politiques de promotion du travail décent.

1. La récession mondiale de 2008-09 et la reprise inégale amorcée en 2010 ont sérieusement entravé la réalisation de l'objectif du travail décent pour tous. S'appuyant sur le Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence internationale du Travail en 2009 et la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (la Déclaration sur la justice sociale) adoptée en 2008, l'OIT et ses mandants ont activement plaidé en faveur d'une riposte énergétique et cohérente à la crise mondiale de l'emploi.
2. La première partie du présent document donne un aperçu de la participation de l'OIT à plusieurs activités internationales visant à assurer une reprise riche en emplois et la transition vers un modèle plus durable de croissance et de développement à l'échelle mondiale. Une annexe séparée contient un résumé de rapports parus récemment sur les perspectives économiques mondiales. La deuxième partie présente, sur la base de cette expérience, des éléments qui pourraient constituer le cadre destiné à promouvoir la cohérence des politiques, dont l'élaboration est préconisée au paragraphe 50 des conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, adoptées par la Conférence internationale du Travail en 2010.

Partie I. Initiatives internationales à l'appui de la reprise et d'une croissance forte, durable et équilibrée

3. A l'issue de la profonde récession de 2009, une reprise hésitante et inégale de la production s'est amorcée en 2010. Toutefois, le chômage et d'autres indicateurs de la détérioration des marchés du travail se sont maintenus à des niveaux élevés dans de nombreux pays. Les ministres du Travail et de l'Emploi du G20 réunis à Washington en avril ont formulé à l'intention des chefs d'Etat et de gouvernement du G20 des recommandations¹ préconisant d'accélérer la création d'emplois pour garantir une reprise durable et la croissance future; de renforcer les systèmes de protection sociale et de promouvoir des politiques actives et inclusives du marché du travail; de placer l'emploi et la réduction de la pauvreté au centre des stratégies économiques nationales et mondiales; d'améliorer la qualité des emplois; et de préparer les travailleurs aux défis et aux opportunités que réserve l'avenir. Le BIT a présenté un document de réflexion intitulé: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, ainsi qu'un aperçu statistique général, des fiches pays accompagnées de statistiques actualisées et un projet de stratégie pour la formation².
4. En avril également, les ministres des Finances du G20 sont convenus que «... Dans les économies où la croissance demeure fortement tributaire d'un appui stratégique et en cohérence avec des finances publiques durables, il y a lieu de les maintenir jusqu'à ce que la reprise soit fermement induite par le secteur privé et se consolide ...»³.

¹ Recommandations du département du Travail des Etats-Unis aux chefs d'Etat et de gouvernement du G20, 21 avril 2010, http://www.dol.gov/ilab/media/events/G20_ministersmeeting/results.htm.

² BIT: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, rapport préparé par le BIT avec le concours de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et soumis à la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, 20-21 avril 2010, Washington, DC.

³ G20: Communiqué: Réunion des ministres des Finances et des gouverneurs de la Banque centrale, Washington, DC, 23 avril 2010.

5. A la fin du mois de juin et lors du Sommet du G20 à Toronto, le discours politique avait pris une toute autre tournure en raison de nouvelles turbulences financières où dominaient les inquiétudes suscitées par la dette souveraine de plusieurs pays de la zone euro. Dans leur déclaration, les chefs d'Etat et de gouvernement indiquaient que «... les récents événements mettent en lumière l'importance de la viabilité des finances publiques ainsi que la nécessité d'assurer celle-ci en instaurant dans nos pays des mesures crédibles, propices à la croissance et mises en œuvre dans le bon ordre, en tenant compte de la situation particulière de chaque pays. Les pays qui sont confrontés à d'importants défis fiscaux doivent accélérer le rythme de l'assainissement de leurs finances publiques ...». En outre, ils exprimaient leur préoccupation face au fait que «... le taux de chômage dans certains pays se situe encore à des niveaux inacceptables, et les impacts sociaux de la crise se font encore largement sentir ...» et saluaient les recommandations des ministres du Travail et de l'Emploi et la stratégie de formation élaborée par l'OIT en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴.
6. En juillet, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) a été saisi d'un rapport élaboré par le BIT, intitulé *Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi*⁵. Ce rapport examinait les principaux acquis d'expérience issus des mesures prises par les pays en réaction à la crise et plaidait en faveur de politiques d'emploi et de protection sociale plus fortes et d'une meilleure coordination internationale des différents plans d'action anticrise afin d'accélérer et de pérenniser la reprise, tout particulièrement dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire disposant de marges budgétaires réduites. Dans une résolution sur les moyens de surmonter la crise, l'ECOSOC a souligné que les pays pourraient mettre à profit le Pacte mondial pour l'emploi pour accélérer la reprise et inscrire les objectifs d'un plein emploi productif et d'un travail décent pour tous dans les plans directeurs nationaux et internationaux et a noté à ce propos l'importance de la cohérence des politiques à tous les niveaux⁶. L'ECOSOC a également salué les efforts entrepris pour intégrer les orientations énoncées dans le Pacte mondial pour l'emploi dans les activités des institutions financières internationales et d'autres organisations compétentes et a prié les fonds et programmes des Nations Unies ainsi que les institutions spécialisées de continuer à prendre en compte, par les processus décisionnels appropriés, le Pacte mondial pour l'emploi dans leurs politiques et leurs programmes. La résolution souligne la nécessité de mettre des moyens financiers et un renforcement des capacités à la disposition des pays qui n'ont pas la marge de manœuvre budgétaire voulue pour adopter des politiques de relance.
7. Une conférence conjointe de l'OIT et du Fonds monétaire international sur le thème *Les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale*, accueillie par le Premier ministre de la Norvège, Jens Stoltenberg, s'est tenue le 13 septembre à Oslo. Le but était de réfléchir aux délicates – mais essentielles – questions de politique générale posées par la forte augmentation du chômage et le recul de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. La conférence a rassemblé des hauts responsables gouvernementaux, des dirigeants issus du monde du travail et des milieux d'affaires ainsi que des économistes renommés qui se sont penchés sur les mesures de riposte à adopter sur le long terme et le court terme pour endiguer la crise de l'emploi. La présidence a été en partie assurée par le Directeur général du FMI, Dominique Strauss-Kahn, et le Directeur général du BIT, Juan Somavia. Ont pris

⁴ G20: Déclaration du Sommet de Toronto, 26-27 juin 2010, paragr. 4, consultable à l'adresse suivante: http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20_declaration_fr.pdf.

⁵ ECOSOC: *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, rapport du Secrétaire général des Nations Unies, session de fond de 2010, New York, 28 juin - 23 juillet 2010, E/2010/64.

⁶ ECOSOC: *Surmonter la crise financière et économique mondiale: Un Pacte mondial pour l'emploi*, résolution E/2010/L.9/Rev.1.

la parole la Présidente du Libéria, Ellen Johnson Sirleaf, le Premier ministre grec, Géorgios Papandréou, le Premier ministre espagnol, José Luis Rodriguez Zapatero, la ministre française des Finances, Christine Lagarde, le secrétaire d'Etat du Royaume-Uni au Travail et aux Pensions, Iain Duncan Smith, le Secrétaire général de la Confédération syndicale internationale, Sharan Burrow, et le Directeur général de l'Organisation norvégienne des employeurs, John Bernander. La conférence s'est déroulée sous la forme de dialogues interactifs entre les intervenants invités et avec les participants. Un déjeuner de travail a été, pour les participants, une occasion supplémentaire d'échanger leurs vues sur les principaux dossiers. Un résumé des débats animés et riches en enseignements est disponible sur le site Web de la conférence⁷.

8. Un document de travail commun élaboré par le personnel du BIT et du FMI a été publié avant la conférence⁸. Il contenait un texte du FMI sur le coût humain des récessions et les moyens de l'évaluer et de le réduire, et un texte du BIT sur la création d'un cadre axé sur l'emploi pour une croissance forte, durable et équilibrée (voir encadré).

**Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever.
Document du FMI et de l'OIT**

«Notre objectif à la Conférence d'Oslo est de faire en sorte que les politiques de l'emploi et les politiques sociales soient mieux intégrées aux stratégies macroéconomiques internationales et nationales», et de «focaliser la réflexion et l'action sur les moyens de s'assurer que les priorités des politiques soient celles de la population: des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité». Il y a tout lieu de croire que l'amélioration de la cohérence des politiques est «une autre voie vers l'édification d'une mondialisation plus équitable», peut-on lire dans ce document.

Selon le FMI, «à en juger par les récessions antérieures, la perte d'un emploi peut coûter cher sur le plan humain: baisse durable des revenus, réduction de l'espérance de vie et possibilités compromises pour les enfants en termes de réussite scolaire et de niveau de vie futur. En outre, le chômage a tendance à changer les mentalités au détriment de la cohésion sociale, ce qui pénalise l'ensemble de la société.» Le FMI déclare que l'impact sur les revenus d'une vie est attesté par des études réalisées pour les Etats-Unis, dont il est ressorti que, «quinze à vingt ans après la perte d'un emploi au cours d'une récession, le manque à gagner est encore de 20 pour cent en moyenne». S'agissant du coût pour la santé, «le risque de faire une crise cardiaque ou de souffrir d'une autre maladie liée au stress est plus élevé après un licenciement. A long terme, le taux de mortalité des travailleurs ayant subi un licenciement est plus élevé que celui de leurs collègues ayant gardé leur emploi.»

Le FMI ajoute que «la relance de la demande globale est le meilleur antidote contre le chômage». Il déclare que, «d'un point de vue stratégique général, les pays les plus avancés ne devraient pas durcir leur politique budgétaire avant 2011, au risque sinon de compromettre la reprise. Les plans de redressement des finances publiques de ces pays pour 2011 prévoient une amélioration moyenne du solde structurel de 1,25 point de PIB [...]. Il va sans dire toutefois que la situation budgétaire varie selon les pays, qui devront donc adapter cette stratégie générale en fonction de la marge de manœuvre budgétaire dont ils disposent.» La politique monétaire pourrait aussi continuer à soutenir la demande globale tant que les pressions inflationnistes restent modérées.

Se référant au problème de la dette publique auquel de nombreux pays doivent faire face, l'OIT prévient que, «si elle était prématurée, la compression des dépenses publiques pourrait nuire à la croissance et finir par alourdir encore les déficits et la dette». Elle préconise «la mise en place, par étapes successives bien coordonnées, des stratégies de sortie à court terme et des politiques de réduction des déficits», précisant qu'elles doivent «être en phase avec un redressement progressif de l'économie réelle et de l'emploi, et permettre une répartition équitable des retombées tant positives que négatives des ajustements, en particulier dans le but de protéger les plus vulnérables».

⁷ <http://www.osloconference2010.org/>

⁸ FMI/OIT: *Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever* (Genève, 2010), <http://www.osloconference2010.org/discussionpaper.pdf>.

L'OIT brosse un tableau sombre de l'actuelle situation mondiale de l'emploi, puisque l'on compte 210 millions de chômeurs – un niveau sans précédent – et que 80 pour cent de la population mondiale n'ont pas accès à la protection sociale. Elle a dit aussi qu'«en 2008, malgré les impressionnants progrès enregistrés dans les années antérieures, environ 1,2 milliard d'hommes et de femmes, soit 40 pour cent de la main-d'œuvre mondiale, ne gagnaient pas suffisamment leur vie pour se hisser eux et leurs familles au-dessus du seuil de pauvreté (2 dollars par jour)».

Analysant les défis à long terme du chômage, l'OIT estime que, «dans les dix prochaines années, il faudra créer plus de 440 millions d'emplois pour répondre à la demande des nouveaux venus sur le marché du travail, et bien plus pour résorber le chômage dû à la crise».

L'OIT explique que les pressions exercées par la mondialisation – intensification du travail, glissement vers des contrats plus flexibles, effritement des acquis sociaux et amoindrissement du pouvoir de négociation et de l'influence des travailleurs – ont rendu ces derniers encore plus vulnérables, ajoutant qu'«il est tout aussi essentiel d'améliorer la qualité de l'emploi – autrement dit, des emplois plus productifs et mieux rémunérés – pour lutter contre la pauvreté et favoriser le développement».

Ainsi qu'on peut le lire dans le document de la Conférence: «Des institutions du marché du travail robustes et de qualité peuvent grandement contribuer aux efforts déployés au niveau international pour parvenir à une croissance et à un développement durables.» On peut également y lire que, «bien que leurs institutions du marché du travail aient toutes une histoire et une nature qui leur sont propres, les pays se heurtent à de nombreuses difficultés communes lorsqu'ils définissent des politiques destinées à créer des possibilités d'emploi décent pour tous. Un consensus se dégage en faveur de la coordination des efforts visant à donner la priorité à la croissance de l'emploi, car une progression stable et soutenue des emplois et des revenus des ménages dans de nombreux pays à la fois viendra conforter la demande globale, créant ainsi toujours plus d'emplois.»

Source: FMI/BIT: *Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever* (Genève, 2010).

9. Dans une déclaration commune faite à la presse pendant la Conférence, M. Strauss-Kahn et M. Somavia ont dit que le FMI et l'OIT conjuguaient leurs efforts pour élaborer une politique dans deux domaines spécifiques⁹. Premièrement, ils sont convenus d'explorer la notion de socle de protection sociale pour les personnes vivant dans la pauvreté et se trouvant dans une situation précaire, dans le cadre de politiques et stratégies macroéconomiques de développement qui soient viables à moyen et à long terme. Deuxièmement, les deux institutions privilégieront des politiques propres à promouvoir une croissance créatrice d'emplois. A noter aussi leur communauté de vues quant au rôle central qu'un dialogue social efficace peut jouer dans la recherche du consensus nécessaire pour opérer les difficiles ajustements requis par la crise et veiller à ce que les conséquences sociales de la crise soient pleinement prises en compte. Les deux institutions sont également convenues de continuer à soutenir ensemble le G20 et son processus d'évaluation réciproque, dans le but de garantir une croissance mondiale forte, durable et équilibrée. Dans le cadre de cette collaboration soutenue, M. Strauss-Kahn a accepté l'invitation de M. Somavia à prononcer une allocution devant l'Organisation internationale du Travail en juin 2011.
10. La Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire pour le développement (Sommet sur les OMD), qui s'est tenue du 20 au 22 septembre, a réuni des dirigeants politiques du monde entier afin qu'ils s'engagent à mettre en œuvre un programme d'action en vue d'atteindre d'ici à 2015 les huit objectifs fixés en matière de lutte contre la pauvreté. Dix années après que les dirigeants du monde entier se sont engagés à poursuivre les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire – et à cinq années seulement de l'année 2015, fixée comme

⁹ Déclaration commune de la Conférence d'Oslo de 2010, disponible sur le site Web du FMI <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10339.htm>; et sur le site Web du BIT http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_144629/index.htm.

échéance pour atteindre ces objectifs –, le sommet visait à galvaniser les volontés et à accélérer les progrès.

11. Le rapport 2010 sur les objectifs du Millénaire pour le développement (rapport 2010 sur les OMD), dans lequel l'OIT apporte une contribution substantielle ¹⁰, présente un tableau mitigé concernant un certain nombre de pays ayant remporté des succès majeurs dans divers domaines: lutte contre la pauvreté, amélioration des taux d'inscription scolaire, santé infantile, développement de l'accès à l'eau potable, intensification de la lutte contre le paludisme et la tuberculose et facilitation de l'accès au traitement contre le VIH. Ces succès ont été enregistrés dans certains pays parmi les plus pauvres, ce qui prouve que les OMD sont vraiment réalisables moyennant des politiques appropriées, des niveaux d'investissement suffisants et le soutien de la communauté internationale. Cependant, les progrès sont inégaux et, sans efforts supplémentaires, de nombreux pays ne parviendront pas à atteindre plusieurs de ces objectifs. Seuls 45 pays sur 87 qui disposent de données dans ce domaine ont déjà atteint, ou n'en sont pas loin, l'objectif consistant à réduire de moitié d'ici à 2015 l'extrême pauvreté. Environ 1,4 milliard de personnes vivent encore avec moins de 1,25 dollar par jour. Environ 1 milliard de personnes souffrent de la faim. Près de 9 millions d'enfants meurent chaque année avant d'avoir atteint l'âge de cinq ans, des centaines de milliers de femmes meurent des suites de complications de grossesse ou d'accouchement, et seulement la moitié de la population des pays en développement a accès à des infrastructures d'assainissement améliorées. D'après le rapport 2010 sur les OMD, l'emploi et le revenu dans le monde ont déjà grandement souffert de la crise économique, qui a aussi sérieusement affecté la capacité des pauvres à nourrir leurs familles. En outre, de nombreux pays donateurs, préoccupés par les importants déficits budgétaires et l'accroissement de la dette dans le sillage de la crise économique mondiale, prennent des mesures d'austérité. «L'incertitude liée à l'économie ne peut pas être une excuse pour ralentir nos efforts en faveur du développement.», a prévenu le Secrétaire général.
12. Le Sommet sur les OMD s'est conclu sur l'adoption d'un document final intitulé *Tenir les promesses: Unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement*, dans lequel les Etats Membres énoncent un programme d'action pour atteindre les huit objectifs fixés pour 2015 ¹¹. Ce document contient la promesse de faire des progrès décisifs par rapport aux cibles les plus compromises concernant les OMD, ainsi que de nouveaux engagements dans le domaine de la santé des femmes et des enfants et en faveur d'autres initiatives de lutte contre la pauvreté, la faim et la maladie. Il établit une feuille de route pour accélérer les progrès sur chacun des huit OMD. Il contient des références précises aux quatre piliers de l'Agenda du travail décent de l'OIT et recommande de prendre le Pacte mondial pour l'emploi comme cadre de relance. Cela aidera l'OIT et ses mandants à placer le travail décent au centre des politiques et programmes de développement national. En tant que document de référence pour le travail des équipes de pays des Nations Unies jusqu'à 2015, il devrait faciliter les interactions de l'OIT avec d'autres institutions sœurs sur le terrain et valoriser davantage les *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, approuvés par le Conseil des chefs de secrétariat (CCS) ¹².

¹⁰ Nations Unies: *Millennium Development Goals Report 2010*, target 1.b, pp. 8-10. <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf>.

¹¹ Assemblée générale des Nations Unies: *Tenir les promesses: Unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement*, résolution A/65/L.1, 17 sept. 2010.

¹² Conseil des chefs de secrétariat: *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*. http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/download/toolkit_fr.pdf.

13. Par rapport aux textes précédents sur les objectifs du Millénaire, le document final reconnaît que les conventions internationales de l'OIT font partie intégrante du cadre de responsabilité fondé sur les droits et que les représentants des employeurs et des travailleurs sont des alliés d'une importance vitale pour accroître les possibilités d'emploi, promouvoir le développement agricole et réduire la pauvreté¹³. Il reconnaît aussi, entre autres enseignements à retenir des années passées, que davantage de possibilités d'emploi pour les hommes et les femmes et un meilleur accès à une protection sociale minimale permettent d'accélérer les progrès¹⁴. Le programme d'action comporte des engagements pris par les Etats Membres pour:

- améliorer pour tous, en particulier pour les pauvres, les perspectives d'emploi et de croissance des revenus¹⁵;
- assurer le plein emploi productif pour tous, donner à chacun la possibilité d'avoir un travail décent et faire du Pacte mondial pour l'emploi le cadre général pour lequel chaque pays pourra formuler des politiques adaptées à sa situation et à ses priorités, de façon à encourager une reprise créatrice d'emplois et allant dans le sens du développement durable¹⁶;
- prendre des mesures propres à favoriser l'insertion et l'intégration sociales et les incorporer dans les stratégies nationales de développement¹⁷;
- promouvoir l'accès universel aux services sociaux et l'instauration d'une protection sociale minimale pour aider véritablement à consolider les acquis, sachant que les régimes de protection sociale qui prennent en compte et réduisent l'inégalité et l'exclusion sociale sont essentiels pour préserver les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire¹⁸.

14. Le document final réaffirme «le rôle que la Charte des Nations Unies et l'Assemblée générale ont dévolu au Conseil économique et social en tant qu'organe principal chargé, pour les questions touchant au développement économique et social, de la coordination, de l'examen des politiques, de la concertation sur les politiques et de l'élaboration de recommandations, et chargé aussi du suivi des progrès de la réalisation des objectifs du Millénaire». Il insiste sur le suivi international exercé dans le cadre de l'examen ministériel annuel du Conseil économique et social et du Forum pour la coopération en matière de développement¹⁹. En plus d'appeler l'Assemblée générale à continuer d'examiner les progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire, le document final prie le Président de la soixante-huitième session de l'Assemblée générale d'organiser, en 2013, une «manifestation spéciale» pour suivre les efforts consentis pour atteindre ces objectifs. Il engage aussi le Secrétaire général des Nations Unies à formuler des recommandations concernant de nouvelles mesures pour dynamiser l'agenda du développement des Nations Unies au-delà de 2015.

¹³ Assemblée générale des Nations Unies: *Tenir la promesse*, *op. cit.*, paragr. 70 d) et 72 d).

¹⁴ *Ibid.*, paragr. 23 b) et f).

¹⁵ *Ibid.*, paragr. 47.

¹⁶ *Ibid.*, paragr. 48.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, paragr. 51.

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 80.

15. Lors du sommet du 20 septembre 2010, l'OIT a organisé, conjointement avec l'organisation non gouvernementale *Realizing Rights*, un débat sur le thème «Accélérer la réalisation des OMD par le travail décent». M^{me} Tarja Halonen (Présidente de la Finlande), M. Juan Somavia (Directeur général du Bureau international du Travail), M^{me} Mary Robinson (Présidente de *Realizing Rights* et membre de *The Elders*), M. Jens Stoltenberg (Premier ministre de la Norvège), M^{me} Michelle Bachelet (ancienne Présidente du Chili et présidente du Groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale), M. Dominique Strauss-Kahn (Directeur général du Fonds monétaire international), M^{me} Sharan Burrow (Secrétaire générale de la Confédération syndicale internationale), M. Richard Freeman (Université d'Harvard), M. David Arkless (président de *Corporate and Government Affairs, Manpower Inc.*), M^{me} Reeta Roy (directrice générale de la *MasterCard Foundation*), M^{me} Anna Walker (directrice, *Government Affairs and Public Policy, Levi Strauss & Co.*) et M. Adrian Ristow (directeur de projet, *Inclusive business, The Coca-Cola Company*) ont apporté des contributions au débat.
16. Le Directeur général du BIT a participé à la table ronde organisée dans le cadre de la réunion sur le thème «Faire face aux difficultés nouvelles et adapter les méthodes d'intervention» et accueilli, conjointement avec le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement, une manifestation organisée en marge de la réunion sur le thème «Réaliser les OMD en garantissant la viabilité écologique» (*Achieving the MDGs by Ensuring Environmental Sustainability*). Auparavant, le Directeur général a reçu un prix pour l'œuvre de toute une vie au service de la cause des OMD et du développement social. L'OIT a aussi coorganisé une manifestation parallèle sur le thème «Lutter contre le travail des enfants, un moyen essentiel de progresser vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement» (*Tackling Child Labour – A Key to Progress on the Millennium Development Goals*), et participé à la table ronde sur l'économie verte, dans le cadre du Forum des Nations Unies sur le secteur privé.
17. Le Comité monétaire et financier international (CMFI) du Fonds monétaire international s'est réuni le 9 octobre à Washington. Son communiqué résume l'accord général sur l'économie mondial ²⁰:

La reprise économique se poursuit mais demeure fragile et inégalement répartie entre les pays membres. Face à cette source de tensions potentielles, nous affirmons avec force notre engagement de continuer à travailler de façon collective pour assurer une croissance vigoureuse, durable et équilibrée, et de nous abstenir de prendre des mesures qui entraveraient la réalisation de ce but commun. Nous nous sommes fixé pour priorités de remédier aux fragilités qui subsistent dans le secteur financier; d'œuvrer à une croissance vigoureuse de la demande du secteur privé et à la création d'emplois; d'assurer la solidité des finances publiques et la viabilité de la dette; d'œuvrer à une structure mieux équilibrée de la croissance mondiale, en tenant compte des responsabilités des pays déficitaires et des pays excédentaires, et de nous attaquer aux difficultés posées par l'ampleur et la volatilité des mouvements de capitaux, qui peuvent avoir des effets perturbateurs. Le rejet du protectionnisme sous toutes ses formes doit rester un élément fondamental de notre riposte coordonnée à la crise; il est urgent de redoubler d'efforts pour faire aboutir le Cycle de négociations de Doha.

18. Le Comité du développement du FMI et de la Banque mondiale a exprimé l'avis que «de nombreux pays en développement ont réussi à maintenir la croissance et la production et à préserver les dépenses de base dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures. Il s'est avéré plus difficile de protéger les groupes vulnérables – notamment dans les pays à faible revenu –, en partie à cause des contraintes

²⁰ FMI: *Communiqué de la vingt-deuxième réunion du Comité monétaire et financier international du Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international*, <http://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2010/pr10379f.htm>.

budgétaires et des difficultés rencontrées pour donner plus d'amplitude aux mécanismes efficaces de protection sociale ²¹.»

- 19.** Dans sa déclaration aux comités, le Directeur général du BIT a appelé à faire preuve d'un dynamisme renouvelé pour coordonner les efforts de relance, en insistant sur le fait qu'une telle mobilisation était «indispensable pour éviter le risque que des dévaluations et/ou déflations de surenchère n'entraînent l'économie mondiale dans une nouvelle période de turbulence et de faible croissance ou vers une seconde récession. Cette coordination, comme l'ont déclaré les dirigeants politiques du G20 à Pittsburgh il y a tout juste un an, devrait reposer sur l'engagement de "restaurer l'économie mondiale jusqu'à son redressement total", de sorte que "les familles qui travaillent dur dans le monde entier puissent accéder à un emploi décent". Pour la future croissance économique, il nous faut un cadre axé sur l'emploi qui donne une impulsion à une reprise à forte intensité d'emplois et favorise une transition franche vers un modèle de développement et de croissance générateur d'emplois.» Il a aussi informé les comités que la Conférence d'Oslo de l'OIT/FMI avait insisté pour que le Sommet de Séoul fasse de la création d'emplois un objectif fondamental ²².
- 20.** Les deux comités, tout en étant préoccupés par le fléchissement de la reprise dans un certain nombre de pays et par l'instabilité des taux de change survenue dans les semaines précédant les réunions, se sont concentrés sur la question des moyens d'expression et des votes. Dans le cas du CMFI, la question du réaménagement de la répartition des voix, et donc des sièges au Conseil d'administration, n'a pu être réglée bien que le mandat du Conseil soit arrivé à expiration le 1^{er} novembre. Des initiatives similaires visant à accroître l'influence des pays en développement dans les organes décisionnels de la Banque mondiale demeurent une source de tension. Il est prévu de redoubler d'efforts dans les semaines précédant le Sommet de Séoul pour résoudre ces problèmes.
- 21.** Le fait de n'avoir pu régler la question est largement perçu comme un facteur d'affaiblissement de l'autorité du Fonds à un moment critique. Juste avant les réunions du CMFI et du Comité du développement, ont eu lieu à Washington les réunions préparatoires du Sommet du G20 de Séoul. Ces réunions ont été marquées par des tensions considérables sur la question de la coordination des politiques budgétaires, monétaires et de taux de change. Compte tenu du fait que la reprise est inégalement répartie, si l'on veut améliorer les performances de l'économie mondiale, les pays du G20 devront mener des politiques différenciées, certes, mais aussi complémentaires. Si cette logique a été largement acceptée, en revanche, les points de vue divergeaient considérablement quant aux mesures à prendre au niveau national dans l'intérêt mondial. A cet égard, on notera que le CMFI a admis qu'«une surveillance plus ferme et impartiale visant à détecter les facteurs de vulnérabilité dans les grands pays avancés fait partie des priorités. La surveillance devrait aussi être recentrée sur les questions de stabilité financière et leurs liens macroéconomiques, et être plus attentive aux retombées internationales. Il y aurait lieu aussi de renforcer les synergies entre les différents instruments de la surveillance. Nous saluons la décision d'intégrer obligatoirement à la surveillance les évaluations de la stabilité financière réalisée dans le cadre des programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) pour les pays membres dont les secteurs financiers ont une importance systémique.»

²¹ Comité ministériel conjoint des Conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement, 9 oct. 2010, Washington, DC, paragr. 3.

²² Déclaration du Directeur général Juan Somavia, réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale, 9 oct. 2010, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Speeches/lang--en/WCMS_145415/index.htm.

22. Le Sommet du G20 de Séoul aura lieu les 11 et 12 novembre. Ce sommet devrait porter sur diverses questions: les moyens d'assurer une reprise de l'économie mondiale; le cadre pour une croissance mondiale forte, durable et équilibrée; le renforcement du système international de régulation financière; la modernisation des institutions financières internationales; les filets de sécurité mondiaux dans le secteur financier; et les questions de développement. Le Directeur général du BIT prendra part au sommet et présentera un rapport oral au groupe de travail ²³.

Partie II. Éléments d'un cadre possible pour promouvoir la cohérence des politiques

23. La nécessité d'améliorer le mode d'interaction des politiques pour qu'elles favorisent le plein emploi productif et le travail décent s'est imposée du fait de l'interdépendance croissante des économies, et elle devient particulièrement pressante pour enrayer la détérioration des marchés du travail qu'a provoquée la crise financière mondiale. C'est une question dont l'OIT se préoccupe au plus haut point depuis plusieurs années, et elle est en quelque sorte inscrite dans sa Constitution.
24. La nécessité d'améliorer la cohérence des politiques était l'une des principales conclusions du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation de 2004. Ce rapport, intitulé *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, examine plusieurs difficultés que cette tâche soulève et l'importance particulière qu'elle revêt pour atteindre l'objectif du travail décent pour tous. L'accent est mis sur la nécessité de veiller à la cohérence des politiques aux plans national et international. «Assurer une plus grande cohérence des politiques n'est pas seulement la responsabilité des organisations du système multilatéral, mais également celle des gouvernements et des parlements qui supervisent leur travail. Plus particulièrement, les organisations internationales doivent recevoir un mandat politique clair prévoyant qu'elles doivent œuvrer à cette cohérence.»²⁴ A la suite de la discussion, lors de la session de 2004 de la Conférence internationale du Travail, du rapport du Directeur général intitulé *Une mondialisation juste: Le rôle de l'OIT*²⁵, l'amélioration de la cohérence des politiques a été intégrée parmi les objectifs du cadre stratégique de l'Organisation²⁶.
25. Pour l'OIT, la promotion du plein emploi productif et du travail décent est l'élément central autour duquel doit s'articuler le cadre destiné à promouvoir la cohérence des politiques. S'appuyant sur le suivi du rapport de la Commission mondiale et la série de dialogues politiques de haut niveau engagés par le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, l'expérience la plus récente de l'OIT s'agissant de l'élaboration d'une réponse stratégique à la crise de l'emploi offre un certain nombre de pistes pour l'élaboration d'un cadre possible pour la cohérence des politiques de promotion du travail décent.

²³ Sommet du G20 de Séoul, <http://www.seoulsummit.kr>.

²⁴ BIT: *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève, 2004), paragr. 605.

²⁵ BIT: *Une mondialisation juste: Le rôle de l'OIT*, rapport du Directeur général sur la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Conférence internationale du Travail, 92^e session, 2004.

²⁶ Document GB.303/PFA/2, paragr. 66-69.

26. Le paragraphe suivant figure dans les conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, adoptées lors de la 99^e session (2010) de la Conférence internationale du Travail:

50. Demander au Directeur général d'engager rapidement des discussions avec les principales institutions financières et économiques internationales ainsi qu'avec d'autres organismes internationaux compétents pour assurer une meilleure cohérence entre politiques économiques, financières, sociales et de l'emploi au niveau international; inviter le Directeur général à présenter au Conseil d'administration, à sa session de novembre 2010, un document exposant les éléments et les modalités éventuelles d'un cadre ayant pour objectif de promouvoir la cohérence entre ces politiques. Ce document devrait offrir un cadre cohérent pour donner aux gouvernements et aux partenaires sociaux les meilleures orientations possibles permettant de mettre le plein emploi productif et le travail décent au centre des politiques économiques et sociales tout en renforçant la coopération et l'échange d'expériences entre eux. Lors de l'élaboration des éléments d'un tel cadre, le Bureau devrait consulter les principales institutions économiques et financières internationales en vue d'assurer une meilleure cohérence entre politiques économiques, financières, sociales et de l'emploi au niveau international, en ayant conscience que cela peut également faciliter la cohérence des politiques gouvernementales au niveau national ainsi que leur promotion au niveau international.

Dialogue et élargissement du consensus sur les objectifs politiques

27. Comme la Conférence l'avait envisagé, deux des éléments clés pour améliorer la cohérence des politiques sont le dialogue et la coordination aux plans national et international en vue de recenser et d'exploiter les synergies potentielles tout en évitant que ne soient prises des mesures contradictoires. La recherche d'un large consensus sur les éléments prioritaires est l'une des étapes importantes dans l'élaboration d'un cadre pour la cohérence des politiques de promotion du travail décent.
28. Dès les prémices de la crise financière en 2007, l'OIT s'est efforcée de partager avec des partenaires internationaux son analyse des menaces qui commençaient à peser sur l'emploi et le travail décent. Le président de la Banque mondiale, M. Robert Zoellick, s'est adressé en mars 2008 au groupe de travail qui a aussi examiné un document passant en revue l'impact des tendances émergentes sur les perspectives pour l'emploi décent, la contribution que l'OIT pouvait éventuellement apporter aux efforts déployés pour éviter une récession prolongée et de grande ampleur et le défi que présentaient la coopération multilatérale et la cohérence des politiques²⁷. M. Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE, a participé en novembre 2008 aux discussions du groupe de travail sur les incidences de la crise financière²⁸. On peut rappeler que, lors de la session suivante du Conseil d'administration, les membres du bureau ont fait une déclaration dans laquelle ils ont exposé les mesures requises pour remédier aux retombées de la crise sur l'économie réelle afin de protéger les personnes, soutenir la productivité des entreprises productives et préserver l'emploi²⁹. Cette déclaration a guidé le Bureau et les mandats pour la préparation de la Réunion tripartite de haut niveau sur la crise financière et économique

²⁷ Document GB.301/WP/SDG/1.

²⁸ Document GB.303/17(Rev.).

²⁹ Déclaration faite par les membres du bureau du Conseil d'administration du BIT en novembre 2008, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_100690.pdf; document GB.304/15/2(&Corr.).

mondiale actuelle³⁰ qui devait se tenir en mars 2009 et dont l'orateur principal était M. Dominique Strauss-Kahn, directeur général du Fonds monétaire international (FMI), et de la session de 2009 de la Conférence internationale du Travail à l'issue de laquelle a été adopté le Pacte mondial pour l'emploi.

29. Ce Pacte a non seulement reçu le solide soutien d'un certain nombre de chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi, mais un grand nombre de réunions et d'organisations internationales diverses, notamment l'ECOSOC et le Sommet du G20 de Pittsburgh, y ont souscrit par la suite. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) avait auparavant adopté neuf initiatives conjointes visant à atténuer les effets de la crise, dont une concernait le Pacte mondial pour l'emploi – stimuler l'emploi, la production, l'investissement et la demande globale et promouvoir un travail décent pour tous – et une autre le socle de protection sociale garantissant l'accès aux services sociaux de base et au logement et assurant l'autonomisation et la protection des pauvres et des personnes vulnérables. Les initiatives du CCS ont été favorablement accueillies dans le cadre du Pacte mondial de l'OIT pour l'emploi. La facilité avec laquelle le Pacte a reçu un appui à la fois rapide et étendu tient largement à l'ample soutien dont avait auparavant bénéficié l'Agenda du travail décent et au rôle que ce dernier joue dans l'instauration d'une mondialisation équitable.

Participation de l'OIT à des mécanismes favorisant la cohérence des politiques à l'échelle internationale

30. L'Organisation des Nations Unies, forte de sa composition quasi universelle, est l'instance la mieux à même de rassembler tous les Etats membres à l'occasion de l'Assemblée générale pour débattre et convenir d'une action commune. La Charte des Nations Unies a institué un Conseil économique et social (ECOSOC) composé de 54 Etats membres siégeant à tour de rôle qui est chargé de «faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et [d']adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées». En outre, le conseil peut «coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux membres des Nations Unies».
31. Etant chargée d'examiner les politiques économiques et financières à la lumière de son mandat, l'OIT s'est efforcée de jouer un rôle actif dans les activités du Conseil économique et social. En 2008, l'ECOSOC a adopté une résolution très complète sur la promotion du plein emploi et d'un travail décent pour tous³¹. Dans cette résolution, le Conseil économique et social «... prie les fonds, programmes et institutions spécialisées du système des Nations Unies d'appuyer les mesures prises en vue d'intégrer les objectifs relatifs au plein emploi productif et à un travail décent pour tous dans leurs politiques, programmes et activités et invite les institutions financières à en faire de même».
32. En 2009, l'ECOSOC a adopté une autre résolution dans laquelle il encourage «les Etats Membres à promouvoir le Pacte mondial pour l'emploi et à l'utiliser pleinement en tant que cadre général où chaque pays peut inscrire un train de mesures adapté à sa situation et

³⁰ Document GB.304/4.

³¹ ECOSOC: *Promotion du plein emploi et d'un travail décent pour tous*, résolution 2008/18.

à ses priorités propres» et «invite les institutions financières internationales et les autres organisations internationales compétentes à intégrer à leurs activités, en fonction de leur mandat, les orientations énoncées dans le Pacte mondial pour l'emploi...»³². Comme indiqué au paragraphe 6 ci-dessus, l'ECOSOC a examiné un rapport relatif à l'application de la résolution de 2009 à sa réunion de 2010 et, dans une autre résolution, a souligné l'importance de soutenir le financement et le renforcement des capacités des pays les moins avancés, des pays en développement et des pays en transition qui n'ont pas la marge voulue de manœuvre budgétaire pour adopter des politiques de relance face à la crise. Le conseil est convenu de maintenir la mise en œuvre du Pacte à son ordre du jour pour 2011³³.

- 33.** Les activités de coordination des instances intergouvernementales de l'ONU sont renforcées par des réunions interorganisations, qui s'inscrivent dans le cadre des activités du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Deux des sous-organes de ce conseil sont particulièrement importants pour les activités de promotion de l'OIT en faveur d'un cadre pour la cohérence des politiques propice au travail décent. Le Comité de haut niveau chargé des programmes, présidé actuellement par le Directeur général du BIT, est le principal mécanisme de coordination à l'échelle du système des Nations Unies en matière de programmes. Il est chargé par le Conseil des chefs de secrétariat de promouvoir la cohérence, la coopération et la coordination des programmes entrepris dans le cadre de questions stratégiques pour le système des Nations Unies. Le Comité de haut niveau chargé des programmes a deux fonctions principales: 1) suivre à l'échelle du système les décisions intergouvernementales et les grandes conférences et sommets des Nations Unies afin d'en optimiser l'impact en conjonction avec les approches et les objectifs stratégiques adoptés par le Conseil des chefs de secrétariat; 2) repérer et identifier les questions nouvelles qui appellent une réponse à l'échelle du système afin d'élaborer des stratégies, des politiques et des outils communs, servir d'instance de dialogue interinstitutions et préparer les sessions du Conseil des chefs de secrétariat sur des dossiers d'importance mondiale. Les récentes réunions du Comité de haut niveau chargé des programmes ont porté sur le suivi des initiatives conjointes de lutte contre la crise, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la mondialisation durable et les changements climatiques. A cet égard, les *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, instrument élaboré par le Conseil des chefs de secrétariat, constituent un mécanisme utile pour travailler avec les organismes internationaux partenaires et les mandants en vue de favoriser la cohérence à l'échelle du système.
- 34.** Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), présidé par M^{me} Helen Clark, administratrice du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), rassemble 33 fonds, programmes, organismes, départements et bureaux du système des Nations Unies qui jouent un rôle dans le développement. L'objectif de ce groupe est de soutenir plus efficacement et de manière plus cohérente les pays qui cherchent à réaliser les objectifs de développement convenus sur le plan international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement. Dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement, l'OIT a mis l'accent sur le renforcement de la coopération à l'échelle du système des Nations Unies pour mieux intégrer le travail décent et le Pacte mondial pour l'emploi dans les activités des équipes de pays de l'ONU et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. A la première session ordinaire du conseil d'administration du PNUD et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) en 2010 (19-22 janvier), une décision intitulée: «Action du PNUD

³² ECOSOC: *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, résolution E/2009/L.24.

³³ ECOSOC: *Surmonter la crise financière et économique mondiale: Un Pacte mondial pour l'emploi*, résolution E/2010/L.9/Rev.1.

face à la crise financière et économique: promotion du Pacte mondial pour l'emploi»³⁴ a été adoptée. Les consultations sur la décision ont été facilitées par l'Allemagne et la République-Unie de Tanzanie, avec le plein soutien de l'ensemble des membres du conseil d'administration.

- 35.** Le BIT a aussi joué un rôle actif dans l'élaboration des contributions du système des Nations Unies en prévision du Sommet sur les OMD, qui ont été préparées principalement par le Groupe des Nations Unies pour le développement. Le groupe de travail se souviendra des discussions qui ont eu lieu avec M^{me} Clark à la réunion de mars 2010, durant laquelle plusieurs propositions en faveur d'une plus grande coopération sur les questions de politique générale et sur la coopération au niveau des pays ont été soulevées. Lors d'une réunion technique OIT/PNUD les 30 septembre et 1^{er} octobre, les participants ont fait le point sur les récents travaux de recherche menés par les deux organisations et se sont mis d'accord pour poursuivre leur collaboration dans certains domaines³⁵.
- 36.** En plus des mécanismes des Nations Unies pour la cohérence des politiques s'appuyant sur les principes de la Charte des Nations Unies, les gouvernements ont formé de nombreux autres groupes officiels ou ad hoc, de portée mondiale ou régionale, visant à favoriser la coopération sur des dossiers économiques et sociaux ayant un lien direct avec l'Agenda du travail décent et le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT. Dans le cadre d'une réflexion sur les éléments d'un cadre favorisant la cohérence des politiques, l'apport du G20, depuis les deux dernières années, en tant que point focal pour la coordination des politiques de lutte contre la crise mérite une attention particulière. A cet égard, il faut aussi relever que l'OIT est appelée à jouer un rôle actif dans plusieurs groupements régionaux qui ont de plus en plus de poids dans l'élaboration de politiques communes ayant une incidence sur l'Agenda du travail décent. L'examen de ces mécanismes pourrait être le thème d'un autre document en prévision d'une future réunion³⁶.
- 37.** La création du Groupe des vingt (G20) a été proposée en 1999 par Paul Martin, alors ministre des Finances du Canada, qui a eu l'idée d'instituer un forum rassemblant les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales aux fins de coopération et de consultation sur ce qui touche au système financier international. A l'origine, le G20 était composé des représentants de 19 pays, plus ceux de l'Union européenne. C'est en novembre 2008 que les chefs de gouvernement et les chefs d'Etat, pour la première fois, se sont réunis dans le cadre d'un Sommet du G20. Prises collectivement, les économies du G20 représentent 85 pour cent du produit national brut mondial, 80 pour cent du commerce mondial (y compris les échanges à l'intérieur de l'UE) et les deux tiers de la population mondiale. Au Sommet de Pittsburgh en septembre 2009, les dirigeants ont annoncé qu'ils avaient «désigné le G20 comme étant le forum prioritaire [de leur] coopération économique internationale».
- 38.** Le premier Sommet du G20 à Washington portait principalement sur les mesures à prendre pour mettre fin à la crise financière qui avait empiré de façon dramatique en septembre

³⁴ PNUD/FNUAP: *Action du PNUD face à la crise financière et économique: Promotion du Pacte mondial pour l'emploi*, Décision 2010/11.

³⁵ Réunion technique conjointe OIT/PNUD sur l'emploi, la crise et l'accélération de la réalisation des OMD, Genève, 30 sept. - 1^{er} oct. 2010.

³⁶ L'OIT a par exemple contribué dernièrement à des réunions entre les ministres du Travail de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et a travaillé étroitement avec l'Union africaine et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique à l'occasion du deuxième Colloque africain sur le travail décent à Yaoundé, les 6 et 7 octobre 2010.

2008³⁷. Le Sommet de Londres en avril 2009 a été caractérisé par un apport considérable de ressources au FMI en vue de soutenir les pays les plus touchés par la grave récession³⁸. Toutefois, les sommets ont abordé d'autres sujets que les questions financières, et notamment la détérioration de la situation de l'emploi dans de nombreux pays, examen qui a été préparé par une conférence en mars 2009, à laquelle l'OIT a participé de manière significative³⁹.

39. Les chefs d'Etat et de gouvernement du G20, réunis à Londres, ont prononcé la déclaration suivante:«[...] Nous nous engageons à soutenir les personnes éprouvées par la crise en créant des possibilités d'emploi et en prenant des mesures de soutien du revenu. Nous instituerons un marché du travail juste et favorable à la famille, tant pour les femmes que pour les hommes. [...] Afin de soutenir l'emploi, nous stimulerons la croissance, investirons dans l'éducation et la formation, et aurons recours à des politiques dynamiques relatives au marché du travail orientées vers les plus vulnérables. Nous demandons à l'OIT, en collaboration avec d'autres organismes compétents, d'évaluer les mesures déjà prises et celles qui devront être appliquées dans le futur.»
40. Pour donner suite à cette demande, le BIT a préparé un rapport spécial pour le Sommet de Pittsburgh de septembre 2009⁴⁰. Le Directeur général a été invité au Sommet de Pittsburgh et des fonctionnaires du BIT ont participé aux réunions préparatoires. La déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement comportait un chapitre important sur le thème Placer l'emploi de qualité au cœur de la reprise. Dans ce document, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à «mettre en œuvre des plans de relance qui soutiennent le travail décent, contribuent à préserver les emplois existants et donnent la priorité à la croissance de l'emploi» et prennent acte du fait que le Secrétaire d'Etat américain au Travail a été chargé «d'inviter [les] ministres de l'Emploi et du Travail à constituer un groupe de travail dès le début de 2010». Les ministres ont été chargés «d'évaluer les évolutions de la situation de l'emploi, d'étudier les rapports du BIT et d'autres organisations sur l'impact des mesures que nous avons adoptées, de nous faire savoir si de nouvelles mesures sont souhaitables et d'étudier des politiques à moyen terme en matière d'emploi et de développement des compétences, des programmes de protection sociale et les bonnes pratiques garantissant que les travailleurs seront formés pour tirer bénéfice des avancées de la science et de la technologie»⁴¹.
41. Comme cela est indiqué au paragraphe 3 ci-dessus, les ministres de l'Emploi et du Travail du G20 se sont réunis à Washington en avril 2010 et ont travaillé sur la base des nombreux documents de référence préparés par le BIT. Dans leur déclaration, les chefs d'Etat et de gouvernement du Sommet de Toronto ont salué les recommandations des ministres du

³⁷ Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du G20 au Sommet sur les marchés financiers et l'économie mondiale, Washington, DC, 15 novembre 2008, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx/.

³⁸ Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du G20 sur la mise à disposition de ressources par l'intermédiaire des institutions financières internationales, Londres, 2 avril 2009, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx/.

³⁹ Voir le site de la Conférence du G20 sur l'emploi (Londres) – Rapport du président, <http://www.ioe-emp.org/en/global-jobs-crisis/g-8-and-g-20/index.html>.

⁴⁰ BIT: *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi. Etude des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par les pays en réponse à la crise économique mondiale*, rapport du BIT au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du G20, Pittsburgh, 24-25 sept. 2009.

⁴¹ Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement: Sommet de Pittsburgh, 24-25 sept. 2009, paragr. 43 et 47, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx.

Travail et de l'Emploi, ainsi que la stratégie de formation élaborée par le BIT en collaboration avec l'OCDE.

42. Au Sommet de juin 2010 à Toronto, les participants ont longuement abordé la question du calendrier, de l'ampleur et de la coordination nécessaire pour ménager la transition entre les mesures de relance et les stratégies de sortie de crise, et ont conclu ce qui suit: «Il est primordial d'enraciner solidement la reprise. Pour cela, nous devons aller jusqu'au bout de nos plans de stimulation actuels, tout en travaillant à instaurer les conditions propices à une demande privée robuste. En même temps, les récents événements mettent en lumière l'importance de la viabilité des finances publiques ainsi que la nécessité d'assurer celle-ci en instaurant dans nos pays des mesures crédibles, propices à la croissance et mises en œuvre dans le bon ordre, en tenant compte de la situation particulière de chaque pays ⁴².»
43. Le Sommet de Toronto s'est appuyé sur les résultats de la première phase d'un processus d'évaluation réciproque mis au point lors de la réunion des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales des pays du G20 en novembre 2009 au Royaume-Uni, qui a été qualifié de «... moyen par lequel nous atteindrons nos objectifs communs, car il permettra l'évaluation de la cohérence collective de nos mesures stratégiques et renforcera nos cadres de politique» ⁴³. Ce processus d'évaluation réciproque a «initié un nouveau processus consultatif d'évaluation mutuelle afin d'évaluer si nos politiques permettront collectivement d'atteindre les objectifs dont nous sommes convenus» ⁴⁴. Les ministres ont en outre reconnu ce qui suit: «nous serons aidés dans notre évaluation par les analyses du FMI et de la Banque mondiale et par l'apport, en tant que de besoin, d'autres organisations internationales, y compris le CSF, l'OCDE, les banques multilatérales de développement, le BIT, l'OMC et la CNUCED» ⁴⁵. Le processus devait se dérouler selon un calendrier précis s'appuyant, premièrement, sur un inventaire des stratégies politiques nationales et régionales et des programmes et des projections; deuxièmement, sur une évaluation, reposant sur les analyses du FMI et de la Banque mondiale, de la cohérence d'ensemble des politiques nationales et régionales avec les objectifs communs, en tenant compte des modalités institutionnelles; troisièmement, sur l'élaboration d'un ensemble de mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés à soumettre aux chefs d'Etat et de gouvernement au sommet de juin 2010; et, quatrièmement, sur l'évaluation mutuelle, qu'il faudra affiner, et l'élaboration de recommandations de politique générale plus spécifiques à l'intention des chefs d'Etat et de gouvernement pour leur sommet en novembre 2010.
44. Les ministres des Finances jouent un rôle très important dans le processus du G20 et ont eu une grande influence sur l'élaboration de la Déclaration de Toronto. Le G20 est un processus intergouvernemental qui ne possède pas de secrétariat; les gouvernements hôtes jouent donc un rôle central dans l'élaboration du programme de travail bien qu'ils comptent, certes, sur l'appui des organisations internationales, en particulier du FMI. Le BIT a contribué à la préparation des rapports destinés aux ministres et s'est entretenu à plusieurs reprises avec les responsables du FMI. Toutefois, à ce jour, les thèmes de

⁴² Déclaration du Sommet du G20 à Toronto, 26-27 juin 2010, préambule, paragr. 4, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx.

⁴³ *Ibid.*, paragr. 8. Les ministres des Finances ont mis au point un cadre en vue d'atteindre une croissance forte, durable et équilibrée. Ce cadre a donné lieu à un «processus d'évaluation réciproque» au moyen duquel les Etats du G20 évaluent leurs politiques par rapport aux objectifs convenus et déterminent si des modifications s'imposent.

⁴⁴ Communiqué, Réunion des ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales du G20, Royaume-Uni, 7 nov. 2009, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx.

⁴⁵ *Ibid.*

l'emploi, du marché du travail et de la protection sociale ont été plus ou moins considérés comme des enjeux périphériques par rapport aux sujets centraux que sont la réforme financière et la politique budgétaire. Dans le contexte actuel – reprise mitigée et emploi qui stagne –, la question de l'emploi retiendra peut-être davantage l'attention à l'avenir.

45. Lors de la préparation du Sommet de Séoul, il s'est avéré de plus en plus difficile de préserver le consensus qui avait été atteint au sujet de la ligne d'action coordonnée arrêtée un an avant à Pittsburgh. L'économie mondiale connaissant une reprise contrastée, il est nécessaire de mettre en place des politiques synergiques mais plus diversifiées. Ceci est rendu d'autant plus difficile par les tensions au sujet des taux de change et de la politique budgétaire et monétaire. La tension politique sous-jacente dans de nombreux pays, qui s'explique par une faible création d'emplois donnant lieu à un chômage élevé et à une augmentation du travail informel, ce à quoi s'ajoute une compression continue des salaires, contribue à créer un climat de pression dans les négociations internationales. La reprise mitigée risque de faire resurgir des problèmes non résolus dans le système financier, ce qui augmente encore les risques d'échec des négociations.
46. Il n'a jamais été aussi impératif, ni aussi difficile, d'assurer la cohérence des politiques.

Questions clés relatives à l'élaboration d'un cadre pour la cohérence des politiques

47. La progression rapide des efforts de coordination des politiques au niveau international auxquels l'OIT est désormais très étroitement associée soulèvent des questions d'ordre stratégique pour elle-même, pour ses mandants et pour ses partenaires. On en citera quatre parmi les plus importantes et les plus complexes:
- Comment remédier aux déséquilibres des marchés du travail qui alimentent d'autres déséquilibres au niveau international tout en améliorant le dialogue entre, d'une part, les décideurs chargés des questions sociales et de l'emploi et, d'autre part, ceux qui sont chargés des questions monétaires, budgétaires et financières?
 - Faut-il adapter ou modifier les mécanismes mondiaux de gouvernance économique et sociale pour tenir compte des bouleversements de l'économie internationale et de l'évolution de la situation politique et faut-il accorder, dans la recherche d'une cohérence des politiques, une plus large place aux politiques sociales et de l'emploi?
 - Comment accroître la cohérence des décisions prises à l'échelle nationale et faire en sorte qu'elles s'articulent mieux entre elles et avec les mécanismes assurant la cohérence des politiques au niveau international?
 - Peut-on définir un cadre dans lequel inscrire la participation de l'OIT à ces différents processus sur la base de textes fondamentaux tels que le Pacte mondial pour l'emploi et la Déclaration sur la justice sociale, en vue de guider les mandants pour qu'ils favorisent la cohérence des politiques en faveur du travail décent ainsi que de renforcer le rôle de l'Organisation et la visibilité de ses domaines d'action au sein des instances internationales qui œuvrent en faveur de la cohérence des politiques?

Corriger les déséquilibres du marché du travail

48. Un des principaux objectifs de la cohérence des politiques est de corriger certains des déséquilibres qui sont apparus dans les marchés du travail et qui ont alimenté la crise. Dans un grand nombre de pays, la part des salaires dans le revenu national a diminué et les inégalités de revenus se sont creusées, ce qui a eu pour effet de ralentir la consommation

qui est le principal moteur de la croissance. Pour redresser la situation, certains pays ont choisi de développer leurs exportations et d'autres ont choisi de soutenir le pouvoir d'achat des ménages en facilitant l'accès au crédit. La crise financière et la récession qui en a résulté dans les pays industrialisés se sont propagées dans le monde entier en 2009, principalement en raison d'une forte contraction des échanges. La reprise de 2010 a été inégale et peu dynamique, donnant à penser que les difficultés du marché du travail pourraient se prolonger et provoquer un nouveau ralentissement de la croissance qui aggraverait les problèmes sociaux et la pauvreté. De plus, les déséquilibres internationaux restent importants.

49. Les politiques sociales et de l'emploi et les institutions chargées de les appliquer peuvent améliorer les résultats du marché du travail et remédier aux déséquilibres sous-jacents, surtout si elles sont soutenues par des outils macroéconomiques financiers, monétaires et budgétaires bien établis qu'elles s'emploient elles-mêmes à renforcer. Ces questions ont été largement abordées pendant la Conférence d'Oslo (FMI/OIT) et dans le cadre des activités de suivi que les Directeurs généraux du FMI et du BIT ont décidé de mettre en place ensemble. Elles occupent également une place centrale dans les discussions nationales sur les approches cohérentes permettant d'assurer une croissance forte, durable et équilibrée. Des processus similaires de dialogue au sein de l'OIT entre, d'une part, les ministres de l'emploi et des affaires sociales et les organisations d'employeurs et de travailleurs et, d'autre part, les ministères de l'économie pourraient contribuer à donner davantage de poids aux politiques de l'emploi et aux politiques sociales dans la formulation des stratégies nationales.
50. Pour parvenir à cet équilibre, tous les pays, qu'ils soient déficitaires ou excédentaires, devront réorienter leurs politiques pour soutenir l'investissement et créer des emplois productifs tout en augmentant largement les salaires et les revenus des ménages. Cela signifie qu'ils devront mettre au point des mécanismes pour garantir la hausse de la productivité et une large redistribution de ses dividendes par le biais de salaires plus élevés et d'une couverture sociale élargie. Pour obtenir une croissance et des emplois durables et renforcer à long terme la cohésion sociale, il faudra obligatoirement appliquer des politiques macroéconomiques, des politiques de l'emploi et des politiques sociales bien conçues et compatibles entre elles. La promotion de stratégies de croissance riche en emplois suppose de renforcer les institutions du marché du travail pour répondre à trois priorités interdépendantes:
- améliorer les mécanismes de fixation des salaires en vue d'assurer l'élévation du niveau de vie et du pouvoir d'achat des ménages;
 - promouvoir la croissance de la productivité en favorisant la mobilité des travailleurs ainsi que l'essor des microentreprises et des petites entreprises;
 - réduire les inégalités de revenus grâce à des marchés du travail plus ouverts et des régimes de protection sociale plus résistants.
51. La capacité d'adaptation et l'efficacité des institutions du marché du travail dépendent dans une grande mesure de l'appui que leur apportent tous les acteurs du monde du travail. L'équité revêt une grande importance, surtout en cette période où beaucoup estiment que leurs conditions de vie se sont dégradées et qu'ils ne sont en rien responsables de cette situation. Des institutions du marché du travail solides permettent de maintenir un juste équilibre entre politiques de l'emploi et politiques sociales et de rectifier rapidement les erreurs éventuelles. La participation active d'organisations de travailleurs et d'employeurs représentatives, dans le cadre des instances de dialogue social et sur la base des principes et droits fondamentaux au travail, permet de bien évaluer les effets réels des politiques sur le terrain et d'assurer que les principaux acteurs du marché du travail sont activement

impliqués dans leur mise en œuvre. De plus en plus, les décisions nationales concernant les institutions du marché du travail sont prises en s'inspirant de l'expérience d'autres pays et des normes internationales du travail. Des institutions du marché du travail fortes et efficaces peuvent apporter une contribution substantielle aux efforts déployés à l'échelle internationale pour instaurer une croissance et un développement durables. Bien que leurs institutions du marché du travail aient chacune une histoire et des caractéristiques propres, les pays sont confrontés aux mêmes difficultés lorsqu'ils doivent mettre au point des politiques de création d'emplois décents pour tous.

52. Un consensus se dégage actuellement en faveur de la coordination des mesures visant à donner la priorité à la croissance de l'emploi et au travail décent, parce que l'on sait qu'une croissance forte et soutenue des emplois et des revenus des ménages dans plusieurs pays à la fois stimulera la demande mondiale et créera encore davantage d'emplois. Des recherches plus poussées sont toutefois nécessaires pour mieux comprendre la manière dont l'emploi, l'investissement et la croissance interagissent dans une économie mondiale de plus en plus interdépendante. C'est pourquoi le BIT intensifie ses travaux dans ce domaine et renforce sa collaboration avec d'autres institutions internationales. Après la Conférence d'Oslo, le BIT et le FMI prévoient de travailler conjointement à la mise au point de politiques promouvant une croissance génératrice d'emplois et d'un socle minimal de protection sociale ciblant les personnes vivant dans la pauvreté ou la précarité.

Adapter et réformer les mécanismes de la gouvernance sociale et économique mondiale

53. Parallèlement aux discussions internationales de plus en plus poussées qui se tiennent sur la cohérence et la coordination des politiques, le débat sur l'efficacité des mécanismes mondiaux de gouvernance économique et sociale s'est intensifié. Si des organismes de taille réduite sont souhaitables dans la mesure où ils permettent aux dirigeants politiques qui en font partie de prendre des engagements collectifs et d'en assurer le respect, ils présentent cependant l'inconvénient d'empêcher un grand nombre d'autres dirigeants d'avoir un droit de regard sur des décisions qui les concernent.
54. Le Conseil économique et social (ECOSOC), qui est un organisme plus petit que l'Assemblée générale, est néanmoins saisi d'un énorme volume de rapports et de décisions couvrant des domaines très divers. Il est parvenu, après un processus de réforme long et difficile, à améliorer ses procédures internes en se dotant d'un segment ministériel de haut niveau qui renforce le poids politique de ses décisions. Pourtant, malgré le rôle central qu'il joue dans les mécanismes conventionnels visant à assurer la cohérence des politiques, il n'exerce toujours pas d'influence réelle sur les Etats membres.
55. Le G20 reste un organisme ad hoc qui n'a pas été établi par traité et qui n'entretient pas de rapports institutionnalisés avec les Nations Unies. Néanmoins, il réunit régulièrement les chefs d'Etat et de gouvernement, les ministres des Finances et, du moins en 2010, les ministres du travail et de l'emploi des économies les plus puissantes à l'échelle du système. Il a remplacé le G7-G8 en tant que mécanisme préféré de coordination des grandes économies. Bien qu'il n'ait pas de secrétariat permanent et soit présidé par le pays qui l'organise, le G20 a établi un processus d'évaluation mutuelle qui pourrait l'amener à faire pression sur ses membres pour qu'ils respectent à l'échelle nationale les engagements pris à l'échelle internationale. Bien qu'au Sommet de Pittsburgh où ce processus a été mis en place les chefs d'Etat et de gouvernement aient souligné dans leur déclaration commune l'urgente nécessité de s'attaquer à la crise de l'emploi, les politiques sociales et de l'emploi ne sont pas encore suffisamment prises en compte dans le cadre du G20.
56. Dans une certaine mesure, le G20 examine des questions qui devraient, en principe, être traitées par le Comité monétaire et financier international ou par le Comité du

développement de la Banque mondiale et du FMI. Cependant, en raison d'un débat de longue date sur la représentation des pays au sein de ces organes, qui se poursuivait encore au moment de la rédaction du présent document, le mécanisme ad hoc du G20 a permis d'intégrer plus rapidement que les institutions formelles les puissances économiques émergentes dans les processus de prise de décisions. Il ne demeure pas moins que beaucoup de décisions adoptées dans le cadre du G20 doivent être mises en œuvre par le FMI et la Banque mondiale.

57. Reprenant la proposition de la Chancelière allemande, Angela Merkel, relative à l'élaboration d'une charte pour une gouvernance économique durable, les dirigeants du G20 réunis à Pittsburgh ont affirmé dans leur déclaration commune qu'ils adoptaient «les principes essentiels d'une activité économique durable». Ils ont notamment déclaré qu'ils avaient «la responsabilité de mettre en place une architecture économique et financière internationale qui prenne en compte les mutations de l'économie mondiale et les nouveaux défis de la mondialisation». Ils ont également souligné qu'ils avaient «la responsabilité d'investir dans les ressources humaines en assurant l'éducation, la formation professionnelle, des conditions de travail décentes, une aide aux soins médicaux et un système de protection sociale, ainsi que de lutter contre la pauvreté, la discrimination et toutes les formes d'exclusion sociale». A l'invitation d'Angela Merkel, le Directeur général du BIT a participé avec les dirigeants des principaux organismes économiques internationaux à plusieurs réunions portant sur des questions relatives à la cohérence des politiques.
58. Comme il a été indiqué plus haut, l'OIT participe activement aux mécanismes permettant d'assurer la cohérence des activités des Nations Unies ainsi qu'au G20. Le Pacte mondial pour l'emploi conçu par la Conférence internationale du Travail a été approuvé tant par le Conseil économique et social que par le G20. Le Conseil d'administration est régulièrement informé des travaux de ces organismes et des efforts visant à promouvoir des politiques cohérentes favorisant ce que l'on pourrait appeler une sortie de crise par le «travail décent». La Déclaration sur la justice sociale est d'une manière générale reconnue comme étant la réponse de l'OIT à la nécessité d'adapter et de réformer les mécanismes de gouvernance pour leur permettre de relever les nouveaux défis de la mondialisation. Elle traite essentiellement du renforcement «de la capacité [de l'Organisation] d'aider ses Membres dans leurs efforts pour atteindre les objectifs de l'OIT dans le contexte de la mondialisation». En outre, elle engage l'OIT à inviter des organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes à promouvoir le travail décent, étant entendu que chacune aura la maîtrise totale de son mandat. De plus, elle souligne qu'il incombe à l'OIT d'évaluer les répercussions sur l'emploi de la politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers, ce qu'elle fait dans le cadre de beaucoup d'activités décrites plus haut.

Relier les mécanismes nationaux et internationaux favorisant la cohérence des politiques

59. Une plus grande interdépendance économique signifie que les choix politiques d'un pays ont des répercussions sur les autres pays, en particulier lorsqu'il s'agit des choix politiques des grandes puissances économiques. Les mécanismes internationaux de coopération offrent un cadre permettant aux pays d'influer sur les décisions des autres et, si possible, de parvenir à un consensus mondial bénéficiant à tous. Cependant, les gouvernements ont, d'abord et avant tout, une responsabilité sur le plan national. Le problème complexe de la coordination des mesures à prendre pour sortir d'une récession mondiale qui a touché les pays de manière inégale a accentué la difficulté de concilier les engagements internationaux et nationaux, à laquelle sont confrontés de nombreux gouvernements. Cette difficulté est encore plus grande lorsque des pressions internationales s'exercent pour demander un changement des politiques budgétaires, étant donné que les décisions

concernant la fiscalité et les dépenses publiques sont au cœur de la responsabilité démocratique. Logiquement, la meilleure stratégie à adopter sur le plan international pourrait consister à augmenter les dépenses et/ou à baisser les impôts afin de stimuler la croissance; cependant, les dispositions internationales actuelles touchent beaucoup plus durement les pays ayant un important déficit budgétaire que ceux ayant un excédent ou un léger déficit.

- 60.** Des questions similaires d'autonomie des politiques, par opposition à la coopération en matière de politique, se posent dans de nombreux autres domaines et ont pris une importance particulière pendant et après la crise. La réglementation financière, par exemple, nécessite que les autorités nationales qui ont légalement le pouvoir d'imposer des règles aux banques et aux autres institutions financières suivent des principes et des pratiques compatibles avec ceux qu'appliquent les centres financiers concurrents⁴⁶. La gestion des taux de change est un sujet qui suscite de vives tensions, en particulier parce que de nombreux pays considèrent la hausse des exportations, et donc la dévaluation, comme un moyen de rétablir la croissance et de créer des emplois.
- 61.** Dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi, un certain nombre de questions liées aux perspectives de croissance se posent de plus en plus fréquemment; elles portent notamment sur l'équilibre à trouver dans la législation entre sécurité de l'emploi et flexibilité, le niveau de couverture sociale et les mécanismes de détermination des conditions et des salaires. Le BIT est relativement bien placé pour avancer sur ces questions souvent complexes et litigieuses, parce que son système de normes internationales du travail, établi depuis longtemps, s'appuie sur des principes largement reconnus. Néanmoins, beaucoup de normes internationales du travail contiennent des clauses de souplesse qui offrent des possibilités de choix dans l'application des principes. Pour l'OIT, la promotion des consultations et du dialogue tripartites est la meilleure façon d'aller de l'avant dans ces prises de décisions. De plus en plus souvent, les mécanismes tripartites nationaux doivent donc tenir compte des pressions internationales exercées par le marché – résultant, par exemple, d'une perte de compétitivité, d'une dépréciation de la monnaie ou d'une fuite des capitaux – ou par des organisations internationales comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou l'Union européenne, dans le cas d'Etats membres de l'UE.
- 62.** Le potentiel du tripartisme, dans ses multiples formes, en tant que mécanisme d'aide à l'élaboration de politiques plus cohérentes dans un monde de plus en plus interdépendant, est mis en évidence dans la Déclaration sur la justice sociale: «Convaincue que dans un contexte mondial marqué par une interdépendance et une complexité croissantes ainsi que par l'internationalisation de la production [...] le dialogue social et la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs aux plans national et international sont, aujourd'hui, encore plus pertinents pour parvenir à des solutions et pour renforcer la cohésion sociale et l'Etat de droit, entre autres moyens par le biais des normes internationales du travail.» Dans le suivi de la Déclaration, l'accent est mis sur la promotion des normes les plus importantes du point de vue de la gouvernance, comme la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.
- 63.** Le rôle des organes tripartites nationaux pourrait être renforcé, s'il y a lieu, afin que le développement socio-économique national fasse partie de leur programme, en prenant notamment en considération les facteurs internationaux et les contributions des gouvernements aux discussions et décisions internationales. Inversement, lorsque les engagements internationaux nécessitent un suivi sur le plan national, les organes tripartites

⁴⁶ Bâle III, voir <http://www.bis.org/press/p100912.htm>.

peuvent être un important moyen de communication pour les principaux acteurs de l'économie réelle – organisations d'employeurs et de travailleurs et ministères de l'emploi, du travail et des affaires sociales. La participation d'autres ministères, notamment ceux qui s'occupent directement des affaires économiques internationales, peut aussi faciliter une convergence des actions aux niveaux national et international.

64. Dans les pays où l'aide internationale au développement joue un rôle important en soutenant les politiques nationales, l'engagement des partenaires sociaux dans des mécanismes tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, renforcé aujourd'hui par le Cadre d'accélération des OMD, est un moyen essentiel, souvent négligé, d'améliorer la cohérence des politiques. L'OIT s'efforce de soutenir ce processus en associant ses programmes par pays de promotion du travail décent à de tels cadres. A cet égard, le guide du CCS intitulé *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent* aide les institutions partenaires et les mandants de l'OIT à déterminer et à exploiter les possibilités d'améliorer la cohérence des politiques. Pour accentuer les efforts visant à atteindre les OMD, les mandants de l'OIT devront s'engager plus étroitement pour faire en sorte que la promotion du travail décent, en tant que moyen de réduction de la pauvreté, soit une question prioritaire dans les stratégies de développement. Les analyses de la situation nationale dans les initiatives de suivi du Pacte mondial pour l'emploi offrent des possibilités similaires de faciliter la cohérence des politiques au niveau national et avec les partenaires internationaux.
65. Promouvoir le tripartisme afin de renforcer la cohérence des politiques pourrait aider l'OIT et ses mandants à traiter des problèmes que la crise actuelle ne fait qu'aggraver, dans un monde interdépendant sur le plan économique. Dans son annexe sur le suivi, la Déclaration envisage des moyens d'échanger des expériences tripartites nationales et de renforcer les capacités. Les mesures appropriées «pourront comprendre le partage tripartite des expériences et des bonnes pratiques aux niveaux international, régional et national, dans le cadre: i) d'études réalisées de manière ad hoc et sur la base d'une coopération volontaire des gouvernements et des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs dans les pays concernés; ou ii) d'autres types d'arrangements, tels que des examens par les pairs, que les Membres intéressés pourraient souhaiter établir ou auxquels ils seraient disposés à participer à titre volontaire.»
66. La crise a montré l'importance pour les mandants d'avoir des informations à jour et de qualité sur une base comparable au niveau international, notamment en ce qui concerne l'évolution des politiques. Elle a également révélé que les mandants sont disposés à mettre en commun leur expérience et à l'évaluer mutuellement.

Éléments d'un cadre possible pour promouvoir la cohérence des politiques en faveur du travail décent

67. Compte tenu de ce qui précède, l'OIT et ses mandants participeront de plus en plus, dans le futur, aux discussions et décisions nationales et internationales sur la promotion de politiques cohérentes en faveur du travail décent. A certains égards, les cadres évoluent, mais de manière inégale et non coordonnée. L'OIT et ses mandants, en raison notamment de la préoccupation que suscite la crise de l'emploi dans le monde et de la lenteur attendue de la reprise sur les marchés du travail, font partie de ce processus d'évolution et ont une incidence sur les orientations politiques. Néanmoins, d'énormes difficultés subsistent et, pour avancer, il conviendrait de définir les caractéristiques d'un cadre possible qui comporte différents aspects:
- les cadres nationaux pour la cohérence des politiques pourraient être renforcés, et un tripartisme plus efficace offre d'importantes possibilités à cet égard;

- la cohérence des politiques au niveau international est également essentielle et nécessite un dialogue plus intense, notamment entre l'OIT et les institutions économiques et de développement;
 - les liens entre les mécanismes nationaux et internationaux visant à favoriser la cohérence des politiques pourraient prendre de plus en plus d'importance dans la mise en œuvre d'une stratégie coordonnée de reprise.
- 68.** Pour l'OIT et ses mandants, la cohérence des politiques pourrait être fondée sur les domaines d'action suivants:
- améliorer les mécanismes de partage des connaissances afin que les mandants et d'autres intéressés puissent disposer d'informations fiables et à jour, en particulier sur l'évolution des politiques;
 - approfondir les travaux de recherche et d'analyse sur les processus et les politiques de croissance et de développement ainsi que sur leur incidence sur le travail décent, en examinant en particulier comment les institutions du marché du travail et les résultats dans ce domaine peuvent soutenir une croissance forte, durable et équilibrée;
 - élargir le dialogue en y associant des organisations compétentes dans d'autres domaines;
 - intégrer l'objectif du travail décent dans les stratégies;
 - participer à des mécanismes de cohérence des politiques qui contribuent à la concrétisation du travail décent.
- 69.** Une démarche logique pour l'OIT consisterait à définir en quoi le tripartisme pourrait contribuer à l'amélioration de la cohérence des politiques au niveau national, même si cela suppose d'appréhender des formes multiples de tripartisme. L'Organisation ne pourrait pas, bien entendu, déterminer elle-même la forme précise de ses partenariats internationaux, car cela nécessitera un dialogue et des négociations; néanmoins, les objectifs généraux sont relativement clairs dans la Déclaration sur la justice sociale. En ce qui concerne les liens entre les initiatives déployées sur le plan national et celles déployées sur le plan international pour promouvoir la cohérence des politiques, le BIT pourrait aider les mandants à mieux se relier aux politiques ou institutions internationales. En fait, c'est un élément important de l'action que mène le BIT, par exemple pour promouvoir le dialogue entre les organisations internationales d'aide au développement et les mandants tripartites nationaux. Aux fins de l'établissement d'un cadre pour le travail décent incorporant les domaines d'action et les aspects de la cohérence des politiques, il faudra éventuellement traiter certains aspects séparément.
- 70.** Le Conseil d'administration est invité, par le biais du présent document soumis à la demande de la Conférence, à étudier les formes possibles d'un cadre favorisant la cohérence des politiques. D'après l'examen précédent de l'expérience du BIT dans la promotion de la cohérence des politiques, plusieurs modalités sont envisageables:
- définir un cadre permettant au Conseil d'administration d'examiner régulièrement les différents aspects et éléments de la cohérence des politiques. Celui-ci pourrait comprendre la discussion des examens de la situation des pays au regard du travail décent ou des pactes nationaux pour l'emploi, afin de mieux cerner les moyens de parvenir à une meilleure cohérence des politiques. Les rapports sur la participation de l'OIT aux mécanismes internationaux peuvent aussi aider à déterminer la forme que pourrait prendre un cadre pour la cohérence des politiques au niveau international;

- élaborer une déclaration axée sur les politiques exposant la manière dont l'OIT conçoit les liens entre l'Agenda du travail décent et d'autres domaines d'action essentiels;
- élaborer une déclaration mettant davantage l'accent sur les dispositions institutionnelles relatives à la cohérence des politiques et leur évolution possible aux niveaux national et international;
- établir un instrument, par exemple une recommandation, en vertu duquel les mandats s'engageraient à agir pour promouvoir la cohérence des politiques en faveur du travail décent⁴⁷;
- élaborer une déclaration énonçant les objectifs globaux de l'OIT visant à promouvoir la cohérence des politiques aux niveaux national et international, ainsi qu'une stratégie en vue de les atteindre d'ici à la fin de la période visée par le cadre stratégique (2010-2015).

71. Il va sans dire que ces options ne s'excluent pas mutuellement; toutes devraient s'appuyer sur l'expérience acquise par le BIT pour ce qui est de renforcer la cohérence des politiques au regard de l'objectif du travail décent pour tous, en particulier pour faire face à la crise. La fluidité exceptionnelle des discussions en cours sur la cohérence des politiques est aussi un facteur que le Conseil d'administration voudra sans doute prendre en considération. Comme indiqué dans le présent document, le deuxième semestre de 2010 est une étape décisive pour la coordination des politiques aux fins d'une croissance mondiale forte, durable et équilibrée.

72. Le groupe de travail est invité à:

- a) examiner l'expérience récemment acquise par l'OIT, y compris ses discussions avec les institutions internationales compétentes, dans la promotion d'une approche assurant la cohérence des politiques au niveau international, en vue de forger une reprise riche en emplois et une croissance forte, durable et équilibrée;
- b) déterminer si cette expérience fournit les éléments d'un cadre possible pour la cohérence des politiques de promotion du travail décent.

Genève, le 3 novembre 2010

Document soumis pour discussion et orientation

⁴⁷ Document GB.309/2/1.