



POUR INFORMATION

SEIZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Cinquième rapport supplémentaire: Renforcement de la capacité de l'OIT à appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le contexte de la mondialisation

Introduction

1. Le Conseil d'administration se souviendra qu'il a décidé à sa session de novembre 2005 d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence de 2007 la question suivante «Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation»¹.
2. Il a alors été entendu que le Bureau fournirait au Conseil d'administration, à sa session de mars 2006, certains éclaircissements en réponse aux questions soulevées lors de la discussion et que la préparation du document ferait l'objet de consultations. Des consultations préliminaires ont eu lieu à la mi-février sur la base d'un avant-projet de document.
3. En réponse à la question posée en novembre quant au champ de la discussion à la Conférence internationale du Travail de 2007, il importe de souligner d'emblée que l'intitulé de la question lui-même donne toute garantie que la discussion devra rester strictement dans le cadre du mandat de l'OIT et de ses moyens d'action. Il ne s'agit en aucune façon de reprendre le débat sur la mondialisation, mais d'engager un débat institutionnel en vue de mieux utiliser les moyens d'action dont l'Organisation dispose au service de ses objectifs et face aux réalités contemporaines qui sont celles de la mondialisation. Ainsi délimité, ce débat devrait donner aux mandants, pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, l'occasion de s'exprimer et, si possible, de s'accorder, dans un cadre réglementaire qui s'y prête (celui d'une question formellement inscrite à l'ordre du jour) au sujet du rôle et des services qu'ils attendent de l'OIT dans ce nouveau contexte.

¹ Document GB.294/2/1, paragr. 7; l'intitulé du document GB.294/2/1(Add.) développant ce thème étant pour sa part: «Renforcement de la capacité de l'OIT à s'acquitter de ses missions essentielles et de promouvoir le travail décent pour tous à l'aube du XXI^e siècle».

4. L'optique du présent document appelle une mise au point. Bien que certains aient pu, à l'occasion des consultations, regretter que l'avant-projet ne fasse pas davantage place à des solutions concrètes, il est apparu préférable à ce stade de ne pas s'engager trop avant dans cette voie pour les raisons suivantes:

- *D'abord, du point de vue du cadre réglementaire du débat et des prérogatives de la Conférence internationale du Travail*, il convient de rappeler que la présente étape ne s'inscrit pas dans la procédure normale applicable à une question inscrite aux fins de discussion générale. Selon la procédure normale, l'étape suivant l'inscription est directement celle de la discussion à la Conférence internationale du Travail sur la base du rapport et d'éventuelles propositions qu'il revient au Bureau de préparer dans le délai imparti par le règlement². Engager de manière prématurée le débat sur des propositions concrètes sans une mise au point suffisante risquerait d'empiéter sur les prérogatives de la Conférence internationale du Travail, même si rien n'empêche les Membres (comme on le verra dans les remarques finales) de tirer parti de cette étape inhabituelle pour formuler toute proposition d'amélioration pratique qu'ils auraient à l'esprit.
- *Ensuite, l'importance d'une construction progressive du consensus* a été maintes fois soulignée par le Conseil d'administration et lors des consultations préalables. Il s'agit en fait d'une exigence découlant directement du fait que, pour faire véritablement «autorité», le document qui pourrait résulter du débat de 2007 devrait s'appuyer sur le soutien actif des trois groupes. Il a été noté à cet égard que la recherche d'un tel consensus devrait être facilitée par le fait que l'on ne part pas de rien³. Les consultations ont en outre souligné que la recherche du consensus ne devait pas seulement marquer l'aboutissement du processus mais l'ensemble de ses étapes. On a également insisté sur le fait que le Bureau a son rôle à jouer dans la recherche de ce consensus. Il semble donc naturel qu'avant de négocier des solutions concrètes on s'entende sur le cadre général et les limites du débat.
- *Enfin, il s'agit d'assurer un débat ordonné et efficace*. Avant de s'engager dans l'inventaire des remèdes susceptibles de renforcer la capacité de l'OIT dans le contexte qui s'est développé depuis la fin de la guerre froide – au risque de placer la Conférence internationale du Travail devant un «pot pourri» de propositions plus ou moins hétéroclites –, il paraît indispensable de s'interroger sur les facteurs propres à ce nouveau contexte qui peuvent affaiblir la capacité de l'Organisation de promouvoir ses objectifs afin de définir une démarche plus stratégique. L'on ne saurait à cet égard ignorer que, selon des perceptions assez répandues, ce nouveau contexte a porté atteinte à la capacité de l'OIT, en tout cas sur deux plans essentiels: d'abord, celui de sa raison d'être même qui, pour certains, était étroitement associée, sinon limitée, au contexte de la guerre froide; ensuite, celui de l'érosion du rôle des Etats et de leur volonté de mettre en œuvre les objectifs de progrès social qu'elle préconise face à une

² L'article 11^{ter} du règlement prévoit que, dans le cas d'une question inscrite pour discussion générale, le rapport – y compris d'éventuelles propositions en vue de conclusions – devrait leur parvenir deux mois avant l'ouverture – ce qui, compte tenu des contraintes logistiques, signifie que sa rédaction devrait être achevée avant le Conseil d'administration de mars 2007.

³ Certains des éléments de réponse aux questions que soulève le thème choisi existent déjà de manière éparse et à différents degrés de «formalisation» tripartite dans divers documents discutés ou adoptés au sein de l'Organisation ces dernières années (par exemple les débats à la Conférence internationale du Travail sur les rapports du Directeur général, le *Strategic Policy Framework* et le «programme et budget») ou parfois dans des documents plus anciens dont la pertinence dans le contexte mériterait d'être à nouveau mise en lumière (par exemple la «Déclaration tripartite sur les multinationales et la politique sociale» ou encore l'ancien article 41 de la Constitution dont il sera question ci-après).

concurrence qui pèse aussi bien sur les conditions de production que sur les décisions d'investissements.

5. C'est pourquoi il est apparu opportun d'articuler les développements qui suivent autour de deux questions principales:
- La première est celle de savoir si, comme cela a été suggéré de divers côtés, le moment n'est pas venu de réaffirmer sa raison d'être et la pertinence de son message dans un contexte radicalement transformé.
 - La deuxième est de s'interroger sur la manière concrète dont l'OIT peut aider l'ensemble de ses Membres à mettre en œuvre individuellement et ensemble ses objectifs dans le contexte de la mondialisation non seulement en les aidant à surmonter les contraintes qu'il comporte, mais aussi en tirant parti des potentialités qu'elle offre.

Première question: L'opportunité d'actualiser le message de l'OIT

6. L'OIT est la plus ancienne des institutions spécialisées des Nations Unies, et c'est aussi celle dont le mandat touche le plus directement aux aspirations et préoccupations quotidiennes d'une vaste majorité des populations. Elle a accompli, au cours des années récentes, des efforts considérables pour rajeunir son message et en renforcer l'impact, jalonnés par le Sommet mondial pour le développement social de 1995, la Déclaration de 1998, la stratégie du travail décent, la création de la Commission mondiale pour le développement social de la mondialisation et, dans un autre domaine, l'adoption toute récente de la Convention du travail maritime. Il semble très important que la place et le rôle qui sont maintenant les siens dans le nouveau contexte soient affirmés et renforcés dans son propre cadre institutionnel, comme une condition de son efficacité future. C'est dans ce contexte que plusieurs intervenants ont considéré en novembre que le moment paraissait venu pour l'OIT de réaffirmer et actualiser son message à l'aube du XXI^e siècle, comme l'Organisation a d'ailleurs su le faire à d'autres moments de son histoire, et en particulier à la fin de la seconde guerre mondiale⁴. *Deux pistes possibles s'ouvrent à la réflexion.*

A. Réaffirmer la raison d'être de l'OIT dans le contexte actuel

7. Selon une vision très contestable, mais néanmoins assez répandue jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, la raison d'être de l'OIT était liée à la guerre froide et même, à l'origine, à la nécessité d'offrir une alternative réformiste à des conceptions fondées sur l'opposition radicale entre les intérêts des travailleurs et ceux du capital. Cette vision était si prégnante que certains n'ont pas hésité à mettre en doute cette raison d'être après la chute du mur de Berlin.
8. Plus de quinze ans et pas mal de désillusions plus tard, cette façon de voir ne semble heureusement plus d'actualité. Mais la question se pose tout de même de savoir si le moment n'est pas venu d'aller au-delà de ce constat et de reconnaître que le contexte de la

⁴ Comme le disait la délégation de la Conférence sur les réformes constitutionnelles, «its (the ILO) record shows that it (...) has discharged its responsibilities and adapted itself to changing needs with a considerable measure of success», rapport de la délégation (1946, p. 15).

mondialisation n'a pas effacé la raison d'être de l'OIT, mais qu'il l'a peut-être renforcée. En effet, sa mission reste non seulement nécessaire du point de vue d'une paix durable fondée sur la justice sociale, mais il y a aussi de bonnes raisons de penser qu'elle est devenue indispensable à la sauvegarde d'une économie et d'une société ouvertes. Le fait que, malgré des progrès incontestables, «l'injustice, la misère et les privations» restent le lot d'«un grand nombre de personnes», selon les termes de la Constitution, entretient diverses formes de contestation quant à la compatibilité de la mondialisation et des objectifs de progrès et de justice sociale, et l'on ne saurait sous-estimer, de manière plus générale, les risques de retour de bâton protectionniste.

9. Face à ces risques, et loin des idéologies ou des recettes miracles, l'OIT peut faire valoir le pragmatisme de sa méthode telle qu'elle découle de sa structure même. Cette méthode, dont l'efficacité est de plus en plus largement confirmée par l'expérience, c'est que l'optimisation au bénéfice de tous du potentiel de progrès et d'épanouissement que représente l'économie ouverte comme la répartition équitable des coûts humains et sociaux des ajustements qu'elle rend inévitables ne peuvent se produire toutes seules. Elles appellent une volonté agissante des autorités publiques s'appuyant sur la libre expression et la conciliation des intérêts, par le truchement d'organisations quantitativement et qualitativement représentatives au niveau national, et à travers une OIT consolidée dans son mandat et sa capacité d'aider l'ensemble de ses Membres au niveau international.
10. Pour s'imposer avec la crédibilité et l'impact indispensables, doit exprimer le message avec la solennité appropriée, un consensus tripartite et universel tel que seule la Conférence internationale du Travail peut permettre de le cristalliser. La première question qui se pose aux mandants sera donc, de ce point de vue, de décider s'ils veulent utiliser à cette fin l'opportunité que leur offre la question inscrite à l'ordre du jour de 2007 pour le faire.

B. Offrir une vision synthétique des objectifs de l'OIT à travers le concept de travail décent

11. L'impact de l'OIT souffre de la fragmentation et de la complexité relative de son mandat. En dehors du cercle étroit des spécialistes, on trouverait sans doute bien peu de personnes, y compris parmi les responsables politiques nationaux, capables de décrire ses missions essentielles. Cette situation tient à la diversité de ses missions à travers les textes qui les définissent. Le Préambule de la Constitution de l'OIT, en procédant par voie d'énumération (non exhaustive) d'objectifs spécifiques, en donne une vision plutôt kaléidoscopique. La Déclaration de Philadelphie doit, quant à elle, être lue de bout en bout pour en saisir toute la richesse.
12. Le concept de «travail décent», qui s'est imposé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation en tant qu'«objectif mondial» proposé par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation – et repris dans le paragraphe 47 du texte adopté au Sommet mondial des chefs d'Etat et de gouvernement le 15 septembre 2005⁵ –, offre une

⁵ Citation dans le document GB.294/2/1(Add.), paragr. 4, développant ce thème: «Renforcement de la capacité de l'OIT à s'acquitter de ses missions essentielles et de promouvoir le travail décent pour tous à l'aube du XXI^e siècle»:

47. Nous sommes résolument en faveur d'une mondialisation équitable et décidons de faire du plein emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail productif et décent, les objectifs fondamentaux de nos politiques nationales et internationales en la matière et de nos stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de nos efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Les mesures prises dans ce domaine devront également englober l'élimination des pires formes de travail des enfants, telles qu'elles sont définies dans la convention n° 182 de l'OIT, et le travail forcé. Nous décidons également de veiller au respect absolu des principes et droits fondamentaux relatifs au travail.

réponse. La discussion pourrait permettre d'officialiser son statut au sein de l'Organisation. Il doit cependant être clair qu'«officialiser» le statut ne signifie nullement définir la notion, comme s'il s'agissait d'un concept autonome ou venant se substituer aux objectifs constitutionnels; il s'agirait plutôt de tirer plus explicitement de cette notion et de l'acceptation dont elle fait l'objet un certain nombre de conséquences pratiques quant à la manière d'appréhender ces objectifs, de façon plus intégrée, et les mettre en œuvre, de façon plus efficace, à savoir:

- Premièrement, en regroupant les objectifs constitutionnels et les programmes destinés à les mettre en œuvre autour de quelques «missions essentielles», lesquelles pourraient correspondre aux objectifs stratégiques: sans modifier quoi que ce soit de l'énumération de la Constitution, un tel regroupement permettrait de donner une image beaucoup plus parlante des missions essentielles de l'OIT au public et aux responsables. Encore faudrait-il, cependant, que chacune de ces missions puisse être définie ou exposée de manière succincte et suffisamment parlante. Cela ne devrait cependant pas présenter de trop grandes difficultés, dans la mesure où l'on peut emprunter les éléments à des textes existants approuvés sur une base tripartite ⁶.
- Deuxièmement, en affirmant l'indivisibilité/interdépendance des objectifs constitutionnels: l'énumération des objectifs dans la Constitution de l'OIT a pu contribuer à accréditer l'image de ce que certains universitaires ont appelé «l'approche self-service» de l'OIT, par exemple celle d'une simple juxtaposition d'objectifs parmi lesquels chacun pourrait «faire son marché» à sa guise. Cette façon de voir est évidemment erronée. D'une part, les Membres ne sont pas libres de rejeter ou d'ignorer à leur convenance tel ou tel de ces objectifs, même s'ils ne sont pas disposés à souscrire aux obligations spécifiques inhérentes à la ratification des instruments correspondants. D'autre part et surtout, l'expérience a permis de constater que la manière la plus efficace de faire progresser chacun des objectifs n'est pas de les promouvoir isolément mais de tenir compte de leur interdépendance et de leurs synergies ⁷. Le concept de «travail décent» a aidé à prendre conscience de l'indivisibilité desdits objectifs sur le plan des principes, tandis que l'expérience et l'examen empirique suggèrent (voir ci-dessous) que la manière la plus efficace de faire progresser chacun des objectifs est de le faire en tenant compte de leur complémentarité et de l'étroite interdépendance des aspects quantitatifs et qualitatifs du «travail décent».

⁶ Pour ce qui est des droits fondamentaux, on pourrait ainsi se référer à «la signification particulière» de ces droits, telle qu'elle est évoquée dans la Déclaration elle-même. Pour ce qui est de l'emploi, on pourrait prolonger l'*aggiornamento* déjà réalisé par la Déclaration de Philadelphie, qui a déplacé l'éclairage de la Constitution axé sur la lutte contre le chômage pour le tourner, de manière plus positive, vers la signification de l'emploi productif du point de vue de l'épanouissement personnel ainsi que du renouvellement du lien social. Pour la protection sociale, les objectifs essentiels énoncés dans l'ancien article 41, qui ne figure plus dans la Constitution mais qui n'a pas été formellement abrogé, pourraient offrir une référence commode. Resterait le dialogue social, dont l'importance de plus en plus grande depuis la fin de la guerre froide est liée à l'émancipation croissante des partenaires sociaux qui leur confère une représentativité qui n'est pas seulement quantitative mais qualitative et dont la signification pourrait être exprimée en termes de «gouvernance».

⁷ On notera à cet égard que, si les instruments normatifs, pour des raisons de commodité, ont été développés autour des objectifs spécifiques, cela ne les empêche pas de reconnaître certains liens évidents et inciter à en tirer les conséquences nécessaires (par exemple le lien entre la formation et l'emploi; ou encore, à travers la Déclaration, la «signification particulière» des droits fondamentaux comme droits-conditions).

- Troisièmement, en reconnaissant la vocation de l'ensemble des objectifs constitutionnels à être mis en œuvre de manière à la fois universelle et progressive. Dans l'esprit du principe de progressivité tel que l'article 19 de la Constitution l'énonce dans le contexte de l'action normative, la notion de travail décent met bien en lumière que l'ensemble des objectifs de l'OIT, s'ils ont vocation à être mis en œuvre par l'ensemble des Membres, ne doivent pas pour autant se traduire de la même manière au même moment pour chacun d'eux.

Deuxième question: Comment aider plus efficacement l'ensemble des Membres de l'OIT à mettre en œuvre ces objectifs dans le contexte actuel?

13. Même si, au terme du processus en cours, elle peut se réclamer d'un consensus tripartite universel à la Conférence internationale du Travail, la réaffirmation par l'OIT de la permanence de sa raison d'être, de la validité de sa méthode et de la pertinence de ses objectifs risque de ne pas avoir l'impact voulu si elle n'est accompagnée d'une réponse concrète et crédible à ce qui est perçu comme l'hypothèque, sans doute la plus lourde, qui pèse sur l'efficacité de l'OIT dans le cadre de la mondialisation: celle de faire appel à la volonté des Etats, que les contraintes de la mondialisation mettent de plus en plus sur la défensive.
14. Le discours dominant veut en effet que cette volonté et la capacité même des Etats se trouvent laminées, de manière inexorable, par les réalités et contraintes de la mondialisation – et en particulier celles liées à la nécessité d'attirer ou de retenir les investissements –, ainsi que par l'irruption de nouveaux acteurs. Et ce discours a à son tour pour résultat soit d'offrir un alibi commode aux Etats pour se défaire de leurs responsabilités, soit de les priver des outils politiques nécessaires pour corriger, de manière équilibrée, les conséquences de cette nouvelle situation.
15. Le rapport de la Commission mondiale a contribué à remettre les perspectives à l'endroit. La viabilité/pérennité de la mondialisation – qui est largement tributaire de la prévisibilité des transactions commerciales, et donc de la stabilité de la règle de droit et des relations socioprofessionnelles – passe par la viabilité des structures étatiques. Réciproquement, la légitimité des Etats et des gouvernements apparaît inséparable à long terme de leur capacité d'assurer à tous les travailleurs un accès équitable aux possibilités de progrès matériel et d'épanouissement personnel que peuvent offrir l'économie globale et les progrès de la technologie, et au-delà la cohésion et la stabilité sociales.
16. Grâce à une structure qui la met plus directement en contact avec les forces vives de chaque pays, l'OIT apparaît à première vue particulièrement bien placée parmi les organisations intergouvernementales (OIG) pour aider les Etats à raffermir leur capacité à assumer ces responsabilités. Mais, de manière plus concrète, on peut envisager une stratégie de renforcement qui pourrait se développer sur trois niveaux: celui des Etats eux-mêmes, celui de l'Organisation et celui de l'environnement international.

A. Action au niveau des Etats: les encourager à intégrer la mise en œuvre des objectifs de l'OIT par l'adoption d'une politique sociale d'ensemble (ci-après «intégrée»)

17. A titre préliminaire, il convient de noter que les objectifs dont il est ici question ne sont pas simplement des «objectifs de l'OIT». Il s'agit d'objectifs que les Membres se sont fixés et qu'ils entendent réaliser à travers l'OIT et avec son aide. Pour mettre en œuvre ces

objectifs avec davantage d'efficacité, les Membres devraient tirer les conséquences des liens existant entre ces différents objectifs ainsi que de la dynamique propre aux entreprises. A cette fin, la discussion pourrait examiner s'il convient d'encourager les Membres à regrouper leurs efforts dans une véritable «politique sociale» intégrée⁸ ayant pour objet d'optimiser, sous forme de «travail décent», les opportunités de progrès social résultant du développement de l'économie mondiale et des nouvelles technologies, tout en assurant une meilleure répartition des coûts humains et sociaux des ajustements qu'il implique, notamment en termes d'«insécurité humaine».

18. Si la réponse à cette question est positive, il conviendrait alors d'offrir quelques orientations non pas quant au contenu spécifique de cette politique (il devrait tout au contraire être expressément reconnu que la définition du contenu de la politique sociale, c'est-à-dire le «dosage» des différents objectifs, relève exclusivement des arbitrages qu'il appartient à chaque Membre d'opérer en toute autonomie compte tenu des particularités et «préférences collectives» du pays), mais quant aux objectifs essentiels qu'elle devrait se fixer. On peut, à titre d'illustration, articuler ces objectifs autour de trois axes:

- *La politique sociale devrait viser à la globalité du point de vue* de son champ d'application (c'est-à-dire embrasser l'ensemble des objectifs constitutionnels). Les objectifs de l'OIT ne sont pas seulement indissociables; ils ont vocation à s'appliquer, de manière universelle, à l'ensemble de ceux qui tirent de leur travail présent ou passé leurs moyens d'existence, quel que soit ou ait pu être leur statut juridique.
- *Elle devrait être participative* dans la mise en œuvre des arbitrages nécessaires entre objectifs sur le plan interne (sous une forme adaptée à chaque pays), de sorte que l'interprétation des préférences collectives ne soit pas unilatérale ou arbitraire mais tienne compte du point de vue des intéressés par le truchement des organisations représentatives, afin que tous aient le sentiment d'être équitablement associés au partage des gains comme à celui des coûts sociaux des ajustements nécessaires. Le respect des droits fondamentaux à la liberté syndicale et à la négociation collective revêt bien sûr une signification particulière à cet égard.
- Enfin, elle devrait être conduite dans un esprit d'entraide et de solidarité sur le plan international. L'affirmation de l'autonomie nécessaire des Membres dans la définition du contenu et des priorités de leur politique sociale ne signifie pas que les Etats peuvent «s'en sortir tout seul». L'exacerbation de la concurrence propre au contexte actuel renforce au contraire la pertinence de la mise en garde du Préambule de la Constitution selon lequel «la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays».
- Dans cette perspective, on pourrait se demander s'il n'y aurait pas lieu pour l'OIT d'encourager ses Membres à se prêter mutuellement assistance dans leurs efforts par son intermédiaire ou de toute autre manière appropriée bi-multilatérale ou régionale compatible avec leurs autres engagements internationaux.

19. Si l'accord peut se faire sur de telles orientations, il faudra alors, et seulement à ce moment-là, se demander de quelle manière et sous quelle forme l'OIT pourrait éventuellement exprimer cet encouragement, étant précisé d'emblée cependant que la

⁸ Comme cela a été rappelé dans des documents antérieurs, il existe à cet égard un instrument de l'OIT sur la politique sociale, la convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, adoptée dans un contexte très différent et qui juxtapose davantage qu'elle n'intègre un certain nombre d'objectifs prioritaires.

forme d'une convention paraît particulièrement inadaptée à un objectif qui est d'avoir un impact sur l'ensemble des Membres et pas seulement sur ceux qui voudront bien ratifier.

B. Action au sein de l'OIT

20. Il ne saurait être question pour l'OIT de sortir de son mandat (tel que défini par la Constitution et éclairé par la Déclaration de Philadelphie, il est déjà fort large) ou d'aller au-delà des moyens constitutionnels, au demeurant souples et diversifiés dont elle dispose et dont l'adoption toute récente de la Convention du travail maritime vient de confirmer le potentiel. Il s'agit en revanche d'être plus efficace dans l'utilisation de ces moyens et d'optimiser l'avantage comparatif que lui confère sa structure tripartite pour apporter à ses Membres l'appui qu'ils sont en droit d'attendre, en vue de mettre en place et d'appliquer efficacement une politique sociale.
21. Les consultations de 2005 ont suggéré certaines pistes concrètes, qui découlent des fonctions dont la Constitution charge le Bureau, mais qui ne sont pas toujours exercées de manière aussi rationnelle et systématique que cela serait souhaitable et possible. Ces pistes sont reprises et développées ci-après pour tenir compte de certaines questions soulevées au cours des discussions de novembre au Conseil d'administration.
22. a) *Mieux connaître les évolutions pour mieux établir les priorités pour l'action de l'OIT*: il semble résulter des consultations informelles de 2005 que l'un des services évidents que les mandants sont en droit d'attendre de l'OIT est de disposer d'un panorama fiable, «validé» après discussion tripartite et mis à jour à intervalles appropriés, des tendances et évolutions mondiales des domaines relevant des objectifs stratégiques. A l'heure actuelle, ce panorama d'ensemble n'est fourni, de manière régulière, que pour les droits fondamentaux et, de manière plus irrégulière, en matière d'emploi. La Conférence pourrait donc examiner la possibilité de mettre sur pied un système de rapports réguliers préparés par le Bureau sur la base d'informations reconnues et validées au niveau national, et qui seraient ensuite discutés dans le cadre d'un point récurrent à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. Outre l'occasion de faire le point, sur une base tripartite, au sujet des évolutions relatives à tel ou tel objectif, cette discussion devrait permettre de dégager quelles priorités l'action de l'Organisation pourrait se fixer pour la période suivante en ce qui concerne l'objectif stratégique considéré.
23. Certaines questions ont été posées au sujet des chevauchements possibles. Elles appellent les observations préliminaires suivantes, étant entendu que le Bureau se propose d'en approfondir l'examen à la lumière des discussions:
- i) Comme cela a été dit au cours des consultations et en novembre, le système des rapports globaux applicables *aux droits fondamentaux* doit rester pour le moment à l'écart de la réflexion. D'une part, il ne peut être revu que dans le cadre de la procédure prévue à cet effet dans le suivi de la Déclaration; d'autre part, la discussion de ces rapports, telle qu'elle s'est développée en pratique, ne représente pas nécessairement le modèle à reproduire pour la discussion des nouveaux rapports périodiques envisagés.
 - ii) Les rapports sur l'emploi dans le monde (*World Employment Reports*) ont été produits à intervalles irréguliers par le Bureau mais ne sont pas discutés et ne peuvent

donc déboucher sur la fixation de priorités sur une base tripartite. Mais il devrait être relativement aisé de les adapter pour les inclure dans ce cycle⁹.

- iii) La même observation s'applique a fortiori aux rapports sur le travail dans le monde (*World Labour Reports*), que le Bureau a produits dans le passé et dont la teneur recouvrait en fait la protection sociale et le dialogue social.
 - iv) Le secteur de la *protection sociale* est sans doute trop vaste pour faire l'objet d'une seule synthèse et appellerait certainement une subdivision (conditions générales de travail/sécurité sociale?).
 - v) Le thème du *dialogue social* pourrait de son côté impliquer des chevauchements avec les rapports globaux sur la liberté syndicale et la négociation collective. Pour éviter cet écueil, on pourrait songer à traiter ce thème sous l'angle de sa relation avec la réalisation des autres objectifs concernant l'emploi et la protection sociale.
- 24.** Resterait enfin à se demander si, après avoir passé en revue les différents objectifs stratégiques, il ne conviendrait pas de clore le cycle en offrant aux mandants un bilan d'ensemble (tenant compte aussi des résultats des examens de politique sociale (*social policy reviews*) exposés ci-après).
- 25.** La question relative aux modalités et coûts de ces réaménagements appelle en premier lieu une observation générale. Cette question semble en effet procéder de la préoccupation que ce système viendrait s'ajouter au volume de travail tel qu'il résulte des pratiques actuelles relatives à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. Or l'intention est au contraire de rationaliser ces pratiques: l'inscription d'une question récurrente permettant de passer en revue à intervalles réguliers chacune des missions essentielles de l'Organisation pourrait, en effet, permettre d'alléger d'autant le nombre de questions ad hoc dont le choix suscite souvent difficultés et aléas. De fait, ces examens périodiques pourraient permettre d'identifier de manière objective les questions méritant de faire l'objet d'un point spécifique à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail.
- 26.** La question plus spécifique de savoir si le système implique des questionnaires aux gouvernements, entraînant une charge ou un coût supplémentaire pour eux, appelle deux observations:
- i) Les rapports globaux, tels qu'ils sont préparés dans le cadre du suivi de la Déclaration, ne font pas appel à des questionnaires mais sont préparés essentiellement sur la base des informations disponibles au sein du Bureau et sur le terrain – y compris celles résultant des réponses aux questionnaires envoyés au titre des articles 19 et 22.
 - ii) Cette question en soulève cependant, de manière tout à fait opportune, une autre: celle de savoir s'il n'y aurait pas lieu de mettre en phase ou de coordonner ce système de rapports périodiques avec celui des études d'ensemble au titre de l'article 19 de la Constitution et portant sur les «familles» correspondantes d'instruments, de sorte que la discussion desdits rapports périodiques puisse intégrer ou se référer à des données fiables concernant l'impact des instruments normatifs dans le domaine considéré.
- 27.** Il ressort de ce qui précède que le cycle proposé pourrait ne représenter aucune charge supplémentaire, tout en améliorant la visibilité et l'efficacité de l'Organisation dans

⁹ A noter que la Commission de l'emploi et de la politique sociale a mis à l'examen le développement de modalités nouvelles pour passer en revue et superviser les activités de l'OIT en matière d'emploi. Le résultat de cet examen sera naturellement pris en considération dans la mise au point de cette idée.

l'accomplissement de ses missions essentielles, ainsi que la pertinence, la représentativité et la transparence du choix des actions prioritaires qu'elle devrait engager pour mieux s'acquitter de ses missions.

28. *b) Mieux comprendre les synergies entre objectifs pour mieux orienter les choix stratégiques:* les données empiriques suggèrent que, sur le long terme, les Etats qui réussissent le mieux face à la mondialisation sont ceux qui s'efforcent de promouvoir l'ensemble des objectifs de façon cohérente et coordonnée. S'il est illusoire de vouloir emprunter ou transposer des solutions toutes faites d'un pays à un autre, il est néanmoins essentiel de mieux appréhender, entre autres, quels sont les facteurs expliquant qu'un pays réussit mieux ou moins bien à concilier le progrès vers les objectifs de l'OIT avec les réalités, les contraintes et les opportunités de l'économie globale.
29. Il semblerait donc que la mise en place, dans le cadre du Conseil d'administration, d'un mécanisme d'examen des politiques sociales (*social policy review mechanism*) pourrait former l'accessoire naturel et indispensable d'un projet à travers lequel l'OIT encouragerait et appuierait les efforts déployés par ses Membres pour mettre en œuvre une politique sociale intégrée; dès lors qu'un échantillon suffisamment représentatif de situations aurait été couvert, l'OIT pourrait en tirer des enseignements utiles et produire une analyse d'ensemble. Un tel exercice ne pourrait toutefois être conduit que sur une base volontaire et tripartite avec la pleine coopération des pays qui en feraient l'objet, comme cela a été fait avec succès pour la série d'études par pays conduites dans la période 1997-1999¹⁰ et en combinant expertise indépendante et *peer review*. Si l'OIT n'est pas la seule à pouvoir le faire, elle dispose d'un avantage comparatif manifeste en raison de son universalité, et plus encore de son tripartisme.
30. *c) Mieux coordonner les moyens d'action pour mieux appuyer les efforts des Membres* en vue de mettre en œuvre leur politique sociale et d'évaluer les progrès accomplis par l'utilisation intégrée des différents moyens d'action de l'OIT, y compris la recherche et l'assistance technique. L'OIT a engrangé une certaine expérience avec les «programmes par pays de travail décent». Sur la base des expériences pilotes, le programme et budget 2006-07 a prévu de mettre en œuvre des «Projets par pays de travail décent» en tenant compte des spécificités et priorités de chaque Membre. Les conclusions de la Conférence, à travers les mécanismes évoqués ci-dessus, pourraient offrir un cadre commun de référence. A cet égard, il serait intéressant de voir si l'OIT ne devrait pas mettre à la disposition de ses Membres un outillage conceptuel statistique qui, tout en respectant leur autonomie, leur permettrait d'évaluer, de manière comparable et fiable, le succès de leur politique sociale en termes de développement des objectifs et critères de travail décent (*decent work opportunities/outputs*).

C. Au niveau des autres acteurs: favoriser un climat de compréhension

31. Comme indiqué ci-dessus, la capacité des Etats à conduire une politique sociale intégrée ne dépend pas seulement d'eux-mêmes, mais aussi d'un environnement international dans lequel interviennent d'autres acteurs non étatiques. L'OIT sortirait bien sûr de son mandat si elle prétendait dicter à ces acteurs de quelle manière interpréter leur mandat ou leur imposer de respecter ses normes dans l'exercice de leurs responsabilités. Tel ne serait en revanche pas le cas d'un effort de sensibilisation visant à rendre ces autres acteurs plus attentifs à l'intérêt que peut représenter pour eux et leurs activités le renforcement de la

¹⁰ Etudes concernant l'impact de la libéralisation des échanges et de la mondialisation sur la mise en œuvre des objectifs de l'OIT (et réciproquement).

capacité des Etats de conduire une politique sociale cohérente. Sans entrer dans les détails, on peut illustrer de manière plus concrète, même si cela reste à titre tout à fait préliminaire, ce que pourrait être cet effort de sensibilisation à propos de deux catégories importantes d'acteurs non étatiques.

32. *En ce qui concerne les OIG* d'abord, trois pistes pourraient ainsi être explorées. Les possibilités de coopération concrètes qui résultent du fait que les organisations actives dans les domaines économique, financier et commercial sont censées poursuivre, conformément à leurs chartes respectives, au moins une finalité qui recoupe une des missions essentielles de l'OIT, celle de la promotion de l'emploi. Ensuite, il semble raisonnable de penser que, sur un plan plus général – et sans parler du paragraphe 47 susvisé qui les concerne également –, ces organisations pourraient être sensibles à l'intérêt que présente pour l'exécution de leur propre mandat le renforcement de la capacité et de la légitimité institutionnelles des Etats à travers la mise en place d'une politique sociale intégrée et efficace. Enfin, sur un plan tout à fait pratique et sans anticiper sur les débats à venir, une manière tout à fait directe de les sensibiliser pourrait être de les encourager à venir activement tenir la place qui leur est, en tout état de cause, ouverte dans la discussion.
33. *En ce qui concerne les entreprises multinationales (MNE)*, on relèvera que, comme son titre même l'indique, la politique sociale des Etats est au cœur de la problématique de la Déclaration tripartite qui vise à promouvoir un partenariat avec les Etats Membres et les organisations d'employeurs et de travailleurs en vue d'optimiser leur contribution au progrès social et de minimiser les difficultés auxquelles leurs opérations peuvent donner lieu. Si ces entreprises acceptent de promouvoir à titre volontaire, et en fonction de leurs activités et préoccupations propres, un certain nombre d'objectifs en matière sociale ou environnementale, elles ne veulent pas être poussées à assumer le rôle de l'Etat, y compris en ce qui concerne la primauté de la règle de droit et de sa mise en œuvre. Il n'est donc pas déraisonnable de penser que cette catégorie d'acteurs pourrait se montrer intéressée par une démarche qui vise à renforcer la capacité des Etats à mieux assumer leurs responsabilités en la matière. De manière plus spécifique, l'OIT pourrait, par le truchement de ses mandats, explorer, à partir des principes de la Déclaration, le rôle qu'elles pourraient jouer pour renforcer la capacité institutionnelle des Etats en la matière.

Troisième question: Quel suivi éventuel?

34. Naturellement, cette question ne se pose que si la réponse aux deux questions précédentes, et en particulier à la deuxième, est positive. La réponse dépend également de la forme ultime que pourrait prendre le «document faisant autorité», à supposer qu'un consensus se forme autour de son contenu. Il est clair que l'une des conditions du consensus est de ne préjuger d'aucune manière de ce qui pourrait être le choix de la Conférence, et il ne saurait être question, en tout état de cause, de s'orienter vers une «convention de conventions», comme cela a été souligné au cours des consultations. On se bornera donc à ce stade à mettre en lumière deux aspects distincts de ce suivi éventuel:
- D'une part, le suivi **à l'intérieur de l'Organisation**, qui pourrait lui-même comporter deux aspects: i) la mise en place du *cadre institutionnel/réglementaire* approprié pour les rapports et examens périodiques dans le cadre de la Conférence internationale du Travail et celui des «examens en profondeur/études de cas de politique sociale» dans le cadre du Conseil d'administration, si le principe en est retenu; et ii) le suivi sur le plan du programme et budget. Comme indiqué ci-dessus, la mise en place de ces systèmes devrait logiquement avoir pour conséquence de rationaliser le choix des priorités et la coordination des moyens d'action de l'OIT (normes, coopération technique, recherche, documentation politique des ressources humaines et de la communication, etc.) dans le cadre des *programmes et budgets* successifs, puisque

ces derniers reposeraient sur les orientations/conclusions (quant aux actions à entreprendre et aux lacunes à combler) arrêtées sur la base des «examens périodiques».

- D'autre part, le suivi **à l'extérieur de l'Organisation**, qui pourrait impliquer la communication du document résultant du débat ainsi que, le cas échéant, toutes les indications utiles quant à la suite à lui donner par ses Membres.

Remarques finales

35. Les observations qui précèdent confirment que le débat de 2007 ne marquera pas le début mais la culmination d'un processus dans lequel les mandants et le Bureau sont appelés à coopérer dans la recherche d'un consensus, sans lequel on ne saurait aboutir à un résultat «faisant autorité».
36. A la lumière des discussions antérieures à l'inscription de cette question et des consultations qui ont suivi, les bases et conditions nécessaires à l'émergence d'un tel consensus semblent maintenant claires: rester dans le cadre du mandat constitutionnel de l'OIT; ne pas relancer le débat sur la mondialisation mais, conformément à l'intitulé de la question, tirer le meilleur parti possible des moyens institutionnels très divers et de la structure unique dont l'OIT est dotée au service de ses Membres; et, finalement, ne préjuger d'aucune façon de la poursuite éventuelle du débat au-delà de 2007 et sous quelle forme.
37. Il devrait être tout aussi clair que recherche du consensus ne signifie pas recherche du plus petit commun dénominateur. Elle devrait plutôt tendre à satisfaire ce à quoi chacune des parties prenantes est le plus attachée sans pour autant être inacceptable aux autres.
38. Dans cette recherche, l'étape inhabituelle que le Conseil d'administration a souhaité aménager à la présente session représente une exceptionnelle opportunité. D'une part, il offre à ses membres la possibilité de donner leur avis au sujet des questions principales – mais non exhaustives soulevées dans ce document ou d'indiquer celles qu'ils souhaiteraient voir aborder dans le futur rapport. Mais, d'autre part, et de manière plus générale, cette étape leur permet de dire non plus simplement en quoi le fonctionnement ou les activités de l'Organisation laissent à désirer, mais ce qu'ils attendent d'elle dans un avenir qui sera bientôt celui de son deuxième siècle d'existence, et de verser au dossier toutes propositions concrètes qu'ils auraient pour y parvenir.
39. Sur la base de la discussion et de ces contributions, le Bureau pourra alors faire ce que l'on a dit attendre de lui, c'est-à-dire passer au crible le débat pour identifier, aux fins du rapport dont la préparation lui incombe, les pistes qui paraissent pouvoir être explorées de manière plus approfondie avec des chances raisonnables de parvenir à un consensus.
40. Il va de soi cependant qu'avant de finaliser ce rapport de nouvelles consultations seront nécessaires. Ces consultations devront sans doute être organisées vers la fin de l'année, étant entendu qu'entre-temps, et notamment à l'occasion de la Conférence, le Bureau continuera d'être à la disposition des membres ou des groupes qui le désireraient pour faire le point de la situation.

Genève, le 7 mars 2006.

Document soumis pour information.