



Conseil d'administration

312^e session, Genève, novembre 2011

GB.312/HL/1

Section de haut niveau
Segment d'orientation stratégique

HL

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Cohérence des politiques dans le système multilatéral

Aperçu

Résumé

Le présent document définit le cadre dans lequel l'OIT pourra contribuer à renforcer le débat d'orientation, la coordination et la cohérence nécessaires au sein du système multilatéral. Il s'agit par là même d'améliorer les possibilités de travail décent dans une économie mondiale marquée par la diversité mais aussi par l'interdépendance et où la reprise est fragile et variable au lendemain de la crise.

Incidences sur le plan des politiques

Le présent document suggère des solutions pour renforcer le dialogue et les partenariats au sein du système multilatéral.

Incidences juridiques

L'élargissement des accords de partenariat avec d'autres organisations internationales figure notamment au nombre des mesures suggérées.

Incidences financières

Oui, dans le cadre des crédits prévus pour la cohérence des politiques dans le budget pour 2012-13.

Décision demandée

Paragraphe 20.

Suivi nécessaire

Oui, en fonction de la décision du Conseil d'administration.

Unité auteur

Département de l'intégration des politiques (INTEGRATION).

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

GB.309/17; GB.309/WP/SDG/1.

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

Pacte mondial pour l'emploi, 2009.

Introduction

1. La concrétisation du travail décent et du plein emploi productif, objectif fixé par l'OIT et largement soutenu par les Nations Unies, les organisations internationales et de nombreuses conférences, passe nécessairement par l'application cohérente d'un ensemble de politiques économiques, sociales et environnementales aux niveaux national, régional et mondial.
2. Le présent document définit le cadre dans lequel l'OIT pourra contribuer à renforcer le débat d'orientation, la coordination et la cohérence nécessaires au sein du système multilatéral. Il s'agit par là même d'améliorer les possibilités de travail décent dans une économie mondiale marquée par la diversité mais aussi par l'interdépendance et où la reprise est fragile et variable au lendemain de la crise.
3. A la clôture de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail, la déclaration suivante a été faite:

Nous, bureau de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail, notons le large degré de convergence exprimé entre les mandants sur l'importance stratégique de la cohérence des politiques. La nécessité d'une coopération accrue au sein du système multilatéral et d'une contribution de l'OIT aux débats sur la cohérence des politiques est le facteur déterminant qui relève de son mandat.

Nous suggérons que le Conseil d'administration du BIT inscrive à l'ordre du jour de sa session de novembre 2011 une discussion substantielle sur la cohérence des politiques au sein du système multilatéral et le rôle de l'Organisation internationale du Travail.

Nous notons qu'un fort degré de consensus a déjà été exprimé par la Conférence, notamment à travers la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, le Pacte mondial pour l'emploi de 2009 et les conclusions de la discussion récurrente sur l'emploi de la Conférence internationale du Travail de 2010.

Nous sommes convaincus qu'un débat au sein du Conseil d'administration serait une contribution utile aux discussions en cours. Ce débat donnerait une orientation tripartite claire au Bureau sur la manière de traiter plus généralement de la cohérence des politiques comme d'un outil destiné à faire avancer le mandat de l'OIT et pourrait exprimer et examiner les moyens de renforcer les partenariats dans ce domaine avec les organisations compétentes en vue de promouvoir le travail décent et le plein emploi productif¹.

4. En novembre 2010, le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation a mené une discussion approfondie sur la «cohérence des politiques au profit d'une croissance forte, durable et équilibrée»². Dans son résumé des débats, le président du groupe de travail a fait observer que «[p]lusieurs intervenants ont considéré qu'il convenait de prendre pour point de départ de la réflexion ... 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»³. Le document de travail examiné commençait par analyser la riposte énergique et cohérente de l'OIT et de ses mandants à la crise mondiale de l'emploi fondée sur le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence

¹ BIT: *Compte rendu provisoire* n° 32, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011, p. 19.

² Document GB.309/WP/SDG/1.

³ Document GB.309/17, paragr. 17.

internationale du Travail en 2009, et la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008. Il donnait ensuite un aperçu de la participation de l'OIT à plusieurs initiatives 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. Enfin, à partir de cette expérience, le document proposait des éléments susceptibles de 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 à la session de 2010.

5. Depuis l'élaboration du document examiné en novembre 2010, l'OIT et ses mandants ont continué de participer à d'autres activités d'organismes et processus du système multilatéral. En avril 2011, un nouveau protocole d'accord a été signé avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour intensifier et renforcer la collaboration afin de tirer parti des complémentarités tout en évitant les doubles emplois et les redondances inutiles. L'OIT a participé à plusieurs réunions préparatoires dans le cadre du G20, notamment à la conférence de haut niveau tenue le 23 mai à Paris sur le thème «Renforcer la cohérence pour améliorer la dimension sociale de la mondialisation». En juillet, le Conseil économique et social des Nations Unies a adopté une résolution intitulée «*Surmonter la crise financière et économique mondiale: Un Pacte mondial pour l'emploi*», par laquelle il «[e]ncourage le Comité de haut niveau sur les programmes [HLCP] du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination [CCS] à réfléchir à de nouvelles mesures susceptibles de renforcer à l'échelle du système la cohérence des politiques suivies aux fins de la création d'emplois décents et d'une croissance durable, partagée et équitable»⁴. Au titre du suivi des travaux de la Conférence d'Oslo, l'OIT continue de travailler avec les mandants et le Fonds monétaire international (FMI) pour faciliter le dialogue social en Bulgarie, en République dominicaine, en Roumanie et en Zambie.

L'objectif de la cohérence des politiques

6. Pour l'OIT, l'objectif de la cohérence des politiques est d'élaborer et de renforcer des politiques économiques et sociales complémentaires qui font progresser la justice sociale par le travail décent, à l'échelle tant des pays que de la planète. La mondialisation tend à laisser de côté la dimension sociale. La cohérence des politiques est l'un des moyens qui existent pour renforcer cette dimension en faisant en sorte que les mesures favorables à la croissance économique encouragent également la croissance de l'emploi productif, l'élargissement de la protection sociale et le renforcement de la cohésion sociale. Reposant sur les principes et droits fondamentaux au travail, les mécanismes du dialogue social et de la fixation des salaires sont des moyens établis pour améliorer les conditions de vie et le pouvoir d'achat des ménages qui travaillent. La croissance de la productivité des petites entreprises en est un autre. Cette question requiert une attention aux niveaux national et mondial.
7. La concrétisation du travail décent et du plein emploi productif passe nécessairement par l'application cohérente d'un ensemble de politiques économiques, sociales et environnementales aux niveaux national, régional et mondial. La résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2010 rappelle l'importance de la

⁴ Document E/2011/L.21/Rev.1.

cohérence des politiques ⁵. La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, convoquée à l'initiative de l'OIT, a souligné l'importance que revêt la cohérence des politiques des diverses organisations internationales ⁶.

Des politiques cohérentes pour mettre fin à la crise et favoriser la relance

8. La crise a montré qu'il ne suffit pas de privilégier une intervention macroéconomique visant à maintenir l'inflation à un niveau faible et stable pour assurer une croissance forte et durable qui permet d'atténuer les inégalités et de réduire la pauvreté. Par conséquent, des objectifs et des instruments d'une plus vaste portée s'imposent.
9. Ce ferme plaidoyer pour davantage de convergence, de synergie et de cohérence des moyens d'action résulte d'un double constat: les mesures prises dans différents domaines interagissent fortement, et il est nécessaire d'exploiter ces interactions pour atteindre des objectifs stratégiques interdépendants. Avec l'intensification de la mondialisation, l'évolution technologique rapide et la forte interdépendance des économies, ces préoccupations gagnent de l'ampleur aux niveaux régional et mondial.
10. La reconnaissance de ces interactions et la volonté d'en tirer parti augmenteraient sensiblement les chances de parvenir à des objectifs stratégiques interdépendants, et ce aussi bien dans et entre les pays que dans et entre les institutions multilatérales qui accompagnent les pays dans leurs efforts.
11. Les grands domaines de politique générale interagissent. C'est par exemple le cas de la croissance de l'emploi et de la croissance économique, des dépenses sociales, de la politique budgétaire et du taux d'activité; des politiques commerciales et des politiques concernant les qualifications, le marché du travail et la protection sociale; des objectifs d'inflation et des mécanismes de négociation des salaires, etc. Une prise en compte plus efficace de ces interactions ne peut que renforcer la réalisation des objectifs stratégiques visés.
12. Les politiques adoptées par un pays peuvent avoir une incidence sur la capacité d'un autre à atteindre ses propres objectifs stratégiques. Il s'agit d'un fait reconnu par l'OIT il y a longtemps dans la réaffirmation que «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous» ⁷. Cela est particulièrement vrai pour les grands pays qui jouent un rôle systémique important dans l'économie mondiale. Les progrès de la mondialisation ont fortement accru l'interdépendance des politiques appliquées par les pays.
13. De même, l'action d'une institution multilatérale a une incidence sur celle des autres et, comme ces organisations ont toutes un mandat distinct, elles peuvent être amenées à donner aux pays des avis ou à y mener des actions qui se recoupent. Une synergie

⁵ «Nous demandons que l'action soit intensifiée à tous les niveaux en vue d'accroître la cohérence des politiques dans l'intérêt du développement. Nous affirmons que la réalisation des objectifs du Millénaire appelle l'adoption de politiques intégrées et complémentaires couvrant une multitude de questions d'ordre économique, social et environnemental dont dépend le développement durable» (Assemblée générale des Nations Unies: *Tenir les promesses: Unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement*, A/RES/65/1, 19 oct. 2010, paragr. 41).

⁶ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation: *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, Genève, BIT, 2004.

⁷ Déclaration de Philadelphie, I c).

renforcée des activités des institutions multilatérales aurait un plus grand impact et bénéficierait aux pays. Comme la Commission mondiale l'a reconnu, elles devraient toutes exécuter leur mandat dans la pratique de façon à ce que leurs membres ne se trouvent pas en contradiction avec des obligations qu'ils ont aussi contractées dans d'autres contextes internationaux⁸.

14. 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. La riposte à la crise proposée par l'OIT, fruit d'un vaste dialogue avec d'autres organismes internationaux dans le cadre des travaux qui ont conduit à l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi, en est un bon exemple. Non seulement le Pacte a été largement appuyé par un certain nombre de chefs d'Etat et de gouvernement participant au Sommet de l'OIT sur la crise mondiale de l'emploi, mais il a aussi par la suite été entériné par un grand nombre de réunions et d'organisations internationales diverses, notamment l'ECOSOC et le Sommet du G20 de Pittsburgh. La facilité avec laquelle le Pacte a reçu un appui à la fois rapide et étendu tient principalement 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.
15. Un autre exemple est la promotion de principes convenus à l'échelle internationale sur la question des entreprises multinationales, en particulier la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale. L'OIT et l'OCDE coopèrent pour promouvoir ces principes qui sont également reconnus dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.
16. Le suivi du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, la série de dialogues sur les politiques de haut niveau engagés par le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation et l'expérience récemment acquise par l'OIT en matière d'élaboration d'une réponse stratégique à la crise de l'emploi ouvrent un certain nombre de pistes vers les éléments d'un cadre envisageable pour la cohérence des politiques de promotion du travail décent.

Un cadre pour l'action de l'OIT en faveur d'une plus grande cohérence des politiques dans le système multilatéral

17. En matière de promotion du plein emploi productif et du travail décent, la cohérence des politiques peut être progressivement assurée en quatre étapes:
 - i) *Compatibilité des valeurs mutuelles*: Il existe une similitude entre les principes fondateurs et les buts des principales organisations internationales et, dans de nombreux cas, elles ont les mêmes objectifs, à savoir promouvoir une mondialisation fondée sur des valeurs⁹. Les politiques et les normes préconisées par une institution multilatérale ne devraient donc pas nuire à celles adoptées par d'autres institutions. Par exemple, l'Agenda du travail décent reconnaît l'importance des équilibres macroéconomiques pour la croissance.
 - ii) *Reconnaissance mutuelle*: Chaque institution multilatérale, dans le cadre de son mandat, pourrait reconnaître que les politiques et les normes d'autres institutions

⁸ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *op. cit.*, paragr. 603.

⁹ *Ibid.*

complètent utilement les siennes car elles permettent de progresser vers le but commun d'une mondialisation équitable. Comme la Commission mondiale l'a rappelé, le droit international impose aux organisations internationales d'exécuter leur mandat, autant que possible, conformément aux mandats des autres et aux buts ultimes qu'ils ont en commun. Par exemple, l'OIT reconnaît l'importance des économies ouvertes et du commerce international.

- iii) *Promotion active*: Chaque institution multilatérale, dans le cadre de son mandat, s'emploie à promouvoir les politiques et les normes d'une autre institution lorsqu'elles rentrent dans le cadre de son action. Ainsi, les partenariats entre institutions ayant des domaines d'activité qui se recoupent peuvent être mobilisés pour parvenir à une mondialisation équitable. Par exemple, l'OIT participe activement à la promotion d'une transition juste vers une économie verte.
- iv) *Résolution mutuelle des problèmes*: Les institutions multilatérales qui collaborent peuvent contribuer, en coordonnant mutuellement leurs propres politiques et normes, à résoudre des difficultés communes. Cela permet d'éviter une action unilatérale qui pourrait freiner les progrès réalisés vers leurs objectifs communs. Par exemple, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable prévoit que «la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime et que les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes»¹⁰.

18. Pour promouvoir une cohérence renforcée des politiques du système multilatéral, l'OIT dispose principalement de cinq moyens d'action:

- a) la collaboration entre le Bureau et les secrétariats ou les responsables d'autres organismes et processus internationaux au niveau de la présentation des informations et des propositions soumises pour discussion ainsi que des activités liées à la prise de décisions et au suivi. Elle peut être bilatérale, comme c'est le cas des travaux de recherche menés conjointement en matière de commerce et d'emploi avec le secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou multilatérale, dans le cadre par exemple des travaux du CCS et du HLCP sur le Pacte mondial pour l'emploi et le socle de protection sociale. L'appui apporté récemment par l'OIT au G20 est un progrès important sur cette voie;
- b) des mesures visant à créer des partenariats efficaces au sein du système multilatéral, qu'il s'agisse des possibilités offertes par des invitations réciproques à participer à des réunions organisées par des organisations internationales partenaires, ou de l'élargissement de cette pratique, s'il y a lieu, à des mécanismes institutionnels pour la convergence des politiques et de la programmation;
- c) la coordination de l'appui au niveau national grâce à la participation du Bureau aux travaux des équipes de pays des Nations Unies en vue d'intégrer les programmes par pays de promotion du travail décent dans les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement;
- d) les efforts déployés par les Membres pour donner suite à l'engagement qu'ils ont pris en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable «d'adopter des mesures appropriées en vue d'une coordination adéquate

¹⁰ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, partie I A) iv).

entre les positions exprimées en leur nom dans les forums internationaux pertinents et toutes mesures qu'ils pourraient prendre à la lumière de la présente Déclaration»¹¹; et

- e) la fourniture d'une assistance, sur demande, aux Membres qui souhaitent promouvoir des objectifs stratégiques conjointement dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux compatibles avec les objectifs de l'OIT¹².

19. En utilisant ces vecteurs du dialogue et des partenariats, l'OIT pourrait:

- a) analyser plus en détail comment les piliers stratégiques de l'Agenda du travail décent interagissent avec les politiques macroéconomiques, financières, commerciales et environnementales, en vue d'amorcer un dialogue avec des organisations et des processus internationaux parties prenantes de ces questions. Au nombre des thèmes actuellement prioritaires figurent l'établissement et la promotion d'un socle de protection sociale ainsi que l'examen de la contribution que les cadres juridiques – fondés sur les normes internationales du travail –, de l'emploi, de la protection sociale, de la négociation collective et du dialogue social tripartite peuvent apporter à une croissance forte, durable et équilibrée, qui bénéficie à tous;
- b) perpétuer la pratique du Groupe de travail du Conseil d'administration sur la dimension sociale de la mondialisation en invitant des organisations internationales partenaires à faire des contributions de haut niveau à ses débats;
- c) engager un dialogue avec certains partenaires internationaux sur la façon de renforcer la cohérence des politiques conformément à l'approche exposée au paragraphe 17, par exemple en concevant des activités de suivi aux travaux de la Conférence d'Oslo organisée par l'OIT et le FMI et en étudiant la possibilité de créer un statut d'observateur réciproque auprès de l'OMC pour certaines réunions.

20. *Le Conseil d'administration voudra sans doute demander au Directeur général de prendre les mesures appropriées, en tenant compte des éléments d'orientation sur les lignes d'action suggérées aux paragraphes 18 et 19, et de rendre compte périodiquement des faits nouveaux importants survenus en la matière à des réunions futures.*

Genève, le 29 septembre 2011

Point appelant une décision: paragraphe 20

¹¹ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, partie II B) iv).

¹² Déclaration de l'OIT sur la justice sociale, *op. cit.*, partie II A) iv).