

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Réduire le
DÉFICIT
DE TRAVAIL
DÉCENT
un défi
mondial

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
89^e session 2001

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE

ISBN 92-2-211949-5

ISSN 0251-3218

Première édition 2001

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Table des matières

1. L'agenda de l'OIT	1
1.1. Le nouveau cadre	1
<i>Mise en place</i>	2
<i>Qu'avons-nous appris?</i>	4
1.2. Le travail décent dans un monde en mutation	5
<i>La signification du travail</i>	5
<i>Le déficit de travail décent</i>	7
<i>Objectif: réduire le déficit de travail décent</i>	11
<i>Une chance à saisir</i>	13
1.3. Vue sur l'avenir	14
<i>Développer la capacité de formulation de politiques nationales et locales</i>	14
<i>Ancrer nos valeurs dans l'économie mondiale</i>	15
2. Le travail décent dans la pratique	19
2.1. Introduction	19
2.2. Les dividendes économiques du travail décent	22
<i>Travail décent et productivité</i>	22
<i>Nécessité d'un juste équilibre</i>	24
<i>Effets sur la croissance</i>	26
2.3. Travail décent: un objectif universel	29
<i>Travail décent et développement</i>	29
<i>Les pauvres, eux aussi, ont des droits</i>	30
<i>L'économie informelle</i>	32
2.4. Travail décent: un cadre intégré	36
<i>La politique macroéconomique dans une approche intégrée</i>	38
<i>Programmes de l'OIT à l'appui des politiques intégrées</i>	41
2.5. Evolutions institutionnelles au niveau mondial	44
<i>La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail</i>	45
<i>Autres initiatives publiques/privées</i>	45
<i>Nouveaux instruments du dialogue social</i>	46
<i>Initiatives privées volontaires</i>	48
<i>Investissement socialement responsable</i>	49

3. Progrès social et mondialisation économique	53
3.1. Le monde dans lequel nous travaillons	53
<i>Commerce et normes du travail</i>	56
<i>Emploi et intégration mondiale</i>	59
<i>C'est un tout</i>	62
<i>Construire le consensus</i>	62
3.2. Pistes pour l'action	63
<i>Action normative et travail décent</i>	63
<i>Tenir compte des nouvelles initiatives privées dans le domaine social</i>	66
<i>Travail décent et stratégie de développement</i>	68
<i>Améliorer la base d'informations sur le travail décent</i>	71
3.3. Défis multiples pour les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs	72
3.4. Sensibilisation et alliances	76
3.5. Tenir le cap	81

1. L'agenda de l'OIT

1.1. Le nouveau cadre

J'ai été élu Directeur général du BIT avec mandat de moderniser et de renouveler l'Organisation. Il y a deux ans, en réponse à mon premier rapport à la Conférence¹, vous avez approuvé un agenda correspondant à ce mandat. Il visait plusieurs objectifs:

- focaliser les efforts de l'OIT sur le travail décent, en tant que revendication globale majeure de notre époque;
- forger un consensus fort sur une base commune aux trois mandants de l'OIT – gouvernements, travailleurs, employeurs – afin d'étayer le tripartisme et l'action collective, facteurs de cohésion;
- servir de principe directeur pour la réforme institutionnelle et la modernisation de l'OIT;
- affermir notre identité dans l'esprit des gens, afin de faciliter le dialogue et l'interaction avec d'autres institutions et acteurs.

Ces objectifs demeurent. Nous avons réalisé des progrès mais beaucoup reste à faire. Avec des ressources limitées, nous devons poursuivre notre objectif stratégique avec clarté.

Aujourd'hui, je propose que nous évaluions ensemble nos efforts pour traduire le concept de travail décent en programmes et activités concrets, dans le contexte de la mondialisation économique. Dans nos débats à la Conférence, nous devons tous nous demander ce que nous pouvons faire, ensemble et individuellement, pour renforcer l'OIT et la rendre plus efficace. Sur quels points fondamentaux l'OIT doit-elle encore affirmer sa capacité? Il est inévitable, dans une entreprise de cette ampleur, qui touche à toutes les activités de l'OIT, que surgissent des difficultés, des obstacles, voire des controverses. Cela est naturel. C'est le signe que l'institution est vivante, l'expression de

¹ BIT: *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999.

la complexité du changement. Nous devons affronter ces problèmes avec ouverture, dans un esprit de dialogue constructif. C'est dans cet esprit que je présente mon rapport, qui vise à faire le point de notre action à l'appui du travail décent: quelles mesures nous avons prises, quels sont les obstacles auxquels nous nous heurtons et les opportunités qui se présentent de mettre en pratique le concept de travail décent.

Mise en place

En tant que Directeur général, mon premier souci a été de prendre des mesures pour que les structures compétentes de l'Organisation soient à même d'élaborer des programmes cohérents sur le travail décent. Ensemble nous sommes allés de l'avant.

- Nous avons réorganisé le Bureau et notre programme autour de quatre objectifs stratégiques: normes et principes et droits fondamentaux au travail, emploi, protection sociale et dialogue social, les questions d'égalité entre hommes et femmes et le développement étant des priorités pour tous les secteurs.
- Nous avons créé huit programmes focaux. Certains sont entièrement nouveaux, tels que celui sur la promotion de la Déclaration, celui sur la réponse aux crises et celui sur la sécurité socio-économique. D'autres, tels que SafeWork, étendent, restructurent et revitalisent des programmes existants.
- Nous avons innové en introduisant un programme et budget stratégique².
- Nous avons préparé un cadre stratégique pour guider nos programmes à moyen terme³.
- Nous avons élargi la base d'appui extrabudgétaire (bien que celle-ci reste insuffisante par rapport à nos besoins et trop peu diversifiée par pays et objectif stratégique).
- Nous avons mis en place une politique systématique de promotion de l'égalité entre hommes et femmes que le Conseil d'administration a examinée en mars 2000⁴ et dont il a été très

² Voir BIT: document GB.274/PFA/9/1, 274^e session du Conseil d'administration, Genève, mars 1999.

³ Voir BIT: document GB.279/PFA/6, 279^e session du Conseil d'administration, Genève, nov. 2000.

⁴ Voir BIT: document GB.277/5/2, 278^e session, Genève, mars 2000, sur le Plan d'action de l'OIT pour une politique intégrée de promotion de l'égalité entre hommes et femmes et circulaire n° 564 de décembre 1999.

favorablement rendu compte dans une étude comparative des Nations Unies sur l'intégration des sexospécificités dans les systèmes de programmation et de budgétisation⁵.

- Nous renouvelons nos politiques et procédures en matière de ressources humaines et avons établi un processus de négociation collective avec le syndicat du personnel.
- Nous avons constitué une équipe de direction chargée de promouvoir une approche plus collégiale.
- Nous avons amorcé un processus fondé sur le consensus qui consiste à regrouper les normes par familles afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de nos activités normatives; nous avons exploité plus pleinement le potentiel constitutionnel de l'OIT afin de promouvoir l'application des normes.
- Nous avons accru la visibilité de l'Organisation par une politique plus effective de promotion et de communication.
- En coopération avec l'ONUSIDA, nous avons lancé un grand programme sur le VIH/SIDA et le monde du travail.
- Nous avons entrepris de rendre opérationnelle la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail en publiant les rapports annuels et le rapport global, qui ont permis d'accroître notablement la base d'informations disponibles sur ces droits et principes ainsi que la coopération technique visant à leur donner effet.
- Nous avons mené avec succès une campagne de ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999: en deux ans, plus de 70 pays l'ont déjà ratifiée, un record dans l'histoire de l'OIT.
- Nous avons en temps opportun suscité une réflexion nécessaire sur l'avenir de la sécurité sociale, question dont la Conférence est saisie.
- A la demande de nos mandants et de l'Assemblée générale des Nations Unies, nous préparons un agenda mondial pour l'emploi et organiserons le premier Forum mondial de l'emploi en novembre 2001.

⁵ Voir Comité interorganisations des Nations Unies sur les femmes et l'égalité entre les sexes: *Mainstreaming perspectives into programme better processes within the United Nations system, Synthesis Report*, New York, mai-juin 2000.

Les éléments de base requis pour que le Bureau puisse avancer la mise en œuvre concrète des activités fondées sur le concept de travail décent sont donc en place.

Notre prochaine tâche consiste à aborder les difficiles questions touchant à la création au sein de l'OIT et au niveau national d'un cadre intégré qui sera notre contribution à la cohérence dans le système multilatéral. Les idées qui sous-tendent le travail décent font depuis toujours partie de la philosophie de l'OIT. Nous nous appuyons sur de solides fondations qui ont derrière elles quatre-vingts ans d'histoire. Toutefois, il a toujours été difficile de développer une capacité de pensée intégrée, la coopération entre les programmes et l'esprit d'équipe au sein du Bureau. Cela vaut aussi pour nos mandants, qui ont tendance à choisir ce qui leur plaît dans le «menu de l'OIT». Ce trait est régulièrement mis en évidence dans les débats sur le programme et budget.

Sincèrement, je pense qu'une OIT fragmentée n'a pas d'avenir. Nous devons changer nos vieilles habitudes. C'est pourquoi il est si important que vous fassiez vôtre l'agenda du travail décent. Ce n'est qu'en abordant les quatre objectifs stratégiques simultanément que nous pourrons maintenir la dynamique et la cohésion. Au-delà de nos soucis immédiats ou de nos intérêts spécifiques, nous devons tous viser le développement intégré de notre agenda commun. Si nous sommes assez créatifs, nous avons la possibilité de concilier les intérêts des gens, de l'environnement et des marchés.

Qu'avons-nous appris?

En passant de la formulation à la mise en œuvre, nous avons pu préciser les différentes dimensions du travail décent, ce qui a amélioré notre compréhension du concept et élargi le nombre de ses partisans. Cela nous a aussi permis de mieux répondre aux questions légitimes qui se posent quant à son application pratique. Le travail décent contribue à l'exécution du mandat de l'OIT de quatre façons.

Premièrement, c'est un *objectif*. L'expression reflète clairement une aspiration universelle. Elle se rapporte à l'espoir de tous d'accéder à un travail productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. C'est à la fois un objectif personnel pour les individus et un objectif de développement pour les Etats.

Deuxièmement, ce concept offre un *cadre*. Les quatre objectifs stratégiques englobent le mandat historique de l'OIT dans le domaine des droits des travailleurs, du dialogue social et de la protection sociale, en promouvant la croissance et le développement par le biais

de l'emploi et de l'entreprise. Le fait qu'ils s'intègrent dans un programme unique offre un cadre pour l'élaboration des politiques dans la perspective d'une approche cohérente. Celle-ci constitue aussi le fondement d'un engagement conjoint à plus long terme des mandants tripartites de l'OIT; elle leur offre la possibilité de trouver des arrangements sur des questions immédiates qui, envisagées séparément, pourraient les diviser.

Troisièmement, c'est une *méthode d'organisation des programmes et des activités*. L'articulation du programme de l'OIT autour des quatre objectifs stratégiques permet au Bureau d'établir des cibles et des indicateurs de performance et ainsi, pour la première fois, de mesurer les progrès réalisés et de rendre des comptes à ses mandants⁶.

Quatrièmement, c'est une *plate-forme pour le dialogue extérieur et le partenariat*. C'est précisément parce que c'est un agenda ambitieux et intégré, immédiatement compréhensible, qu'il fournit une plate-forme pour le dialogue extérieur et le partenariat avec d'autres organisations du système multilatéral et de la société civile. C'est un moyen d'engager le monde au-delà de L'OIT. Les activités à l'appui du travail décent constituent un programme ambitieux qui montre la voie à suivre et demande à être adapté en fonction des contextes régionaux et nationaux. Cela requiert l'intervention conjointe et créative tant du Bureau que des mandants, sur la base d'un dialogue et d'un partage d'expérience.

1.2. Le travail décent dans un monde en mutation

En observant le monde actuel, on ne peut qu'être frappés par la profonde signification que le travail revêt dans la vie de chacun. L'ampleur du déficit global de travail décent à l'échelle mondiale reflète divers types d'inégalités dans nos sociétés et suscite une préoccupation réelle. Si nous ne nous attaquons pas à ce déficit, la justice sociale restera un vain mot.

La signification du travail

Chaque jour nous rappelle que le travail est un trait déterminant de l'existence humaine⁷. C'est le moyen d'entretenir la vie et de

⁶ Les propositions de programme et de budget pour 2002-03, dont est saisie la Conférence, illustrent le stade actuel de ce processus. Voir document GB.280/PFA/7, 280^e session du Conseil d'administration du BIT, Genève, mars 2001.

⁷ J'utilise le terme «travail» car il est plus large que celui d'«emploi». Il inclut l'emploi salarié, l'emploi indépendant et le travail à domicile. Il englobe aussi toutes les activités de l'économie informelle et les services aux personnes. C'est donc une notion générale qui correspond à l'idée que le travail décent est une aspiration universelle.

combler les besoins fondamentaux. C'est aussi l'activité grâce à laquelle l'individu affirme sa propre identité, tant vis-à-vis de lui-même que de ceux qui l'entourent. Du travail dépendent la capacité d'exercer un choix personnel, le bien-être des familles et la stabilité des sociétés.

Ce qui me frappe le plus dans les changements tumultueux qui, tout autour de nous, transforment le travail de si multiples façons, c'est que la signification du travail dans la vie de chacun, elle, n'a pas changé. L'aspiration fondamentale de l'être humain reste constante, quels que soient la culture et le niveau de développement. Chacun cherche à prospérer dans la vie par ses propres moyens. Tous aussi nous souhaitons avoir une deuxième chance quand nous prenons des risques et que nous échouons. Ce que nous craignons avant tout, ce n'est pas le changement, ni même l'échec, mais l'exclusion. Qui ne préfère le défi du travail à la passivité de l'assistance? Mais qui ignore l'importance des filets de sécurité, pour protéger nos familles et nous-mêmes contre le risque et survivre dans les temps difficiles? Et ne sommes-nous pas conscients que nous avons besoin en permanence d'institutions fortes qui se soucient des gens et de toute vie sur cette planète que nous partageons?

Mais le travail est aussi à l'évidence le lieu où s'expriment les contradictions entre nos valeurs et nos aspirations et la vie réelle. Le travail peut nous amener à renoncer à des droits qui nous sont chers, à notre autonomie, voire à notre dignité. Nous pouvons en arriver au point où nous vendons notre force de travail pour élaborer des produits ou des services qui n'ont pas de sens, qui sont inutiles, et même préjudiciables à nous-mêmes et aux autres. Je sais que trop de travailleurs, piégés dans des situations et des systèmes, sont acculés quotidiennement à des compromis inacceptables. Cela est à l'opposé du travail dans ce qu'il a de meilleur, l'expression d'un talent unique, une manière de contribuer au bien public, une façon de s'engager profondément et utilement auprès d'une communauté.

J'ai pu constater, maintes et maintes fois, l'effet direct que le revenu et la satisfaction dérivant du travail ont sur la vie de famille et la qualité des relations familiales. C'est toute la famille qui souffre lorsque les parents sont au chômage. Les répercussions sont multiples: tensions, violences, mauvais traitements. Les enfants sont perturbés à l'école, risquent de tomber dans la délinquance et les drogues ou, trop souvent, d'être contraints de travailler. Dans une société en développement, les chômeurs et leur famille ne peuvent pratiquement compter que sur eux. Nous devons mettre beaucoup plus en évidence les liens entre travail et vie de famille.

Parce qu'il est au cœur de la vie quotidienne, le travail est aussi au cœur même de la politique. Il fait partie des questions qui déterminent le vote des électeurs, et les candidats sont jugés sur leurs promesses, leur capacité ou leur incapacité de promouvoir l'emploi. La qualité du lieu de travail fait beaucoup pour la crédibilité et le respect dont jouissent les entreprises dans l'opinion. Dans un monde où la déréglementation, la privatisation et le désengagement de l'Etat ont transféré le pouvoir de décision de la sphère publique à la sphère privée, le monde des affaires en général et les entreprises individuelles en particulier se retrouvent sur le devant de la scène dans tous les débats touchant au travail. Les donneurs d'ordres et leurs sous-traitants doivent faire face aux demandes croissantes et des plus variées de nombreux partenaires différents.

Le travail est aussi le prisme à travers lequel est appréciée la performance de l'économie. Budget équilibré, ajustement structurel, révolution de l'information, échanges, investissement, économie mondiale: pour beaucoup, ces mots recouvrent des concepts abstraits qui n'ont de sens que dans la mesure où ils influent sur le travail et sur le revenu.

C'est dans cette réalité complexe que s'inscrit le mandat de l'OIT. Comme le dispose la Déclaration de Philadelphie, l'une des obligations de l'OIT est de seconder la mise en œuvre de programmes propres à réaliser «l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun». La Déclaration de Philadelphie affirme aussi le droit de chacun de se développer «dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales». Elle souligne la nécessité d'assurer la possibilité «pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès». C'est là le fondement du travail décent.

Le déficit de travail décent

Dans ces circonstances, il est clair que ce à quoi les gens aspirent est un avenir qui offre des possibilités de travail décent dans un environnement durable. C'est une aspiration on ne peut plus humaine.

C'est à travers la représentation que chacun se fait du travail décent que s'exprime le mieux son objectif. Qui dit travail décent dit emploi et perspectives d'avenir, conditions de travail, possibilité de concilier travail et vie de famille, de scolariser ses enfants ou de les soustraire à l'exercice prématuré d'une activité économique. Qui dit travail décent dit aussi égalité entre hommes et femmes, reconnais-

sance des mérites, possibilité donnée aux femmes de choisir et de maîtriser leur vie; capacité de trouver sa place sur le marché du travail, de suivre l'évolution technologique et de rester en bonne santé. Le travail décent, c'est pouvoir donner libre cours à l'esprit d'entreprise, recevoir une part équitable de la richesse que l'on a contribué à créer et ne pas subir de discrimination; c'est faire entendre sa voix sur le lieu de travail et dans sa communauté. Dans les cas les plus extrêmes, c'est passer de l'état de subsistance à celui d'existence. Pour beaucoup, le travail décent est le moyen primordial de sortir de la pauvreté. Pour bien d'autres encore, c'est ce qui permet de réaliser des aspirations personnelles dans la vie quotidienne et d'exprimer sa solidarité. Partout, et pour tout le monde, travail décent est synonyme de dignité humaine.

Mais, pour que la réalité et les aspirations se rejoignent, il faut nous attaquer au problème du déficit de travail décent dans le monde, qui se traduit par l'insuffisance des possibilités d'emploi, de la protection sociale, par le déni des droits des travailleurs et l'absence de dialogue social. C'est l'écart qui existe entre le monde dans lequel nous travaillons et l'espoir d'une vie meilleure.

Le *déficit d'emploi* est la grande ligne de faille du monde actuel. Nous estimons qu'il y a 160 millions de chômeurs manifestes dans le monde. La froideur des chiffres cache un océan de misère humaine et de potentiel gaspillé et ne rend pas compte de l'ampleur de la tragédie dont sont victimes des familles entières. Quant aux personnes sous-employées, leur nombre atteindrait au moins un milliard. Sur 100 travailleurs, 6 sont des chômeurs complets, selon la définition officielle de l'OIT. Seize autres ne gagnent pas assez pour maintenir leur famille au-dessus du seuil absolu de pauvreté, soit 1 dollar par personne et par jour. Il s'agit là des plus pauvres parmi les travailleurs pauvres. Bien plus nombreux sont ceux qui effectuent de longues journées de travail avec une faible productivité, qui occupent des emplois occasionnels ou précaires ou sont exclus du monde du travail sans être recensés comme chômeurs. Tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement, ont des travailleurs pauvres. En Suisse, 250 000 travailleurs tombent dans cette catégorie⁸. Le problème atteint des dimensions étonnantes. Le dernier numéro du *Rapport sur l'emploi dans le monde* indique que 500 millions d'emplois devront être créés au cours des dix prochaines années rien que pour

⁸ E. Streuli et T. Bauer (directeurs de publication): *Les Working poor en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Berne, 2001.

absorber les nouveaux demandeurs d'emploi et faire reculer quelque peu le chômage⁹.

On n'insistera jamais assez sur la priorité que revêt la création d'emplois. L'accès au travail est le moyen le plus sûr de sortir de la pauvreté et il ne peut y avoir de droits des travailleurs sans travail. Qui plus est, donner à tous la possibilité d'exercer une activité productive est le moyen de créer la richesse qui nous permet de réaliser les objectifs de la politique sociale. Une croissance et des investissements sains et durables, l'accès aux avantages de la mondialisation économique, des politiques publiques incitatives et un environnement propice à l'esprit d'entreprise sont les facteurs clés d'une dynamique de création d'emplois. Ils constituent le moteur économique de l'action pour le travail décent.

Le *déni des droits* est un déficit d'un autre type auquel, dans bien des cas, il pourrait être rapidement porté remède par l'application de lois et de politiques de développement appropriées. Sur la base des rapports globaux issus du suivi de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, le BIT s'efforce de déterminer l'ampleur du problème. Il en ressort que la liberté syndicale est loin d'être une réalité dans le monde du travail, où sévissent encore la discrimination, le travail forcé et le travail des enfants. Selon nos estimations, il y aurait dans le monde 250 millions d'enfants astreints au travail. Des études en cours de l'Institut international d'études sociales suggèrent que, dans deux pays sur cinq, les travailleurs se heurtent à des problèmes parfois très graves du fait de la non-reconnaissance de la liberté d'association. Dans certains cas, les abus sont la conséquence de décisions conscientes et délibérées, et un acte de volonté politique suffirait à y mettre un terme. Dans d'autres, plusieurs moyens devront être mis en œuvre: politiques plus efficaces, initiatives privées, accroissement de la coopération technique, renforcement du mécanisme de contrôle de l'OIT. Dans tous les cas, pour que les politiques dans ce domaine fonctionnent, il est nécessaire que tous les acteurs de la société se sentent partie prenante.

L'ampleur du *déficit de protection sociale* est probablement moins reconnue à l'échelle mondiale, bien qu'elle soit véritablement préoccupante. Nous ne disposons que d'informations fragmentaires, mais on estime que 20 pour cent seulement de la population active mondiale bénéficie d'une protection sociale suffisante. Dans beaucoup de

⁹ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2001*. Vie au travail et économie de l'information, Genève, 2001.

pays à bas revenu, la protection officielle de la vieillesse et de l'invalidité, et l'indemnisation de la maladie et des frais de santé ne concernent qu'un pourcentage infime de la population. Or on dénombre par jour 3 000 décès consécutifs à un accident du travail ou à une maladie professionnelle¹⁰.

Pour découvrir la réalité qui se cache derrière ces statistiques, il faut, me semble-t-il, essayer de construire une notion élargie de la sécurité socio-économique. L'évolution rapide de l'économie mondiale, qui accentue les pressions concurrentielles et réduit la sécurité de l'emploi pour beaucoup, suscite de nouvelles incertitudes dans le monde du travail. Les effets indésirables sont très variés. Au bas de l'échelle, c'est la sécurité du revenu qui peut être compromise. Dans les catégories à revenu supérieur, les cas d'anxiété, de dépression et de surmenage liés au travail sont fréquents. Rien qu'aux États-Unis, 200 millions de journées de travail sont perdues par an pour cause de dépression en rapport avec le travail¹¹. Personne ne pense que la sécurité parfaite est possible, et trop de protection risque d'étouffer l'initiative et le sens des responsabilités, mais, en revanche, un minimum de sécurité pour tous dans les différents contextes de développement est indispensable tant pour la justice sociale que pour le dynamisme de l'économie et pour que chacun puisse donner toute la mesure de ses capacités.

Le *déficit de dialogue social* est le reflet de carences tant dans l'organisation que dans les institutions, et souvent aussi dans les attitudes. Il a plusieurs causes, la première étant l'absence d'organisation. Le rapport global de l'année dernière consacré à la liberté syndicale constate qu'il s'est créé dans le monde du travail un «important déficit de représentation» qui s'explique par le fait que travailleurs et employeurs souvent, et pour différentes raisons, ne sont pas organisés de manière à faire entendre leur voix¹². Les travailleurs agricoles, les travailleurs domestiques, les employeurs des petites et micro-entreprises, les travailleurs du secteur public et les travailleurs migrants se heurtent souvent à des problèmes et des obstacles spécifiques. La représentation et le dialogue social sont difficiles à mettre en place

¹⁰ J. Takala: «Global estimates of fatal occupational accidents», *Epidemiology* (Genève, BIT), vol. 10, n° 5, sept. 1999.

¹¹ Voir P. Gabriel et R. Lilmatainen: *Mental health in the workplace* (Genève, BIT, 2000).

¹² BIT: *Votre voix au travail*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 88^e session, Genève, 2000.

dans les zones franches d'exportation, qui représentent pourtant dans le monde quelque 27 millions de travailleurs¹³. Dans le secteur informel, travailleurs et employeurs sont soit exclus du dialogue tripartite, soit sous-représentés. Et, même lorsqu'ils sont organisés, l'absence de cadre institutionnel peut encore faire obstacle au dialogue. Dans les cas les plus extrêmes, le dialogue social est simplement rejeté car considéré comme préjudiciable aux intérêts de l'une ou plusieurs des parties concernées qui jugent qu'elles ont de meilleures chances d'atteindre leurs objectifs par d'autres moyens. Dans les périodes de vaches grasses, l'organisation ne semble pas nécessaire. Dans les périodes de vaches maigres, elle fait cruellement défaut. La culture du dialogue n'est pas répartie également dans les différentes parties du monde.

Que nous disent ces déficits? A cette époque d'avancées économiques et technologiques, l'OIT progresse irrégulièrement et trop lentement sur les différents aspects de son ordre du jour. Livrés à eux-mêmes, les systèmes économiques engendrent des opportunités pour certains pays mais pas pour d'autres, ainsi que des inégalités d'accès et d'avantages à l'intérieur des pays. Accroître les possibilités de travail décent suppose des politiques délibérées d'élimination de ces obstacles et d'accès de tous aux avantages du marché. Nous devons exploiter le dynamisme du marché pour établir la justice sociale et répartir les avantages économiques.

Objectif: réduire le déficit de travail décent

Le travail décent est un objectif pertinent et concret pour tous les Etats Membres. On ne saurait suggérer que tous les pays puissent réalistement viser les mêmes conditions absolues. Aucune intervention – de l'OIT ou de quiconque – ne pourra faire que demain les pays les moins avancés bénéficient des conditions de travail qui existent dans les pays du G7. En revanche, il est parfaitement possible, et je soutiens que c'est une aspiration commune de tous les citoyens du monde, que chaque pays, quel que soit son niveau de développement, se fixe ses propres objectifs en vue de réduire le déficit de travail décent, compte tenu de sa situation et de ses possibilités, et que la communauté internationale appuie cet effort.

Le socle universel est déjà constitué par l'obligation, consacrée par la Déclaration de l'OIT de 1998, qu'ont tous les Etats Membres de promouvoir et réaliser, de bonne foi, les principes et droits fonda-

¹³ BIT: *Questions relatives au travail et questions sociales dans les zones franches d'exportation*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation, Genève, 1998.

mentaux énoncés dans les conventions fondamentales. Mais il semble raisonnable aussi de s'attendre à ce que tout pays qui s'engage à appliquer une politique de promotion du travail décent cherche à s'appuyer sur cette obligation et à progresser autant qu'il le peut dans les autres aspects auxquels j'ai fait allusion. Dans cette perspective, l'effort s'inscrit dans une stratégie dynamique de développement dont les objectifs doivent être revus à la hausse à mesure que le pays va de l'avant.

Une chose doit être bien claire. La Déclaration de l'OIT, qui est issue d'une décision unanime des chefs d'Etat de toutes les régions réunis en 1995 au Sommet mondial pour le développement social, appartient à tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement. Aucun pays ni aucune région n'a le monopole de la sagesse en ce qui concerne la meilleure façon d'appliquer les droits des travailleurs. Cependant, les principes et droits consacrés par cette Déclaration valent pour l'ensemble du monde. Il en est ainsi, par exemple, de la liberté d'association. Que ce soit au Nigéria, au Chili, en Thaïlande ou en Suède, un travailleur a le droit d'organisation et de négociation collective. Bien sûr, la façon dont cette liberté s'exerce concrètement sera dans chaque cas déterminée par les possibilités et la capacité de développement de chaque pays. Le principe en revanche est le même.

Le travail décent offre donc un moyen d'incorporer l'emploi, les droits, la protection sociale et le dialogue social dans les stratégies de développement. Les difficultés auxquelles se heurtent les politiques traditionnelles d'ajustement structurel prônées par les institutions de Bretton Woods résident en partie dans leur incapacité à intégrer ces objectifs, et les stratégies de lutte contre la pauvreté échoueront tant qu'elles ne les prendront pas en compte. Actuellement, les documents sur la stratégie de réduction de la pauvreté produits sous les auspices de ces institutions n'abordent pas directement la question. Réduire le déficit de travail décent est la meilleure voie pour faire reculer la pauvreté et donner à l'économie mondiale une plus grande légitimité.

Depuis vingt ans, les gouvernements et les institutions financières internationales se sont attachés à abaisser le déficit budgétaire. Je pense que le temps est venu de s'attaquer ensemble avec autant de zèle au déficit de travail décent et que c'est en fonction de cet objectif qu'il faudrait apprécier les conseils en matière de politiques formulés par les institutions de Bretton Woods et le système des Nations Unies. De même, les politiques de coopération pour le développement devraient intégrer dans leurs activités fondamentales tous les objectifs stratégiques à l'appui du travail décent.

Une chance à saisir

Il y a des raisons de croire que notre approche suscite de plus en plus l'adhésion. A sa session extraordinaire consacrée au suivi du Sommet social l'année dernière, l'Assemblée générale des Nations Unies a officiellement exprimé son appui au programme de promotion du travail décent de l'OIT en tant qu'élément fondamental des activités à entreprendre. Selon le rapport du Secrétaire général au Sommet du millénaire de septembre 2000, l'une des huit modalités prioritaires de lutte contre la pauvreté est de «définir des stratégies qui permettent aux jeunes du monde entier de trouver un emploi décent»¹⁴. Le 1^{er} mai 2000, le pape Jean-Paul II a plaidé en faveur d'une coalition mondiale pour le travail décent. Dans sa lettre au Sommet du G8 d'Okinawa, M. Mbeki, président de l'Afrique du Sud, a déclaré, au nom du Mouvement des non-alignés, qu'«un niveau de vie décent, une alimentation suffisante, des soins de santé, l'éducation et un travail décent pour tous sont des objectifs communs tant au Sud qu'au Nord». Le rapport mondial sur le développement humain 2000 du PNUD fait de la «liberté d'exercer un travail décent sans être exploité» l'une des sept libertés humaines fondamentales. En janvier, lors de la 29^e session de la Commission paritaire maritime, qui a débouché sur un accord historique entre les armateurs et les gens de mer, les participants employeurs et travailleurs se sont déclarés «fiers de porter le flambeau de la campagne de l'OIT visant à promouvoir le travail décent dans le monde entier». Dans mes contacts avec des chefs d'Etat, des parlementaires, des dirigeants du monde des affaires, des travailleurs, des particuliers, des sommités religieuses et spirituelles, des militants et des intellectuels, j'ai pu constater à maintes reprises que notre approche suscite un écho favorable et une volonté de travailler avec nous.

Le message porte mais il n'atteint encore qu'une partie de l'opinion. C'est maintenant qu'il faut agir. Tandis que les perspectives de l'économie mondiale suscitent à nouveau des craintes et nous rappellent l'impact du cycle économique sur la vie des gens, nous avons besoin de politiques et d'institutions qui enracinent les valeurs du travail décent dans l'économie mondiale.

Je ne veux pas être exagérément optimiste. Il est encourageant de constater que le consensus de l'OIT sur le travail décent suscite l'intérêt au-delà de ceux qui, à l'origine, l'ont construit et qui y ont souscrit. Mais ils sont légion ceux qu'il nous faut encore convaincre. L'image de

¹⁴ Voir Nations Unies: *Nous les peuples: le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle*, rapport du Secrétaire général, New York, 2000.

l'institution inopérante refait surface de temps en temps. Nous devons en être conscients. Par nos efforts, nous avons rehaussé le profil de l'OIT et démontré sa pertinence et sa capacité d'exercer une influence insoupçonnée. Mais cela ne suffit pas. Nous devons avoir l'ambition d'infléchir le cours de la mondialisation. Plus important encore, les mandants tripartites devront s'entendre sur le rôle de premier plan que doit jouer l'OIT en traçant les voies sociales de l'économie mondiale. Cela ne pourra se faire si l'on s'en tient à la routine habituelle. L'opportunité existe. La saisir dépend de notre créativité et de notre imagination. Nous devons approfondir et étendre notre base de connaissances et forger une alliance tripartite forte et ouverte au monde.

1.3. Vue sur l'avenir

On ne peut décréter le travail décent. Pour en faire une réalité, nous devons nous pencher sur quatre questions que j'explore au chapitre 2: le travail décent est-il d'un coût abordable? Peut-il être universel? Comment assurer la cohérence des politiques? Le travail décent est-il compatible avec la mondialisation? Je suis convaincu qu'il existe des réponses à toutes ces questions mais qu'elles exigent des efforts et un engagement tripartite. Je vous invite à exprimer votre opinion sur les moyens les plus efficaces d'aller de l'avant.

Dans le chapitre 3, je passe en revue un certain nombre de nos domaines d'activité qu'il y a lieu de renforcer si nous voulons atteindre nos objectifs. Nous devons passer à la vitesse supérieure en appliquant incessamment des modalités intégrées et intersectorielles conçues pour déterminer des politiques de réduction du déficit de travail décent dans le monde. Nous devons organiser des groupes de travail intersectoriels, sur le terrain et au siège, et établir des partenariats extérieurs. Il s'agit d'être particulièrement créatifs et attentifs à notre engagement de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans toutes nos activités. Nous devons cultiver la pensée intégrée et apprendre à reconnaître et à récompenser ses mérites. Nous devons lancer des campagnes mondiales et y participer, encourager la création de nouveaux mécanismes et travailler en collaboration avec d'autres pour obtenir des résultats qui comptent pour les gens. Permettez-moi d'établir quelques priorités.

Développer la capacité de formulation de politiques nationales et locales

Nous devons viser à:

- renforcer notre capacité d'œuvrer avec les mandants de l'OIT à la mise en place d'une approche intégrée du travail décent au ni-

veau national, en améliorant nos connaissances, nos données et nos conseils pour l'élaboration des politiques; cela pourrait prendre la forme d'examens par pays du travail décent;

- diversifier les moyens de promotion du travail décent dans l'économie informelle, notamment en appuyant la Campagne du Sommet du microcrédit;
- poursuivre nos efforts en faveur de l'emploi des jeunes, en répondant à l'appel du Sommet du millénaire, en recourant aux réseaux de créativité et d'imagination qui existent dans le monde pour définir des politiques qui fonctionnent;
- multiplier les efforts en vue d'éliminer les obstacles à la création d'entreprises commerciales et d'entreprises sociales et aider les micro et petites entreprises à démarrer, à se développer et à améliorer leurs conditions de travail;
- accroître la capacité des employeurs et des travailleurs de contribuer à la promotion du travail décent en encourageant la participation des femmes de responsabilités au dialogue social;
- montrer la voie en sachant nous mettre à l'écoute des gens, et définir les politiques sociales et économiques qui permettent de répondre à leurs besoins et à leurs aspirations.

Ancrer nos valeurs dans l'économie mondiale

Nous devons travailler avec les autres pour:

- susciter l'adhésion à une approche équilibrée et intégrée du développement durable et d'une croissance économique mondiale qui permette d'atteindre simultanément les objectifs économiques, sociaux et écologiques;
- lancer des campagnes dans les domaines où des progrès concrets peuvent être réalisés: faire en sorte que les zones franches d'exportation règlent plus de problèmes qu'elles n'en créent; renforcer l'efficacité des mesures assorties d'un calendrier visant à éradiquer les pires formes de travail des enfants et multiplier ce type d'initiatives; sensibiliser l'opinion mondiale à la nécessité d'améliorer la sécurité et la santé des travailleurs; diffuser le message de la Déclaration de l'OIT à tous les niveaux, du lieu de travail aux sommets mondiaux;
- explorer des institutions et mécanismes nouveaux dans le domaine des normes qui permettent aux pays de progresser plus rapidement sur une base volontaire;

- encourager activement les sociétés dont le nom est associé à des initiatives privées volontaires et à des investissements socialement responsables qui reflètent les objectifs et principes de l'OIT, notamment dans le contexte du Pacte mondial;
- renforcer le rôle du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation en tant qu'instance primordiale de réflexion et de débat sur les politiques et les institutions capables de promouvoir le progrès social dans le contexte de la mondialisation¹⁵.

Nous devons être ouverts aux idées nouvelles à tous les niveaux. L'OIT pourrait envisager de décerner des prix pour récompenser les initiatives les plus réussies. Nous pourrions collaborer avec des universités ou des instituts de gestion à l'établissement de programmes d'étude en droit, économie et autres domaines touchant au mandat de l'OIT et devenir le centre de rayonnement des réseaux de recherche régionaux et mondiaux intéressés à approfondir l'agenda de l'OIT. Nous pourrions créer des liens forts avec les autorités locales et leurs organisations autour du concept de travail décent dans la vie des collectivités.

J'invite tous les pays à s'associer à ces efforts en fournissant des ressources et en participant à des actions communes. Je souhaite emprunter et adapter les meilleures pratiques issues de la sphère publique, du secteur privé et des organisations de citoyens pour injecter dans les artères bureaucratiques de notre institution vieille de quatre-vingts ans une adrénaline qui lui fait cruellement défaut. Cela pourrait nous aider à créer une «génération du travail décent» qui dirigera et modèlera l'Organisation du futur. Je veux explorer les possibilités de mobiliser des ressources extérieures importantes pour lancer et renforcer ces initiatives et campagnes partout dans le monde avec de nombreux partenaires.

Nous devons être une institution ouverte et attentive et améliorer notre capacité d'écouter et de comprendre les autres. Nous devons engager le dialogue avec l'extérieur pour capter les idées nouvelles, enrichir notre réflexion, raffiner nos propositions. Il nous faut mobiliser cette formidable énergie qui existe dans la société pour appuyer les idées que nous défendons et ne jamais craindre d'engager le débat avec ceux qui ne partagent pas nos points de vue. Nous devons être aussi sensibles aux besoins des individus et de leurs familles qu'aux réalités de l'économie et de la société, et être perçus comme tels.

¹⁵ Le Bureau prépare un document séparé qui examine les différents moyens de renforcer le groupe de travail.

Le travail décent n'est pas simplement la responsabilité du Bureau international du Travail ou des ministères du Travail. C'est la responsabilité, individuelle et collective, des mandants de l'OIT et de ses partenaires. L'Etat est un acteur essentiel, et le gouvernement tout entier doit être partie prenante, mais le travail décent ne peut être mieux servi que lorsque les employeurs, les travailleurs, les gouvernements et tous les autres partenaires intéressés joignent leurs efforts pour surmonter les obstacles et définir des solutions équilibrées. Ces efforts conjoints doivent être entrepris à tous les niveaux – local, national et mondial – de manière à se renforcer mutuellement. Ce n'est qu'en agissant ensemble que nous pouvons nous rapprocher de ces objectifs, combler ces déficits.

2. Le travail décent dans la pratique

2.1. Introduction

Un travail décent pour tous est un objectif certes séduisant, mais les réalités qui nous entourent montrent combien il sera difficile d'y faire accéder les travailleurs du monde entier. Les mandants tripartites de l'OIT essaient, comme bien d'autres, de trouver de nouveaux moyens et des moyens plus efficaces de permettre à chacun de réaliser ses aspirations en matière d'emploi, de sécurité, de droits fondamentaux, de dialogue social. Grâce, en partie, à l'action que mène l'Organisation depuis plus de quatre-vingts ans, le travail décent est déjà une réalité pour certains travailleurs, mais, à l'échelle mondiale, ces travailleurs sont très minoritaires. Et, chaque jour, le terrain que l'on croyait gagné s'effrite. Il est clair qu'il n'y a pas de solution miracle. Il nous faut être réalistes et regarder en face les obstacles à surmonter pour que chacun puisse, un jour, accéder à un travail décent.

A dire vrai, cette ambition est parfois contestée, aussi bien dans des pays à bas revenu que dans des pays à haut revenu. Aux ministres du Travail qui préconisent des objectifs conformes à l'idée de travail décent, on rétorque parfois que ces objectifs sont «irréalistes», que c'est un «luxe» ou, pire, qu'ils sont «trop risqués», qu'ils nuiraient à la compétitivité des entreprises et de toute l'économie nationale. Le BIT doit être attentif à ces critiques. Il doit y répondre en rassemblant les faits pour appuyer tous ceux qui, au niveau de l'Etat ou à d'autres niveaux, s'efforcent de promouvoir le travail décent.

A mon avis, les grandes questions auxquelles il nous faut répondre sont au nombre de quatre.

Premièrement, le travail décent est-il d'un coût *abordable*? Les décideurs se trouvent partout confrontés à un dilemme. Pour atteindre tel ou tel objectif social, il faut disposer de ressources, dans l'entreprise ou dans l'économie dans son ensemble. La mondialisation s'accompagne d'une intensification de la concurrence, de sorte que les entreprises sont moins disposées à financer la protection sociale ou moins à même de le faire. La capacité de l'Etat de financer la

politique sociale par l'impôt est, elle aussi, mise à rude épreuve. D'un autre côté, pour atteindre les objectifs qui ont été fixés sur le plan économique, il faut que certaines conditions sociales soient réunies. L'Etat doit-il donner la priorité à la croissance, déterminée par le marché, et régler après coup les conséquences sociales que cela peut entraîner? Ou bien, pour être efficaces, les systèmes économiques doivent-ils s'appuyer sur un socle social fait de droits, de participation, de dialogue, de protection? Nombreux sont ceux qui considèrent qu'il y a un choix à faire entre la qualité et le volume de l'emploi, entre les dépenses sociales et l'investissement, et que les réglementations qui protègent les travailleurs nuisent à la flexibilité et à la productivité des entreprises. En réalité, le travail décent peut être payant, de par son effet sur la productivité. Il reste toutefois à examiner cette relation plus en détail afin d'évaluer les véritables coûts et les véritables dividendes du travail décent.

Deuxièmement, le travail décent peut-il être un objectif *universel*? On croit souvent – et il est bon de le savoir – que les activités d'organisations telles que l'OIT ne concernent guère que le secteur formel. C'est dans ce secteur que les normes internationales du travail sont le mieux appliquées et que nos mandats sont le plus actifs. Mais ce secteur ne constitue qu'une partie du monde du travail. Cette remarque ne s'applique pas uniquement aux activités de l'OIT. Elle s'applique souvent aussi aux interventions de l'Etat, notamment dans des régions comme l'Asie du Sud ou l'Afrique subsaharienne, où l'économie informelle assure la majorité des emplois. Voilà une source majeure d'inégalités entre hommes et femmes, vu que les femmes sont sous-représentées dans le secteur formel, à tous les échelons. Il est incontestable que la politique sociale favorise généralement le secteur formel, auquel appartiennent les catégories les mieux protégées et les plus aisées. En dehors de ce secteur, on manque d'instruments pour faire appliquer la loi ou assurer une protection sociale. Or c'est justement dans le secteur informel, parmi les plus pauvres, que les besoins sont les plus grands. Les femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes à occuper des emplois précaires, atypiques. Si nous prétendons à l'universalité – dans mon rapport de 1999, je rappelais que «tous ceux qui travaillent ont des droits au travail»¹ –, il faut nous attaquer à ces problèmes. C'est pourquoi l'égalité entre hommes et femmes doit occuper une place déterminante dans les

¹ BIT: *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, p. 4.

activités visant à promouvoir le travail décent. Et c'est pourquoi ces activités doivent aussi être des activités de développement.

Troisièmement, comment assurer la *cohérence* des activités entreprises à l'appui du travail décent? Ces activités sont multiples puisqu'elles visent à la fois des objectifs économiques et des objectifs sociaux: droits, dialogue social et protection sociale, d'une part, emploi et entreprise, d'autre part. Il nous faut mieux comprendre les synergies entre les différentes composantes du travail décent. Il y a lieu de croire, par exemple, que la croissance de l'emploi facilite le renforcement de la protection sociale et du dialogue social et que les droits fondamentaux au travail sont un complément essentiel des politiques qui visent à accroître la sécurité économique. Il y a beaucoup d'enseignements à tirer à ce sujet de l'expérience des travailleurs et des employeurs, mais les recherches demeurent lacunaires. Nous devons systématiquement renforcer notre base de connaissances. La conversion de ces connaissances en une politique nationale cohérente ne sera pas chose facile. Les différentes dimensions du travail décent font intervenir beaucoup d'acteurs qui, dans la plupart des pays, ne travaillent pas de manière coordonnée. Les ministères et les acteurs sociaux qui s'occupent traditionnellement du monde du travail n'ont pas nécessairement beaucoup d'influence sur la politique économique. Le développement des entreprises ne tient pas forcément compte des objectifs sociaux. Par souci de cohérence, l'Organisation ne doit donc pas se limiter à ses sphères traditionnelles. Elle doit entretenir des relations avec tous les acteurs clés qui déterminent la politique économique et sociale.

Quatrièmement, le travail décent est-il un objectif *réalisable* à l'heure de la mondialisation? A l'intérieur des pays, toutes sortes de politiques et d'institutions peuvent servir à promouvoir la participation, le partage des bénéfices, l'établissement d'un socle social. Mais, en cette époque de mondialisation de l'économie, la portée de ces politiques est limitée dans un monde d'Etats-nations souverains. Le fonctionnement du marché mondial est essentiellement déterminé par les objectifs économiques des investisseurs et des entreprises du secteur privé. Les institutions nationales peuvent souvent être contournées. L'activité économique s'inscrit de plus en plus dans un espace mondial. Le rythme du développement est de plus en plus inégal et les disparités internationales qui se font jour en matière de revenu, de travail et de sécurité et auxquelles nous ne pouvons pas apporter de réponses efficaces menacent la légitimité de la mondialisation économique. Les efforts entrepris pour donner à celle-ci une dimension sociale, pour que ses avantages soient mieux partagés,

restent limités. Nous avons besoin d'une nouvelle architecture mondiale – cadres, méthodes, politiques, institutions – qui permette de répondre aux aspirations de chacun à un travail décent dans un environnement socialement durable.

Nous examinerons ci-après chacune de ces questions ainsi que certaines des réponses que l'on cherche à leur apporter, à l'OIT et ailleurs. Cela aidera à préciser ce à quoi vise notre action à l'appui du travail décent et ce qu'elle doit permettre de réaliser. Il est clair qu'il reste beaucoup à faire dans chacun de ces domaines, ce qui donne une idée des priorités de l'Organisation au cours des années à venir.

2.2. Les dividendes économiques du travail décent

L'OIT a toujours fait valoir que les principes et droits qu'elle défend sont légitimes en soi et qu'il n'y a donc pas lieu de leur chercher une justification économique. Le succès d'une économie se mesure souvent au taux de croissance de la production ou du revenu, tandis que le progrès social est lié à l'exercice de certains droits et libertés, à la sécurité, à la protection sociale. D'où le besoin de politiques et institutions qui assurent un équilibre entre croissance économique et progrès social. Toutefois, il n'y a pas forcément opposition entre les deux: un travail réalisé dans des conditions décentes, pour un revenu décent, peut aussi contribuer à l'efficacité économique. A ceux qui mettent en avant le coût que représente l'amélioration de la qualité de l'emploi ou de la protection sociale, nous répondrons que, très souvent, un travail décent est payant. Bien entendu, ce n'est pas toujours vrai et les progrès à accomplir auront parfois un coût. Mais, à mon avis, ce coût est souvent surestimé ou les avantages sous-estimés. Le travail décent est un but en soi, mais il peut aussi avoir un effet positif sur la productivité et sur la croissance économique. La productivité n'a rien d'un mot obscène pour l'OIT. Productivité et justice sociale peuvent fort bien aller de pair.

Travail décent et productivité

C'est probablement au niveau de l'entreprise que le lien entre l'efficacité sociale et la productivité apparaît le plus clairement. Assurer un travail décent peut rapporter des dividendes économiques. Beaucoup de recherches montrent les effets positifs des salaires sur la productivité. Le dialogue social sur le lieu de travail renforce la motivation et la productivité des travailleurs. Diverses études menées dans les entreprises font ressortir que la participation aux bénéfices, la qualité de l'emploi et la participation des travailleurs aux décisions ont une influence positive sur les attitudes, la motivation, la produc-

tivité de la main-d'œuvre². Aux Etats-Unis, par exemple, on a observé dans le commerce de détail que l'amélioration de la satisfaction et de la motivation des employés a un effet déterminant sur la satisfaction des clients, d'où une nette augmentation du chiffre d'affaires³.

Les recherches du BIT montrent que les entreprises qui respectent l'égalité des chances sont en général plus productives⁴. De même, les politiques qui aident à concilier vie familiale et activité professionnelle rapportent des dividendes. Par exemple, au Mexique, dans l'Etat de Chihuahua, une entreprise (TRW) a constaté qu'il lui est beaucoup plus facile de retenir la main-d'œuvre qualifiée depuis qu'elle a lancé, avec l'aide de l'Etat, un programme de garde des enfants⁵.

Quand je me suis rendu au Caire, en avril 2001, le Directeur exécutif de la Fédération des industries égyptiennes, Loutfi Mezhar, a insisté sur les dividendes économiques d'un travail décent: «Nous pensons qu'en protégeant les droits de l'homme au travail, sans aucune discrimination, et en offrant un milieu de travail décent les employeurs verront augmenter la productivité, le chiffre d'affaires, les bénéfices.»

Des conditions de travail décentes produisent les mêmes effets dans les petites entreprises que dans les grandes. Dans différentes parties du monde, la méthodologie WISE mise au point par le BIT sert à améliorer les conditions de travail et la productivité des petites entreprises à peu de frais, voire sans frais du tout. Par exemple, le BIT a collaboré avec la Fédération des employeurs de Mongolie pour promouvoir cette méthodologie par des programmes de formation. Les entreprises qui l'ont adoptée ont découvert que l'amélioration de la productivité peut aller de pair avec une amélioration des conditions de travail, des relations professionnelles et de la satisfaction des travailleurs.

² Voir A.S. Blinder: *Paying for productivity: A look at the evidence* (Washington, DC, Brookings Institution, 1990); D. Kruse et J. Blasi: *Employee ownership, employee attitudes, and firm performance* (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research), document de travail n° 5277, sept. 1995; D.I. Levine: *Reinventing the workplace: How business and employees can both win* (Brookings Institution, 1995).

³ A.J. Rucci, S.P. Kirn et R.T. Quinn: «The employee-customer-profit chain at Sears», *Harvard Business Review* (Boston), janv.-fév. 1998.

⁴ V. Perotin et A. Robinson: «Employee participation and equal opportunities practices: Productivity effect and potential complementarities», *British Journal of Industrial Relations* (Londres), vol. 38, n° 4 (déc. 2000), pp. 557-593.

⁵ Business for Social Responsibility; voir <http://www.bsr.org/resourcecenter/index.html>.

Un travail décent est pour les entreprises un moyen de devenir plus compétitives. Confrontées à une concurrence croissante, elles peuvent être tentées de réduire leurs coûts, y compris les coûts de main-d'œuvre, mais elles peuvent aussi opter pour une solution plus ambitieuse – amélioration des compétences, des conditions de travail et de la motivation des travailleurs – et devenir ainsi plus productives et plus compétitives. Au milieu des années quatre-vingt-dix, la société Adidas, qui fait fabriquer une bonne partie de ses chaussures de sport dans les pays en développement, a décidé de tabler sur la qualité et l'innovation plutôt que sur les bas coûts de main-d'œuvre. Elle a commencé à s'intéresser de près à la sécurité et à la santé des travailleurs de ses fournisseurs, à leurs horaires de travail, à leur liberté d'association. Des études pilotes effectuées en 1999-2000 montrent qu'en donnant aux employés de ces fournisseurs une formation polyvalente, en encourageant leur participation et en améliorant les normes du travail on a presque doublé leur productivité⁶.

Nécessité d'un juste équilibre

Ce n'est pas parce que le travail décent peut souvent aller de pair avec la réalisation d'objectifs économiques qu'il n'y a pas parfois des choix à faire, des choix qui peuvent être douloureux. Mais, en pareil cas, les mécanismes et institutions que l'OIT s'attache à promouvoir permettent de trouver un juste équilibre entre des intérêts différents et de parvenir à un consensus grâce au dialogue social. De ce point de vue, l'équilibre entre flexibilité et sécurité est un bon exemple.

Les gens et les entreprises doivent faire face aujourd'hui à bien des incertitudes. Beaucoup d'entreprises réclament de la flexibilité pour pouvoir être compétitives. Beaucoup de travailleurs voient dans cette flexibilité un synonyme d'insécurité⁷. Les travailleurs ont besoin d'une certaine sécurité pour travailler de façon productive et investir dans l'amélioration de leurs compétences et, de leur côté, les entreprises ont besoin de marchés du travail stables où elles pourront trouver la main-d'œuvre qualifiée et productive qui leur est nécessaire. Un cadre institutionnel approprié permet de trouver un équilibre entre ces différents besoins. Les institutions du marché du travail qu'une économie met en place pour réaliser les objectifs qu'implique

⁶ N. Rogovsky et E. Sims: *Competitiveness in the twenty-first century: Social dimensions of corporate success* (Genève, BIT, à paraître).

⁷ Voir G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999).

le travail décent sont bien utiles lorsque les entreprises doivent s'adapter aux demandes extérieures.

Les politiques et configurations institutionnelles adoptées pour régler ces problèmes varient selon les pays. C'est le cas par exemple en Europe. En Finlande, le système de sécurité sociale est très développé et aide les travailleurs licenciés à faire face à la diminution de leurs revenus, cependant que les services publics de l'emploi s'attachent à faciliter leur réinsertion professionnelle. Contrairement à une idée très répandue – les dépenses de sécurité sociale nuisent à la flexibilité et à l'ajustement –, le cas de la Finlande montre qu'elles peuvent contribuer au développement économique et à la reprise de l'emploi (le taux de chômage est tombé de 18 pour cent en 1994 à 9,2 pour cent au début de 2001)⁸. Au Danemark, l'assez faible niveau de protection de l'emploi s'accompagne d'allocations de chômage de longue durée, avec un taux élevé de remplacement du revenu. Le chômage, notamment le chômage de longue durée, est resté relativement bas parce que, comme en Finlande, les allocations de chômage vont de pair avec des mesures destinées à faciliter la recherche d'un emploi et la réinsertion professionnelle. Aux Pays-Bas, le dialogue social a permis d'arriver à des compromis touchant la modération salariale, l'organisation flexible du travail et l'élargissement des prestations sociales. Les politiques du marché du travail ont grandement facilité l'adaptation de ce pays à la mondialisation, et la situation de l'emploi s'est améliorée⁹.

Le point commun à ces différents exemples est la recherche d'un équilibre entre les intérêts de ceux qui sont touchés par les changements structurels et la nécessité de promouvoir la productivité et l'innovation. Le dialogue social permet de concilier des intérêts divergents, de gérer les conflits et de parvenir ainsi à un consensus sur des objectifs communs. Dans les pays que nous avons mentionnés, la flexibilité n'est plus source d'insécurité puisque la sécurité est la condition préalable de la flexibilité. Ces pays ont maintenant pour tâche d'intégrer les travailleurs qui ont des relations d'emploi floues aux marges de l'économie.

La restructuration des entreprises, qui met souvent en péril l'emploi et la sécurité du revenu, peut aussi s'effectuer d'une manière qui

⁸ Voir W. Sengenberger: *Employment, development and economic performance of Finland* (Genève, BIT, à paraître).

⁹ P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Genève, BIT, 2000).

respecte les objectifs qu'implique le travail décent. Les réalités économiques ne sauraient être ignorées et les entreprises ont parfois besoin de se restructurer pour survivre, mais le souci du travail décent peut aider à contenir le coût social de ces restructurations. De bonnes pratiques sont possibles, même dans un contexte économique difficile. Par exemple, les entreprises des pays en transition ont fait l'objet de lourdes restructurations qui se sont soldées par une augmentation de l'insécurité des travailleurs et de la pauvreté. En Fédération de Russie, le groupe ZEiM, l'un des rares survivants de l'industrie de fabrication d'instruments, s'y est pris un peu différemment. Pour sa restructuration, il a engagé le dialogue avec les organisations représentatives des travailleurs afin de déterminer ce qu'il fallait faire. Il a accordé beaucoup d'attention aux conséquences de la restructuration sur l'emploi et a notamment investi dans la formation et le recyclage du personnel de direction et d'exécution et il a aussi mis en place un centre d'aide aux travailleurs licenciés, avec l'appui du BIT. L'objectif était d'éviter de bouleverser la vie des travailleurs, de leurs familles et des collectivités.

Effets sur la croissance

Le travail décent, on l'a vu, a un effet positif sur la productivité et c'est un objectif qui peut aider à trouver un juste équilibre entre des intérêts divergents. Il peut aussi, par ses quatre composantes, contribuer à un mode de croissance plus équitable et durable. Par exemple, le dialogue social concernant les politiques d'amélioration des compétences peut rendre le marché du travail plus prévisible et améliorer son fonctionnement. Les recherches de l'OIT sur les pays du sud de l'Amérique latine ont montré à quel point le dialogue social est utile pour adapter la formation aux besoins de compétences des nouveaux secteurs et nouvelles professions. Il aide aussi à désamorcer les conflits sur des questions telles que la reconnaissance et la rémunération des compétences et permet d'axer la formation sur les segments du marché du travail qui sont vulnérables et en butte à une discrimination¹⁰. Tout cela favorise l'investissement et la croissance et aide à accroître l'emploi et la sécurité du marché du travail.

La stabilité du marché du travail peut aussi aider les pays à attirer des investissements directs étrangers de qualité, c'est-à-dire des investissements qui s'accompagnent de transferts de technologie et qui ont un lien étroit avec l'économie locale. Certains pays ont ainsi vu

¹⁰ Voir, par exemple, T. Alftan et coll.: *Global restructuring, training and social dialogue* (Genève, BIT, à paraître).

augmenter l'investissement, la croissance, l'emploi (direct et indirect) et les revenus. La septième enquête sur la suite donnée à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale¹¹, enquête effectuée par l'OIT en 2000, a permis de réunir beaucoup d'exemples qui montrent combien il est important de promouvoir les liens avec l'économie locale et comment l'amélioration des compétences, la politique sociale et le dialogue social contribuent à la croissance économique.

- Le gouvernement de Singapour indique que l'approche qu'il a adoptée et qui associe politique industrielle, incitations ciblées et valorisation des ressources humaines présente beaucoup d'avantages pour les investisseurs. Les syndicats sont représentés au Conseil des gouverneurs du Conseil de développement économique qui supervise la stratégie d'investissement et qui pratique depuis longtemps déjà le dialogue social tripartite. Le gouvernement considère que ce dispositif institutionnel garantit aux investisseurs une certaine stabilité sociale et économique.
- Le gouvernement du Costa Rica indique que les avantages offerts en matière de formation et de valorisation des ressources humaines, de politique sociale et de politique industrielle ont convaincu la société Intel d'investir dans le pays où elle a déjà créé 3 500 emplois directs et un grand nombre d'emplois indirects¹².
- En Irlande, une série d'accords économiques et sociaux tripartites ont notamment débouché sur un effort accru d'éducation et de formation, ce qui fait de ce pays une destination attrayante pour l'investissement direct étranger. Ces accords tripartites nationaux définissent aussi un cadre qui vise à maximiser la contribution des multinationales sous contrôle étranger au développement économique et social du pays. Ces multinationales assurent aujourd'hui près de la moitié des emplois dans le secteur manufacturier.

Ces exemples ne portent pas nécessairement sur tous les aspects du travail décent mais montrent comment certains de ces aspects peuvent promouvoir l'investissement et la croissance. Comme le déclarait récemment Frank Vargo, vice-président pour les affaires éco-

¹¹ Voir documents GB.280/MNE/1/1 et GB.280/MNE/1/2, 280^e session du Conseil d'administration du BIT, Genève, mars 2001.

¹² BIT: *Questions relatives au travail et questions sociales dans les zones franches d'exportation*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation, Genève, 1998, p. 47.

nomiques internationales de la National Association of Manufacturers (Etats-Unis), «les entreprises ne cherchent pas à investir dans des pays qui sont prêts à abaisser les normes du travail ou les normes de protection de l'environnement. Ce n'est pas ce qui attire les investisseurs... Nous souhaitons que des normes élevées soient respectées partout dans le monde. Ce n'est pas un obstacle aux affaires»¹³.

Au niveau macroéconomique, certaines recherches font apparaître une relation positive entre l'égalité entre hommes et femmes et la croissance économique. Selon une estimation, si l'égalité entre filles et garçons avait été de mise dans les écoles en 1960, la croissance économique par habitant aurait pu être supérieure de 0,9 point de pourcentage par an au cours de la période 1960-1992 en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Selon cette même estimation, l'inégalité entre hommes et femmes dans l'emploi aurait en outre réduit la croissance de ces deux sous-régions de 0,3 point par rapport à l'Asie de l'Est¹⁴. La croissance par habitant aurait ainsi pu être supérieure de plus de 50 pour cent en Asie du Sud et de plus de 100 pour cent en Afrique subsaharienne. Une étude récente de la Banque mondiale conclut également que l'inégalité entre hommes et femmes freine la croissance et rend les politiques moins efficaces, alors que l'égalité favorise le développement¹⁵.

Enfin, il existe un lien entre libertés démocratiques et performances économiques. Certes, on trouve des exemples de bonnes et de mauvaises performances économiques tant dans les pays démocratiques que dans les pays autoritaires, mais ces performances sont plus stables lorsque le régime est démocratique. Par exemple, on a constaté que les fluctuations à court terme des performances économiques sont moins marquées dans les pays où les décisions sont décentralisées¹⁶. Les pays à tradition démocratique sont aussi, en général, mieux à même de préserver leur stabilité face aux chocs économiques. Cela tient au fait qu'ils disposent du capital social et humain nécessaire pour apaiser les conflits sociaux souvent provoqués par les chocs extérieurs. Ils sont dotés de mécanismes de dialogue qui

¹³ Bureau of National Affairs (BNA): *Daily Labor Report* (Washington, DC), 1^{er} fév. 2001.

¹⁴ S. Klasen: *Does gender inequality reduce growth and development? Evidence from cross-country regressions*, document de travail n° 7 (Washington, DC, Banque mondiale, 1999).

¹⁵ Banque mondiale: *Engendering development* (Washington, DC, 2000).

¹⁶ R.K. Sah: «Fallibility in human organizations and political systems», *Journal of Economic Perspectives* (Nashville, Tennessee), 5(2), printemps 1991, pp. 67-88.

facilitent le consensus sur les ajustements à opérer pour rétablir l'équilibre macroéconomique¹⁷.

Bref, l'amélioration des conditions de travail, la participation des travailleurs, le dialogue social, la sécurité et la protection sociales, l'égalité entre hommes et femmes et l'exercice de certaines libertés démocratiques sur le lieu de travail et dans la société dans son ensemble sont autant de facteurs qui contribuent à une croissance économique stable. Autrement dit, le travail décent peut être productif. Cela ne signifie pas que les relations en question sont simples; elles sont généralement complexes et indirectes. Mais, si les institutions sont appropriées, efficacité économique et efficacité sociale vont de pair. Le travail décent sera souvent d'un coût plus abordable qu'il ne semblerait au premier abord.

2.3. Travail décent: un objectif universel

Travail décent et développement

Le travail décent est un objectif qui concerne les pays à haut revenu, et c'est aussi un moyen de donner du développement une définition humaine. Il s'agit d'améliorer la qualité de la vie des gens – non seulement leurs revenus et leur consommation, mais aussi leur capacité de réaliser leurs aspirations. C'est aussi un moyen de fixer un objectif de développement qui vaut pour tous les pays et tous les travailleurs.

Amartya Sen, lorsqu'il a traité de ces questions à la session de 1999 de la Conférence internationale du Travail, a défini le développement comme une expansion des capacités de chacun et donc de ses libertés. Être pauvre, c'est être privé de ces capacités et libertés. Martha Nussbaum a développé cette idée en examinant les capacités humaines sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes¹⁸.

C'est aussi dans cet esprit que nous avons lancé le concept de travail décent. Pour l'OIT, les droits et le progrès économique doivent aller de pair. La réalisation des droits fondamentaux n'est pas seule-

¹⁷ D. Rodrik: «Democracy and economic performance», document soumis à la Conférence sur la démocratisation et la réforme économique en Afrique du Sud, Le Cap, 1998, et: *The new global economy and developing countries: Making openness work* (Washington, DC, Overseas Development Council, 1999).

¹⁸ A. Sen: *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté* (Paris, éditions Odile Jacob, 2000); M. Nussbaum: «Women and equality: The capabilities approach», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Loutfi: *Women, gender and work: What is equality and how do we get there?* (Genève, BIT, 2001).

ment un but en soi; c'est aussi un facteur qui détermine la capacité des gens de réaliser leurs aspirations. Les principes et droits fondamentaux au travail constituent donc le socle du travail décent. Et il faut que les gens aient un travail pour que ces droits puissent se concrétiser. Il s'agit d'un socle et non d'un plafond: ce qui est considéré comme décent dépend des droits et principes universels mais aussi de la situation de chaque pays. De ce point de vue, le travail décent est une cible mobile, une cible qui se déplace parallèlement aux possibilités, aux circonstances et aux priorités des sociétés. Le seuil s'élève au fur et à mesure du progrès économique et social, ainsi que le montre l'histoire des pays qui ont aujourd'hui des revenus élevés.

Toutefois, la réalisation du travail décent ne saurait attendre le progrès économique. Une comparaison entre pays montre qu'il est possible de faire beaucoup de choses pour promouvoir le travail décent, même là où les revenus sont bas. Une étude du BIT sur la relation entre travail décent et revenu par habitant dans différents pays a montré, comme on s'y attendait, que le progrès en matière de travail décent est lié au progrès économique. Mais, à chaque niveau de revenu, les indicateurs du travail décent varient beaucoup d'un pays à l'autre. En d'autres termes, il y a apparemment une grande latitude pour promouvoir le travail décent, quel que soit le niveau de développement¹⁹.

Finalement, la question n'est pas de savoir si le travail décent favorise le développement ou si le développement permet plus facilement d'accéder au travail décent. Les deux sont vrais, mais il est préférable de dire que le travail décent fait partie du développement; c'est une aspiration et une condition préalable, un objectif et une mesure des progrès.

Les pauvres, eux aussi, ont des droits

L'an dernier, on pouvait lire dans un article du *Financial Times*²⁰ que les normes fondamentales du travail sont sans intérêt pour les travailleurs occasionnels et les petits paysans des pays à bas revenu: les pauvres ont seulement besoin de revenus et d'emplois; dans leur cas, les droits fondamentaux ne sont pas pertinents. Ce point de vue

¹⁹ Cette étude exploratoire utilise un certain nombre d'indicateurs indirects du travail décent. Pour plus de détails, voir N. Majid: *Economic growth, social policy and work*, document de travail du BIT (à paraître).

²⁰ M. Wolf: «The big lie of global inequality», *Financial Times* (Londres), 9 fév. 2000.

n'est pas rare mais il est faux. La pauvreté n'est pas seulement une question de revenus mais aussi de droits et de capacités. Ce socle social est déterminant pour les pauvres. Le droit des enfants de ne pas être exploités, par exemple, permet à tous les membres de la société de pouvoir développer pleinement leur potentiel. Pour que tous aient les mêmes chances, il faut aussi qu'ils soient à l'abri de la discrimination. Le droit d'association est capital car il permet aux pauvres de revendiquer des droits, d'améliorer leur capacité de gagner leur vie et de s'assurer une juste part des fruits de la croissance économique. C'est en oubliant ces liens que l'on en vient à proclamer que l'important c'est d'avoir du travail: le travail décent viendra après. Malheureusement, trop souvent, il ne vient jamais.

Les faits montrent qu'il est possible d'intégrer dans le développement les droits, l'emploi, la protection, le dialogue. Par exemple, l'industrie du vêtement du Bangladesh, menacée d'un boycott parce qu'elle faisait travailler des enfants, s'est attachée à trouver une approche associant droits et moyens de subsistance durables. En 1995, un partenariat entre le gouvernement du Bangladesh, l'association des fabricants et des exportateurs de vêtements de ce pays (BGMEA), des ONG, l'UNICEF et l'OIT a débouché sur le lancement d'un programme axé sur les enfants et leurs familles ainsi que sur les institutions nécessaires pour s'attaquer aux différents aspects du problème. Des enfants ont pu reprendre le chemin de l'école ou suivre une formation professionnelle; des aides ont été versées aux familles pour compenser le manque à gagner; on s'est aussi attaché à leur donner accès à d'autres possibilités de revenus par la formation, y compris pour la création d'entreprises, et par le microcrédit. Un système efficace de contrôle a été mis en place. Le pourcentage d'ateliers faisant travailler des enfants est tombé de 43 pour cent en 1995 à 5 pour cent environ en juin 2000. En quatre ans, près de 30 000 enfants ont été soustraits au travail. Il reste beaucoup à faire mais cette initiative a jeté les bases d'une action contre d'autres problèmes qui touchent aux droits, ainsi qu'à la sécurité et à la santé des travailleurs. Les possibilités de dialogue entre toutes les parties prenantes ont permis d'élargir la portée des activités.

Autre exemple: la servitude pour dettes qui, selon un auteur, serait le lot de 20 millions de personnes²¹. Les enfants et, dans certaines

²¹ K. Bales: *Disposable people: New slavery in the global economy* (Berkeley, University of California Press, 1999). Toutefois, ce chiffre doit être traité avec prudence. Voir à ce sujet BIT: *Halte au travail forcé*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001.

régions, les filles plus que les garçons sont particulièrement vulnérables. Plutôt que de racheter les dettes, il faut s'attaquer aux racines du problème en se plaçant dans une optique de développement durable. Un programme récemment lancé par l'OIT en partenariat avec d'autres organisations du système des Nations Unies appuie les politiques nationales visant à éliminer la servitude des enfants pour dettes dans plusieurs pays d'Asie du Sud. Il se fonde sur une approche préventive associant microfinancement, activités génératrices de revenus, protection de la santé, éducation, sensibilisation et dialogue social dans les zones où la servitude pour dettes est particulièrement courante.

Ces exemples montrent que, lorsque la volonté des gouvernements de respecter les principes et droits fondamentaux s'accompagne d'approches propres à promouvoir concrètement le développement, il est possible d'aller de l'avant sur tous les fronts simultanément. Cela aide aussi à déceler les liens, positifs ou négatifs, entre différentes dimensions d'une politique. Par exemple, dans une stratégie de travail décent pour les adultes et de vie décente pour les enfants, il faut être conscient que certains types d'emplois des adultes peuvent aggraver le problème du travail des enfants, comme le BIT a pu le constater au Bangladesh et en République-Unie de Tanzanie²². En particulier, les petites filles risquent d'être retirées de l'école parce qu'elles doivent assumer des responsabilités familiales à la place de leurs parents qui travaillent. Ces constatations aident à concevoir une approche cohérente qui tient compte à la fois des droits et des moyens de subsistance.

L'économie informelle

La majorité de la population mondiale travaille dans le secteur informel où elle est généralement dépourvue de protection, de sécurité, d'organisation et de moyens de s'exprimer. Or j'estime que les principes du travail décent sont tout aussi importants dans l'économie informelle que dans l'économie formelle. Le droit d'association, vu qu'il conditionne l'exercice d'autres droits, permet également d'atteindre d'autres objectifs. Les gens ne s'organisent pas forcément de

²² Ces recherches portent sur les types de secteurs économiques, sur les caractéristiques de l'emploi des femmes et de leurs conditions de travail ainsi que sur les structures d'appui qui peuvent avoir un effet négatif ou positif sur le travail des enfants. Voir BIT: *Linkage between women's employment, household dynamics and family welfare and child labour: Report of a survey conducted in Bangladesh and the United Republic of Tanzania* (à paraître).

la même manière dans le secteur informel que dans le secteur formel car la plupart des travailleurs du secteur informel ne sont pas salariés, et les objectifs immédiats de l'organisation peuvent varier. Mais le but reste le même: faire entendre sa voix et être représenté. Ce qui vaut pour le droit d'association vaut aussi pour les autres normes fondamentales du travail. La discrimination, par exemple, limite l'accès au crédit, à la terre, à l'espace nécessaire à des activités commerciales et à beaucoup d'autres facteurs dont les travailleurs indépendants ont besoin dans le secteur informel. Les gens qui ont été obligés de travailler dès leur plus jeune âge sont condamnés à des activités informelles peu payées. La vraie question est donc de savoir comment permettre à chacun d'exercer ses droits, et non de limiter leur application.

Le grand problème est celui des mandataires. Pour que le travail décent devienne aussi un objectif dans l'économie informelle, on ne saurait s'appuyer exclusivement sur les mécanismes de réglementation publique et de représentation qui ont cours ailleurs. Nous devons trouver de nouveaux moyens d'accroître les capacités économiques et les possibilités d'expression, de défendre les droits, de générer et transférer des ressources et de modifier les incitations. Cela suppose de nouvelles formes d'action de la part des acteurs actuels mais aussi de nouveaux acteurs et de nouvelles institutions pour renforcer les compétences, ouvrir des marchés et améliorer les conditions de travail. Les entreprises du secteur formel qui sous-traitent dans le secteur informel pourraient être un moyen de promouvoir dans ce dernier secteur des politiques propres à favoriser le travail décent. Beaucoup de syndicats s'efforcent d'aider les travailleurs du secteur informel à s'organiser mais toutes sortes d'autres acteurs interviennent aussi.

En Amérique centrale, le programme PROMICRO de l'OIT a montré combien il est important de s'organiser. Cela a permis aux micro-entrepreneurs du secteur informel de créer des activités économiques décentes, de faire entendre leur voix et de défendre leurs intérêts. Du niveau de la communauté jusqu'au niveau national, l'organisation a contribué de manière décisive à promouvoir l'esprit d'entreprise parmi les hommes et les femmes. Par exemple, les petits entrepreneurs d'El Salvador se sont regroupés en associations et ont mis sur pied un comité national (CONAMIS). En créant leur propre association, les patrons de petits salons de coiffure, le plus souvent des femmes, ont vu croître leur part de marché et leurs revenus et, chose non moins importante, ils ont gagné l'estime, le respect et la reconnaissance de leurs concitoyens et des politiciens. Aujourd'hui, la sécurité sur le lieu

de travail est à leur ordre du jour. Comme dans l'économie formelle, il est possible de promouvoir le travail décent en progressant simultanément sur plusieurs fronts.

Un certain nombre d'initiatives ont été lancées dans le domaine de la protection sociale. En Thaïlande, par exemple, le BIT a appuyé un programme pilote visant à améliorer la sécurité, la santé et les conditions de travail des travailleurs à domicile (en majorité des femmes) qui, en général, ne sont pas protégés par les systèmes officiels. Ce programme a donné d'excellents résultats et, sur ce modèle, des activités de plus grande envergure ont été entreprises.

Pour les femmes, qui, dans la société, jouent traditionnellement un rôle d'assistance très important, le fait d'être exclues de la protection sociale est un grand problème²³. Il n'est pas surprenant que beaucoup d'initiatives prises pour faciliter l'accès à la protection sociale dans l'économie informelle se fondent sur l'organisation des femmes. C'est le cas des programmes de micro-assurance *Wer Werlé* lancés à Dakar en 1998 par le Programme des femmes en milieu urbain (PROFEMU). L'appui du BIT vise à faire en sorte que les femmes puissent exprimer leurs besoins en matière de soins de santé et que ces besoins soient couverts par des prestations. *Wer Werlé* organise également des campagnes de promotion de la santé, y compris des programmes de prévention du VIH/SIDA, joue un rôle actif dans les réseaux nationaux et régionaux de micro-assurance, est un interlocuteur du ministère de la Santé et veille à ce que la politique nationale tienne compte des besoins des femmes en matière de santé²⁴.

En Inde, l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA) s'est efforcée, elle aussi, d'améliorer la protection des femmes dans l'économie informelle. Il s'agit d'un syndicat dûment enregistré qui compte plus de 300 000 membres. Son système intégré d'assurance est, en Inde, le plus grand régime contributif de sécurité sociale pour les travailleurs de l'économie informelle. Actuellement, plus de 32 000 travailleuses sont assurées. Ce système a été mis en place en fonction des besoins qui ont été exprimés. La SEWA est active dans beaucoup d'autres domaines. Elle montre avec éclat ce qu'une organisation efficace de travailleurs informels peut réaliser²⁵.

²³ Les résultats des recherches menées à ce sujet par le Programme focal sur la sécurité socio-économique devraient être disponibles avant la fin de cette année.

²⁴ Pour plus de détails et d'autres exemples tirés du Programme STEP, voir <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/step>.

²⁵ Voir <http://www.sewa.org>.

L'absence d'accès à des institutions financières appropriées et au crédit est une cause majeure de vulnérabilité dans l'économie informelle. Elle freine la création d'entreprises aussi bien dans les pays à bas revenu que dans les pays à haut revenu. Les programmes de microfinancement sont un excellent moyen de promouvoir les différentes dimensions du travail décent – emploi, sécurité, autonomie, organisation²⁶. L'initiative lancée par le BIT en coopération avec les banques centrales de sept pays d'Afrique occidentale²⁷ pour faciliter l'accès des pauvres aux services bancaires touche aujourd'hui en moyenne 19 pour cent de la population active. Toutefois, ici aussi, il faut tenir compte des problèmes d'égalité entre hommes et femmes. Les recherches du BIT dans le domaine du microcrédit ont montré que le contrôle des ressources et l'accès des femmes au crédit sont deux questions qui doivent être traitées simultanément si l'on veut véritablement améliorer le sort des femmes.

Des entreprises sociales telles que les institutions de microfinancement, qui agissent en profondeur parmi les populations exclues, jouent un rôle capital en contribuant à ce que le marché profite à tout le monde. L'un des exemples les plus connus est la banque Grameen, au Bangladesh, modèle qui a été imité tant dans des pays à bas revenu que dans des pays à haut revenu. Selon Muhammad Yunus, son fondateur, ces entreprises sociales font naître un secteur privé entièrement nouveau. Propriété des pauvres et gérée par les pauvres, la banque Grameen a servi de tremplin pour créer plus de deux douzaines d'autres entreprises qui ont permis d'accéder à des activités économiques à plus forte valeur ajoutée utilisant les technologies nouvelles et pour répondre à différents besoins sociaux (éducation, santé, etc.). Elle compte 2,3 millions d'emprunteurs, dont 94 pour cent de femmes, et contribue pour plus de 1 pour cent au PIB²⁸.

Ces initiatives commencent à avoir un impact plus large. Dans le cas de la sécurité sociale, par exemple, les institutions officielles se montrent plus disposées à concevoir de nouveaux services pour répondre aux besoins d'autres catégories de la population et à établir un lien entre leurs propres services et les nouveaux systèmes. Les

²⁶ Les résultats d'une enquête conduite par la Campagne du Sommet du microcrédit auprès de 1 065 établissements de microfinancement indiquent que ces derniers ont environ 23 millions de clients, parmi lesquels 13,8 millions appartiennent à des familles très pauvres, dont 75 pour cent de femmes. Voir <http://www.microcreditsummit.org>.

²⁷ Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

²⁸ Voir <http://www.grameen.com>.

instruments de microfinancement contribuent aussi à combler l'écart entre secteur formel et secteur informel. Dans la Fédération de Russie, par exemple, le BIT a aidé des institutions de microfinancement à mettre en place des programmes de garantie de crédit financièrement viables, créant ainsi un pont entre les banques qui répugnent à prendre des risques et les petites et moyennes entreprises, ce qui a permis à ces dernières de passer du crédit informel au crédit formel. Le BIT appuie aussi le développement de fonds de gros au niveau national, sur le modèle du PKSF au Bangladesh, qui prête de l'argent aux petits établissements de microfinancement²⁹. Cette intermédiation financière établit un lien entre économie formelle et économie informelle.

Nous devons appuyer ces mouvements par souci d'universalité. Ce serait une erreur de sous-estimer cette tâche: c'est dans le secteur informel qu'il y a le plus d'obstacles à l'universalité. Ce qui est clair, c'est qu'il est possible de faire en sorte que les objectifs qu'implique le travail décent guident le choix des politiques adoptées vis-à-vis de l'économie informelle.

2.4. Travail décent: un cadre intégré

Face aux grands problèmes qui restent à régler dans le monde – inégalité, insécurité, pauvreté, chômage –, je me suis efforcé de me mettre à la place des gens, de leur famille, de leurs collectivités, et les réflexions que cela m'a inspiré ont orienté la stratégie de l'Organisation et la focalisation de ses programmes. Si l'on est à l'écoute des travailleurs, on constate qu'ils ont tous en commun certains besoins et certaines aspirations. Tous se soucient de leur travail, de leur sécurité et de celle de leur famille, de l'avenir de leurs enfants, des problèmes de santé, etc. Pour atteindre leurs objectifs, il faut qu'ils puissent faire entendre leur voix dans leur collectivité et sur le lieu de travail, qu'ils soient respectés, en tant que personnes et en tant que travailleurs. Tout cela compose la vie des gens, une vie qui présente de multiples dimensions mais qu'ils voient d'une manière intégrée.

Pour répondre à des besoins intégrés, il faut des politiques intégrées. Beaucoup des projets et politiques cités comme exemple dans les deux dernières sections vont dans la bonne direction et visent deux dimensions ou plus du travail décent – par exemple, les droits et l'emploi ou encore le dialogue social et la protection sociale. Nous avons maintenant besoin d'une approche des objectifs sociaux et économiques qui soit plus systématiquement intégrée, au

²⁹ Voir <http://www.pksf.org>.

niveau local, au niveau national, au niveau mondial. Il y a à cela plusieurs raisons.

Premièrement, les différentes composantes du travail décent jouent toutes un rôle dans la réalisation d'objectifs tels que l'intégration sociale, l'élimination de la pauvreté, l'épanouissement personnel. Par exemple, le travail contribue à l'insertion sociale mais seulement s'il s'exerce dans de bonnes conditions – sans discrimination ni coercition, dans un environnement où chacun peut faire entendre sa voix. Un travail qui s'accompagne de conditions inacceptables peut au contraire être source d'exclusion. Un programme antipauvreté peut avoir pour objectif immédiat de garantir l'accès à des emplois et des revenus mais, à cette fin, le respect des droits et la représentation des intéressés sont nécessaires.

Deuxièmement, comme l'ont montré les exemples mentionnés plus haut, il existe une synergie entre les différentes dimensions du travail décent. La liberté d'association, droit démocratique fondamental, permet aux gens d'exprimer leurs aspirations et de s'efforcer de les réaliser collectivement et contribue ainsi à la réalisation de tous les autres objectifs. Le dialogue social élargit les options possibles en matière d'emploi. Si l'on veut que tous les membres de la société aient une chance de réaliser pleinement leur potentiel, il faut mettre un terme à toute forme de travail des enfants. De même, pour que tous les membres de la société aient les mêmes possibilités, il faut exclure toute discrimination. Dans le même temps, la croissance économique et la création d'emplois facilitent beaucoup l'exercice d'autres droits, qu'il s'agisse du travail des enfants, de la sécurité du revenu ou de la sécurité sur le lieu de travail.

Troisièmement, une stratégie intégrée de promotion du travail décent peut servir de base à des partenariats. Par exemple, elle peut établir un lien avec le développement durable, qui est un objectif plus large. Les conférences mondiales organisées par l'ONU ces dix dernières années se sont alarmées des dangers du mode actuel de développement qui risque de détruire notre environnement naturel en polluant l'air et l'eau, en épuisant des ressources naturelles non renouvelables et en réduisant la biodiversité. Les questions d'environnement sont une grande préoccupation sur le lieu de travail et influent beaucoup sur l'emploi. On peut donc les lier au travail décent.

Bien entendu, il ne suffit pas d'affirmer qu'une approche intégrée est plus efficace. Il faut le démontrer. Nous avons commencé à étudier ces questions. Une étude a déjà montré que les pays qui se classent relativement bien si l'on considère telle ou telle dimension

du travail décent se classent aussi relativement bien pour les autres dimensions³⁰. En d'autres termes, l'expérience donne à penser qu'il est préférable de promouvoir simultanément les différentes dimensions du travail décent. Il nous reste toutefois à affiner notre connaissance de ces questions et nous avons besoin à cet égard de méthodes de travail plus élaborées.

La politique macroéconomique dans une approche intégrée

La politique macroéconomique doit occuper une place importante dans toute approche intégrée. Elle peut promouvoir le travail décent de différentes manières. Outre ses effets par le biais de la croissance et de l'emploi, elle peut réduire l'insécurité due à l'instabilité économique ou à l'inflation, aider à combattre la pauvreté et les inégalités et faciliter le financement de la politique sociale.

Depuis une dizaine d'années, la politique macroéconomique fait de plus en plus de place aux questions sociales. Par exemple, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, qui ont commis de graves erreurs dans les années quatre-vingt en négligeant le coût social de l'ajustement structurel, ont modifié leurs prescriptions macroéconomiques dans les pays en développement et dans les pays en transition, en faisant moins de place à l'ajustement structurel et en accordant une plus grande priorité aux stratégies de réduction de la pauvreté. Toutefois, ces deux institutions n'accordent pas encore suffisamment d'importance à l'emploi. En l'an 2000, la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (Copenhague+5) a demandé aux pays de réexaminer leurs politiques macroéconomiques en vue de stimuler la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté.

Toutefois, la mesure dans laquelle ces deux objectifs ont une influence réelle sur les politiques est variable. Dans la plupart des pays industrialisés, les politiques monétaires ont toujours pour principal objet d'éviter une reprise de l'inflation. Souvent, on n'accorde pas une attention suffisante aux coûts budgétaire et social d'une augmentation du chômage et du sous-emploi que ces politiques risquent d'entraîner. L'avantage d'un objectif précis en matière d'emploi est qu'il permet d'envisager les choix possibles entre la lutte contre l'inflation, d'une part, le chômage et le financement de la protection

³⁰ Majid, *op. cit.* Cette conclusion a été établie compte tenu de la relation (positive) entre le travail décent et le revenu.

sociale, d'autre part. La stratégie européenne pour l'emploi est un bon exemple de la manière dont on peut lancer avec succès une stratégie globale de l'emploi. Cette stratégie est née du *Livre blanc* présenté par Jacques Delors en 1993, qui insistait sur la priorité politique à accorder à l'objectif de l'emploi³¹. La stratégie a été élaborée par différents Conseils européens et entérinée par les chefs d'Etat au Sommet extraordinaire sur l'emploi qui s'est tenu à Luxembourg en 1997. La longévité de cette stratégie se fonde sur un processus efficace de suivi, de présentation de rapports et de mise en œuvre.

En général, la création d'emplois résulte de l'augmentation des investissements, de sorte qu'une première priorité des politiques macroéconomiques est de trouver un équilibre entre la stabilisation à court terme et les objectifs à plus long terme de croissance et de changement structurel. Il est clair qu'un équilibre macroéconomique est indispensable à une croissance soutenue, et le consensus est général à ce sujet, mais il subsiste des divergences sur la question de savoir où doit s'arrêter l'effort de stabilisation pour éviter à long terme des effets négatifs sur l'investissement et la croissance. Par ailleurs, l'investissement, intérieur ou étranger, dépend non seulement de la stabilité économique mais aussi de la stabilité sociale.

Une référence spécifique à l'objectif que représente le travail décent pourrait enrichir le débat. En particulier, ce pourrait être un moyen d'élargir la réflexion sur les politiques macroéconomiques en y introduisant d'autres éléments: développement de l'entreprise, politique salariale et politique des revenus, politiques de sécurité du revenu et de sécurité de l'emploi, investissement dans le capital humain et dans les institutions du marché du travail, rôle de programmes de création d'emplois tels que les programmes de travaux publics. Beaucoup de ces politiques sont conciliables avec les objectifs macroéconomiques. Il faut aussi tenir compte de l'impact de la politique fiscale sur le travail décent. De façon plus générale, les politiques macroéconomiques ont d'autant plus de chances d'être viables qu'elles ont une base sociale solide.

Le dialogue social peut jouer un rôle important en favorisant le consensus sur la contribution des politiques macroéconomiques à la réalisation de cette gamme élargie d'objectifs. Par exemple, la remarquable vitalité actuelle de l'économie irlandaise tient en partie à l'existence d'un partenariat social solide, qui repose sur toute une série

³¹ Commission des Communautés européennes: *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle*; Bulletin des Communautés européennes, supplément 6/93 (Luxembourg, 1993).

d'accords économiques et sociaux négociés sur une base tripartite. Ce partenariat social a contribué à convaincre les partenaires sociaux d'approuver certaines politiques et réformes institutionnelles et d'accepter une modération salariale liée à une diminution de l'impôt sur les bas revenus et les revenus intermédiaires. Avec l'intégration économique internationale, cette politique a transformé une économie chancelante en une économie dont la croissance a été l'une des plus fortes d'Europe en dix ans³².

Un argument souvent entendu est que, à l'heure de la mondialisation, les options macroéconomiques qui s'offrent aux pays sont plus réduites qu'autrefois. Certes, les politiques macroéconomiques nationales dépendent de plus en plus des facteurs économiques internationaux ainsi que du degré de coordination internationale de ces politiques. Toutefois, l'exemple d'un certain nombre de pays montre clairement que l'intégration dans l'économie mondiale est compatible avec une bonne politique sociale, sous réserve qu'il existe des systèmes nationaux adéquats de sécurité sociale et des systèmes efficaces de dialogue social et que les inégalités de revenus soient relativement faibles³³. Plusieurs économies européennes peuvent servir d'exemples à cet égard, mais il en va de même de différents pays en développement. Par exemple, dans les années quatre-vingt, le Costa Rica, petite économie ouverte, a mis en œuvre un programme de stabilisation qui n'avait rien d'orthodoxe. Il reposait sur un plan d'aide sociale qui prévoyait de maintenir les emplois publics et sur un plan de sauvetage des entreprises visant à protéger les emplois et l'indexation des salaires, tout en réduisant d'autres dépenses de l'Etat. Cela s'est soldé par un excédent budgétaire qui a bientôt grossi car, la récession évitée, les recettes ont augmenté. L'une des raisons de la reprise économique relativement rapide de la République de Corée après la crise financière qui a frappé l'Asie tient sûrement aux mécanismes de dialogue social qui ont été mis en place par le nouveau gouvernement, les employeurs et les travailleurs au début de 1998. Ces mécanismes ont contribué à ce que d'importantes ressources publiques soient consacrées à des programmes de soutien de l'emploi et des revenus.

³² Voir P. O'Connell: *Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland* (Genève, BIT, 1999), et BIT: *Septième enquête sur la suite donnée à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale* (document GB.280/MNE/1/2, 280^e session du Conseil d'administration, mars 2001).

³³ R. van der Hoeven et W. van der Geest: «Africa's adjusted labour markets: Can institutions perform?», *Adjustment, employment and missing institutions in Africa* (Genève, BIT, et Oxford, James Currey, 1999).

Programmes de l'OIT à l'appui des politiques intégrées

a) Le travail décent au niveau national

En vue d'une approche intégrée des politiques visant à promouvoir le travail décent, j'ai récemment mis en place à l'OIT un nouveau programme pilote chargé d'élaborer des méthodes applicables au niveau des pays. Les principes de base sont les mêmes partout mais leur application pratique dépendra de la situation de chaque pays et de ses priorités. Dans certains pays, notamment dans les pays à bas revenus, la priorité sera peut-être donnée à la contribution du droit d'association et des autres droits fondamentaux, ainsi que de l'emploi et de la sécurité sociale, à la lutte contre la pauvreté, notamment parmi les travailleurs de l'économie informelle. Les liens entre les droits syndicaux, le dialogue social, la création d'emplois et les objectifs économiques auront une grande priorité dans certains pays à revenus intermédiaires. Dans les pays à revenus plus élevés, les problèmes persistants d'exclusion sociale, de qualité de l'emploi et de sécurité auront souvent une grande importance. La sécurité au travail, l'organisation des travailleurs et des employeurs et l'égalité entre hommes et femmes sont des questions qui intéressent tous les pays, quel que soit le niveau de leurs revenus. Chaque pays a des besoins différents mais il y a une idée commune qu'il faut poursuivre grâce à toute une panoplie d'activités qui se renforcent mutuellement.

Le programme pilote est en train d'être lancé dans un petit nombre de pays. La première phase concernera le Danemark, le Ghana, le Panama et les Philippines. En collaboration avec les gouvernements ainsi qu'avec les organisations d'employeurs et de travailleurs de ces pays, ce programme visera à montrer comment on peut associer différentes politiques pour réduire le déficit qui existe en matière de travail décent. Ce sera aussi un moyen de rationaliser les conseils techniques du BIT, de focaliser et de coordonner les activités des structures extérieures et du siège et d'établir un lien avec le travail d'autres organisations internationales.

Dans chaque pays, un examen des déficits en matière de travail décent servira de base à l'étude des réponses possibles – politique des pouvoirs publics, initiatives privées et communautaires, dialogue social. Les grandes questions – par exemple, politique macroéconomique propre à favoriser la croissance, couverture sociale, droits d'organisation – seront analysées en fonction de leur impact concret sur la vie des gens et sur les facteurs qui la déterminent. L'efficacité et les interactions des institutions et politiques seront analysées, de nouvelles approches seront le cas échéant expérimentées, et les formules

qui ont donné de bons résultats dans d'autres pays pourront être adaptées. En clarifiant la relation entre problèmes, objectifs et résultats, le programme devrait également aider à mettre au point un outil efficace pour évaluer périodiquement les progrès réalisés en direction du travail décent et déterminer si les résultats répondent aux attentes.

Nous avons l'intention d'appliquer systématiquement les enseignements qui seront tirés de ce programme. Nous pourrions envisager des examens par pays du travail décent, en coopération avec les partenaires tripartites nationaux et avec l'appui des donateurs qui financent la coopération technique. Nous devrions aussi être à même de résumer les objectifs qu'implique le travail décent dans une liste qui pourra servir de guide dans différentes circonstances. Cela pourrait déboucher sur de nouvelles approches de la coopération technique, fondées sur une gamme plus large d'instruments et sur une meilleure mobilisation des compétences disponibles dans les pays ou au niveau régional.

L'adoption d'une approche intégrée du travail décent est particulièrement importante pour les femmes car elle aidera à lutter contre les inégalités auxquelles elles se heurtent. L'examen des faits dans différents pays et continents montre que, pour combattre avec succès la pauvreté et les inégalités entre hommes et femmes, il faut agir sur quatre fronts: promotion de l'emploi et amélioration de la productivité; intervention dans la sphère législative afin de faire disparaître les obstacles à l'égalité, et campagnes visant à informer les femmes de leurs droits; organisation des femmes afin d'accroître leur pouvoir; protection sociale efficace. Cela est vrai des travailleuses à domicile de l'industrie du jouet aux Philippines, des femmes indigènes de Jalqa dans les Andes boliviennes ou encore des femmes artisans du Yémen. Le BIT a synthétisé ces enseignements dans un programme de renforcement des capacités concernant l'égalité entre hommes et femmes, la pauvreté et l'emploi³⁴. Le Centre de recherche et de formation pour les femmes arabes de Tunis prévoit d'utiliser cette approche pour renforcer les capacités en vue d'une approche intégrée du travail décent pour les femmes de certains pays arabes.

b) Approches locales

Beaucoup d'efforts ont été faits pour promouvoir des approches intégrées du développement économique et social au niveau local.

³⁴ BIT: *Modular package on gender, poverty and employment. Reader's kit and facilitator's kit* (Genève, 2000).

Certains s'inspirent des agences de développement économique local qui sont apparues tout d'abord en Europe et qui représentent un modèle intégré bien adapté aux objectifs de l'OIT.

L'OIT et d'autres organisations du système des Nations Unies appuient le développement de telles agences en Amérique centrale, en Asie, en Afrique et dans les Balkans. Ces agences réunissent toutes les parties prenantes du développement local – représentants du secteur public, représentants des employeurs et des travailleurs, associations d'agriculteurs, coopératives, ONG. Le processus encourage les intéressés à s'organiser et renforce le dialogue. Les agences appuient le développement des entreprises et des coopératives, y compris celles qui fournissent des services sociaux, généralement en accordant une attention particulière aux questions d'égalité entre hommes et femmes. Elles ont un but lucratif mais leurs stratégies visent aussi ceux qui ont peu de moyens. En Amérique centrale, ces agences, avec un fonds initial de 8 millions de dollars, ont créé plus de 25 000 emplois permanents entre 1994 et 1998 et 16 000 emplois temporaires, et elles ont financé plus de 7 000 entreprises nouvelles³⁵.

Une approche intégrée peut aussi porter ses fruits au niveau municipal. Par exemple, récemment, à Rio de Janeiro, des recherches sur les aspirations et les besoins des habitants ont débouché sur l'élaboration et la mise en œuvre de programmes intégrés dans les quartiers pauvres – création d'emplois, appui à la création d'entreprises par des mécanismes de courtage, renforcement des compétences, politiques visant à améliorer la sécurité du revenu. Ces activités reposent sur une large participation et sur le dialogue social.

Les résultats de toutes ces initiatives varient en fonction du contexte. Mais il est établi que l'application d'approches intégrées au niveau local peut aider à promouvoir tous les aspects du travail décent.

c) Réponses intégrées aux crises

Les enseignements à tirer de ces initiatives doivent nous aider à mieux comprendre comment élaborer et mettre en œuvre des approches intégrées. L'OIT applique déjà une approche intégrée dans les situations de crise. Nous nous efforçons de proposer des solutions propres à promouvoir le travail décent dès le début du processus de reconstruction. Quelle que soit la cause de la crise – conflit, catastro-

³⁵ BIT, UNOPS, EURADA et ministère italien des Affaires étrangères: *Local economic development agencies* (Genève, juin 2000).

phe naturelle, crise économique, transition politique –, ceux qui en sont victimes sont demandeurs d'activités conçues dans l'optique du travail décent. En pareil cas, il est possible d'appliquer une approche intégrée et multidisciplinaire qui vise à la fois à promouvoir les droits, les moyens de subsistance et la protection sociale et à permettre aux personnes et aux collectivités de faire entendre leur voix. Ce que nous avons réussi à faire jusqu'à présent, avec des ressources limitées, c'est aider les économies locales à redémarrer, par exemple, en recourant à la formation pour améliorer l'employabilité et réduire l'insécurité des jeunes, des femmes et d'autres groupes de population. Nous avons constaté l'importance de ces efforts dans nos activités récentes, par exemple au Timor oriental, au Mozambique et en République démocratique du Congo.

2.5. Evolutions institutionnelles au niveau mondial

Aujourd'hui, la chaîne de fabrication d'un seul et même produit peut s'étendre sur plusieurs pays, traverser plusieurs fuseaux horaires. On dit parfois que l'économie mondiale est sans frontière et les gouvernements sans pouvoir. Les échanges commerciaux et les flux de capitaux font l'objet d'une certaine régulation au niveau international mais la dimension sociale de l'économie mondialisée demeure faible. Est-il possible dans ces conditions d'atteindre les objectifs qu'implique le travail décent?

Cette question déborde le cadre du présent rapport mais certains faits nouveaux, dans la sphère publique comme dans la sphère privée, méritent une attention particulière. Le fait est que le rôle de l'Etat dans un monde en phase d'intégration est encore plus important que par le passé mais son efficacité dépendra d'une plus grande coordination internationale. Par ailleurs, nous voyons apparaître de nouvelles institutions et de nouveaux comportements qui ancrent certaines valeurs sociales dans l'économie mondiale³⁶. De nouveaux accords et instruments internationaux de différents types ont vu le jour. L'activité économique des entreprises, des consommateurs et des investisseurs est de plus en plus influencée par des considérations éthiques. Les consommateurs des pays à hauts revenus semblent prêts à payer plus cher des produits fabriqués dans des conditions décentes. Les associations d'employeurs sont de plus en plus appelées à donner des orientations sur ce plan. Les syndicats sont eux aussi actifs dans ce domaine aux niveaux national et international. Des groupes issus de

³⁶ Voir S. Hayter: *Institutions and labour policy in an integrating world*, document de travail du BIT (Genève, à paraître).

la société civile s'attachent à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, la protection de l'environnement et le respect des droits de l'homme dans les filières mondiales de production. Les actionnaires et les dirigeants des grandes entreprises cherchent à ce que leurs activités reflètent des valeurs partagées. Dans les paragraphes qui suivent, nous examinerons brièvement certains des faits les plus marquants. C'est un domaine dans lequel le système multilatéral a un rôle important à jouer, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail

La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail est l'une des nouveautés institutionnelles les plus importantes. C'est un instrument permettant de stimuler le progrès social, dans les pays et au niveau de l'économie mondiale, grâce à un mécanisme de promotion qui n'est pas contraignant et qui offre des orientations pour l'action nationale et internationale. Le suivi de la Déclaration, qui permet, grâce aux rapports, de réunir beaucoup d'informations et qui inspire des activités de coopération technique de plus en plus nombreuses, fait désormais de cet instrument une référence pour les gouvernements et les acteurs sociaux du monde entier. Les principes énoncés dans la Déclaration sont de plus en plus souvent repris dans les codes éthiques adoptés par les entreprises privées et les fonds d'investissement ainsi que dans les accords internationaux. Beaucoup de groupements régionaux, tels que la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), le Marché commun du Sud (MERCOSUR) ou la Communauté des Caraïbes (CARICOM), s'attachent à promouvoir le respect des principes et droits fondamentaux au travail consacrés par la Déclaration. Ces principes et droits sont énoncés dans leurs chartes sociales ou dans des déclarations de principes à caractère non contraignant. Leur réalisation fait ensuite l'objet d'un dialogue social ou est encouragée par d'autres instruments promotionnels. Dans le cas de la CARICOM par exemple, des directives ont été établies pour l'élaboration de la législation du travail.

Autres initiatives publiques/privées

Deux autres instruments intergouvernementaux de portée générale concernant la politique sociale des entreprises aident aussi à promouvoir les valeurs sociales. Il s'agit de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par l'OIT, et des Principes directeurs de l'OCDE pour les

entreprises multinationales. Ces derniers ont une portée multilatérale et n'ont été adoptés que par les gouvernements. La déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales est universelle et tripartite puisqu'elle a été adoptée par les gouvernements, les associations d'employeurs et les organisations de travailleurs. Son suivi est assuré par des rapports et des procédures d'interprétation. Les procédures de rapport permettent aux partenaires sociaux de faire connaître leur point de vue sur les progrès réalisés et sur l'impact de la déclaration, séparément ou conjointement. La déclaration sur les multinationales date de près de vingt-cinq ans mais les rapports qui sont communiqués permettent de suivre l'évolution de la situation. Un dialogue social tripartite très nourri a eu lieu au sein de l'OIT pour la septième enquête sur la suite donnée à la déclaration, dont les résultats ont été présentés au Conseil d'administration en mars 2001³⁷.

D'autres partenariats entre le secteur public et le secteur privé, par exemple le Pacte global du Secrétaire général de l'ONU, invitent les entreprises à respecter des valeurs universelles, y compris celles qui sont énoncées dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Lancé en 1999, le pacte est devenu une référence importante pour l'ensemble du monde des affaires. Il vise à améliorer les pratiques sociales des entreprises et à favoriser le dialogue avec toutes sortes d'acteurs sociaux.

Nouveaux instruments du dialogue social

Conformément à la directive de 1994 sur les comités d'entreprise européens³⁸, 596 entreprises (employant plus de 150 personnes dans au moins deux Etats membres de l'UE) ont mis en place des procédures d'information et de consultation. Il s'agit pratiquement d'une initiative hybride, publique/privée, vu qu'elle résulte d'une directive européenne et qu'elle est censée être transposée dans la législation nationale (par voie législative ou par convention collective). Le processus de consultation bilatérale qu'elle stimule donne aux partenaires sociaux la possibilité de développer leur dialogue³⁹.

³⁷ Voir document GB.280/MNE/1/2, 280^e session du Conseil d'administration du BIT.

³⁸ Directive 94/45/CE du Conseil, du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs.

³⁹ Voir R. Blanpain: *European works councils in multinational enterprises: Background, working and experience*, document de travail n° 83, Programme des entreprises multinationales (Genève, BIT, 1999).

D'autres faits nouveaux sont intervenus au niveau international. Dans le secteur maritime, une convention collective internationale qui fera date a été signée l'an dernier par la Fédération internationale des ouvriers du transport et par l'une des principales organisations d'armateurs (Comité maritime international des employeurs). Cette convention porte sur les salaires, les normes minimales et d'autres conditions de travail, y compris la protection de la maternité. En janvier 2001, à la 29^e session de la Commission paritaire maritime, les partenaires sociaux (armateurs et gens de mer) ont adopté l'Accord de Genève qui vise à faire des normes du travail le troisième pilier du secteur maritime, les deux autres étant l'environnement et la sécurité. La commission est convenue d'œuvrer à l'adoption d'une convention-cadre sur le travail maritime.

Dans le secteur du transport aérien, les restructurations ont abouti à l'apparition d'alliances (Star, OneWorld, etc.) et à la concentration des services de restauration et de maintenance. La Fédération internationale des ouvriers du transport a créé des groupes de travail pour chacune de ces alliances; ces groupes réunissent tous les affiliés qui traitent avec un ensemble de compagnies et ont pour objectif de coordonner les stratégies de négociation collective.

De plus en plus d'accords-cadres, régionaux ou mondiaux, sont conclus par les entreprises multinationales et les secrétariats professionnels internationaux (SPI). Ces accords définissent les pratiques et les relations professionnelles au niveau international. On peut citer les exemples suivants:

- Statoil et la Fédération internationale des syndicats des travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses;
- IKEA et la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB);
- Telefónica et Union Network International (UNI).

Le code de conduite signé par le géant espagnol des télécommunications Telefónica et Union Network International (UNI) fera date dans l'histoire des relations professionnelles. Il définit les droits de quelque 120 000 travailleurs employés dans le monde entier par Telefónica. Ces travailleurs sont représentés par 18 syndicats affiliés à l'UNI. Le président de Telefónica, César Alierta, et le secrétaire général de l'UNI, Philip Jennings, se sont rendus au BIT à cette occasion. Le nouvel accord témoigne de l'adhésion des deux parties aux normes fondamentales du travail – liberté d'association et droit de négociation collective, non-discrimination, abolition du travail forcé et du travail des enfants. Il se fonde aussi sur d'autres conventions et

recommandations de l'OIT portant notamment sur les salaires minima, les horaires de travail, la sécurité et la santé et le libre choix de l'emploi, soit au total une quinzaine de conventions et recommandations.

Entre autres exemples d'accords-cadres internationaux entre des organisations patronales et des organisations de travailleurs, on peut citer celui signé par la FIFA (Fédération internationale de football association) avec la CISL (Confédération internationale des syndicats libres), la FIET (Fédération internationale des employés, techniciens et cadres) et la FITTHC (Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir).

Initiatives privées volontaires

On a vu apparaître ces dernières années toutes sortes d'initiatives privées volontaires qui n'ont certes pas le pouvoir contraignant de la loi mais peuvent servir à la renforcer ou à la compléter: codes de conduite, labels sociaux, systèmes de certification et d'autorisation, suivi, audits sociaux, accords-cadres entre entreprises et SPI. Tous ces instruments guident le comportement social des entreprises tout au long de la chaîne de fabrication, depuis l'approvisionnement en matières premières jusqu'à la fabrication et à la vente au détail⁴⁰. Nombre de grandes entreprises obligent désormais leurs sous-traitants à respecter des codes de conduite. Beaucoup de celles qui ont adopté des codes jugent maintenant nécessaire de mettre en place des systèmes de surveillance pour vérifier qu'ils sont bien appliqués. Dans certains cas, elles ont constaté que, pour être crédibles, il leur faut faire appel à des systèmes indépendants de vérification. Il ne suffit pas d'adopter des initiatives, il faut aussi démontrer qu'elles sont effectivement appliquées. Il y a une nouvelle demande de ratification des politiques sociales des entreprises. Il en va de même du Pacte global.

Certaines de ces initiatives s'appuient déjà sur les principes énoncés par l'OIT, notamment ceux qui sont consacrés par la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Certaines prévoient un dialogue social et des consultations à différents niveaux. Par exemple, les codes de conduite et les procédures de certification peuvent être examinés avec les syndicats. Des déclarations conjointes

⁴⁰ Voir, par exemple, document GB.273/WP/SDL/1 (273^e session du Conseil d'administration, Genève, nov. 1998). Pour des informations sur différentes initiatives concernant l'emploi et le travail, voir <http://oracle02.ilo.org:6060/vpi/vpiSearch.first>.

Le cas du secteur forestier

Le secteur forestier offre un exemple intéressant de dialogue social dans le contexte des initiatives privées volontaires. Cet exemple montre l'importance du dialogue social pour mettre en place un cadre propre à promouvoir le travail décent et le développement durable.

Accords-cadres. Entre autres exemples, la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB) a signé des accords-cadres avec IKEA et avec Faber-Castell. IKEA est l'une des plus grandes entreprises mondiales de vente au détail de meubles. Elle les fait fabriquer, à 90 pour cent, par plus de 2 000 producteurs indépendants répartis dans 56 pays (environ 1 million de travailleurs). L'accord-cadre vise une partie de la chaîne d'approvisionnement, à savoir les sous-traitants et leurs travailleurs, mais non les magasins de détail. Faber-Castell, qui est le plus grand fabricant mondial de crayons et stylos, emploie 5 500 travailleurs dans 10 pays.

Les deux entreprises ont pris conscience de la volonté des consommateurs de promouvoir une production durable. Elles ont aussi compris que des conditions de travail décentes dans les entreprises qu'elles font travailler sont essentielles à leur légitimité. Dans les accords, elles s'engagent à respecter les conventions de l'OIT visées par la Déclaration relative aux principes et droits fonda-

mentaux au travail et à assurer aux travailleurs des conditions adéquates, notamment en matière de salaires et d'horaires. L'accord signé par IKEA précise que les conditions de travail chez ses sous-traitants doivent au moins respecter la législation nationale ou les accords nationaux. Des visites conjointes d'inspection permettent de veiller à l'application des accords¹.

Certification volontaire des produits forestiers. Les accords ci-dessus complètent les engagements d'extraire le bois de forêts gérées de manière durable. Les entreprises exigent parfois que le bois soit certifié conforme aux normes établies par le Forest Stewardship Council (FSC). Le système de certification FSC a été mis en place à la suite d'un large dialogue social entre les employeurs, les organisations de travailleurs, les gouvernements et la société civile. Il aborde expressément la question des droits des travailleurs et des collectivités locales.

Le FSC exige que les entreprises respectent toutes les conventions de l'OIT qui ont été ratifiées par le pays dans lequel elles opèrent et, en tout cas, les conventions n^{os} 87 et 98. En février 2001, le conseil du FSC est convenu d'amender ses principes en vue de couvrir plus systématiquement les questions sociales. Pour cela, il s'est appuyé sur le guide du BIT qui traite des normes du travail.

¹ Voir <http://www.ifbww.org>.

sont parfois émises pour combattre certaines pratiques, par exemple le travail des enfants.

Investissement socialement responsable

Les grands fonds de placement, et notamment les fonds de pension, accordent de plus en plus d'attention aux conséquences sociales de leurs décisions. Les investissements socialement responsables

tiennent compte non seulement de critères financiers, mais aussi de considérations sociales, éthiques et écologiques. Le Domini 400 Social Index, composé de 400 entreprises dont la politique sociale a fait l'objet d'un examen minutieux, est plus performant que le S&P 500 (Standard & Poor's 500)⁴¹. Autres exemples: le Dow Jones Sustainability Group Index et, depuis cette année, le FTSE4Good Index Series.

Les fonds d'investissement socialement responsables ont d'abord vu le jour aux Etats-Unis, mais ils opèrent désormais dans beaucoup d'autres pays. Rien qu'aux Etats-Unis, ils représentent, au sens large, 13 pour cent du volume total des investissements institutionnels (institutions financières et fonds de pension), soit plus de 2 000 milliards de dollars; leur croissance a été deux fois plus rapide que la moyenne entre 1997 et 1999. Le nombre total de fonds mutuels à sélection sociale est passé aux Etats-Unis de 55 en 1995 à 195 en 1999. Les tendances sont analogues dans d'autres pays⁴².

Les organisations de travailleurs, dans leur rôle d'actionnaires, pèsent d'un grand poids dans ce secteur. Une étude récente du BIT sur les fonds de pension socialement responsables contrôlés par des syndicats estime leur nombre à 350 pour une capitalisation totale de 78 milliards d'euros⁴³. Le CalPERS (California Public Employee Retirement System), qui est le plus grand fonds aux Etats-Unis, joue un grand rôle dans l'investissement socialement responsable. Ses critères d'investissement sur les marchés émergents tiennent compte des principes et droits fondamentaux au travail consacrés par la Déclaration de l'OIT⁴⁴.

Les critères appliqués par les fonds socialement responsables varient beaucoup⁴⁵. L'un des problèmes est de savoir ce qu'il faut entendre exactement par «socialement responsable» et sur quoi portent les critères. Une autre question est de savoir dans quelle mesure ces critères renvoient expressément aux principes de l'OIT ou permettent de traiter les questions sociales d'une manière conforme à ses normes. Troisièmement, il arrive souvent qu'il n'existe pas de méthodes

⁴¹ H. Brill, J.A. Brill et C. Feigenbaum: *Investing with your values: Making money and making a difference* (Princeton, Bloomberg Press, 1999). Le Domini 400 Social Index a eu un meilleur rendement que le S&P 500 de 1990 à 1999. Ses résultats ont été moins bons en l'an 2000.

⁴² BIT: *Socially responsible investment*, Programme des finances sociales (à paraître). Voir également document GB.273/WP/SDL/1, *op. cit.*

⁴³ BIT: *Socially responsible investment*, *op. cit.*

⁴⁴ Voir <http://www.calpers.com/whatsnew/press/2000/1115a.htm>.

⁴⁵ Voir document GB.273/WP/SDL/1, *op. cit.*

de vérification pour mesurer les performances et la réalisation des objectifs ou que ces méthodes manquent de cohérence. Les fonds socialement responsables sont certes en expansion mais la mesure dans laquelle ils reflètent effectivement les valeurs et les principes de l'OIT est variable, et il est difficile de savoir quel est leur véritable impact sur les pratiques de travail. On notera néanmoins qu'aux Etats-Unis les examens dont font l'objet les entreprises portent dans 38 pour cent de cas sur les pratiques de travail, depuis les droits fondamentaux jusqu'aux conditions de travail et aux salaires⁴⁶. C'est certainement un domaine qui continuera à prendre de l'importance.

* * *

Toutes ces évolutions institutionnelles pourraient rendre les objectifs de l'OIT plus faciles à réaliser dans le contexte de la mondialisation. Mais, bien entendu, d'autres facteurs entrent en jeu. La réalisation de ces objectifs est étroitement liée au chemin que prendra la mondialisation, à sa gouvernance et à son impact sur la croissance et la distribution. L'expérience montre que des politiques publiques mûrement réfléchies peuvent changer bien des choses. L'OIT a un rôle important à jouer en appuyant les efforts que font les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs pour combler les déficits en matière de travail décent. Ce sont les questions que j'aborderai dans le prochain chapitre.

⁴⁶ BIT: *Socially responsible investment, op. cit.*

3. Progrès social et mondialisation économique

3.1. Le monde dans lequel nous travaillons

Les opinions se polarisent de plus en plus à propos de la structure et de l'orientation de la mondialisation. A l'échelle mondiale, les revenus moyens augmentent et on constate une capacité manifeste d'innovation et de création de richesses. Mais ces progrès s'accompagnent d'inégalités persistantes, d'une exclusion grandissante, d'incertitudes liées aux fluctuations économiques et du sentiment que, sur le terrain, les règles du jeu sont déloyales.

Les écarts et déséquilibres entre les pays sont importants et s'accroissent. En 1960, le PIB par habitant dans les vingt pays les plus riches était 14 fois plus élevé que dans les vingt pays les plus pauvres. En 1998, ce chiffre était passé à 34¹. En 1999, 24 pour cent seulement des investissements directs étrangers visaient des pays en développement, contre 38 pour cent en 1993-1997, et 80 pour cent de ces investissements portaient sur dix pays en développement seulement². La part des pays en développement dans les échanges mondiaux de biens manufacturés est passée de 23 pour cent en 1970 à 38 pour cent en 1997, mais 80 pour cent de cette part en hausse sont à attribuer à treize économies seulement³. Cette évolution est soulignée dans le

¹ Estimations à la parité de pouvoir d'achat, voir V. Spiezia: «The effects of globalization on world income inequality» (BIT, ronéotypé, 2000). Les estimations de la Banque mondiale indiquent une croissance analogue – en 1960, le PIB par habitant dans les vingt pays les plus riches était 18 fois plus élevé que dans les vingt pays les plus pauvres, contre 37 fois en 1995. Voir Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001. Combattre la pauvreté* (Paris, éditions Eska, 2001).

² CNUCED: *World Investment Report 2000*, Genève, 2000.

³ A. K. Ghose: «La libéralisation des échanges, l'emploi et les inégalités dans le monde», *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 139, 2000/3. Ces treize économies sont les suivantes: Argentine, Brésil, Chine, Hong-kong (Chine), République de Corée, Inde, Indonésie, Malaisie, Mexique, Philippines, Singapour, Taiwan (Chine) et Thaïlande.

rapport sur l'emploi dans le monde⁴. Beaucoup de pays sont en marge du système économique mondial. Les économies en transition ont perdu du terrain. Trop de personnes, si elles estiment que le monde est plein de possibilités, ne voient pas comment les saisir.

Les questions de la légitimité et de la durabilité divisent l'opinion, et les débats sont de plus en plus virulents. Il existe désormais deux points de vue extrêmes sur la mondialisation que certains, en caricaturant, qualifient de «mondialophobie» et de «mondialophilie». Ces deux visions du monde sont tranchées. Pour les «mondialophiles», la mondialisation est source de richesses et de bien-être. Elle est viable et durable et doit être protégée contre les attaques d'adversaires non informés, voire de mauvaise foi. Pour les «mondialophobes», la mondialisation, c'est la destruction systématique de la planète et des travailleurs, au bénéfice de quelques grandes entreprises. Loin d'être source de progrès, elle constitue une menace pour l'humanité.

Ces deux visions opposées du phénomène marquant de notre époque laissent peu de place à un débat sérieux. Gaz lacrymogènes à Seattle, polémique agressive de continent à continent entre Davos et Porto Alegre, protestations qui, désormais, accompagnent régulièrement les réunions importantes des institutions internationales financières et du commerce, voilà ce que l'on trouve en guise d'échanges.

Caricature mise à part, je crois que, de plus en plus, toutes les parties se rendent compte que quelque chose doit être fait à brève échéance pour surmonter les clivages. Nous devons être capables de répondre à l'insatisfaction que ressentent beaucoup de gens et leurs familles. Il se peut qu'ils n'aient pas la volonté, la force ou la possibilité de la manifester dans la rue. Mais ce serait une grave erreur que de prendre leur silence pour un consentement. Le modèle actuel de mondialisation est de plus en plus contesté. Dans le même temps, la plupart des gens comprennent que, dans le cadre de règles loyales, des marchés ouverts et des sociétés ouvertes font partie de la solution. Parmi ceux qui ont le plus à gagner à rendre la mondialisation durable, beaucoup reconnaissent qu'il faut des changements. Selon une étude récente auprès de dirigeants d'entreprises d'envergure mondiale, personne n'affirme qu'un marché libre, à lui seul, sans réglementation ni institution publique efficace, peut fonctionner dans l'intérêt des entreprises et de la société⁵. Du côté des critiques, nom-

⁴ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2001. Vie au travail et économie de l'information*, Genève, 2001.

⁵ J.E. Garten: «The Mind of the CEO» (New York, Basic Books, 2001), p. 17.

breux aussi sont ceux qui cherchent de nouvelles solutions pour répondre durablement aux véritables besoins des particuliers, de leurs familles et des communautés. Je pense que c'est à partir de l'agitation et de la diversité même de ces débats que le changement peut se dessiner.

Les parties les plus avisées, les plus clairvoyantes, ont en commun le désir de trouver une nouvelle voie pour la mondialisation mais aussi l'insatisfaction de ne pas pouvoir le faire. Qu'il s'agisse de chefs d'entreprise ou de dirigeants syndicaux, de hauts fonctionnaires ou de membres d'organisations non gouvernementales, personne n'a une idée très précise des objectifs à atteindre ni du cadre à utiliser: il s'agit de savoir comment établir de nouveaux règlements, normes, mécanismes et institutions qui permettent, à l'échelle mondiale, de faire ce qui va de soi au niveau national, à savoir mettre les mécanismes économiques et sociaux au service de l'intérêt commun. L'économie mondiale se trouve à un carrefour, et, pour ainsi dire, des feux de signalisation sont nécessaires pour réguler sa marche.

Malgré les divergences, j'ai constaté qu'était amplement accueillie l'idée qu'accroître les possibilités de travail décent pour tous constitue un objectif approprié pour l'économie mondiale. Le concept de travail décent est le fruit d'un processus de dialogue tripartite qui, par définition, a dû concilier des vues et des perspectives initialement différentes, et cette observation est donc peut-être moins surprenante qu'il n'y paraît à première vue. Je crois que nous devrions explorer tout le potentiel de ce concept pour contribuer à rapprocher les points de vue antagoniques sur la mondialisation. Il est essentiel de ne pas laisser passer les opportunités qu'offre la mondialisation.

Il importe au plus haut point de renforcer la capacité mondiale de promouvoir des objectifs sociaux parallèlement aux objectifs économiques. Divers moyens pourraient être utilisés: entre autres, nouveaux mécanismes pour les transferts de ressources, nouvelles fonctions pour le secteur privé dans une perspective de développement socio-économique, réexamen des activités commerciales et financières, approche plus cohérente et intégrée des activités des institutions de Bretton Woods et du reste du système multilatéral, rôle naissant de l'«activisme du marché» pour promouvoir certaines valeurs, examen sans concessions de la répartition des revenus à l'échelle mondiale. Nous avons besoin du dialogue, du consensus et du partenariat au niveau international, et nous devons être résolus à dépasser nos préoccupations et intérêts immédiats pour envisager un cadre institutionnel propre à tenir compte des intérêts de tous dans la mondialisation.

Nous avons besoin d'un système international fondé sur des règles, qui soit équitable pour tous. L'équité, telle que la conçoivent les individus, leurs familles, et les pays en développement, est la clé de voûte de la légitimité.

Cela veut dire que la gouvernance de la mondialisation doit prendre de nouvelles voies. Gouvernance ne renvoie pas seulement à gouvernement mais aussi à la manière dont la société dans son ensemble gère ses affaires, entre autres la façon dont les valeurs et objectifs sociaux influent sur la conduite des personnes – nouveaux objectifs et règles pour les investisseurs, nouveaux objectifs pour les entreprises, nouveaux instruments de dialogue social. La structure tripartite de l'OIT constitue un moyen essentiel pour relever ces défis, tant la légitimité des politiques, normes et recommandations fondées sur le consensus tripartite est forte. Toutefois, nous devons tous être disposés à changer nos attitudes et nos méthodes de travail.

Commerce et normes du travail

La controverse actuelle sur les échanges commerciaux et les normes du travail illustre bien les défis à relever. Les répercussions des échanges commerciaux et des investissements directs étrangers sur l'emploi et les conditions de travail font l'objet de débats intenses et certains craignent que les droits des travailleurs ne soient sacrifiés au développement⁶.

Trois types d'arguments ont été avancés en faveur du respect des normes fondamentales du travail dans le cadre de l'intégration économique mondiale.

- D'abord, le caractère inacceptable des pratiques de travail synonymes d'exploitation – travail des enfants, travail forcé – et la nécessité de promouvoir le respect universel des droits fondamentaux.
- Ensuite, la «concurrence déloyale» et ses répercussions sur les normes du travail. Certains craignent que l'intégration accélérée ne nuise aux systèmes de protection sociale et aux normes du travail. On se demande si, par l'effet de l'accroissement des échan-

⁶ Voir D. Brown: «International trade and core labour standards: A survey of the recent literature», *Labour market and social policy – Occasional papers n° 43* (Paris, OCDE 2000); E. Lee: «Mondialisation et normes du travail: un tour d'horizon», *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, 1997), vol. 136, n° 2. A propos de la liberté syndicale et du droit de négociation collective, voir par exemple document GB.279/WP/SDG/2, 279^e session du Conseil d'administration, nov. 2000.

ges internationaux et de la mobilité des capitaux, la médiocrité des normes du travail et des conditions du marché du travail dans certains pays ne conduit pas à une détérioration des conditions du marché du travail dans d'autres.

- Enfin, les normes fondamentales du travail constituent un cadre pour l'observation d'autres normes du travail et la réalisation d'objectifs de développement. Ainsi, elles favorisent le progrès social, parallèlement au développement économique qui est censé résulter des échanges et des flux de capitaux.

Ces questions ont conduit à de vifs débats. Certains ont avancé que les normes fondamentales du travail sont imposées par les pays développés riches aux pays en développement pauvres, lesquels ne peuvent les appliquer, et estimé plus ou moins ouvertement que des cultures différentes peuvent avoir, en matière de droits de l'homme, des normes différentes. Ces débats ont eu lieu dans plusieurs assemblées, y compris au sein des organes tripartites de l'OIT, ce qui a été pour l'Organisation l'occasion de réexaminer, à l'heure d'une interdépendance économique croissante, son mandat, ses instruments et ses objectifs.

Quatre domaines importants de consensus sont apparus ces dix dernières années.

D'abord, entre le Sommet social de Copenhague, en 1995, et l'adoption, en 1998, de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, un consensus international s'est dégagé sur le contenu des normes fondamentales du travail qui devraient servir de socle social à l'économie mondiale⁷. Cet ensemble de principes et de droits représente les droits fondamentaux dans le monde du travail.

Deuxièmement, la communauté internationale, à plusieurs reprises, a réaffirmé que l'OIT est l'organe compétent pour établir ces normes et suivre leur application⁸.

⁷ Ces normes portent sur la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toutes les formes de travail obligatoire ou forcé, l'élimination effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession.

⁸ «Les gouvernements devraient améliorer la qualité du travail et de l'emploi en prenant les mesures suivantes: [...] *b*) protéger et promouvoir le respect des droits fondamentaux des travailleurs, notamment en interdisant le travail forcé et le travail des enfants, en respectant la liberté d'association, la liberté de constituer des syndicats et de mener des négociations collectives, l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, et en abolissant la discrimination

Troisièmement, en ce qui concerne les débats sur la clause sociale, lesquels ont été marqués par des allégations d'«échanges commerciaux inéquitables» d'un côté et de «protectionnisme déguisé» de l'autre, tant la Conférence ministérielle de Singapour de l'OMC (1996) que la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail soulignent que les normes du travail ne peuvent servir à des fins commerciales protectionnistes, ni l'avantage comparatif d'un quelconque pays être mis en cause⁹. Autrement dit, l'avantage comparatif dont jouissent certains pays, grâce à une main-d'œuvre à faible coût relativement abondante, a été considéré comme un avantage commercial légitime, comme cela l'a été historiquement pour des pays aujourd'hui industrialisés.

L'OIT, poursuivant l'examen de cette question, a souligné que les normes du travail sont pertinentes pour ce qui concerne non seulement les activités commerciales mais aussi la technologie, la finance, l'investissement, le développement de l'entreprise et d'autres domaines. Le quatrième domaine de consensus apparu dans le cadre de l'OIT est donc l'idée que ces principes et droits fondamentaux font partie intégrante du développement lui-même. Qui plus est, ces normes du travail et les institutions du marché du travail qui se fondent sur ces normes produisent des dividendes économiques, point qui est développé au chapitre 2. C'est pourquoi je ne crois pas que la stratégie d'exportation d'un pays quel qu'il soit puisse reposer sur la négation des droits fondamentaux au travail.

dans l'emploi, appliquer pleinement les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans le cas des Etats qui y sont parties et tenir compte des principes qui y sont énoncés dans le cas des autres Etats afin de réaliser une croissance économique réellement soutenue et un développement véritablement durable.» (Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, paragr. 54, 1995); «Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir.» (OMC, Déclaration ministérielle de Singapour adoptée le 13 décembre 1996, paragr. 4).

⁹ «La Conférence internationale du Travail, [...] 5. Souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareilles fins; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi.» *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* (Genève, BIT, 1998). Voir également la Déclaration ministérielle de Singapour, OMC, adoptée le 13 décembre 1996.

En ce qui concerne la promotion des normes, l'approche de l'OIT se fonde sur la sensibilisation, l'expression des différentes opinions et le partenariat. Elle fonctionne grâce à la dynamique de la sensibilisation sociale et du développement économique, avec la participation de l'Etat et de la société civile, des entreprises et de l'opinion publique. Elle s'appuie sur des initiatives nationales volontaires, étayées par un contexte international favorable et fonctionnant dans le cadre de procédures impartiales et d'un contrôle démocratique, avec une participation tripartite. Permettre aux personnes de défendre leurs droits est une façon, qui a fait ses preuves, de changer la société. Enfin, nous ne devons pas oublier que le progrès social et la promotion sociale des travailleurs sont le fruit de différentes formes de lutte sociale et de dialogue social, lesquels ont conduit à des changements législatifs et institutionnels. Le système de conventions de l'OIT, d'ailleurs, en résulte.

Nous devons poursuivre l'objectif de donner un socle social à la mondialisation économique d'une façon qui soit acceptable tant pour les pays en développement que pour les pays développés. Au-delà des débats qui ont lieu dans d'autres organisations, l'OIT est résolue à renforcer son action, compte étant tenu de son mandat et de ses procédures. Toutefois, pour que cette approche l'emporte et soit acceptée par tous, elle doit être considérée comme efficace, par l'opinion publique dans tous les pays, et au regard des résultats concrets qu'elle permettra d'obtenir. A n'en pas douter, il faudra se demander comment donner à l'OIT les moyens nécessaires pour réaliser cet objectif.

Emploi et intégration mondiale

Le débat sur la mondialisation ne se limite aucunement aux normes; il porte aussi sur l'emploi. Participer à l'économie mondiale offre aujourd'hui les principales possibilités de croissance et de développement. L'internationalisation de la production a ouvert de nouvelles voies pour le transfert de capitaux, de technologies et de qualifications, et pour la création d'emplois et de revenus. Toutefois, un nombre considérable de travailleurs, dans les pays industrialisés et, de plus en plus, dans les pays à revenu intermédiaire, craignent que leurs emplois ne soient délocalisés dans des pays où le coût de la main-d'œuvre est plus faible. Par ailleurs, dans beaucoup de pays en développement, les travailleurs affirment n'avoir bénéficié d'aucun des avantages que l'intégration dans l'économie mondiale était censée apporter.

Le progrès technologique, moteur de cette intégration, a manifestement créé de nouvelles possibilités d'emplois. A titre d'exemple, les

avancées des technologies de l'information et de la communication permettent de recevoir plus facilement des informations et d'en transmettre à partir de la plupart des points du globe. Elles ouvrent aussi des perspectives de croissance pour les secteurs et services de pointe et pour les télécentres dans les régions éloignées des principaux centres financiers et industriels, d'où des possibilités d'emplois et d'accroissement des revenus.

Le commerce, qui est un autre aspect essentiel de la dynamique de la mondialisation, a également été un moteur pour la création d'emplois dans de nombreuses économies qui ont réussi à pénétrer les marchés mondiaux. Plusieurs pays en développement sont devenus exportateurs de biens manufacturés modernes et, dans ces économies, la croissance entraînée par le commerce s'est traduite par une expansion rapide de l'emploi et des salaires¹⁰.

Il y a beaucoup d'exemples de ce type. Mais la réussite qui ressort de statistiques générales n'est pas nécessairement celle des particuliers et connaître le PIB par habitant ne suffit pas. Nombreux sont ceux qui, tout en reconnaissant que le pays va bien, estiment être dans une situation très précaire. Beaucoup de pays se battent encore pour être présents sur les marchés ouverts et sont confrontés à des coûts de transition élevés et préjudiciables à la croissance, à l'emploi et aux salaires¹¹. Il ressort de la situation de ces pays que la libéralisation des échanges n'est pas à elle seule source de croissance et d'emplois. En particulier, beaucoup des pays les moins avancés ont besoin d'infrastructures et d'institutions pour tirer parti des débouchés créés par l'expansion des échanges mondiaux. Dans ces pays, le travail décent est avant tout une question de développement¹². Mais il est peu probable que les politiques nationales de développement aboutissent si elles ne sont pas épaulées par une aide financière extérieure suffisante¹³. Par ailleurs, il demeure des entraves considérables, visi-

¹⁰ A.K. Ghose: «La libéralisation des échanges, l'emploi et les inégalités dans le monde», *op. cit.*

¹¹ A titre d'exemple, malgré une considérable libéralisation des échanges ces dernières années et un accroissement du volume des échanges par rapport au PIB, la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux ne s'est pas accrue et représente moins de la moitié de son niveau à la fin des années soixante-dix. Voir FMI: *World Economic Outlook 2001*, Washington, DC.

¹² S. Hayter: *Institutions and labour policy in an integrating world*, document de travail du BIT (à paraître).

¹³ Dans son rapport *Les pays les moins avancés*, la CNUCED indique que les sources extérieures de financement restent cruciales pour les processus budgétaires et d'accumulation à l'échelle centrale de ces pays, et la plus grande partie de cette aide financière extérieure continuera d'avoir une source officielle.

bles ou non, aux exportations – notamment pour les produits agricoles et textiles –, ce qui empêche beaucoup de ces pays d'accéder aux marchés mondiaux dans lesquels ils seraient en position favorable.

Investissements directs étrangers et échanges commerciaux vont souvent de pair. Ainsi, une part importante des échanges internationaux s'inscrit dans les transactions au sein d'entreprises multinationales ou entre celles-ci, leurs filiales et leurs associés. Dans ce cas, investissements et échanges s'inscrivent dans une organisation complexe, entre pays, du travail et de la production. Cette internationalisation de la production a créé des possibilités de croissance et d'emploi. Les investissements directs étrangers peuvent favoriser un accroissement de l'investissement intérieur, ou permettre la diffusion de technologies et le transfert et l'amélioration des qualifications. Ils peuvent aussi entraîner une amélioration de la productivité des entreprises locales et créer ainsi des emplois tant directs qu'indirects. Toutefois, à la suite de la délocalisation d'unités de production ou de restructurations qui, souvent, découlent d'une acquisition étrangère – les fusions et acquisitions représentent une part croissante des flux d'investissements directs étrangers –, ils peuvent aussi avoir des effets néfastes sur l'emploi.

Cela va sans dire, la CNUCED, l'OMC et les conférences des Nations Unies sur les pays les moins avancés s'intéressent aux échanges commerciaux et aux investissements directs étrangers. D'une manière générale, on est favorable à un accès plus facile des pays les moins développés au marché mondial et à l'accroissement du financement à des fins de développement. Néanmoins, beaucoup de questions restent en suspens, et il est difficile de se mettre d'accord sur des mesures coordonnées à l'échelle internationale pour y faire face.

Les répercussions de la mondialisation sur l'emploi continuent d'animer les débats. La mondialisation comporte non seulement des flux de capitaux et de biens mais aussi de main-d'œuvre: les écarts de revenus grandissants entre pays poussent fortement à émigrer, légalement ou non¹⁴. A l'évidence, l'intégration économique fait partie d'une stratégie de développement et d'emploi, mais elle ne peut pas la remplacer. Elle se traduit par des pertes d'emplois dans certains secteurs et des créations d'emplois dans d'autres. Les politiques publiques jouent un rôle important pour accroître ses effets positifs, directs et indirects, sur l'emploi. Elles sont également essentielles pour facili-

¹⁴ Voir P. Stalker: *Workers without frontiers: The impact of globalization on international migration* (BIT et Lynn Rienner Publishers, Inc., 2000).

ter les ajustements. Les politiques industrielles peuvent promouvoir des liens entre investissements directs étrangers et entreprises nationales et accroître les effets indirects des investissements sur la création d'emplois; toutefois, il est toujours à craindre que la concurrence intense à l'échelle mondiale n'exerce une tendance à la baisse sur la qualité de l'emploi. Il faut des institutions du marché du travail fortes pour garantir à chacun voix au travail et sécurité, ainsi que des politiques d'aide à l'ajustement et d'amélioration des qualifications, pour contrecarrer cette tendance à la baisse de qualité de l'emploi et permettre aux travailleurs de tirer parti des débouchés qu'offrent de nouveaux secteurs d'activité. A cette fin, il faut donner aux objectifs en matière d'emploi un degré de priorité beaucoup plus élevé.

C'est un tout

J'estime que rapprocher les objectifs de l'emploi et les normes, et les relier aux autres aspects du travail décent relatifs à la sécurité et au dialogue social, est essentiel pour dépasser les débats qui n'aboutissent pas. En fait, la relation entre normes du travail et commerce international, ou entre commerce et emploi, est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Tant les normes fondamentales du travail que l'emploi s'inscrivent dans l'ensemble plus large des questions relatives au travail décent; le commerce n'est que l'un des aspects de la dynamique de la mondialisation. Il s'agit donc de promouvoir le travail décent dans l'économie mondiale et, d'une manière plus générale, de prendre mieux en considération la dimension sociale de la mondialisation plutôt que de se concentrer exclusivement sur le lien entre normes fondamentales et échanges, ou sur l'emploi et l'expansion. Les politiques du travail et autres politiques sociales doivent faire partie d'une stratégie de développement cohérente dans laquelle, pour tenir compte des possibilités à l'échelle mondiale, on procédera à une évaluation des objectifs économiques et sociaux interdépendants. C'est là précisément le but de l'approche relative au travail décent qui recouvre un aspect décisif des questions de politique économique et sociale, et qui peut jouer un rôle stratégique en offrant un cadre mondial. Le trait essentiel de cette approche est que les droits fondamentaux doivent être promus conjointement et en synergie avec l'emploi, la protection sociale et le dialogue social.

Construire le consensus

En ce qui concerne ces questions, il est nécessaire de dépasser les débats qui, à l'échelle internationale, semblent aujourd'hui dans l'impasse, pour parvenir à un consensus plus ample dans lequel tant les

droits dont il est question que d'autres objectifs de développement pourront coexister facilement. En s'orientant vers une approche susceptible de satisfaire les différents intérêts en jeu, le Groupe de travail du Conseil d'administration sur la dimension sociale de la mondialisation constitue un cadre institutionnel des plus utiles. Il pourrait jouer un rôle accru dans la recherche d'un accord tripartite et global sur les initiatives et mesures visant à promouvoir le travail décent dans l'économie mondiale.

Malheureusement, les points de vue sont très partagés sur la question de savoir si l'économie mondiale fonctionne bien ou non et sur la façon de promouvoir l'accès aux opportunités qu'elle offre. Le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation est l'une des rares entités où des discussions constructives sur la dimension sociale de la mondialisation sont possibles. Il réunit nombre des acteurs importants du débat sur la mondialisation et il permet d'échanger plus librement des idées qu'une négociation sur des intérêts immédiats. Potentiellement, il a un rôle important à jouer dans l'élaboration d'une perspective commune sur la façon d'assurer à tous l'accès aux avantages de la mondialisation. La difficulté est d'instaurer une confiance suffisante pour que le groupe de travail puisse progresser et contribuer, en collaboration avec d'autres acteurs, à combler le vide institutionnel. Pour ce faire, il faudra lui octroyer un rôle et une priorité accrus; le groupe de travail lui-même examine actuellement les moyens d'y parvenir.

3.2. Pistes pour l'action

Le concept de travail décent développe, dans le contexte du XXI^e siècle, les objectifs fondamentaux que l'OIT a définis dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie. Il vise à donner une perspective synthétique et dynamique de leur contenu. Pour mettre cela en pratique dans la nouvelle conjoncture mondiale, il faut réexaminer les instruments de l'OIT afin de les tenir à jour et d'identifier les nouveaux défis et possibilités.

Dans la présente section, j'examine d'abord le rôle de l'action normative en ce qui concerne le travail décent et propose des pistes pour tenir compte de l'expansion des initiatives privées dont il est question dans le chapitre précédent. J'envisage ensuite l'incidence sur l'action de l'OIT de l'intégration des objectifs du travail décent dans une stratégie plus ample de développement et signale certaines priorités pour la base d'informations du BIT sur le travail décent.

Action normative et travail décent

L'action normative est un instrument indispensable pour traduire dans les faits le travail décent.

En premier lieu, l'action normative contribue à préciser le sens du concept de travail décent: en effet, les normes définissent concrètement les différents aspects qui s'y attachent – conditions préalables (principes et droits fondamentaux), contenu (critères de qualité et de sécurité), modalités de mise en œuvre (dialogue social).

En second lieu, elle contribue à mettre en pratique le travail décent: les normes sont un indicateur rigoureux des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'OIT, en droit et dans la pratique, et le système de contrôle de l'OIT est le plus avancé dont on dispose pour superviser l'application des conventions ratifiées et inciter à observer les recommandations correspondantes. Nous sommes en train d'examiner plus avant le potentiel de la Constitution ainsi que la mesure dans laquelle les mandants sont disposés à y recourir, comme le montre l'application récente de l'article 33 dans le cas du travail forcé au Myanmar¹⁵. Le système de contrôle doit être modernisé et simplifié pour résoudre de façon plus efficiente et efficace les problèmes. Nous devons améliorer les procédures juridiques et mécanismes de soumission de rapports pour qu'ils puissent mieux contribuer à dégager des solutions grâce aux autres instruments dont l'OIT dispose.

Toutefois, la relation entre action normative et travail décent n'est pas à sens unique. La notion de travail décent peut également constituer un nouvel horizon pour l'action normative. Voilà qui requiert des éclaircissements.

De prime abord, les méthodes de l'action normative ne semblent pas bien adaptées au travail décent. Le travail décent est un concept universel et ses composantes sont interdépendantes; en revanche, l'action normative a un caractère volontaire, elle est nécessairement fragmentée du fait qu'elle cherche à décomposer les objectifs généraux de la Constitution en un certain nombre de domaines spécifiques pour lesquels, par le biais des conventions et des recommandations, elle apporte des solutions concrètes. Par conséquent, les méthodes normatives en place ne permettent pas de garantir des progrès simultanés et cohérents sur tous les fronts du travail décent, pas plus qu'elles ne peuvent garantir l'application universelle, dans

¹⁵ Voir *Compte rendu provisoire* n° 6-4, Conférence internationale du Travail, 88^e session, 2000, et document GB.279/6/2 du Conseil d'administration.

tous les pays et secteurs, de toutes les normes; en particulier, l'efficacité des normes dans l'économie informelle est souvent contestée.

Toutefois, il semblerait qu'il existe des moyens de surmonter ces insuffisances apparentes.

D'abord, la question de l'universalité. L'aspiration à un travail décent est universelle, de même que notre obligation d'y répondre au mieux de nos capacités. Mais le contenu de cette aspiration dépend de la situation et des possibilités de chaque pays. Garantir l'universalité du travail décent, ce n'est pas imposer un modèle uniforme mais garantir l'universalité des progrès accomplis, dans leurs divers aspects. Pour ce faire, il est nécessaire, mais non suffisant, de garantir universellement les principes et droits fondamentaux qui sont à l'origine de ces progrès. Comme il a déjà été indiqué, c'est précisément l'objet de la Déclaration.

Ensuite, la question de l'interdépendance. L'interdépendance des composantes du travail décent ne veut pas dire qu'il existe une formule magique et uniforme pour les conjuguer. Comme je l'ai déjà indiqué, il se peut que des choix difficiles se présentent parfois; il est alors approprié, voire inévitable, de laisser à chaque Membre le soin de trancher en fonction de la situation et des préférences du pays. La véritable question qui se pose est donc de savoir comment l'action normative, malgré son caractère fragmenté, peut aider le mieux les Membres à rendre ces choix plus utiles et à se prononcer en meilleure connaissance de cause.

La conjugaison de la Déclaration et de la nouvelle approche intégrée relative aux normes que le Conseil d'administration a adoptée à titre expérimental en novembre dernier ouvre des perspectives. La Déclaration vise à donner aux travailleurs la possibilité de se faire entendre, de manière collective ou individuelle, et par conséquent d'influencer les choix publics. Par ailleurs, l'approche intégrée, qui vise à accroître la cohérence des normes en les regroupant en fonction des quatre aspects du travail décent, offre un cadre pour évaluer systématiquement leur impact. Cette évaluation devrait mettre en évidence les liens bénéfiques qui existent entre ces groupes de normes et, ainsi, inciter les Etats Membres à progresser simultanément sur chacun des fronts du travail décent.

Epuisera-t-on ainsi tout le potentiel qu'a l'action normative pour promouvoir le travail décent? Je ne le crois pas. Il existe plusieurs autres possibilités, en particulier en ce qui concerne notre action en faveur des principes fondamentaux, que nous pourrions adopter sans dépasser toutefois les limites du volontarisme.

Pour prendre un exemple, nous pourrions envisager des mesures pour éliminer les pratiques qui sont les plus contraires à l'esprit de la Déclaration. Ainsi, les gouvernements pourraient convenir d'éliminer les exceptions à l'application des principes et droits fondamentaux qui existent dans certaines zones franches d'exportation. De fait, nous pourrions nous donner pour objectif de faire des zones franches d'exportation des modèles de l'économie mondiale pour ce qui est du respect de la Déclaration. Sous les auspices du Pacte global, nous pourrions promouvoir le dialogue entre gouvernements, travailleurs et entreprises qui opèrent dans ces zones afin que les conditions que les entreprises fixent pour y investir ou les méthodes de gestion qu'elles appliquent ne nuisent pas aux principes et droits visés dans la Déclaration. L'une des premières mesures que pourrait prendre l'OIT serait de créer un registre volontaire des pays résolus à respecter la Déclaration dans les zones franches d'exportation et de prévoir des programmes de coopération technique pour aider les mandants à cette fin.

On pourrait également imaginer que l'OIT soit priée par toutes les parties intéressées de donner son avis technique ou de faciliter la médiation sur des questions pour lesquelles le dialogue social ou la conclusion d'un accord tripartite s'avère difficile. Si nous pouvons tous instaurer une confiance suffisante dans nos méthodes de travail, le Bureau, de bien des façons, pourra répondre aux demandes de médiation. J'en ai fait récemment l'expérience à propos de la Colombie et du Venezuela où les bons offices de l'OIT ont contribué à faire progresser la démarche tripartite sur des questions difficiles et complexes. En Argentine, un récent décret sur le dialogue social fait mention de l'OIT qui a joué un rôle d'observateur et de conseiller.

Dans un autre domaine, le succès remarquable de la convention n° 182 devrait être suivi d'une action à l'échelle mondiale pour aider les gouvernements qui prennent l'initiative de programmes assortis d'échéances visant à éliminer les pires formes de travail des enfants, les échéances et modalités de ces programmes étant fonction des possibilités nationales.

Nous devrions continuer de rechercher de nouveaux mécanismes et institutions dans le domaine des normes. Nous devrions être ouverts aux innovations susceptibles de permettre aux pays de progresser plus vite grâce à des mesures prises de leur propre initiative.

Tenir compte des nouvelles initiatives privées dans le domaine social

Comme l'indique la section finale du chapitre 2, on constate un développement rapide de nouvelles initiatives privées portant sur dif-

férents aspects du travail décent et des autres questions sociales. Ces initiatives concernent les citoyens, les consommateurs, les investisseurs, les travailleurs, les entreprises et les autres acteurs du secteur privé, dont le comportement prend de plus en plus en considération la situation sociale et les buts fixés en ce domaine. La prolifération de ces initiatives est encourageante, quoiqu'elle risque d'être source de confusion, compte tenu de l'extrême diversité de leur contenu et de leurs objectifs. Pour qu'elles soient crédibles, il faut définir en commun un cadre et un système de suivi et de vérification. Le BIT n'est pas l'instigateur de ces initiatives, mais il n'est pas surprenant que, du fait de notre autorité, de notre impartialité et de notre indépendance, ceux qui y participent nous demandent de plus en plus de leur fournir des orientations.

Il y a là pour l'OIT un domaine nouveau qui offre de vastes perspectives de promotion de nos valeurs, mais qui touche en même temps à des questions complexes méritant une réflexion approfondie. Le danger, bien sûr, c'est que les auteurs des initiatives privées ne retiennent de l'agenda de l'OIT que les éléments qui leur conviennent, et que les systèmes de vérification soient défailants. Pour que l'OIT et ses mandants puissent exploiter ce terrain favorable, il nous faut tout d'abord établir des règles claires et déterminer les types d'initiatives susceptibles d'intéresser l'Organisation. Ne sont en principe pertinentes que les initiatives qui présentent un caractère strictement volontaire et qui seraient par ailleurs conformes aux buts du programme relatif au travail décent.

Malgré la complexité de cette question, nous devons nous adapter à la progression des activités menées dans ce domaine. L'OIT devrait être en mesure de fournir des points de repère et de répondre aux demandes volontaires qui ne mettent pas en cause notre autonomie et notre indépendance. Par exemple, nous pourrions apporter des informations sur les choix socialement responsables dans le domaine du marché et appuyer les initiatives privées qui visent à mettre en pratique la Déclaration du côté de l'offre. Nous pourrions ainsi transmettre l'esprit des buts et des méthodes du travail décent. Y a-t-il une meilleure manière de le faire que par le biais du dialogue social?

L'Organisation – c'est-à-dire le Bureau et ses mandants travaillant ensemble – doit aussi développer les connaissances relatives à ces initiatives et aux institutions qui font leur apparition au niveau mondial. Le Pacte global du Secrétaire général constitue un exemple des actions auxquelles nous participons déjà. Il nous faut en savoir plus sur l'investissement socialement responsable, sur la manière dont il

est réparti et sur la manière dont il fonctionne, ainsi que sur sa contribution aux buts économiques et sociaux. Les fonds de pension sont devenus des acteurs importants dans ce domaine, et il nous faut également mieux comprendre leur rôle. Différents programmes de l'OIT portent déjà sur ces questions, et je pense que nos efforts devraient être renforcés.

Travail décent et stratégie de développement

Au chapitre 2, j'ai affirmé que le travail décent est au cœur des activités appuyant le développement. S'il s'agit d'assurer à tous un travail décent, le défi consiste à accomplir notre mission institutionnelle, à savoir «un plein emploi productif et librement choisi». Le déficit persistant d'emplois à l'échelle mondiale a conduit à renouveler les appels en faveur de stratégies plus efficaces et plus complètes de promotion de l'emploi. Le Neuvième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Groupe des Quinze a appelé l'OIT à lancer une stratégie d'emploi globale en 1999. Cet appel a été repris par le Sommet du Groupe des 77 en avril 2000. La session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le suivi du Sommet mondial, réunie en juin 2000, a reconnu la nécessité de mettre en œuvre une «stratégie internationale cohérente et concertée en matière d'emploi» et a appuyé les efforts déployés dans ce sens.

Notre réponse est l'élaboration d'un agenda mondial pour l'emploi qui sera débattu en novembre au Forum mondial de l'emploi. Cet agenda pour l'emploi comporte quatre caractéristiques.

- Premièrement, il vise à être complet et à intégrer les principaux éléments d'ensemble qui influent sur l'emploi: esprit d'entreprise, cadre favorable à l'investissement, politique du marché du travail, inégalités entre hommes et femmes, santé, compétences, échanges, technologie et politique macroéconomique.
- Deuxièmement, il constitue un point de rencontre permettant de nouer des alliances et des partenariats à l'intérieur et à l'extérieur du système multilatéral entre tous ceux qui sont à même de contribuer à la promotion du travail décent.
- Troisièmement, bien qu'axé sur l'emploi, il s'inscrit dans le cadre du travail décent, si bien que les liens avec la protection sociale, les droits fondamentaux et le dialogue social en constituent un élément essentiel. Tous ces différents thèmes intègrent les questions d'égalité entre hommes et femmes.
- Quatrièmement, et c'est peut-être là le point le plus important, il est construit sur une vision positive de la contribution de la main-

d'œuvre à la croissance et à la prospérité. L'emploi vise à développer et à exploiter pleinement les capacités humaines.

Cette approche globale de la politique de l'emploi s'applique également au niveau régional, notamment dans le cadre du programme «Des emplois pour l'Afrique».

Pour que le travail décent soit au cœur du développement, il faut tenir compte de la grande diversité des situations rencontrées dans le secteur informel et les petites entreprises. C'est là qu'on crée le maximum d'emplois, et c'est là que l'emploi contribue le plus à la réduction de la pauvreté. Mais c'est aussi là que se posent le plus gravement les problèmes liés à la protection sociale, à la représentation et au respect des droits.

C'est à nous qu'il incombe de faire en sorte que les droits au travail et la protection sociale s'appliquent au secteur informel. Les exemples donnés au chapitre 2 montrent que c'est possible. Les filets de sécurité ne doivent pas se limiter à l'économie moderne. Il importe de développer l'éducation et la formation afin de lutter contre l'exclusion, d'améliorer la rentabilité des entreprises et l'employabilité et la productivité des travailleurs ainsi que de transformer progressivement les activités de survie en perspectives de travail décent, et de montrer ainsi que la progression dans cette direction est également rentable pour les entreprises du secteur informel. Alors que la technologie menace de creuser les fossés qui divisent le monde du travail, il nous appartient de construire des ponts entre l'économie de la connaissance et l'économie informelle.

Le Bureau a déjà pris beaucoup d'initiatives dans différents domaines: amélioration des statistiques; microcrédit et promotion des petites et micro-entreprises; nouvelles formes d'organisation; manières novatrices d'assurer la protection sociale, de renforcer la sécurité des lieux de travail et la garantie des revenus; lutte contre le travail des enfants. Une grande partie du secteur informel a un caractère rural, et c'est pourquoi nous devrions repenser nos activités relatives à l'emploi rural, en coopération avec la FAO. Un groupe de travail interne s'occupe déjà d'étudier l'emploi informel sous différents angles. Je suis convaincu que nous devons faire plus encore et développer cet ensemble d'actions en nous appuyant sur l'intérêt croissant manifesté par les organisations d'employeurs et de travailleurs.

La Conférence approfondira cette question l'an prochain. Je crois qu'il s'agit là d'un domaine d'action essentiel pour l'avenir et que ce débat constituera une étape importante. D'ici là, j'envisage de placer les travailleurs du secteur informel et leurs familles sur la liste des prio-

rités de l'OIT tout entière. Pourquoi? Parce que c'est chez les travailleurs de ce secteur qu'on trouve l'essentiel des besoins qui ne peuvent s'exprimer – c'est là qu'est la majorité silencieuse de l'économie mondiale.

Aux confins de l'économie informelle se trouve un secteur de micro-entreprises et de petites entreprises. Là, il s'agit d'appuyer l'esprit d'entreprise pour multiplier les possibilités de participation à la croissance économique. Nous devons jouer le rôle qui est le nôtre dans la création d'un cadre favorable à l'esprit d'entreprise, c'est-à-dire un cadre propre à transformer un foisonnement d'initiatives personnelles en emplois et en richesses. Nous devons également faire la preuve que les micro-entreprises et les petites entreprises peuvent être des lieux de travail décent. Nombre de petites entreprises sont créées par des femmes, des jeunes et des pauvres – nous devons veiller à ce qu'il s'agisse là d'une stratégie dominante visant à aider les gens à sortir de la marginalisation, et non simplement une solution de dernier recours pour absorber la main-d'œuvre. Il nous faut analyser les nombreux obstacles juridiques et institutionnels qui s'opposent à la création et à la croissance des entreprises; il nous faut aussi favoriser les actions coordonnées qui sont nécessaires à la suppression de ces obstacles. Il est logique que l'OIT soit l'institution qui montre la voie dans le soutien à la création des petites entreprises.

L'imagination, la créativité et la détermination des chefs d'entreprise sont la source de nouveaux produits et services, et même parfois d'industries entièrement nouvelles. Les entrepreneurs «sociaux»¹⁶ utilisent ces qualités pour répondre aux problèmes sociaux par des solutions durables qui s'appuient sur le marché. Ils s'attaquent à tous les blocages. Il irait de l'intérêt de chacun que les initiatives s'inspirant de cet esprit deviennent majoritaires, de façon qu'au lieu d'aller en permanence contre le courant nous contribuions à l'infléchir. Depuis une vingtaine d'années, les chefs d'entreprise de l'économie moderne ont aussi adopté l'idée que profit et éthique peuvent aller de pair et ont créé nombre de formes hybrides, si bien qu'aujourd'hui l'esprit d'entreprise social se présente sous différentes formes. Il est à noter que les intéressés s'adressent aux travailleurs du secteur informel et sont fermement résolus à combler le fossé numérique et à recourir à la technologie pour accélérer le développement¹⁷.

¹⁶ Voir <http://www.ashoka.org> pour des renseignements sur le groupe qui a lancé l'expression d'«entrepreneur social» il y a vingt ans et sur les principaux entrepreneurs sociaux de 41 pays.

¹⁷ Voir par exemple, <http://www.inaise.org> (International Association of Investors in the Social Economy); <http://www.svn.org> (Social Venture Network); <http://www.bsr.org> (Business for Social Responsibility).

Il importe de créer des partenariats entre les mandants de l'OIT, les entreprises multinationales et les organismes communautaires. L'OIT collabore déjà à la campagne du Sommet du microcrédit, dont le but est de faire que 100 millions des familles les plus pauvres du monde, et particulièrement les femmes au sein de ces familles, bénéficient d'ici à 2005 d'un crédit visant à promouvoir l'emploi indépendant et d'autres services financiers et commerciaux¹⁸. Je copréside le Conseil des institutions des Nations Unies pour cette campagne, qui œuvre avec les praticiens, les chefs d'Etat, les avocats, les banques et autres intervenants – chacun s'exprimant dans sa perspective propre – à la réalisation, dans le délai fixé, de cet objectif collectif.

Une approche intégrée du travail décent et du développement doit tenir compte de l'ensemble de ces éléments. Nos équipes multidisciplinaires auront la responsabilité d'appliquer ces idées au niveau national, répondant ainsi aux besoins exprimés par les mandants dans chaque pays. Elles formeront ensemble au niveau régional des équipes chargées de renforcer les capacités régionales, de soutenir l'action nationale et d'établir des liens solides avec les programmes en cours d'élaboration dans chacun des secteurs du programme de l'OIT.

Améliorer la base d'informations sur le travail décent

A l'évidence, il y a lieu d'investir dans le domaine important que sont nos systèmes d'information. Pour promouvoir efficacement le travail décent pour tous, le Bureau doit être à même d'en mesurer et d'en suivre les progrès et les insuffisances et de répondre aux demandes des mandants et du grand public. Nous devons être une source de données récentes sur tous les aspects du travail décent qui soient faciles à utiliser pour établir des diagnostics et des évaluations et concevoir les actions à mener.

Actuellement, nos systèmes d'information ne fournissent qu'une vision partielle, et même parfois rudimentaire, des insuffisances, pourtant criantes, qui existent dans chacune des quatre dimensions du travail décent. Il nous faut en savoir beaucoup plus sur le non-respect des *droits fondamentaux des travailleurs*, et pour cela établir des statistiques sur l'ampleur du travail des enfants et la discrimination et réunir systématiquement des informations qualitatives, qui peuvent aider à repérer les atteintes aux droits d'organisation et de négociation collective. Nous disposons déjà de nombreuses informations sur

¹⁸ Le mouvement a été lancé par le Sommet du microcrédit qui, en 1997, a rassemblé plus de 2 800 personnes de 137 pays.

l'emploi, mais il nous faut des données beaucoup plus systématiques sur les *insuffisances de l'emploi* – indicateurs de qualité de l'emploi et du revenu des travailleurs, particulièrement des plus pauvres. Nous devons pouvoir exprimer en chiffres les carences en matière de *protection sociale*, de *sécurité au travail*, de conditions de travail. Nous avons besoin d'en savoir beaucoup plus sur la pratique du *dialogue social* chez nos mandants et le déficit de représentation en général. L'ensemble de ces informations doit être ventilé par sexe.

Différents programmes ont commencé à aborder ces besoins, mais l'établissement et la gestion d'un système de données suffisamment riche et complet sur les indicateurs du travail décent et les insuffisances constatées dans ce domaine restent un défi de taille pour le Bureau. Par ailleurs, nous ne devons pas nous contenter de mesurer les déficits – nous devons mesurer et recenser les initiatives réussies. A cette fin, l'ensemble des secteurs, le Bureau de statistique et les régions devront collaborer de plus en plus, et j'ai créé un comité consultatif interne pour orienter ce processus. S'il y a un lieu au monde où chacun peut être sûr de trouver des informations de qualité sur le travail décent, ce doit être le BIT. Nous avons à faire un gros effort d'investissement dans la conception et la mise en œuvre de nos bases de données et de nos bases statistiques. Nous avons défini quatre objectifs stratégiques, et il nous faut maintenant mesurer les progrès accomplis.

3.3. Défis multiples pour les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs

En fin de compte, l'influence de l'OIT dépend de l'efficacité de nos partenariats internes, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle nos mandants œuvrent ensemble à l'analyse des problèmes et à la recherche de solutions. Il s'agit là d'une entreprise commune dans laquelle les mandants nationaux doivent s'intégrer au mouvement mondial. Cette participation se concrétise dans la Conférence et de nombreuses réunions, mais elle n'est pas toujours exploitée pleinement dans le travail quotidien du Bureau au niveau des pays et des régions. L'influence de l'OIT sera bien supérieure si nos mandants à travers le monde expriment avec force leur entière adhésion à son action, s'ils la favorisent sans relâche et élaborent leurs propres initiatives. Pour cela, il faut que nous offrions notre soutien stratégique et nos services aux gouvernements et aux organisations de travailleurs et d'employeurs pour les aider à relever les grands défis auxquels ils sont confrontés et faire de cette tâche une partie intégrante des activités à l'appui du travail décent.

Les sections qui précèdent montrent clairement que la mondialisation ne diminue pas la responsabilité de l'Etat. Au contraire, les gouvernements font face à des défis multiples et changeants dans les efforts qu'ils mènent pour réduire le déficit de travail décent. S'ils restent attachés aux conceptions anciennes, ils risquent fort d'être dépassés par la mondialisation. Mais, en réalité, l'économie mondiale ne peut entraîner de progrès économiques et sociaux que dans le cadre d'une politique des pouvoirs publics. Les gouvernements doivent créer un environnement favorable aux organisations de travailleurs et aux entreprises. Ils doivent créer et soutenir les institutions qui défendent les droits, qui ouvrent des portes, qui luttent contre les inégalités et l'exclusion et qui favorisent la sécurité. Comme nous l'avons vu, ils ont un rôle considérable à jouer dans la promotion de l'emploi. Ils doivent travailler ensemble sur le plan international à la définition de règles bénéficiant d'une large légitimité et du respect de tous. Les exigences auxquelles ils doivent répondre sont multiples: efficacité, compétence, crédibilité, écoute des citoyens.

De leur côté, les organisations de travailleurs sont appelées à se fixer de nouveaux objectifs et à adopter de nouvelles méthodes de travail.

Le cadre économique, social et politique dans lequel les syndicats remplissent leur mission se modifie profondément dans l'ensemble du monde, les contraignant à repenser leur rôle et leur stratégie. L'époque de la production de masse centralisée se termine, et ils devront dans l'avenir exercer leurs fonctions dans une multitude de petites unités situées de plus en plus dans le secteur des services. La négociation collective devrait aussi se décentraliser.

La structure de l'emploi se modifie également. La part des femmes dans la population active est en augmentation. La part des salariés permanents à plein temps diminue, en raison pour une part de la progression du travail flexible dans les nouveaux systèmes de production. Les syndicats doivent recourir à de nouvelles méthodes pour répondre aux besoins des travailleurs «atypiques» et les aider à faire valoir leurs droits. Dans la nouvelle économie, caractérisée par la flexibilité, certains syndicats offrent de nouveaux services comme la mise en valeur des compétences et la protection sociale, visant ainsi à garantir une sécurité qui sans cela ferait défaut. L'une de leurs tâches les plus difficiles est de concevoir des moyens novateurs de concilier responsabilités familiales et activités communautaires, d'une part, et emploi productif et épanouissant, de l'autre. Le défi dépasse le cadre de l'entreprise: il s'agit pour les syndicats d'offrir à leurs membres des services qui répondent à leurs nombreux autres besoins.

Les entreprises multinationales mettent en place des systèmes de production intégrés à l'échelle mondiale, tant par le biais de l'investissement direct que par celui de chaînes complexes de sous-traitance. La représentation des intérêts des travailleurs au sein de ces systèmes se heurte à de nombreuses difficultés. Les syndicats doivent élaborer de nouvelles stratégies, par exemple en recourant à des codes de conduite pour élargir les possibilités d'organiser et de représenter les travailleurs des entreprises multinationales et ceux de leurs chaînes de production et de services. Par ailleurs, ils créent et animent des structures syndicales internationales qui servent de points de rencontre pour les discussions mondiales ou régionales qu'ils mènent avec les entreprises multinationales, notamment par le biais des secrétariats professionnels internationaux. J'ai donné des exemples de cette évolution au chapitre 2. Ils constituent un contrepoids mondial à la dispersion de la négociation au niveau de l'entreprise.

Les travailleurs du secteur informel des pays en développement ont plus besoin de syndicats que la plupart des autres travailleurs parce qu'ils ne sont pas protégés par la loi ou par la sécurité sociale. Cependant, les obstacles à la syndicalisation sont énormes, du fait de l'incapacité où sont souvent les autorités de défendre les militants et de la nature généralement fluctuante du travail du secteur informel. Malgré ces obstacles, des organisations communautaires et professionnelles très diverses font leur apparition, dont beaucoup méritent l'appui des syndicats en place, des autorités et de la communauté internationale. Il faut aider les personnes qui vivent au jour le jour à se syndiquer, à devenir plus productives et à se doter progressivement de structures juridiques et institutionnelles, afin de combler le fossé qui sépare le secteur moderne du secteur informel et qui constitue la grande ligne de faille de notre société et un obstacle à une croissance équitable.

Les employeurs et leurs organisations ont des défis tout aussi considérables à relever, qui sont souvent d'ailleurs parallèles à ceux auxquels font face les travailleurs. Les organisations d'employeurs, elles aussi, doivent imaginer et mettre au point des services adaptés aux besoins des entreprises de la nouvelle économie mondiale, en tenant compte de la dimension transfrontalière. Etant souvent en concurrence avec les autres fournisseurs de services à l'entreprise, comme les cabinets de consultants, ces organisations doivent constamment améliorer la qualité technique de leurs propres services. Dans un environnement marqué par la libéralisation et la mondialisation, la survie des entreprises et des emplois et revenus qu'elles génèrent dépendent de leur compétitivité. Les organisations d'employeurs ne font pas exception à cette règle.

La plupart de ces organisations continuent à représenter essentiellement les grandes entreprises du secteur moderne. Certaines proposent des services aux petites entreprises, ce qui leur permet de les attirer dans leur giron. Cependant, malgré la place qu'elles occupent dans l'économie informelle de nombreux pays, les petites entreprises ne sont pas véritablement représentées dans les organisations d'employeurs, alors pourtant qu'il serait dans l'intérêt de tous, et en particulier des entreprises du secteur moderne, que leur productivité et leur pouvoir d'achat s'accroissent, de façon à pouvoir contribuer davantage à l'économie nationale et ainsi à élargir le marché.

Un certain nombre d'obstacles institutionnels et législatifs peuvent être surmontés. Un livre récent montre que l'absence de droits de propriété et autres formes de protection juridique a pour effet de perpétuer l'économie informelle¹⁹. De fait, c'est en s'appuyant sur ces droits que le secteur moderne s'est développé et les employeurs de ce secteur auraient certes quelque effort à faire, mais non grand acte de foi, pour réunir les conditions qui leur permettraient d'inclure dans leurs instances de représentation les producteurs du secteur informel et ainsi de les aider à se hisser au-dessus de leur sort actuel.

Les organisations d'employeurs ont largement approuvé le Pacte global du Secrétaire général, qui inclut des objectifs à l'élaboration desquels ils ont eux-mêmes participé, dans la mesure où ce pacte reprend, avec d'autres préoccupations relatives aux droits de l'homme et à l'environnement, l'essentiel de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Le défi consiste maintenant à transformer ce pacte en un ensemble de principes qui influera sur la gestion quotidienne de toutes les entreprises, où qu'elles se trouvent. En fin de compte, il s'agit là d'une question qui touche au cœur du système de l'entreprise privée, parce qu'elle traduit les exigences fondamentales qu'impose la société à ceux qui veulent exercer les libertés économiques qu'elle leur offre.

Ces tâches qui s'imposent aux organisations de travailleurs et d'employeurs sont étroitement liées à l'agenda exposé dans les sections précédentes. Tant les travailleurs que les employeurs s'adaptent à la mondialisation et aux mutations de l'économie mondiale, soucieux d'éviter que la lutte pour conquérir une part croissante du marché ne menace la coopération authentique qu'exige une production efficace. Les uns comme les autres doivent se préoccuper de la manière dont

¹⁹ H. de Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (Bantam Press, 2000).

les principes et droits fondamentaux sont appliqués dans l'économie mondiale, qu'il s'agisse d'instruments juridiques ou de codes moins contraignants. Les uns comme les autres doivent se préoccuper des liens à établir entre la qualité de la production et la qualité des relations de travail. Mais, en même temps, les uns comme les autres sont conscients que l'efficacité de leur action dépend largement du secteur informel et des petites entreprises.

Je suis convaincu qu'une organisation plus efficace est la clé du problème, pour les travailleurs comme pour les employeurs. C'est la condition préalable à un dialogue social constructif, axé sur la recherche de solutions aux conflits et des améliorations à apporter dans les domaines où la situation laisse à désirer, qu'il s'agisse des conditions de travail, de la rentabilisation de l'investissement ou de l'emploi. Il nous appartient d'œuvrer ensemble au renforcement des moyens dont disposent travailleurs et employeurs pour promouvoir les actions menées en faveur du travail décent. Ainsi, par exemple, le Centre de Turin pourrait étudier les moyens d'élargir la formation qu'il offre aux syndicalistes et aux chefs d'entreprise sur les questions fondamentales: direction d'entreprise, capacités nécessaires à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, égalité entre hommes et femmes, stratégies de syndicalisation dans le secteur informel et autres priorités visant à faire du travail décent une réalité.

3.4. Sensibilisation et alliances

La cohésion dans le tripartisme est le fondement de l'OIT, la condition absolue – mais non unique – de son succès. Notre maison doit être ouverte au monde. Nous devons comprendre les buts poursuivis par les autres acteurs sociaux et la manière dont ces buts sont liés aux objectifs relatifs au travail décent. L'OIT et ses mandants doivent rechercher systématiquement un terrain d'entente avec les organisations du système multilatéral, avec les gouvernements nationaux – au-delà des responsables des questions du travail – et avec les autres acteurs du monde économique et culturel qui partagent nos valeurs. Une fois trouvé ce terrain d'entente, l'OIT doit être prête à agir en tant que membre d'une équipe et en tant que partenaire, car c'est ainsi qu'elle accroîtra ses chances d'avoir une influence à la mesure de ses ambitions.

Envisageons tout d'abord le système multilatéral. Je fais actuellement des efforts considérables pour renforcer le partenariat existant entre l'OIT et les autres organisations du système multilatéral. C'est là une tâche plus redoutable qu'il n'y paraît, parce que, comme je l'ai constaté au cours de nombreuses années, l'éparpillement et les réac-

tions de «défense du pré carré» ont fait du système un archipel d'îles fondamentalement séparées les unes des autres. Certes, toutes ces organisations, dont l'OIT, peuvent faire état de cas de coopération et de coordination et j'en donnerai des exemples plus loin, mais force est de constater que la vision et l'action intégrées qu'exige la solution des problèmes de l'économie mondiale font toujours défaut. Le système multilatéral doit répondre aux demandes persistantes visant à mettre en place un cadre international nouveau, meilleur et plus cohérent. Des progrès ont été faits dans cette direction, mais ils restent insuffisants. Je considère que le système multilatéral manque toujours d'efficacité sur ce point.

L'OIT doit œuvrer en faveur d'une unité d'action accrue. Elle doit être prête à jouer pleinement son rôle de membre d'une équipe dynamique. Cela signifie non seulement que nous devons travailler ensemble, mais que chacune des organisations doit adopter les objectifs des autres. Tout comme l'OIT doit intégrer dans sa vision la nécessité de prendre les mesures voulues sur le plan macroéconomique, les institutions de Bretton Woods doivent faire du travail décent un élément de leurs grandes orientations. Je suis convaincu qu'un engagement pris à l'échelle du système en vue de promouvoir le travail décent, considéré comme un but essentiel du développement et un instrument propre à réduire la pauvreté, profiterait non seulement à l'ensemble de nos mandants, mais aussi aux autres organisations, dont il enrichirait le programme.

Cela ne signifie pas que nous devons toujours être d'accord, et il se peut que l'OIT, le FMI ou la Banque mondiale n'aboutissent pas aux mêmes conclusions dans tel ou tel cas. Chaque organisation a sa propre identité, ses propres mandants et son propre mandat. De notre point de vue, *on ne voit pas pourquoi, lorsque vient le temps des décisions difficiles, ce sont si souvent les buts sociaux qui sont sacrifiés.*

Cependant, il doit être entendu que nous nous abstenons de toute action susceptible de nuire à nos priorités respectives. On pourrait parler de «schizophrénie multilatérale» si chacune des organisations, dont la composition gouvernementale est identique, se comportait comme si son unique responsabilité était de s'acquitter de son mandat sans se soucier de celui des autres. Cette attitude conduit aujourd'hui à faire que les différentes institutions donnent aux mêmes gouvernements des avis contradictoires. Nous pouvons faire beaucoup dans le cadre d'un dialogue honnête et ouvert entre les secrétariats. Mais ne nous mentons pas à nous-mêmes. C'est aux gouvernements qu'il incombe en fait de donner des orientations d'ensemble sur ces questions. Ils ont mis trop longtemps à regarder les choses en face. Les

appels généraux à un renforcement de la coopération sont tout simplement insuffisants.

En ce qui concerne l'OIT, ce point s'applique particulièrement aux droits fondamentaux. Si j'ai tellement insisté sur la question de la liberté d'association, c'est parce que je constate que les autres organisations ne mesurent pas toujours qu'il s'agit pour l'OIT d'un élément clé de son identité. Cependant, je crois qu'il est possible d'édifier un ensemble cohérent autour des objectifs stratégiques du travail décent, justement parce qu'il s'agit d'un programme intégré qui regroupe les objectifs économiques et sociaux et porte sur un domaine commun aux différentes organisations.

Il y a deux ans, mon rapport appelait à un renforcement de la coopération bilatérale avec les autres organisations internationales. Nous œuvrons avec les institutions de Bretton Woods à intégrer les objectifs que sont l'emploi et le travail décent dans les stratégies de lutte contre la pauvreté au niveau des pays. Nous œuvrons avec le Secrétaire général à la réalisation du Pacte global. Il existe une autre alliance essentielle, le réseau de réflexion de haut niveau de l'Organisation des Nations Unies sur le chômage des jeunes, partenariat créé entre l'ONU, la Banque mondiale et l'OIT en vue de déterminer quels sont les meilleurs outils pour lutter contre le chômage des jeunes. Nous avons travaillé avec la CNUCED à l'intégration de l'emploi dans la stratégie menée en faveur des pays les moins avancés, avec l'UNICEF sur le travail des enfants, avec différents organes de l'ONU sur la réponse aux crises et la reconstruction, avec l'OMS sur le travail sans risque, avec l'ONUSIDA sur l'élaboration d'un nouveau code de directives pratiques sur le VIH/SIDA dans le monde du travail, et avec le PNUD et l'UNIFEM sur le microcrédit. Cependant, il nous faut prendre davantage conscience de la communauté de nos objectifs pour être en mesure de relever les défis mondiaux.

Le concept de travail décent et les activités qui visent à le promouvoir forment une identité distincte qui, au-delà de nos tâches classiques de coopération technique et de conseil, nous ouvre des possibilités d'initiatives nouvelles en partenariat avec les gouvernements et les organisations régionales: partage des connaissances et réflexion en commun – voir les exemples de collaboration récente ou en cours avec l'Union européenne, avec le ministère français de l'Emploi et de la Solidarité et avec le gouvernement canadien; actions dans de nouveaux domaines de travail – voir le partenariat que nous avons créé avec les Etats-Unis pour mettre en place notre nouveau Programme sur le VIH/SIDA et le monde du travail; élaboration de perspectives et projets régionaux – voir, par exemple, notre collaboration avec le

MERCOSUR et avec la Conférence interaméricaine des ministres du Travail, et le dialogue que j'ai ouvert récemment avec les ministres du Travail du Conseil de coopération du Golfe. Ces partenariats se multiplient et enrichissent le travail du Bureau.

Cependant, les activités de sensibilisation ne doivent pas viser uniquement les gouvernements et les institutions multilatérales, mais aussi les autres intervenants. Dans les deux instances concurrentes qu'ont été Davos et Porto Alegre au début de cette année, ce qui frappait le plus était l'immense diversité des acteurs présents – gouvernements, employeurs, syndicalistes, organisations internationales, parlementaires et hommes politiques, chefs spirituels, écrivains et journalistes, universitaires et responsables d'organismes communautaires – ainsi que leur polarisation sur les aspects sociaux de la mondialisation qui relèvent du mandat de l'OIT.

Les nouvelles formes d'organisation, de protestation et de débat donnent naissance à un mouvement puissant. Il y a dans l'air un changement palpable. Ceux qui agissent ainsi constituent une riche source d'idées, d'innovations et d'actions. Certains d'entre eux sont déjà des partenaires importants de l'OIT. Nos campagnes sur l'élimination du travail des enfants et la promotion de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, nos actions menées avec les organismes qui s'occupent de microcrédit et du secteur informel, notre stratégie visant à faire progresser l'égalité entre hommes et femmes et l'investissement social sont quelques-unes seulement des nombreuses initiatives dont le sort dépend d'une collaboration active avec une large gamme d'intervenants.

Tous les mandants de l'OIT s'adaptent à ce nouvel environnement. Les gouvernements et les autorités locales dialoguent régulièrement avec le monde de l'entreprise et la société civile. Nombre d'entre eux dépassent le stade des réunions et des consultations pour entrer dans celui de la construction de véritables partenariats. Certains syndicats ont lancé des stratégies actives visant à mobiliser les laissés-pour-compte de la société, et le mouvement syndical tient une large place dans le mouvement de protestation qui s'est manifesté de Seattle à Porto Alegre. Les entreprises du secteur privé, et particulièrement les plus grandes d'entre elles, coopèrent avec les organisations du secteur civil à tout un ensemble d'initiatives qui vont de l'élaboration de codes de conduite aux actions menées pour combler le fossé numérique. Il existe des organisations pour les travailleurs indépendants de la nouvelle économie et des chambres de commerce pour les micro-entrepreneurs. Les regroupements d'étudiants, de militants et de chefs religieux réussissent à influencer les consom-

mateurs et les investisseurs, qui se regroupent à leur tour et se servent de leur propre influence sur le marché pour modifier la production et la pratique des entreprises. Comme je l'ai indiqué plus haut, ce «militantisme du marché» est en forte progression et de nature à jouer un rôle important dans les questions qui relèvent de l'OIT.

L'Organisation et ses mandants doivent s'adapter. Nous gagnons en efficacité lorsque nous exploitons pleinement notre possibilité d'influer sur l'action des intervenants extérieurs qui partagent nos objectifs.

Pour ceux qui ont besoin de l'entendre une nouvelle fois, je souhaite réaffirmer mon attachement à l'OIT en tant qu'institution tripartite. Ce tripartisme n'est nullement menacé, et il ne peut être question d'accepter le moindre affaiblissement des prérogatives constitutionnelles et décisionnelles des mandants tripartites de l'Organisation. Les institutions de la société civile, dont le mandat et la forme sont extrêmement divers, ne sont pas à la veille de remplacer les syndicats et les organisations d'employeurs dans leur rôle de représentation au sein de l'OIT. Comme je l'ai dit maintes fois, il leur est très difficile de disposer du mandat démocratique qui repose sur la confiance des membres, mandat qui émane des travailleurs et employeurs syndiqués. La composition du Conseil d'administration et de la Conférence n'est pas menacée. Et, pourtant, certains à l'OIT restent réticents à l'idée d'engager un dialogue avec l'extérieur. Je pense qu'ils font fausse route. La plus grosse erreur stratégique que notre Organisation pourrait commettre serait de croire que le dialogue tripartite suffit à lui seul à la compréhension de l'évolution des sociétés d'aujourd'hui.

En fin de compte, cependant, la question du partenariat revient à une question de légitimité. Aujourd'hui, la confiance dans les organisations représentatives de tous types diminue parallèlement à leur capacité d'offrir aux gens ce qu'ils recherchent. Sous différentes formes, on reproche leur inefficacité à l'ensemble des institutions – gouvernements et organisations internationales, ONG, partis politiques, sociétés commerciales, syndicats et autres. Nombreux sont ceux à travers le monde qui ont le sentiment qu'on ne répond pas à leurs besoins et qu'on ne les écoute pas, que les inégalités et l'insécurité s'accroissent et que les règles du jeu ne sont pas équitables. Nombre sont ceux qui pensent que les valeurs essentielles régressent. Et, naturellement, ils interpellent ceux qui, selon eux, ont le pouvoir ou l'obligation de changer le cours des choses.

Comment peut-on faire progresser la légitimité? A mon sens, il est essentiel que ceux qui sont au pouvoir sachent être à l'écoute des

voix diverses de la société et sachent répondre aux besoins qu'elles expriment; il est essentiel aussi qu'ils soient capables de travailler pour les gens et avec eux. En outre, il leur faut être en contact permanent avec les réalités changeantes du terrain.

En dernière analyse, la légitimité repose sur la conscience de ce qui est juste et équitable, la satisfaction des revendications raisonnables, la capacité des institutions locales, nationales et mondiales de tenir leurs engagements. Il est réconfortant de constater que, partout dans le monde, les gens font entendre leur voix – certains dans les rues, mais un bien plus grand nombre au sein de leur communauté. Ce mouvement citoyen me porte à l'optimisme. Il prend des formes diverses. Les gens opèrent des changements, remettent en question les vieilles croyances, essaient de nouvelles formes de vie et d'organisation. Rester en contact avec ces réalités est un défi pour l'OIT aussi.

La légitimité est la force qui a soutenu la lutte de Nelson Mandela en Afrique du Sud, celle de Lech Walesa en Pologne et celle des démocrates au Chili, alors que les uns et les autres affrontaient un régime autoritaire. Dans chacun de ces cas, l'autorité morale de l'OIT a contribué à leur légitimité, dans le cadre d'un mouvement social plus large. Une fois la démocratie en place, ils ont reconnu l'aide qu'ils avaient reçue de l'Organisation.

Cependant, la contribution de l'OIT dépasse son autorité morale. En fin de compte, c'est le lien entre, d'une part, cette autorité et les valeurs qui la sous-tendent et, d'autre part, les objectifs économiques et sociaux qu'incarne le programme relatif au travail décent qui constitue la contribution propre de l'OIT et le fondement sur lequel ces partenariats doivent se développer.

3.5. Tenir le cap

Pour que le travail décent devienne une réalité, nous devons continuer à aller de l'avant en nous appuyant sur un tripartisme fort et cohérent. Nous devons affirmer les engagements que nous avons pris il y a deux ans lorsque nous avons lancé le concept de travail décent. L'élaboration de cet agenda a été longue et difficile, et ceux qui y ont contribué n'ont pas ménagé leur peine. L'Organisation a tiré des avantages notables de l'effort entrepris ensemble en 1999. Ce fut le point de départ de la réorganisation du Bureau et la rampe de lancement qui a permis de diffuser son message et d'élargir son influence.

Comme je l'ai souligné tout au long du présent rapport, dans cette entreprise, nous n'avons jamais donné dans la facilité ou la complai-

sance. Regrouper les droits, l'emploi, la protection et le dialogue en un ensemble intégré est une tâche d'envergure, à laquelle l'Organisation consacre toute son énergie. Par ailleurs, tous ceux qui ont soutenu ce programme ont accepté de souscrire à un engagement politique essentiel en vue d'un but commun. Sa vraie valeur tient au fait qu'il s'agit d'une vision intégrée du monde du travail contemporain.

Cela signifie qu'il est tout simplement impossible de séparer les différents éléments du programme relatif au travail décent sans en détruire la signification. Etant donné qu'il repose sur un équilibre délicat entre des intérêts et un contrat implicite entre les mandants, il n'est pas possible de procéder à une réalisation sélective de ses objectifs. Certes, on mettra un accent différent sur tel ou tel élément selon les priorités et les situations nationales, mais il nous faut veiller à ne pas favoriser certains objectifs aux dépens des autres.

Il n'est pas question ici d'idéaliser la notion de cohésion du tripartisme. Celui-ci ne peut ni ne doit gommer les différences, voire les divergences d'intérêts entre les mandants de l'OIT, pas plus que des relations professionnelles fondées sur la coopération ne sauraient supprimer la contradiction entre les exigences du travail et celles du capital. Cependant, c'est là la base de l'action commune. De la manière la plus pratique qui soit, la période qui s'est écoulée depuis l'adoption de la Déclaration de l'OIT, de la convention n° 182 et du programme relatif au travail décent a montré ce dont l'Organisation est capable lorsqu'elle mobilise les efforts des gouvernements, des employeurs et des travailleurs en vue d'un objectif commun. Chacun se souvient que les choses peuvent devenir difficiles lorsque le climat est à l'affrontement. Il apparaît avec évidence que le tripartisme cohésif dont nous parlons sera soumis périodiquement à des attaques, d'autant plus souvent que les questions abordées seront sujettes à controverse. Cela est positif, et même constructif – à condition que la détermination à réaliser le programme d'ensemble demeure.

On mesure aujourd'hui l'ampleur véritable des espoirs et des craintes nés de la mondialisation au cours des dix dernières années. Les mesures à prendre pour faire en sorte que cette mondialisation profite à tous apparaissent maintenant plus clairement, et l'on constate qu'elles coïncident avec l'agenda de l'OIT. Le présent rapport propose des pistes d'action pour l'Organisation et ses mandants. Nous devons être en contact avec le reste du monde sur trois plans: en apprenant, en faisant preuve d'initiative et en exerçant un effet de levier. Apprendre, c'est écouter les autres, approfondir nos connaissances et traduire les besoins des individus et de leurs familles dans nos activités. Faire preuve d'initiative, c'est faire partager nos valeurs

et montrer qu'elles constituent une base réaliste de progrès social. Exercer un effet de levier, c'est gagner les autres à nos objectifs et promouvoir les efforts menés en commun pour les atteindre. Il nous faut faire preuve ici de créativité, imaginer de nouvelles méthodes de travail et proposer de nouvelles formes de sensibilisation. Tous ensemble, nous avons la possibilité de contribuer à la réduction du déficit mondial de travail décent. Saisissons cette chance.