



## Conseil d'administration

331<sup>e</sup> session, Genève, 26 octobre-9 novembre 2017

GB.331/INS/9

Section institutionnelle

INS

Date: 19 octobre 2017

Original: anglais

### NEUVIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Stratégie en matière de partenariats et de cohérence des politiques

#### Objet du document

Dans le prolongement du programme de travail adopté par le Conseil d'administration à sa 329<sup>e</sup> session (mars 2017) pour donner effet à la résolution concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent, le présent document propose une stratégie possible pour promouvoir le travail décent par le biais des partenariats et la cohérence des politiques, mettant notamment l'accent sur la promotion de la croissance inclusive et du travail décent au niveau national, en collaboration avec les institutions financières économiques internationales et régionales. Si le Conseil d'administration les approuve, ces propositions seront mises en œuvre dans le cadre du Plan stratégique 2018-2021 de l'OIT, qui souligne que les partenariats et la cohérence des politiques sont essentiels à la réalisation de sa vision stratégique à l'horizon 2021, ainsi que dans le cadre des programmes et budgets 2018-19 et 2020-21, parallèlement à la stratégie de l'OIT en matière de coopération pour le développement.

**Objectif stratégique pertinent:** Tous les objectifs stratégiques.

**Principal résultat/élément transversal déterminant:** Résultat habilitant A: Sensibilisation efficace à la question du travail décent.

**Incidences sur le plan des politiques:** Oui.

**Incidences juridiques:** Aucune à ce stade.

**Incidences financières:** Aucune à ce stade.

**Suivi nécessaire:** La stratégie proposée sera intégrée aux programmes et budgets actuels et futurs de l'OIT, ainsi qu'aux stratégies d'appui connexes.

**Unité auteur:** Département de la coopération multilatérale (MULTILATERALS).

**Documents connexes:** GB.325/INS/6; GB.325/PV; GB.328/INS/7; GB.328/PV; GB.329/INS/7; GB.329/HL/1; GB.329/PV; GB.331/INS/3.



## Contexte général

1. L'Organisation internationale du Travail a pour mandat de promouvoir le progrès social, qui va de pair avec le progrès économique. L'OIT appuie fermement, et ce depuis de nombreuses années, la notion de cohérence des politiques afin de réaliser la synergie entre les objectifs économiques et sociaux et – plus récemment – environnementaux<sup>1</sup>. Pour l'Organisation, cela suppose: la prise en compte des objectifs de progrès social et d'emploi, ainsi que des droits des travailleurs, dans l'élaboration des politiques économiques plus globales; l'évaluation de l'impact des politiques économiques sur les objectifs de progrès social et d'emploi; l'appréciation des arbitrages possibles; et, le cas échéant, l'identification des politiques susceptibles d'avoir un effet modérateur.
2. Les institutions économiques internationales et régionales envisagent généralement la cohérence des politiques en fonction de leur mandat respectif, et peuvent donc adopter une approche différente face à certaines questions, telles la rémunération et la protection sociale.
3. Le document présente trois éléments clés d'une stratégie proposée par l'OIT pour promouvoir le travail décent en s'appuyant sur les partenariats et la cohérence des politiques:
  - a) maintenir un dialogue de haut niveau avec les principaux groupements et organisations internationaux et régionaux, tels le G20 et le groupe BRICS (Brésil, Russie, Chine, Inde, Afrique du Sud);
  - b) exploiter en amont les possibilités de dialogue sur les orientations politiques et sur les recherches menées avec les principales organisations internationales et régionales, tout en améliorant et en rationalisant la coordination afin d'en maximiser les retombées;
  - c) tester dans quelques pays une approche intégrée du travail décent et de la croissance inclusive.
4. La collaboration de l'OIT avec d'autres organisations internationales et régionales pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) et la réalisation d'une meilleure cohérence des politiques au sein du système des Nations Unies ont fait l'objet du Rapport du Directeur général à la 105<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail (2016)<sup>2</sup> et de divers débats et documents du Conseil d'administration ces deux dernières années<sup>3</sup>. Le présent document porte donc principalement sur la promotion de la croissance inclusive et du travail décent pour tous auprès des institutions économiques, financières et commerciales internationales et régionales. Toutefois, tant les partenariats avec l'ONU que la cohérence des politiques avec les institutions économiques et financières font partie de la stratégie proposée.

<sup>1</sup> Voir, par exemple, BIT: *Travail et changement climatique: l'initiative verte*, rapport du Directeur général, rapport I, Conférence internationale du Travail, 106<sup>e</sup> session, Genève, 2017. BIT: *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, Genève, 2015.

<sup>2</sup> BIT: *Initiative sur l'éradication de la pauvreté: L'OIT et le Programme 2030*, rapport du Directeur général, rapport I (B), CIT, 105<sup>e</sup> session, Genève, 2016.

<sup>3</sup> Documents GB.325/INS/6; GB.325/PV; GB.328/INS/7; GB.328/PV; GB.329/INS/7; GB.329/HL/1; GB.329/PV.

## Cohérence des politiques dans un univers de modèles économiques concurrentiels

5. Durant la dernière décennie, l'OIT a fermement appuyé les politiques favorisant la croissance inclusive, le plein emploi et le travail décent; grâce au soutien indéfectible de ses mandants, elle a obtenu de les faire figurer dans le Programme 2030, notamment au point 8 des objectifs du développement durable (ODD 8), qui invite les Etats Membres à «promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein-emploi productif et un travail décent pour tous»<sup>4</sup>.
6. Le Programme 2030 reconnaît que la réalisation des ODD est tributaire des partenariats et de la cohérence des politiques, mais ne précise pas les politiques requises pour en atteindre les buts et cibles, pas plus qu'il n'offre d'orientations sur les priorités souhaitables dans leur mise en œuvre ou sur les arbitrages éventuels entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux.
7. Plusieurs faits géopolitiques nouveaux, ainsi que les tendances mondiales concernant le marché du travail, les rémunérations et l'évolution sociale, sont récemment venus raviver les préoccupations relatives à l'impact des inégalités de revenu et de patrimoine. Le chômage mondial devrait augmenter de 3,4 millions en 2017. En outre, dans de nombreuses régions du monde, on constate une augmentation de la part des formes d'emploi irrégulier ou atypique, avec des conditions de travail très variables<sup>5</sup>. Les succès obtenus par le passé dans la lutte contre l'emploi précaire sont aujourd'hui remis en cause<sup>6</sup>, dégradation que les effets du changement climatique risquent d'exacerber. L'augmentation rapide des inégalités de revenu ainsi que la stagnation ou la baisse des salaires à l'extrémité inférieure de l'échelle de distribution salariale montrent à l'évidence que la croissance économique n'a pas profité à tous<sup>7</sup>, tandis que plus de 70 pour cent de la population mondiale ne bénéficient pas d'une protection sociale adéquate<sup>8</sup>.
8. Dans de nombreux pays, ces déficits de travail décent se sont révélés déstabilisants pour le développement durable, ce qui a incité les institutions économiques et financières internationales et régionales à apporter une attention croissante aux thèmes qui sont au cœur du mandat de justice sociale de l'OIT.
9. Les principales organisations internationales et institutions multilatérales, y compris l'Union africaine, les commissions économiques des Nations Unies, le Fonds monétaire international (FMI), le Groupe de la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont mis à profit les grandes réunions des directeurs de banques centrales et des ministres des finances, du commerce et du développement tenues en 2017 pour discuter des moyens permettant d'atténuer le ressentiment populaire contre la mondialisation, ainsi que des réformes possibles qui – espèrent-ils – contribueront à diffuser

<sup>4</sup> Les ODD traitent de nombreux autres buts et cibles concernant des domaines clés du mandat de l'OIT.

<sup>5</sup> OCDE: *Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres*, Note sur les principaux thèmes, 7-8 juin 2017, p. 13.

<sup>6</sup> BIT: *Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2017*, Genève, 2017.

<sup>7</sup> BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2016/17: les inégalités salariales au travail*, Genève, 2016.

<sup>8</sup> BIT: *Rapport mondial sur la protection sociale 2014/15: bâtir la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale*, Genève, 2014.

plus largement les avantages de l'économie libérale<sup>9</sup>. Cela permet d'espérer que les décideurs politiques seront plus enclins à promouvoir la mise en œuvre simultanée de politiques favorisant la croissance inclusive, le plein emploi, le travail décent et la transition équitable vers un environnement durable, plutôt que la thèse du «ruissellement» économique.

10. Il subsiste néanmoins des divergences importantes aux niveaux national, régional et international quant aux politiques économiques, sociales et environnementales précises qui seraient nécessaires pour mieux partager les fruits de la croissance économique et réaliser l'ODD 8. Cette situation est parfois aggravée dans certains pays, où plusieurs ministères compétents (finances, planification, travail ou environnement) mènent des politiques qui ne sont pas totalement cohérentes, ou ne privilégient pas pleinement une approche intégrée, globale et coordonnée, de l'objectif du travail décent. Par ailleurs, nombre de pays n'associent pas systématiquement les organisations de travailleurs et d'employeurs à cette démarche, se privant ainsi de l'apport essentiel du tripartisme et du dialogue social à la promotion des politiques favorisant le travail décent par des processus inclusifs.
11. Malgré les nombreux exemples passés de collaboration multilatérale fructueuse, et en dépit du contexte géopolitique mouvant, un accord complet sur tous les aspects des politiques économiques et sociales semble peu probable. Cela étant, il serait peut-être plus réaliste d'aborder la question de la cohérence des politiques sous l'angle d'un dialogue constructif sur les politiques économiques et sociales entre les institutions concernées, respectant certains paramètres: poursuite des objectifs internationaux et nationaux convenus; respect mutuel de l'expertise et de l'avantage comparatif de chaque organisation; et engagement de ne pas préconiser ou mettre en œuvre des politiques portant atteinte aux principes fondamentaux d'une autre institution. S'agissant de l'OIT, cela concerne par exemple les principes et droits fondamentaux au travail auxquels tous les Etats Membres souscrivent, même s'ils n'ont pas ratifié les conventions correspondantes.

## **Éléments clés d'une stratégie de l'OIT pour la promotion du travail décent fondée sur les partenariats et la cohérence des politiques**

12. Conformément à la résolution de 2016 concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent, la stratégie de l'OIT s'inscrit dans le cadre de son mandat, qui l'invite à collaborer avec les institutions économiques et financières internationales et régionales, comme le prévoit la Déclaration de Philadelphie<sup>10</sup>, mandat confirmé par la

<sup>9</sup> Réunions de printemps du FMI et du Groupe de la Banque mondiale, avril 2017; réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, juin 2017.

<sup>10</sup> Le mandat constitutionnel de l'OIT relatif aux politiques économiques et financières internationales est énoncé dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, adoptée à Philadelphie en 1944 et intégrée dans sa Constitution. Les paragraphes clés de la Déclaration de Philadelphie concernant les politiques économiques et financières se lisent comme suit: «i) tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental [... la justice sociale]; ii) il incombe à l'OIT d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental [... la justice sociale], dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier; iii) en s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'OIT, après avoir tenu compte de tous les facteurs

Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration de 2008 sur la justice sociale)<sup>11</sup>.

13. Conformément aux discussions et décisions antérieures du Conseil d'administration, la stratégie proposée est axée sur: la contribution à la réalisation des objectifs de développement durable les plus pertinents pour le mandat de l'OIT, en pleine conformité avec ses objectifs stratégiques généraux; le Plan stratégique 2018-2021; et les cycles programmatiques et budgétaires actuels et futurs. Cette stratégie devrait également tenir compte de l'issue des débats en cours sur les propositions globales formulées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dans son récent rapport *Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030: garantir à chacun un avenir meilleur*<sup>12</sup> et dans son prochain rapport sur le sujet, qui sera présenté d'ici à la fin de l'année 2017. Ces rapports présentent la vision du Secrétaire général sur les vastes réformes que le système des Nations Unies pour le développement doit mettre en œuvre pour mener à bien le Programme 2030, en mettant l'accent sur les liens entre l'aide humanitaire, la paix et le développement, et sur une meilleure cohérence politique et opérationnelle, la prévention restant par ailleurs une priorité transversale au sein du système des Nations Unies pour le développement.
14. Les actions visant la promotion du travail décent par les partenariats et le renforcement de la cohérence des politiques au sein du système des Nations Unies pour le développement se poursuivront dans le cadre de la mise en œuvre de la Plate-forme de ressources de l'OIT pour le travail décent au service du développement durable afin de favoriser une participation accrue des mandants et du personnel du BIT aux activités liées à la conception et à la mise en œuvre des plans-cadres. La promotion des partenariats et de la cohérence des politiques pour un travail décent au sein du système des Nations Unies pour le développement bénéficiera également de l'engagement continu dans les partenariats, alliances et initiatives multipartites dirigés ou codirigés par l'OIT.

## Un cadre d'engagement

15. La collaboration entre l'OIT et d'autres organisations internationales et régionales prend actuellement place à plusieurs niveaux.

économiques et financiers pertinents, a qualité pour inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées».

<sup>11</sup> En vertu de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), la CIT a reconnu que la Déclaration de Philadelphie «reste pleinement pertinente au XXI<sup>e</sup> siècle». Comme le montre le paragraphe suivant de la Déclaration sur la justice sociale, il s'agit des parties de la Déclaration de 1944 qui concernent les institutions économiques et financières internationales et régionales: [La Conférence] «charge l'OIT d'examiner et de considérer, à la lumière de l'objectif fondamental de justice sociale, toutes les politiques économiques et financières internationales». Aux termes de la Partie II (Méthodes de mise en œuvre), les mandants ont unanimement adopté le libellé suivant: «C. D'autres organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes peuvent apporter une contribution importante à la mise en œuvre de cette approche intégrée [du Programme du travail décent]. L'OIT devrait les inviter à promouvoir le travail décent, étant entendu que chaque institution aura la maîtrise totale de son mandat. La politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers ayant des répercussions sur l'emploi, il incombe à l'OIT d'évaluer ces effets afin d'atteindre son objectif qui consiste à placer l'emploi au cœur des politiques économiques.»

<sup>12</sup> Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC): *Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030: garantir à chacun un avenir meilleur*, Rapport du Secrétaire général, A/72/124-E/2018/3, 11 juillet 2017.

**a) Dialogues de haut niveau**

16. Le Directeur général du BIT (ou son représentant) participe régulièrement aux rencontres organisées par les principales institutions internationales et régionales au niveau ministériel, notamment le Comité monétaire et financier international et le Comité du développement du Groupe de la Banque mondiale et du FMI, essentiellement composés de directeurs de banques centrales et de ministres des finances. Lors des réunions bisannuelles de ces comités, le Directeur général du BIT présente des déclarations écrites, qui lui permettent de communiquer aux principaux décideurs économiques les vues de l'OIT sur les dernières tendances économiques mondiales et l'évolution des politiques économiques.
17. La participation de l'OIT aux processus du G20, du G8/G7 et du groupe BRICS, entre autres, lui offre également l'occasion de présenter aux dirigeants nationaux et aux ministres des finances, du développement et du travail le point de vue de l'Organisation sur les grandes tendances économiques et sociales. Le Groupe de travail du G20 sur l'emploi est devenu un organe permanent en 2014, et le BIT a depuis lors été appelé à effectuer des analyses approfondies, souvent en collaboration avec le Groupe de la Banque mondiale, l'OCDE et le FMI, reflétant la collaboration de l'OIT aux déclarations du G20 sur une série de questions, y compris les politiques salariales durables, la réduction des disparités hommes/femmes sur le marché du travail et les chaînes d'approvisionnement mondiales durables.
18. L'OIT collabore étroitement avec plusieurs organisations internationales à l'amélioration de la cohérence politique et opérationnelle au sein du système multilatéral, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Programme 2030. Par ailleurs, le Directeur général du BIT a été récemment nommé Président du Comité de haut niveau sur les programmes, dont le mandat consiste notamment à «favoriser la cohérence des politiques et la coordination des programmes en fonction des mandats intergouvernementaux, et à appuyer les objectifs de développement convenus au niveau international». En outre, au niveau régional, les directeurs régionaux ont engagé un dialogue régulier, formel et informel, avec les différentes institutions économiques et banques régionales.

**b) Recherches et discussions techniques en matière de politiques**

19. Par le passé, l'OIT a collaboré avec les principales organisations internationales et régionales dans des domaines très variés – recherche, statistiques et politiques. Depuis 2014, l'OIT et le Groupe de la Banque mondiale organisent régulièrement des discussions de haut niveau sur la base d'une feuille de route convenue, qui définit les domaines de collaboration intéressant les deux institutions, en fonction de leurs priorités stratégiques et de leur mandat respectif, et qui couvre des domaines politiques tels que la recherche, les statistiques et certains thèmes des programmes phares.
20. L'OIT collabore également en amont avec les banques régionales et les institutions économiques régionales – et parfois avec le FMI et l'OCDE – sur divers sujets: discussions sur les orientations stratégiques, projets de recherche conjoints, statistiques. Plus ponctuelles, ces activités pourraient être mieux coordonnées afin d'en améliorer l'efficacité et l'impact. L'OIT a conclu des accords de coopération avec d'autres organisations internationales en application de l'article 12 de sa Constitution; toutefois, elle pourrait – et devrait – faire davantage pour mener des recherches et des discussions techniques plus régulières et mieux coordonnées sur les politiques de promotion du travail décent. La mise en œuvre de la stratégie de l'OIT en matière de connaissances pourrait faciliter ce processus.

**c) Collaboration au niveau national**

21. A l'heure actuelle, l'OIT collabore étroitement au niveau des pays avec les Nations Unies, plusieurs banques régionales de développement et institutions économiques régionales et le Groupe de la Banque mondiale. Sa collaboration avec ce dernier prend la forme de projets de coopération au développement dans diverses domaines, par exemple: le travail forcé en Ouzbékistan; l'emploi des jeunes au Zimbabwe; et les emplois pour les réfugiés syriens en Jordanie. En s'engageant plus systématiquement dans les prochains processus de diagnostic systématique par pays et de partenariat par pays du Groupe de la Banque mondiale, et en s'appuyant sur les enseignements tirés de l'engagement passé de l'OIT dans les processus stratégiques de réduction de la pauvreté (PSRP), l'Organisation et ses mandants devraient être en mesure d'améliorer la cohérence et l'efficacité des politiques de travail décent au niveau national.
22. Au niveau national, l'OIT intervient fréquemment dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) actuellement mis en œuvre dans plus de 100 Etats Membres. En l'absence de PPTD, il existe parfois d'autres cadres programmatiques. Bien que ces initiatives poursuivent toutes un même objectif – faire progresser le travail décent d'une manière intégrée –, elles sont souvent axées sur la réalisation des résultats que l'OIT doit atteindre seule, et parfois en partenariat avec d'autres organisations internationales et régionales, mais pas nécessairement sur la promotion de politiques économiques, sociales et environnementales nationales plus cohérentes favorisant le travail décent.
23. Les mandants de l'OIT ont souvent appelé de leurs vœux une meilleure cohérence des politiques favorisant le travail décent au niveau national. Cela suppose de mettre l'accent, à ce niveau, sur les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent et sur les objectifs transversaux (dialogue social; normes internationales du travail; non-discrimination et égalité des sexes; durabilité environnementale). Etant donné le caractère extrêmement ambitieux de cette démarche, on pourrait envisager de tester cette approche dans un nombre très restreint de situations et d'en tirer les enseignements. Il faudrait à cette fin commencer par une phase de diagnostic fondée sur une évaluation multidisciplinaire dans le cadre d'un processus consultatif poussé, puis élaborer des recommandations politiques fondées sur le dialogue social, avec la participation d'un échantillon représentatif de partenaires d'organisations régionales et internationales.
24. L'OIT a acquis une expérience considérable en privilégiant la promotion de la croissance inclusive et du travail décent au niveau national par le biais des partenariats et de la cohérence des politiques: missions menées dans les pays dans le cadre du Programme mondial pour l'emploi dans les années soixante-dix; expérience des PSRP dans les années quatre-vingt-dix; PPTD; participation à la conception et à la mise en œuvre des PNUAD; collaboration au niveau des pays entre l'OIT et le FMI dans le sillage de la crise économique mondiale de 2008; et collaboration récente avec le Groupe de la Banque mondiale sur les stratégies pour l'emploi au niveau des pays. La plupart de ces expériences antérieures étaient axées sur l'emploi. La principale différence à l'avenir serait le caractère plus global de l'exercice, qui couvrirait les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent, et exigerait donc une approche véritablement intégrée et interdisciplinaire pour faire progresser le travail décent.

**Aller de l'avant**

25. A l'avenir, il est proposé que le BIT mette en œuvre l'approche collaborative en trois volets exposée ci-dessus, en la modifiant substantiellement, de manière à en améliorer l'efficacité et l'impact. On pourrait donc envisager, par exemple, de mettre en œuvre un processus similaire à la feuille de route de l'OIT et du Groupe de la Banque mondiale, dans le cadre

de discussions régulières de haut niveau entre la haute direction du BIT et les services compétents du FMI, de l'OMC et de l'OCDE, ainsi que des principales institutions économiques et financières régionales. Il serait possible d'améliorer la coordination pour faire en sorte que cette collaboration englobe les quatre objectifs stratégiques et assure une promotion intégrée du travail décent.

26. Etant donné qu'il est difficile d'identifier à l'avance les possibilités optimales de collaboration constructive avec les institutions économiques et financières durant les quatre prochaines années, et compte tenu de la réforme en cours au sein des Nations Unies, qui offre potentiellement de bonnes perspectives de cohérence politique autour du thème du travail décent, la stratégie de l'OIT est délibérément flexible. Les mandants et le Bureau doivent se montrer réactifs, et prêts à intervenir rapidement, lorsque le contexte politique est favorable et que l'occasion se présente de promouvoir simultanément les objectifs économiques, environnementaux et sociaux.

## **Projet de décision**

**27. *Le Conseil d'administration invite le Directeur général:***

- a) à tenir compte de ses orientations en ce qui concerne la stratégie proposée pour promouvoir le travail décent grâce aux partenariats et à la cohérence des politiques;***
- b) à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.***