



QUINZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation**Rapport oral du président du groupe de travail,
M. Philippe Séguin, délégué gouvernemental
de la France**

1. L'objet de ce rapport est de présenter les points saillants de la discussion qu'a tenue le groupe de travail le 21 mars 2005. De réels progrès ont été faits depuis la réunion de novembre 2004, s'agissant de définir concrètement les moyens de donner suite au rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation ainsi que le rôle spécifique de l'OIT, compte dûment tenu de son mandat. Le groupe de travail est convenu que la contribution de l'OIT à une mondialisation juste consistait à promouvoir le travail décent en tant qu'objectif mondial.
2. Le groupe de travail a eu l'honneur d'accueillir le Commissaire européen à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Égalité des chances, M. Vladimir Spidla, qui a pris la parole lors de la séance d'ouverture. Le Directeur général, présentant l'invité, a fait observer la convergence croissante entre les questions inscrites à l'ordre du jour de l'Union européenne et celles dont débat l'OIT, et a ajouté que la promotion du travail décent en tant qu'objectif mondial et les préoccupations et mesures relatives à la dimension sociale de la mondialisation faisaient désormais partie intégrante de la stratégie de l'Union européenne, tant à l'intérieur des frontières de l'Union élargie que dans ses relations avec le monde extérieur. M. Spidla a développé ces points, notant que l'OIT avait un rôle essentiel à jouer dans le dialogue politique mondial, dont l'objet est de créer des partenariats aux fins d'une plus grande cohérence des politiques dans le système multilatéral. Faisant valoir que la confiance des citoyens repose sur notre aptitude à réduire les inégalités criantes que la mauvaise gouvernance mondiale a en partie créées, M. Spidla a indiqué que le Conseil des ministres de l'Union européenne a appuyé sans réserve les efforts déployés par la Commission mondiale pour renforcer la dimension sociale de la mondialisation. Il a en outre noté que l'Union européenne intégrait une dimension sociale dans ses accords bilatéraux et multilatéraux et ses activités de coopération extérieure.
3. L'approche européenne est fondée sur deux grands principes semblables à ceux de l'OIT: la nécessité de faire porter l'effort sur une croissance créatrice d'emplois de qualité – c'est là l'objectif de la révision de la stratégie de Lisbonne – et la modernisation nécessaire de la politique sociale à travers le nouvel Agenda social européen. En fait, ce nouvel agenda et l'approche mise en place par l'OIT pour promouvoir un travail décent pour tous se recourent sur quatre points au moins:

- Premièrement, une action cohérente et globale est nécessaire pour faire reculer l'économie informelle et appuyer pleinement le Programme de Doha pour le développement qui vise à ouvrir les marchés nationaux des pays développés aux produits des pays en développement.
 - Deuxièmement, il faut promouvoir l'emploi des jeunes, et l'agenda va tout à fait dans le sens des objectifs du Réseau pour l'emploi des jeunes. Le Commissaire a assuré le groupe de travail de la participation active de la délégation de l'UE à la discussion sur l'emploi des jeunes qui doit avoir lieu lors de la prochaine session de la Conférence internationale du Travail.
 - Troisièmement, il convient de promouvoir les droits fondamentaux et la dignité de la personne au travail, faute de quoi il ne sera pas possible d'enrayer la fuite des cerveaux des pays en développement. Les conventions de l'OIT sur les droits fondamentaux au travail, y compris sur la liberté d'association et le droit de négociation collective, doivent être respectées et ratifiées par tous les Etats Membres.
 - Quatrièmement, dix ans après le Sommet de Beijing sur les droits des femmes, il demeure nécessaire de combattre la discrimination sur le lieu de travail, y compris la discrimination fondée sur le sexe, et d'encourager une plus grande participation des femmes à la vie économique. Le Commissaire a indiqué que pour atteindre ces objectifs, il fallait bâtir des partenariats visant à rendre la mondialisation plus équitable. A cet égard, le document dont le groupe de travail était saisi lui semblait particulièrement pertinent car il préconise un renforcement des partenariats avec les institutions internationales chargées d'élaborer des politiques économiques et sociales, et le Commissaire a dit appuyer sans réserve les trois mécanismes proposés dans le document. Il a évoqué la collaboration de plus en plus étroite entre l'UE et l'OIT, mutuellement fondée sur le respect du tripartisme et du dialogue social.
4. M. Spidla a constamment souligné la nécessité d'adopter une approche globale de l'élaboration des politiques économiques et sociales et, en réponse à une question posée par le Directeur général, a déclaré que l'expérience tchèque révèle qu'une intégration réussie suppose que l'on ait envisagé toutes les conséquences des choix de politiques, que l'on ait fait intervenir toute une palette d'acteurs et que l'on ait trouvé un équilibre. Les délégués employeurs ont souligné que la mondialisation ne peut pas vraiment avoir de dimension sociale en l'absence de croissance et d'emplois. Il faut envisager les choses dans l'ordre voulu, c'est-à-dire commencer par la croissance et l'emploi, lesquels soulèvent ensuite des problèmes liés à la gouvernance, à la primauté du droit, à la corruption et à l'économie informelle – problèmes qu'il convient de résoudre si l'on veut promouvoir la croissance et l'emploi. Les délégués travailleurs ont souligné combien il importe d'encourager les conseils économiques et sociaux à se faire entendre au niveau national au sein de l'UE. Il faut structurer le dialogue entre, d'une part, les ministères des Finances et du Commerce et, d'autre part, les ministères du Travail et les partenaires sociaux. Le modèle du Conseil économique et social devrait aussi être pertinent au niveau international. Les délégués travailleurs se félicitent des efforts déployés par l'OIT pour renforcer le dialogue avec les institutions financières internationales et avec l'OMC mais, selon eux, les partenaires sociaux devraient pouvoir participer de manière structurée à ces négociations sur les politiques au niveau international, comme ils le font à l'OCDE. La bonne volonté ne manque pas pour essayer de promouvoir une plus grande cohérence des politiques, mais jusqu'ici les résultats ont été plutôt maigres. Le Conseil ECOFIN devrait s'engager plus efficacement dans cet agenda.
5. En présentant le document soumis au groupe de travail, le Directeur général a commencé par faire observer que le rapport de la Commission mondiale a été salué et approuvé dans les contextes institutionnels les plus divers, aux niveaux international, régional et national. Ainsi, dans la résolution qu'elle a adoptée en décembre 2004 à propos de ce rapport,

l'Assemblée générale des Nations Unies mentionne qu'il faut veiller à ce que «la mondialisation soit équitable, sans laissés-pour-compte». De même, dans la déclaration qu'ils ont adoptée l'an dernier à l'issue du Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, les chefs d'Etat africains conviennent de «soutenir et mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport de la Commission mondiale». Le Directeur général a indiqué que la contribution de l'OIT à une mondialisation équitable et sans exclusive passe par l'Agenda du travail décent, lequel ne pourra être mis en œuvre de manière optimale que si l'OIT coopère avec tous ceux qui partagent ses vues. Le principal avantage comparatif de l'Organisation réside dans sa longue expérience du dialogue social et de recherche du consensus. Sur cette base, elle est incontestablement bien placée pour œuvrer à la cohérence des politiques. C'est d'ailleurs ainsi que la Commission mondiale, dans laquelle se côtoyaient des opinions diverses, a pu produire un rapport. L'OIT a montré sa capacité de guider ce processus jusqu'à son heureux dénouement.

6. Le Directeur général a indiqué que le document soumis au groupe de travail propose trois moyens de promouvoir par le dialogue la transformation du travail décent en un objectif mondial. Il y a, tout d'abord, l'idée de renforcer la cohérence des politiques et la proposition de coopérer à cette fin avec l'ensemble du système multilatéral sur le thème de la croissance, de l'investissement et de l'emploi. En fait, l'OIT œuvre déjà à la cohérence des politiques dans le cours normal de ses activités. Sa contribution au Sommet de Ouagadougou lui a permis de favoriser la cohérence des politiques de 15 organisations internationales. Le Directeur général a fait remarquer que cette cohérence est tout aussi importante au niveau national et que c'est le but des programmes de promotion du travail décent dans les différents pays et de la participation du BIT au processus des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. L'objectif n'est pas de créer de nouvelles institutions, mais de coopérer plus efficacement avec celles qui existent déjà. Le Directeur général a invité les mandants à mettre à la disposition du BIT leurs experts du monde du travail et à exploiter ainsi les connaissances que le Bureau possède déjà. De son côté, le Bureau présentera en novembre prochain au groupe de travail ses premières réflexions sur la relation entre la croissance, l'investissement et le travail décent, compte tenu de ce qui aura été dit au cours de la discussion.
7. La deuxième proposition concerne un forum sur la mondialisation, lequel pourrait prendre pour modèle le Forum mondial sur l'emploi qui a rencontré un vif succès en 2001. Il s'agirait ici de créer un espace, dans lequel les mandants de l'OIT joueraient un rôle central, pour favoriser un dialogue au plus haut niveau, tant à l'intérieur du système des Nations Unies qu'à l'extérieur du système multilatéral. L'OIT est particulièrement bien placée pour promouvoir cette idée car, du fait de son caractère tripartite, elle a naturellement tendance à rechercher et à trouver un juste équilibre. La troisième proposition concerne les dialogues d'élaboration des politiques, le but étant de chercher des solutions à des problèmes touchant aux préoccupations essentielles de notre Organisation mais qui dépendent de facteurs extérieurs à notre mandat. L'exemple des restructurations en cours à l'échelle mondiale, et plus particulièrement de celles qui ont lieu dans le secteur du textile et de l'habillement à la suite du démantèlement de l'Accord multifibres, a été proposé. Le Directeur général a conclu son intervention en soulignant que ces efforts viennent à point nommé, car l'OIT pourra ainsi contribuer de manière importante et décisive à l'examen des suites données à la Déclaration du Millénaire et des progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, examen auquel l'Assemblée générale des Nations Unies procédera en septembre prochain.
8. Les discussions du groupe de travail sur les trois idées proposées dans le document qui lui était soumis ont abouti aux conclusions suivantes, pour ce qui concerne l'initiative de cohérence des politiques:

- Le groupe de travail dans son ensemble est convenu que l'OIT devrait renforcer son partenariat avec les autres institutions du système multilatéral, en particulier la Banque mondiale, le FMI et l'OMC, dans le cadre des mandats respectifs de chacune d'entre elles. Les délégués ont noté que la force du Bureau réside dans son aptitude à se concentrer sur des activités dans lesquelles l'Organisation a une véritable valeur ajoutée. Les délégués se sont félicités que la première initiative de cohérence des politiques, qui porte sur le thème précédemment mentionné, ait été engagée sans peser indûment sur les ressources humaines et financières limitées du Bureau. Beaucoup de délégations ont souhaité obtenir plus d'informations sur l'avancement de cette initiative, tout en encourageant le Bureau à poursuivre ses efforts. Les délégués travailleurs comme les délégués employeurs ont souligné que le Bureau doit poursuivre cette action non seulement au niveau international, mais aussi aux niveaux régional et national. Les délégués employeurs ont noté qu'il appartient au premier chef aux gouvernements des différents pays de promouvoir la cohérence des politiques et que le Bureau pourrait commencer par agir au niveau local. Un délégué travailleur a fait observer qu'une initiative de cohérence des politiques au niveau international devrait aussi viser à permettre au système multilatéral de donner des avis cohérents sur les politiques nationales.
 - Certaines délégations, par exemple les délégués s'exprimant respectivement au nom de l'Union européenne et des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ont souhaité une plus grande participation des gouvernements à l'initiative. Il a été suggéré que les structures de gouvernance des institutions financières internationales et de l'OMC soient informées et consultées. Une autre recommandation a été que les gouvernements soient associés aux réunions relatives à cette initiative.
 - Le thème de la croissance, de l'investissement et de l'emploi a été largement approuvé, mais d'autres thèmes ont aussi été jugés pertinents. Le représentant de la Banque mondiale a indiqué que son organisation souhaite œuvrer à la cohérence des politiques et a jugé que l'attention devrait avant tout se porter sur la création d'emplois en milieu rural, sur la transition du travail informel au travail formel et sur l'impact du commerce des services sur l'emploi. Le délégué du gouvernement du Brésil a estimé qu'il faudrait se focaliser sur la croissance et l'investissement, sans négliger pour autant l'économie informelle tandis que le vice-président employeur a jugé que les migrations, l'économie informelle et les PME étaient des thèmes importants.
9. Les propositions contenues dans le document concernant l'instauration de dialogues d'élaboration des politiques (DEP) ont également recueilli l'agrément du groupe de travail. Les délégués travailleurs ont suggéré que l'un de ces dialogues porte sur le thème des zones franches d'exportation. Les délégués employeurs ont d'abord mis l'accent sur la nécessité d'assurer une certaine cohérence interne dans les activités du Bureau en se référant en premier lieu au thème de la responsabilité sociale des entreprises, puis à celui des conséquences attendues de l'expiration de l'Accord multifibres, ces thèmes faisant déjà l'objet de réunions que le Bureau organiserait au cours de l'année. Un délégué gouvernemental a souligné que les objectifs d'un DEP pourraient parfois être atteints grâce à un élargissement de la participation à ces réunions. Plusieurs délégués ont indiqué que l'évolution de la politique commerciale dans l'industrie de l'habillement et du textile était un thème important pour le dialogue.
- Plusieurs autres lacunes ont été relevées au plan des politiques, y compris dans les domaines de l'investissement étranger direct et des migrations. Les délégués travailleurs ont aussi appelé l'attention du groupe de travail sur l'opportunité de traiter le problème des migrations. Des représentants gouvernementaux ont estimé que le thème d'une approche intégrée du travail décent offrait des perspectives intéressantes et que les DEP devraient être clairement axés sur le monde du travail, et

plus précisément sur les migrations, la technologie ou l'économie informelle, et ont recommandé au Bureau de dresser une liste complète des questions à traiter. Le délégué du gouvernement de l'Inde a signalé qu'il ne faudra pas privilégier les pays développés dans le choix des thèmes et, en particulier, qu'un DEP n'aborde pas les liens entre la politique commerciale et les normes du travail.

10. Lorsque la discussion a ensuite porté sur le forum sur la mondialisation, plusieurs délégués gouvernementaux, y compris ceux des groupes de l'Amérique latine et de l'Afrique, ainsi que les travailleurs, ont offert leur appui. Comme à la session de novembre 2004, les délégués employeurs ont indiqué qu'ils n'appuyaient toujours pas un tel forum, eu égard à son coût et aussi à la pertinence des différents points de vue de ceux qui y participeront. Plusieurs intervenants ont partagé l'opinion selon laquelle, si la proposition était retenue pour des discussions approfondies, il faudrait envisager, comme il est proposé au paragraphe 29, une manifestation réduite, assortie d'un mandat très concret que le groupe de travail examinerait en novembre 2005. En outre, un certain nombre d'idées ont été avancées:

- Plusieurs délégués gouvernementaux africains se sont déclarés favorables à un forum sur la mondialisation, un orateur estimant qu'un tel forum serait le prolongement naturel du Sommet de Ouagadougou, un autre insistant sur la nécessité de ce forum, en particulier pour aborder les problèmes auxquels un seul pays ne peut faire face, tels que la traite des êtres humains. Pour ce qui est des représentants des autres régions, des membres gouvernementaux ont estimé qu'un forum sur la mondialisation pourrait servir à envisager un nouveau modèle de développement, où l'homme serait au centre des préoccupations, et ont accueilli avec intérêt le principe de ce forum en espérant que le Bureau présenterait une proposition concrète en novembre.
- Les délégués travailleurs ont souscrit à l'idée d'un forum sur la mondialisation comme ils l'avaient fait à la réunion de novembre 2004. Ils se sont néanmoins demandé si une grande manifestation ponctuelle organisée à Genève pourrait, à elle seule, traiter comme il convient les préoccupations des travailleurs eux-mêmes et de leurs familles qui se demandent comment entrer sur le marché du travail et s'inquiètent de leur avenir. Il serait peut-être préférable de préparer le terrain en réunissant un groupe d'experts choisis au niveau tripartite, qui serait chargé d'examiner au préalable les questions relatives à la mondialisation à plusieurs niveaux nationaux. Pour qu'un tel forum présente un intérêt pour les travailleurs, il importe que leurs préoccupations soient prises correctement en considération, et cette démarche préalable pourrait y contribuer dans une certaine mesure.
- Plusieurs délégations ont exprimé leurs préoccupations face au coût de cette manifestation. Dans ce contexte, la proposition du paragraphe 29 tendant à organiser un forum plus modeste, et qui a été mentionnée initialement par les travailleurs, pourrait être envisagée. Le délégué du gouvernement de la Chine a indiqué que des ressources limitées demandent l'établissement de priorités et qu'à ce stade sa délégation préfère appuyer les initiatives de cohérence des politiques. Le délégué du gouvernement du Nigéria, prenant la parole au nom du groupe de l'Afrique, a pris acte du coût d'un forum sur la mondialisation et a donc recommandé de rechercher un financement complémentaire auprès d'autres organisations du système des Nations Unies notamment.

11. La discussion a fait ressortir quatre nouvelles idées:

- la première est la proposition concernant un rapport sur l'état de la mondialisation, un concept que nombre d'orateurs ont trouvé intéressant, tout en souhaitant en apprendre davantage, lors d'une prochaine réunion, quant au contenu que l'on se propose de donner à un tel rapport;

- la seconde concerne la nécessité de mieux distinguer les différents mécanismes proposés aussi bien pour éviter le double emploi que pour s'assurer que leurs efforts sont bien centrés sur leurs objectifs de base. Il serait éventuellement possible de les rationaliser et de les combiner;
- une troisième idée, formulée notamment par le représentant de la Banque mondiale et un délégué travailleur, est que tout mécanisme, quel qu'il soit, doit opérer sur la base de recherches approfondies. La Banque mondiale a noté avec satisfaction les efforts du Bureau visant à renforcer sa capacité de recherche fondée sur le concret, sachant que, pour être cohérentes, les politiques doivent être définies sur des bases solides et empiriques. La recherche, y compris celle fondée sur la connaissance et l'expérience des mandants de l'OIT, doit s'accompagner de débats sur les enjeux politiques;
- la quatrième idée concerne le rôle du groupe de travail. Un certain nombre d'orateurs, favorables à un dialogue plus nourri avec les institutions financières internationales, ont considéré que les questions proposées pour le dialogue et la recherche de consensus méritent un débat de fond au sein du groupe de travail lui-même, avec un plus large plateau d'acteurs. Toutefois, ainsi qu'il a été noté, la fréquence et la durée limitées des réunions du groupe de travail font ressortir la nécessité d'autres occasions de dialogue.

12. Dans son intervention en réponse à la discussion, le Directeur général a noté les progrès accomplis depuis novembre pour ce qui est de déterminer le meilleur moyen d'aller de l'avant et a abordé certaines des questions soulevées. Il a assuré les participants que l'OIT ne risquait nullement de dévier de sa mission et de ses activités essentielles: la promotion du travail décent en tant qu'objectif mondial place résolument l'Organisation dans le rôle qui est le sien au sein du système multilatéral. En fait, le programme et budget pour 2006-07 s'inscrit clairement dans le cadre des quatre objectifs stratégiques de l'OIT. L'exhortation à ne pas négliger le niveau national, voire local, des initiatives de cohérence des politiques s'inscrit également dans le cadre de l'actuel ordre du jour de l'OIT et constitue la base de l'activité technique déployée par le BIT au titre des programmes nationaux pour le travail décent. L'impérieuse nécessité de passer du discours aux actes a été soulignée à juste titre. L'intervenant a également indiqué qu'un certain nombre de mesures sont déjà prévues dans le programme et budget, notamment les initiatives focales, qui portent, d'une part, sur la responsabilité sociale des entreprises et, d'autre part, sur les zones franches d'exportation. Il a fait remarquer que les trois mécanismes examinés reposent sur un fondement commun – le dialogue –, qui est précisément l'avantage comparatif de l'OIT. Et enfin, en ce qui concerne les préoccupations que suscitent les coûts, on peut vérifier que pas moins de 29 réunions et forums divers sont programmés pour les mois restants de l'année 2005 dans le cadre du déploiement normal des activités de l'OIT. C'est dans cette perspective qu'il convient de situer la proposition d'organisation d'un forum sur la mondialisation.

13. La réunion a abouti à un ferme consensus en faveur de la promotion du travail décent en tant qu'objectif mondial, à titre de contribution distincte de l'OIT à une mondialisation juste. Poursuivant sur cette lancée, les prochaines étapes pourraient être les suivantes: en novembre, le Bureau pourrait:

- donner suite à la proposition du Directeur général pour qu'un document présentant les premiers résultats des couplages entre croissance, investissement et travail décent soit présenté au groupe de travail en novembre, après avoir bénéficié de l'expérience et des connaissances des mandants et de leurs experts;
- rendre compte de l'état d'avancement, sur le plan politique et sur le fond, des initiatives de cohérence des politiques sur le même thème;

- formuler des propositions spécifiques et sélectionner des questions à examiner en priorité dans le cadre des dialogues d'élaboration des politiques, et ce en fonction des synergies possibles entre les trois mécanismes proposés au cours de la discussion consacrée au présent document;
- proposer des thèmes possibles et d'autres modalités concernant un rapport sur l'état de la mondialisation;
- présenter une proposition concrète concernant un forum sur les politiques à adopter dans le contexte de la mondialisation, compte tenu des paragraphes 19 et 29 du document, ainsi que des opinions exprimées lors du débat.