



## CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

### **Examen du programme pilote de l'OIT sur le travail décent**

#### **Introduction et historique**

1. A la suite de l'adoption, en 1999, de l'Agenda pour le travail décent comme cadre des travaux de l'OIT et afin d'étudier comment ce concept peut être appliqué concrètement au niveau national, le Directeur général du BIT a mis en place un programme pilote sur le travail décent en octobre 2000. Ce programme a pour objet d'évaluer la pertinence d'une approche intégrée, s'articulant autour des quatre objectifs stratégiques de l'Agenda pour le travail décent, pour atteindre les objectifs et compte tenu des priorités des mandants de l'OIT. L'expérience acquise dans le cadre de ce programme pilote sert de fondement à l'élaboration de méthodes, de principes directeurs et d'exemples, aux fins d'une application plus vaste et du renforcement des capacités.
2. Ce programme pilote consiste en une série de programmes exécutés dans différents pays, élaborés en étroite concertation avec les mandants au niveau national. Depuis janvier 2002, il est administré par le Groupe des politiques nationales du Département de l'intégration des politiques (INTEGRATION)<sup>1</sup>. L'appui technique à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces programmes s'inscrit dans le cadre d'une action à tous les niveaux du Bureau, une attention particulière étant accordée à la synergie et au renforcement mutuel des actions entreprises sur les différents aspects du travail décent. A l'heure actuelle, l'élaboration de programmes nationaux en faveur du travail décent, par les mandants de l'OIT du monde entier, s'accélère et les services du Bureau sont sollicités à titre d'appui technique. C'est pourquoi des efforts sont actuellement déployés pour exploiter les enseignements tirés du programme pilote et pour encourager la discussion et la confrontation d'idées en rapport avec ses résultats, tant au niveau national qu'à celui du Bureau.

<sup>1</sup> Ces activités sont menées en coordination avec celles du programme de travail pilote sur la promotion du travail décent dans les pays choisis pour participer à l'initiative relative aux DSRP, dont le dernier rapport a été soumis au Conseil d'administration en novembre 2002 (document GB.285/ESP/2). Nonobstant les spécificités du processus relatif aux DSRP, il existe des éléments communs sur le plan de l'approche et des modalités entre le programme pilote sur le travail décent et l'action de l'OIT en matière de DSRP en ce qui concerne la promotion de l'Agenda pour le travail décent au niveau national.

3. A ce jour, les huit pays suivants sont concernés par le programme pilote: Bahreïn, Bangladesh, Danemark, Ghana, Kazakhstan, Maroc, Panama et Philippines. Ils sont représentatifs de différentes régions et de différents niveaux de développement économique. Les programmes mis en place en sont à divers stades d'exécution, eu égard à la date à laquelle ils ont été lancés, au rythme de réalisation des travaux et au déroulement du processus de consultations tripartites et d'approbation du programme et à l'état d'avancement de la mise en œuvre de certaines composantes. A l'exception de ceux du Danemark et du Panama, qui ont été lancés en 2001, la plupart des programmes ont en fait démarré en 2002 et pour le Kazakhstan, dernier pays concerné, en 2003. Tous les programmes nationaux sont établis sur une période de trois à quatre ans. L'expérience se poursuit dans la plupart de ces pays, de sorte qu'il serait prématuré de procéder à une évaluation complète des résultats. Cet examen initial, effectué à la demande de la Commission de l'emploi et de la politique sociale, est une occasion de débattre de l'approche adoptée et de son évolution future ainsi que d'avoir des informations en retour et de formuler des recommandations.
4. Le présent examen commence par une introduction des caractéristiques communes et des concepts fondamentaux du programme pilote, suivie d'une brève présentation de l'objectif et de l'état d'avancement des activités entreprises dans le cadre de chaque programme national, d'une discussion sur les principaux enseignements et défis et d'un bref aperçu des orientations futures des travaux.

### **Programme pilote de l'OIT sur le travail décent: intégration des politiques dans la pratique**

5. Il peut être utile de rappeler les éléments de l'approche intégrée qui sous-tend le programme pilote, lequel a été lancé et fonctionne sur la base des postulats suivants:
  - a) les problèmes concrets du monde du travail aujourd'hui et les priorités que les pays doivent assumer au niveau national requièrent l'adoption d'une approche cohérente, rigoureuse et intégrée pour la mise au point des politiques socio-économiques;
  - b) les actions visant à promouvoir les quatre objectifs stratégiques du travail décent, à savoir les droits des travailleurs, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social se renforcent mutuellement; elles doivent être perçues comme les éléments interdépendants d'un tout cohérent;
  - c) la fourniture par l'OIT d'un appui intégré aux pays améliore l'efficacité et l'utilisation des ressources existantes.
6. Le programme pilote vise à développer une approche concrète de l'intégration des objectifs en matière de travail décent dans la planification des politiques nationales. L'effort doit donc porter sur l'élaboration de politiques et l'adoption de réformes concernant les questions d'intérêt primordial pour les mandants tripartites d'un point de vue politique et socio-économique plus vaste. Les mandants de l'OIT s'accordent à considérer le travail décent comme un objectif, dont la concrétisation donne lieu à des interprétations différentes. La difficulté a donc consisté à proposer une approche qui tienne compte de structures socio-économiques, de systèmes politiques, de stades de développement et de cadres d'action fondamentalement différents. Les représentants des gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs ont été activement sollicités pour la définition de l'Agenda pour le travail décent, de son objectif central pour les pays concernés ainsi que des mesures concrètes en vue de sa réalisation.

7. En règle générale, l'approche opérationnelle adoptée a notamment comporté les étapes suivantes au niveau national: sensibilisation et échange d'informations en ce qui concerne la notion de travail décent afin de parvenir à une concordance de vues; examen des politiques et des programmes en collaboration avec les parties prenantes nationales afin de recenser les difficultés et les priorités en matière de travail décent dans le pays concerné et consultations tripartites élargies afin de convenir des points d'entrée du programme. Ce cadre politique intégré servira ensuite de base à la préparation de plans d'action spécifiques et à la mobilisation des ressources nécessaires à leur mise en œuvre.
8. Promouvoir la rigueur et la coordination pour l'élaboration des politiques économiques et sociales est au cœur de l'Agenda pour le travail décent. Concrétiser cet objectif n'est pas tâche facile. Les programmes mis en place dans le cadre du programme pilote dans les pays fournissent l'occasion d'encourager les décideurs des milieux économiques à s'impliquer dans le dialogue sur le travail décent. Les initiateurs et les coordonnateurs de ces programmes sont les ministères du Travail, mais les structures créées au niveau national sont généralement conçues de manière à inciter d'autres ministères à prendre part à la définition et à la mise en œuvre du programme. Sont ainsi formés des comités tripartites qui réunissent tous les partenaires autour du programme pilote, et notamment de nombreux représentants des ministères et des organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces comités tripartites ont instauré des mécanismes de consultation et de participation des organisations de défense des femmes, des milieux universitaires et autres importantes institutions de développement au niveau national. Une approche au cas par cas est adoptée en ce qui concerne le dispositif institutionnel pour rechercher l'efficacité et éviter les doubles emplois. Dans certains cas, des comités directeurs spéciaux ou des comités consultatifs nationaux sont créés, dans d'autres, ce sont des organismes tripartites en activité qui assument la responsabilité du programme pilote. A chaque fois que cela est possible, l'occasion est saisie d'amener le débat sur le travail décent dans d'autres instances nationales telles que commissions nationales chargées de la lutte contre la pauvreté, conseils en investissement économique, réunions ministérielles, parlement, etc.
9. Les priorités des mandants et leur perception des réalités nationales, étayées par des études et débats documentés, ont dans une large mesure déterminé l'objectif du programme pilote et ses points d'entrée. La lutte contre la pauvreté, la crise de l'emploi, le sous-emploi et les emplois précaires, la promotion des droits fondamentaux et l'amélioration de la compétitivité des économies nationales dans l'économie mondiale sont des préoccupations primordiales à partir desquelles les objectifs spécifiques des programmes des pays ont été établis. Un programme technique intégré, s'articulant autour des points d'entrée, appuie la mise en œuvre des programmes dans les pays, en couvrant tous les domaines d'action stratégiques: promotion des droits, emploi, protection sociale et dialogue social. L'accent mis sur divers éléments et l'ordre dans lequel les activités sont exécutées varient considérablement d'un pays à l'autre, du fait des possibilités qui existent en matière de réforme des politiques et des mesures à entreprendre. Il convient également de noter que ces programmes sont des cadres flexibles qui évoluent au fil du temps et qu'une photographie des activités à un moment donné peut ne pas offrir un tableau complet de la situation. La plupart des programmes ont été lancés sur la base d'un consensus quant à l'action ciblée à entreprendre, mais celle-ci s'est élargie et a pris de l'ampleur au fur et à mesure que le consensus et le dialogue évoluaient et que des domaines d'action spécifiques étaient définis et introduits dans le plan d'exécution.
10. Les programmes par pays sont également un ensemble d'activités modulables qui encouragent la coopération et les partenariats avec un certain nombre d'autres organisations internationales du système des Nations Unies et de donateurs au niveau national. Ils facilitent l'intégration des objectifs relatifs au travail décent dans les cadres nationaux en vigueur tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au

développement, les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou les Objectifs de développement pour le Millénaire.

11. Le programme pilote permet d'évaluer de nouvelles modalités de travail au BIT reposant sur un cadre intégré et cohérent, en rassemblant les contributions de toutes les unités concernées, tant dans les régions qu'au siège. Les activités sont menées en coordination avec celles d'autres grandes initiatives du Bureau, telles que l'Agenda global pour l'emploi, les programmes focaux et autres initiatives des secteurs techniques. Différentes unités, dans les régions et au siège entreprennent un grand nombre d'activités de conseil et de recherche au niveau des pays, en application de chacun des quatre objectifs stratégiques de l'OIT. Toutefois, l'expérience du Bureau est moindre en ce qui concerne l'organisation de ces différents éléments d'une manière rigoureuse et cohérente qui permette de mettre en place une approche originale du travail décent. Le programme pilote appuie la mise en œuvre de programmes, tels que définis au niveau du terrain, par le biais d'un mécanisme coordonné de collaboration dont font partie les bureaux extérieurs qui jouent un rôle de premier plan. Ce système de collaboration tire parti de l'expertise technique de toutes les unités et tous les programmes techniques concernés et bénéficie du soutien du Département de l'intégration des politiques (INTEGRATION)<sup>2</sup>. Chaque programme est administré, sur le plan de la gestion et des aspects techniques, par un groupe de fonctionnaires sur le terrain et au siège, dont la taille et la composition varient selon les besoins définis et l'objectif particulier du programme du pays concerné. Le programme pilote est exécuté dans les pays où les structures d'appui de l'OIT sont très différentes. Une approche pragmatique a été adoptée pour définir le rôle respectif des différentes unités sur le terrain et au siège, de façon à garantir un appui adéquat aux programmes. Un séminaire à l'intention du personnel du BIT, organisé à Turin en juillet 2003, a réuni quelque 55 dirigeants et hauts responsables des structures de terrain de toutes les régions et de tous les secteurs techniques du siège, pour analyser les données de l'expérience acquise et en tirer des enseignements pour les activités futures<sup>3</sup>.

## Un but: des objectifs et points d'entrée différents

12. L'Agenda pour le travail décent offre une structure élaborée et souple définissable au niveau national et pouvant fonctionner dans des contextes socio-économiques et politiques très différents. Les objectifs et points d'entrée du programme pour chaque pays sont examinés ci-dessous. Chacun représente une combinaison de questions uniques. Chaque programme montre également l'utilité pratique d'un plan d'action qui peut être lié aux priorités économiques et sociales du pays et faire appel à un large éventail d'intervenants et de partenariats.
13. Les *Philippines* ont été l'un des premiers pays à adopter «l'emploi décent et productif» comme l'objectif expressément déclaré de son plan de développement et en tant que principal instrument de réduction de la pauvreté. L'incidence de la pauvreté y atteint le taux élevé de 30 pour cent, et les trois quarts des populations pauvres vivent dans les régions rurales. A l'heure actuelle, le taux de création d'emplois n'arrive pas à rattraper le rapide taux de croissance de la main-d'œuvre – 2,8 pour cent –, et il est même menacé par certaines incertitudes sur les marchés, intérieur et mondial. Ce sont les tâches faiblement

<sup>2</sup> <http://mirror/public/french/bureau/integration/>

<sup>3</sup> Promouvoir l'intégration des politiques au niveau national – stratégies nationales en matière de travail décent, séminaire à l'intention du personnel du BIT, Turin, 9-11 juillet 2003. <http://training.itcilo.it/decentwork>.

productives et ingrates du secteur informel qui offrent l'essentiel des possibilités d'emploi. Tandis que les politiques nationales et sectorielles s'efforcent d'offrir un cadre pour relancer l'emploi et lutter contre la pauvreté, la plupart des initiatives se concentrent sur le renforcement des capacités locales pour répondre aux besoins sociaux et économiques.

14. Le plan d'action en faveur du travail décent aux Philippines a été lancé en mai 2002 avec pour objectifs de soutenir les priorités nationales, à savoir lutter contre la pauvreté et promouvoir l'emploi décent et productif. Le plan d'action de large portée comporte notamment trois «réponses intégrées» (RI) centrées sur le travail décent. Ces réponses intégrées, qui s'étalent sur une période pouvant aller jusqu'à 2005, visent les objectifs suivants:
- i) élaboration d'un cadre stratégique sur l'emploi et la compétitivité, mise à l'essai dans le secteur du traitement des fruits tropicaux;
  - ii) réduction de la pauvreté, par l'intermédiaire d'une approche locale favorisant le développement économique et social, mise à l'essai dans deux localités;
  - iii) élaboration d'un programme d'action visant à accroître les revenus et la productivité de l'économie urbaine informelle.

Ces composantes viennent renforcer les initiatives en cours menées par des institutions nationales et locales tout en conférant de la valeur ajoutée par la promotion de méthodes et d'outils pratiques spécifiques qui font le lien entre droits fondamentaux au travail, égalité entre les sexes et protection sociale et développement local, création d'emplois et réduction de la pauvreté (RI2); qualité des emplois avec compétitivité de l'entreprise ou de l'industrie (RI1); enfin, réglementation de l'entreprise, amélioration des entreprises informelles – plans de sécurité et de santé au travail, assurance sociale, accès aux ressources productives, voix, représentation (RI3).

15. Une commission consultative tripartite de haut niveau sur le travail décent, assistée d'un groupe de travail technique, contrôle la mise en œuvre du programme et apporte sa contribution. En avril 2003, la commission consultative s'est déclarée satisfaite des progrès accomplis, et a donné de nouvelles orientations complémentaires.
16. Le *Danemark* a été sélectionné comme étude de cas témoin pour le programme pilote sur le travail décent. Son cas montre comment des politiques peuvent déboucher sur une plus grande efficacité, tant économique que sociale. Flexibilité, égalité, sécurité et participation sociale élargie étaient les objectifs déclarés. Leur combinaison a permis à l'économie nationale de rester ouverte aux marchés mondiaux en renforçant sa capacité d'adaptation face à l'évolution rapide de la situation mondiale et en atténuant les répercussions des chocs externes.
17. Fondant son analyse sur une série de questions stratégiques, l'étude du cas du Danemark<sup>4</sup> montre qu'on peut se rapprocher d'objectifs souvent présentés comme incompatibles grâce à une politique adaptée. L'étude montre, par exemple, que d'importants transferts de revenus et, en particulier, un niveau élevé d'indemnités de chômage décidés parallèlement à des politiques extensives du marché du travail défendant les droits et les obligations des travailleurs n'agissent pas nécessairement comme un frein à l'emploi productif. L'étude montre aussi que la souplesse ne nuit pas nécessairement à la sécurité et que les deux

<sup>4</sup> P. Egger; W. Sengenberger (responsables de publication): *Decent work in Denmark: employment, social efficiency and economic security* (Genève, BIT, 2003).

concepts peuvent aller de pair. Enfin, elle démontre qu'il existe des moyens de rendre le marché du travail plus souple sans compromettre la sécurité sociale.

18. En résumé, le Danemark est parvenu à garantir la souplesse et l'employabilité par un équilibre entre une politique macroéconomique contrôlée et correctement planifiée et des politiques actives du marché du travail. La combinaison de mesures comporte les volets suivants: promotion de l'emploi et garantie de revenus en faveur des personnes incapables de travailler ou de trouver du travail, protection sociale élargie et accès à des services sociaux à faible coût permettant aux hommes et aux femmes de trouver un emploi, restriction salariale fondée sur la négociation coordonnée et décentralisée des salaires. Ces mesures sont soutenues aux échelons national et local par des organisations d'employeurs et de travailleurs fortes et par un dialogue continu avec le gouvernement.
19. Le Panama est l'un des premiers pays à avoir bénéficié du programme pilote sur le travail décent. Dans ce pays, le programme pilote s'efforce de démontrer que l'on peut parvenir à la croissance universelle en incluant les objectifs de l'emploi, de la réduction de la pauvreté et de l'égalité dans les politiques économiques et sociales et les stratégies d'investissement. Il s'attaque au problème, qui va en s'aggravant, du chômage déclaré et de la pauvreté en combinant une vision à moyen et à long terme et une stratégie proposant des mesures concrètes pour une action immédiate. Parmi les obstacles à la croissance au Panama on peut citer le manque d'investissements, mais également une productivité du travail en diminution, d'où une baisse de la compétitivité dans pratiquement tous les secteurs. Le secteur informel n'a cessé de s'étendre durant la dernière décennie. Quatre emplois sur dix sont créés dans ce secteur. Dans ce pays, la pauvreté est intimement liée au chômage et à l'absence de structure, mais aussi aux inégalités structurelles qui affectent les femmes et les populations indigènes.
20. Les études réalisées dans le cadre du programme<sup>5</sup>, qui a été officiellement lancé à la fin de l'année 2000, ont débouché sur des conclusions que les mandants ont examinées tout au long de 2001. Le dialogue sur les mesures à prendre a donné les premiers résultats concrets. On peut citer en particulier le démarrage d'un programme d'investissement dans l'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre d'un montant de 200 millions de dollars des Etats-Unis. Un accord a également été conclu sur le panier des marchandises qui serviront de référence à la détermination du salaire minimal. D'autres mesures sont actuellement à l'examen, notamment: extension de la protection sociale à l'économie informelle; accroissement de la productivité aux niveaux de l'entreprise et des secteurs; promotion de l'égalité et de l'équité entre les sexes dans les communautés rurales et indigènes. Durant les années à venir, le programme continuera à aider les mandants à trouver à un consensus sur ces questions et à mettre en œuvre des politiques et des programmes pertinents.
21. Le programme a permis de renforcer le contrôle national sur les programmes au plus haut niveau, y compris dans les organisations d'employeurs et de travailleurs, mais également à l'échelon local. Pour la première fois, il a été possible de mener un dialogue social constructif autour d'un agenda commun prenant en compte la corrélation entre l'emploi, les politiques salariales, la sécurité sociale, l'égalité et le rôle complémentaire des investissements, publics et privés, dans ces domaines.

<sup>5</sup> E. Brú et M. Del Cid (responsables de publication): *Panamá: políticas de empleo y trabajo decente para la década del 2000* (San José, Costa Rica, BIT, 2002). P. Egger: *Globalization and Decent Work: Options for Panama* (Genève, BIT, 2002, document de travail n° 3).

22. Au *Maroc*, le programme pilote sur le travail décent présente diverses particularités. Il a adopté une approche sectorielle, et s'est fixé pour objectif ambitieux d'intégrer la dimension du travail décent dans les initiatives de restructuration du secteur du textile et de l'habillement. Ce secteur connaît la plus forte croissance liée aux exportations, et génère 42 pour cent des emplois dans l'industrie. Il comprend une chaîne hétérogène d'établissements hautement structurés et des unités de l'économie informelle qui emploient plus de 200 000 travailleurs, dont 71 pour cent de femmes. Le secteur du textile connaît aujourd'hui de sérieux problèmes, à la fois sur le plan interne, avec la multiplication des conflits sociaux, et sur le plan externe, pour maintenir sa compétitivité. Le programme pilote s'efforce de démontrer que la promotion du travail décent n'est pas uniquement un but social et qu'il peut aussi s'avérer positif pour la croissance et le développement dans le contexte de la mondialisation.
23. Le programme national a été lancé en juin 2002, après d'intenses consultations à l'échelon national et la signature d'un mémorandum d'accord entre le gouvernement et l'OIT. Parti d'un contexte de confrontation, le programme a réussi à instaurer un dialogue constructif entre les principaux partenaires sociaux du secteur du textile et de l'habillement. Le gouvernement et les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur les principaux éléments d'une nouvelle stratégie industrielle intégrant les dimensions économique et sociale de la restructuration du secteur. La démocratisation en cours depuis quelques années et la priorité accordée par le gouvernement à la promotion du dialogue social ont favorisé ce processus à l'échelon sectoriel. Le programme pilote soutient pleinement ces engagements, et à ce titre a organisé des discussions tripartites de haut niveau sur des thèmes divers: relations entre productivité et conditions de travail; restructuration des entreprises, adaptation et accès aux marchés; politiques de l'emploi et rôle des partenaires sociaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement des qualifications; sensibilisation croissante au respect des droits des travailleurs et aux conditions de travail sur le marché mondial.
24. Lors de la dernière réunion du comité directeur en mai 2002, les partenaires tripartites ont examiné les principales conclusions d'une analyse des déterminants sociaux de la compétitivité de l'industrie marocaine du textile et de l'habillement. Ils sont parvenus à un consensus sur les principaux éléments d'un plan d'action national combinant des objectifs économiques et sociaux dans les stratégies de restructuration. Les partenaires se sont mis d'accord pour mettre au point des stratégies détaillées, avec le soutien technique du BIT. Le plan national d'action, y compris une stratégie de mise en œuvre et de mobilisation des ressources, sera adopté lors d'un séminaire tripartite de haut niveau en décembre 2003. Un financement extrabudgétaire des donateurs et un soutien technique de plusieurs unités du BIT aideront à la mise en œuvre de ce plan.
25. Le programme pilote du *Ghana* axe ses travaux sur la contribution du travail décent à la réduction de la pauvreté, notamment dans l'économie informelle. Quatre Ghanéens sur dix sont considérés comme pauvres, selon l'enquête nationale sur les niveaux de vie (*Ghana Living Standards Survey*). La réduction de la pauvreté a donc été déclarée priorité absolue du développement national. Entre 25 et 30 pour cent des pauvres dépendent de l'économie informelle pour leur survie. Les déficits de travail décent, y compris le non-respect des droits fondamentaux, sont multiples.
26. L'objectif du programme est d'accroître la capacité des mandants de promouvoir l'intégration de l'Agenda pour le travail décent dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, laquelle est à la fois un cadre pour l'élaboration des politiques et un mécanisme d'affectation des ressources. Sa mise en œuvre doit se faire à l'échelon local, au niveau des 110 districts du pays. La formulation des programmes pertinents exécutés dans le cadre du programme pilote est donc soutenue par des travaux pratiques sur l'économie informelle dans deux districts pilotes.

27. Des consultations approfondies avec les partenaires sociaux, mais également avec des représentants de ministères, d'institutions universitaires et autres, tout au long de 2002 ont précédé l'adoption officielle du programme national en janvier 2003. Un comité directeur national composé de représentants des mandants tripartites, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'OIT approuve toutes les décisions stratégiques. Des propositions d'orientation sont actuellement formulées dans divers domaines: achats publics, création d'emplois et normes du travail; renforcement de la productivité; politiques des salaires et des revenus; qualifications et employabilité, esprit d'entreprise et intégration des personnes handicapées. Ces projets de propositions seront examinés lors d'un forum tripartite en décembre 2003 et soumis au Sommet de l'emploi du Ghana pour être présentés plus tard, en tant qu'initiative pour l'Agenda global pour l'emploi<sup>6</sup>. Lors de la clôture d'un récent atelier de renforcement des capacités, le vice-ministre a fait observer que le programme pilote aide le ministère à occuper la place qui lui revient dans le cadre des initiatives publiques de réduction de la pauvreté.
28. A *Bahreïn*, l'un des six Etats du Conseil de coopération du Golfe, l'Agenda pour le travail décent est étroitement lié au processus de démocratisation du pays lancé depuis 2001 et aux réformes du marché du travail visant à faciliter le passage d'une économie fondée sur le pétrole à une économie diversifiée et à un centre financier. Les éléments du programme intégré ont été élaborés à la suite de missions multidisciplinaires et de consultations approfondies organisées avec les partenaires sociaux tout au long de 2002. Parmi celles-ci, on peut citer: la consolidation du droit à la liberté syndicale, formellement reconnu en septembre 2002; un programme à composantes multiples centré sur la première des priorités: l'emploi des jeunes; l'élaboration de données et de statistiques sur le marché du travail; enfin, une stratégie de protection sociale visant à soutenir les réformes du marché du travail. Le programme pilote permet à Bahreïn, pour la première fois dans la sous-région, de faciliter le dialogue tripartite qui s'ébauche sur les réformes structurelles impliquant des choix stratégiques et de rapprocher les points de vue des partenaires sociaux dans le cadre de discussions éclairées et étayées par des données pertinentes.
29. Un mémorandum d'accord signé en octobre 2002 prévoit un cadre quadriennal de mise en œuvre du programme pilote à Bahreïn. Les mesures de politique interne adoptées après les élections législatives et le conflit militaire qui a surgi dans la région ont, dans une certaine mesure, affecté le rythme de mise en œuvre en 2003. Malgré cela, dans le cadre de la composante protection sociale financée par le PNUD, une série d'études sur divers aspects du système actuel de protection et sur les options possibles pour les réformes ont été réalisées. Ces études ont été menées parallèlement au rapport national sur les ODM et ont été discutées dans divers forums avec les partenaires au niveau national. La proposition visant à promouvoir une stratégie de protection sociale cohérente sera définitivement mise au point à la fin de 2003. Deux séries d'activités de renforcement des capacités, chacune avec des organisations d'employeurs et de travailleurs, sont également prévues pour 2003, et se concentrent sur toute une palette de stratégies et d'options pour les réformes intéressant les partenaires sociaux.
30. Au *Bangladesh*, le programme pilote s'attaque aux préoccupations nationales actuelles – faible croissance de l'emploi, persistance de la pauvreté, menaces que la mondialisation fait peser sur son économie nationale et les recettes d'exportation. La stratégie nationale de réduction de la pauvreté met en relief «la gestion des risques et des incertitudes posés par l'environnement économique mondial en évolution» et «la nécessité de faire face aux nouvelles tensions au lendemain du retrait de l'Arrangement multifibres» comme les principaux défis à relever. Le programme national vise avant tout à faire face aux

<sup>6</sup> Document GB.288/ESP/1.

problèmes liés à la mondialisation. Au cours d'une série de réunions de consultations organisées en 2003, les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs et de ministères gouvernementaux ont retenu quatre domaines prioritaires:

- i) l'amélioration de l'emploi, de la compétitivité et du travail décent dans les marchés mondiaux;
- ii) la diffusion des avantages de la mondialisation en direction des pauvres;
- iii) l'emploi à l'étranger;
- iv) l'évaluation du travail décent au Bangladesh.

Diverses questions abordées par l'Agenda pour le travail décent s'y retrouvent: conflits entre normes et droits fondamentaux au travail, commerce et investissement; qualité des emplois et productivité des entreprises; vulnérabilité et insécurité des marchés du travail, protection sociale et politiques du marché du travail; égalité entre les sexes. Les partenaires sociaux et d'autres partenaires au niveau national se réuniront dans le cadre plus large d'une réunion de haut niveau en décembre 2003 pour étudier ces questions, et rechercheront des perspectives communes et des mesures qui permettront d'élaborer un plan de travail pour la phase suivante.

- 31.** Les partenaires tripartites ont également constitué un organe consultatif composé de représentants gouvernementaux et d'organisations d'employeurs et de travailleurs, réunis sur un pied d'égalité pour étudier les plans de travail du programme pilote et suivre leur évolution. Les ministères chargés des finances, du commerce, du bien-être social et de la planification ont pris part à des consultations conjointes et seront représentés dans cet organe consultatif. Sur la base du consensus tripartite, la contribution technique des organisations non gouvernementales et des experts qui s'occupent du développement et qui jouent un rôle de premier plan au Bangladesh est accueillie avec intérêt.
- 32.** Le *Kazakhstan* est le dernier pays à avoir rejoint le programme pilote. Dans ce pays en transition, le gouvernement a adopté en 2001 le «concept de la protection sociale de la population» comme l'objectif intégré de la lutte contre la pauvreté et le chômage. Le principal défi du développement consiste à élaborer des mesures permettant de gérer les réformes structurelles de manière efficace et d'atténuer leurs effets négatifs sur la population. Les consultations organisées entre le gouvernement, les partenaires sociaux et toute une série d'intervenants ont permis de concevoir une plate-forme initiale qui repose sur approche intégrée de la protection sociale faisant le lien entre stratégies d'assistance sociale, promotion de l'emploi et restructuration socialement responsable des entreprises. Le dialogue tripartite et les programmes opérationnels centrés sur le développement économique local soutiennent l'action pour l'élaboration des politiques. Le programme comprend également une étude sur les indicateurs statistiques du travail décent dont l'objectif est de fournir une base commune aux activités qui seront lancées dans le cadre du programme pilote.

## Leçons tirées dans certains domaines

- 33.** L'expérience pratique de l'intégration d'activités cohérentes en faveur du travail décent dans les cadres institutionnels de contextes socio-économiques et politiques très divers s'avère riche d'enseignements. Ces enseignements, que l'on n'a pas encore fini de tirer, ont trait tant aux questions de fond qu'aux modalités de réalisation de l'objectif. Certains des grands problèmes et des enjeux majeurs abordés dans le programme pilote sont étudiés ci-après.

## Inscrire le travail décent dans les priorités nationales

34. En règle générale, l'expérience a permis de cerner les priorités des pays à un moment donné. La méthode s'est révélée suffisamment souple pour s'adapter à des contextes et à des priorités très différents: stratégie pour la réduction de la pauvreté au Ghana, restructuration industrielle au Maroc et aux Philippines, démocratisation à Bahreïn, pour ne citer que quelques cas. Les plans d'action à composantes multiples répondent aux besoins spécifiques des mandants, tandis que le vecteur d'intégration renforce les synergies et les complémentarités entre les différentes composantes. Les programmes par pays ont également permis de mettre à jour les conflits entre les objectifs et d'en débattre. Dans certains cas, on a pu constater certaines contradictions potentielles et certaines incohérences d'action qui, de fait, ont alimenté un débat plus poussé de politique générale.

## Promouvoir l'image des ministères du Travail et des partenaires sociaux

35. Les programmes par pays ont été largement acceptés, ils ont acquis une visibilité et un soutien non négligeable, généralement auprès des plus hautes instances de la vie politique. Ils fournissent aux ministères du Travail l'occasion de placer les objectifs socio-économiques au centre d'un débat politique de haut niveau, au-delà de leur mandat spécifique. Le rôle actif des ministères du Travail et des partenaires sociaux a contribué à mettre en place des programmes intégrés et interdisciplinaires dépassant largement les demandes sectorielles. L'enjeu majeur consiste à maintenir ce niveau d'engagement à moyen et long termes, indépendamment des changements de gouvernement. Il ne fait aucun doute que l'appui des pouvoirs publics s'est avéré indispensable au lancement et à l'exécution de ces programmes.

## Déterminer les possibilités d'intégration des politiques

36. Les pays ont aussi pu mettre en évidence un certain nombre de problèmes de fonds qui ne peuvent être véritablement réglés que dans une perspective intégrée. La productivité et son rapport à l'emploi, au revenu et à la concurrence internationale est un thème essentiel qui est appréhendé de manière très différente selon les partenaires et le contexte. Dans leurs programmes, certains pays prônent le dialogue et les approches pratiques pour étudier et démontrer l'interaction positive qu'il y a entre le respect des droits, l'amélioration des conditions de travail, l'augmentation de la productivité au niveau de l'entreprise, d'une part, et entre l'emploi et l'accès aux marchés mondiaux, d'autre part. D'autres préconisent d'introduire des stratégies de croissance qui n'excluent personne dans le cadre des nouvelles stratégies pour la réduction de la pauvreté, telles que les DSRP, et proposent à cette fin d'intégrer la notion de travail décent dans les actions visant à promouvoir l'emploi, les droits au travail et la protection sociale, en faveur notamment des jeunes, des femmes, des travailleurs de l'économie rurale et informelle et des communautés défavorisées. La réforme des systèmes de protection sociale et des codes du travail figure aussi en bonne place à l'ordre du jour des politiques des pays. Tous ces enjeux conjugués donnent l'occasion d'effectuer une analyse intégrée des politiques du marché du travail qui permette de concilier les objectifs de la flexibilité économique, de l'employabilité et de la sécurité. Adopter des mesures efficaces pour promouvoir l'égalité entre les sexes au moyen des programmes par pays reste un enjeu majeur. L'expérience montre la nécessité de trouver des réponses adaptées à chaque contexte et de surveiller en permanence les résultats. Ces problèmes de fond ainsi que d'autres font l'objet d'études, de discussions et de programmes d'action dans les pays. On s'emploie à recenser les bonnes pratiques découlant de ces programmes pour les diffuser plus largement. Toutefois, l'expérience a

également montré la nécessité d'entreprendre un travail plus approfondi de recherche et d'analyse au niveau mondial, pour se concentrer sur certains thèmes spécifiques et sur d'autres transversaux.

### **Faire le lien avec le développement local**

37. L'importance de l'action locale, qui est une dimension nécessaire et complémentaire de l'action en faveur du travail décent, est un autre enseignement que l'on peut tirer du programme pilote. Les structures locales de développement économique et social et les mécanismes de décentralisation fournissent l'occasion d'apporter les dividendes du travail décent à la base. Au niveau local, l'action est plus ciblée et donc plus efficace. C'est cette approche que prône le programme pilote au Ghana, aux Philippines et au Kazakhstan. De manière plus concrète, le programme pilote prévoit de mettre à la disposition des décideurs locaux un matériel didactique sur le travail décent et le développement économique et social. Ce matériel, qui doit être mis au point d'ici à la fin 2003, prendra la forme d'une base de données à consulter sur le site Internet de l'OIT qui porte sur les stratégies du travail décent et les outils au service de la lutte contre la pauvreté dans le développement économique et social local. Aux Philippines, ce prolongement du programme constituera une ressource utile pour les mandants et les fonctionnaires de l'OIT; il explore de nouvelles modalités de gestion des connaissances au BIT.

### **Associer les programmes nationaux et internationaux**

38. Associer les politiques nationales et les programmes internationaux de développement est un thème récurrent des discussions tripartites sur le programme pilote, qu'il s'agisse des DSRP, des politiques liées à la mondialisation au Bangladesh ou de la restructuration des industries d'exportation au Maroc et aux Philippines. L'expérience montre clairement que la prise en compte des objectifs du travail décent dans le débat régional et international sur les grandes orientations est étroitement liée aux discussions sur les politiques nationales. Il faut saisir toutes les chances qui se présentent d'introduire les questions du travail décent dans les programmes des groupements économiques sous-régionaux et des organisations régionales.

### **Valeur du tripartisme et du dialogue social**

39. Le dialogue social est au cœur de la stratégie d'intégration des politiques menée par le programme pilote et de l'élaboration des programmes par pays. Il fait aussi partie intégrante de leur évolution. Des consultations bilatérales et multilatérales, formelles et moins formelles, ainsi que des sessions de planification qui ont mis en présence des représentants du gouvernement, les partenaires sociaux et d'autres acteurs institutionnels intéressés dans les pays ont permis d'identifier l'objectif de chaque programme pilote et de préciser les thèmes et les plans de travail. Séminaires, travaux de recherche, campagnes de sensibilisation et renforcement des capacités appuient toutes ces démarches. Ces processus interactifs de consultation confortent le sentiment d'appartenance et l'engagement des acteurs nationaux.
40. Il est d'autres enseignements significatifs sur la façon dont les discussions et les débats portant sur un programme intégré par pays et à composantes multiples peuvent faciliter l'amorce du dialogue social, comme c'est le cas à Bahreïn. Dans d'autres cas, le dialogue social a permis de dégager une vision commune et un consensus. Le Maroc en est un exemple éloquent. L'organisation de discussions bien étayées sur les déterminants sociaux de la compétitivité de l'industrie marocaine du textile et de l'habillement a contribué à

rapprocher les points de vue. Ainsi, les partenaires sociaux ont non seulement rétabli le dialogue, mais ils se sont mis d'accord sur les principaux éléments d'un plan d'action national sur le travail décent visant à restructurer l'industrie. D'autres secteurs de l'économie ont manifesté leur intérêt pour une approche semblable.

41. On ne saurait trop souligner l'importance des consultations tripartites et du dialogue social pour améliorer la cohésion et la coordination des politiques. Le programme pilote nous montre également les implications pratiques des campagnes de sensibilisation et des efforts de renforcement des capacités qui sont nécessaires pour promouvoir l'intégration des politiques au niveau des pays. Concevoir des stratégies adaptées aux conditions et priorités sectorielles nationales est une lourde tâche pour le Bureau, notamment pour les personnels des services extérieurs et les bureaux pour les activités des employeurs et des travailleurs. L'engagement des mandants à tous les stades a parfois suscité des difficultés liées à leur capacité d'absorption. Le rythme de mise à exécution et le calendrier des opérations ont dû être ajustés en fonction du contexte. Les résultats positifs et les enseignements tirés du programme pilote sur le dialogue social figurent dans les mesures complémentaires visant à donner suite à la résolution concernant le tripartisme et le dialogue social, adoptée en juin 2002 par la Conférence internationale du Travail à sa 90<sup>e</sup> session.

### Améliorer les indicateurs

42. Pour mesurer et suivre les progrès dans la réalisation des objectifs du travail décent, il faut pouvoir compter sur des informations et des indicateurs fiables. Le Bureau met actuellement au point un ensemble d'indicateurs statistiques reposant sur des données que beaucoup de pays possèdent déjà, qui permettront de déterminer les priorités en matière de travail décent<sup>7</sup>. Ces indicateurs peuvent aussi être définis dans différents contextes nationaux et servir de base à l'élaboration d'indicateurs du travail décent plus précis ou propres à un pays. Le BIT fournit actuellement une assistance technique à des pays et, à ce titre, examine leurs systèmes de statistiques (par exemple les enquêtes sur la main-d'œuvre) et s'emploie, si nécessaire, à trouver des moyens pour qu'ils puissent produire des données suffisantes pour mesurer la situation en matière de travail décent. Le Bureau envisage en outre de mettre à l'essai, dans quelques pays, un dispositif visant à collecter des données sur le travail décent dans le cadre des enquêtes sur la main-d'œuvre.
43. Dans ce contexte, dans leurs programmes, les pays ont adopté trois approches pour la mise au point d'indicateurs sur le travail décent:
- i) enquêtes et examen des bases de données statistiques existantes (travaux achevés au Ghana et aux Philippines; à entreprendre au Bangladesh). Cette approche vise à évaluer les données disponibles pour les indicateurs proposés et la possibilité de collecter des données additionnelles pour améliorer les instruments statistiques existants. Elle vise aussi à recenser d'autres indicateurs éventuels, appropriés au contexte statistique du pays et à son niveau de développement;
  - ii) conception d'indicateurs sur le travail décent propres aux pays: les mandants ont souligné que les indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés ou d'établir des points de référence doivent être appropriés aux contextes respectifs des pays et à leurs priorités. Le programme mis en place au Bangladesh reposera sur cette approche. Aux Philippines, le programme vise à aider le ministère du Travail et de

<sup>7</sup> R. Anker et coll.: *Measuring decent work with statistical indicators* (Genève, BIT, 2002, document de travail n° 2).

l'Emploi à créer un recueil d'indices du travail philippin, fondé sur le travail décent, et à convertir son rapport annuel sur l'emploi en un rapport sur le travail décent. Une enquête expérimentale sur les aspects qualitatifs de l'emploi, dans le cadre de l'enquête sur la main-d'œuvre, est prévue aux Philippines en 2004;

- iii) conception d'indicateurs à l'échelon local: les indicateurs statistiques utilisés dans l'optique du travail décent sont mis au point au niveau national. Ils doivent être adaptés de manière à pouvoir être utilisés et faire l'objet de décisions au niveau local. Les programmes mis en place au Ghana et aux Philippines, qui comprennent des actions au niveau des districts ou des municipalités, prévoient d'élaborer des indicateurs et des méthodologies additionnelles au niveau infranational. Plus précisément, au Ghana, des indicateurs visant à évaluer l'impact des actions en faveur du travail décent sur l'économie informelle dans deux districts et, aux Philippines, des indicateurs de référence sur le travail décent et de suivi des progrès réalisés en matière de planification du développement au niveau local seront élaborés.

### **Tâches du Bureau: intégrer les actions, mobiliser les ressources**

44. En ce qui concerne les nouvelles modalités de travail, que le Bureau s'emploie à appliquer pour garantir un appui intégré et opportun aux programmes mis en place dans les pays, la coopération et la coordination ont généralement bien fonctionné. Plus d'une douzaine d'unités sur le terrain et au siège participent à l'exécution des programmes et leur fournissent un appui. Pour la mobilisation de l'appui nécessaire, il est tenu compte des compétences requises et des ressources disponibles dans les unités concernées; dans la mesure du possible, les mesures s'appuient sur les programmes et les projets existant au niveau national. Les enseignements tirés de l'expérience du programme pilote sont intégrés dans l'ensemble des activités et des possibilités d'améliorer les modalités de travail internes sont étudiées. Les priorités suivantes sont définies:

- a) améliorer la planification des ressources pour appuyer les dispositifs intégrés concernant le travail décent, notamment en prévoyant, dans le cadre de la budgétisation stratégique de l'Organisation, des crédits pour la mise en place de programmes dans différents pays;
- b) établir, dès le départ, un lien entre les programmes à mettre en place dans les pays et les initiatives planifiées par les différents secteurs tels que l'Agenda global pour l'emploi ou d'autres programmes de portée mondiale;
- c) procéder à des études concrètes pour étayer les connaissances et les décisions sur les questions de politique et les options au niveau national; améliorer la circulation des informations et des connaissances; élaborer des notes d'orientation, des principes directeurs et des instruments sur des questions intersectorielles;
- d) renforcer les capacités et encourager l'échange de données d'expérience à tous les niveaux du Bureau, au siège et dans les régions, pour promouvoir l'intégration des politiques au niveau national.

### **Suivi et orientations futures: au-delà de la phase pilote**

45. La mise en œuvre du programme pilote se poursuivra au cours du prochain exercice biennal, selon le calendrier défini pour chaque pays. Les responsables s'emploieront en

particulier à approfondir les volets des programmes qui en sont à un stade plus avancé et à renforcer le dialogue dans les autres. Les enseignements tirés de l'expérience et les bonnes pratiques en matière d'intégration des politiques seront recensés et largement diffusés.

46. Au cours du présent exercice, de nouvelles initiatives prises par les mandants aux niveaux régional et national ont souligné l'importance de mettre en place, à l'échelon des pays, des programmes cohérents et intégrés en matière de travail décent. A la treizième Réunion régionale asienne, organisée à Bangkok en août 2001, les mandants se sont engagés à élaborer des plans d'action nationaux sur le travail décent. En octobre 2003, la Nouvelle-Zélande a accueilli un forum tripartite sur le travail décent pour évaluer les progrès réalisés dans la sous-région de l'Asie orientale et du Pacifique<sup>8</sup>. Des initiatives régionales et nationales ont été prises dans d'autres régions<sup>9</sup>. Créer et partager des connaissances et des données d'expérience sur les initiatives nationales, indépendamment des modalités et des cadres, intégrer les enseignements dans l'ensemble des activités et appuyer les nouvelles initiatives sont d'importants résultats du programme pilote. Ces enseignements serviront de fondement pour inciter les mandants à débattre des politiques et des stratégies pour la promotion du travail décent au niveau national ainsi que pour encourager l'échange de données d'expérience entre pays et régions.
47. Une fois achevée la phase pilote, les efforts déployés à tous les niveaux du Bureau pour élaborer une approche intégrée en vue de la réalisation des objectifs du travail décent dans les pays feront l'objet d'un suivi dans le cadre des objectifs d'action communs définis dans les Propositions de programme et de budget pour 2004-05<sup>10</sup>.
48. La commission est invitée à examiner le présent rapport d'activité et à faire des observations à son sujet, en vue d'aider le Bureau à élaborer cette approche.

Genève, le 6 octobre 2003.

*Document soumis pour examen.*

<sup>8</sup> Forum tripartite sous-régional pour l'Asie sur le travail décent, Auckland (Nouvelle-Zélande), 6-8 octobre 2003.

<sup>9</sup> Les mandants tripartites de 18 pays d'Amérique latine ont échangé leurs points de vue sur des questions de fond au niveau national à l'occasion de l'Atelier régional sur le travail décent et les politiques de développement, Lima (Pérou), 25-29 août 2003.

<sup>10</sup> Document GB.286/PFA/9, Genève, mars 2003.