



**Conférence de haut niveau**  
**« Renforcer la cohérence des politiques économiques et sociales »**  
**Paris, 23 mai 2011**  
**Guide pour les discussions**

Pour la première fois, les Membres du G20 auront l'occasion, au cours de cette journée du 23 mai, de se pencher exclusivement sur le sujet de la cohérence des politiques économiques et sociales de manière approfondie et de réfléchir aux moyens de donner un contenu plus concret à cet objectif.

Nous ne partons pas de zéro. A Washington le 21 avril 2010, nos Ministres du Travail ont bien placé leurs recommandations sous le signe de la cohérence : *« Nous voulons croire que ces recommandations contribueront grandement au Cadre du G20 pour une croissance forte, durable et équilibrée et qu'elles renforceront la cohérence des politiques »*. En reconnaissant la priorité accordée à l'emploi, ils ont recommandé d' *« accroître la cohérence et la coordination des politiques entre nos gouvernements nationaux et entre les organismes internationaux responsables des différents volets de la politique économique internationale »*.

Mais au-delà du G20, on rappellera que la communauté internationale a déjà eu l'occasion, à maintes reprises et bien avant la dernière crise financière, d'insister sur ce thème de la cohérence.

En 2004, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, réunie dès février 2002 à l'initiative de M. Juan Somavia, Directeur général du Bureau International du Travail (BIT), observait dans son rapport<sup>1</sup> que *« dans la pratique, le système multilatéral n'arrive guère à assurer la cohérence des politiques économiques, financières, commerciales, environnementales et sociales pour promouvoir le développement humain et le progrès social »*. Elle ajoutait, à juste titre, qu'une plus grande cohérence des politiques n'est pas seulement l'affaire des organisations internationales, mais aussi des gouvernements qui les composent. La Commission recommandait aux organisations compétentes *« de lancer des initiatives visant à la cohérence des politiques »* et suggérait aux Chefs de Secrétariats de *« décider de faire avancer avec d'autres organisations l'examen de questions dont ils estiment qu'elles se prêtent à une initiative de cohérence des politiques, et à définir au cas par cas le meilleur mode de collaboration »*.

Sur la base de ce rapport, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait, le 2 décembre 2004, une Résolution<sup>2</sup> posant les jalons d'une coordination forte des politiques. A sa session suivante, la même Assemblée générale adoptait une Résolution par laquelle elle *« engage tous les Etats membres et organismes des Nations Unies et invite les organisations et les institutions internationales, y compris les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du Commerce, à traduire tous les engagements pris lors des grandes conférences (...) consacrées aux questions économiques et sociales et aux questions connexes (...) »*.<sup>3</sup> Elle s'engageait aussi à *« renforcer la coordination au sein du système des Nations Unies, en étroite coopération avec toutes les autres institutions multilatérales financières, de commerce et de développement afin de favoriser une croissance économique soutenue, l'élimination de la pauvreté et le développement durable »*.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> « Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous », Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Genève, février 2004, cf. par. 604, 608 et 610.

<sup>2</sup> Résolution 59/57 : « Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation intitulé *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous* ».

<sup>3</sup> Résolution 60/265 : « suite donnée aux dispositions du document final du Sommet mondial de 2005 consacrées au développement, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement et les autres objectifs convenus au niveau international », 30 juin 2006, par. 1.

<sup>4</sup> Id, par. 3.



Plusieurs initiatives ont déjà été prises par les organisations internationales concernées et allant dans le sens d'une cohérence plus forte. On peut ainsi mentionner les collaborations existantes sur le terrain entre institutions multilatérales et la coopération engagées pour la mise en place d'un socle de protection sociale. Ou encore, à l'échelon politique, les travaux du Conseil des Chefs de Secrétariats pour la Coordination (CEB) présidé par le Secrétaire général des Nations Unies. Et, encore plus récemment, la 1<sup>ère</sup> Conférence conjointe FMI/OIT d'Oslo (septembre 2010) qui a, pour sa part, affirmé la nécessité « *d'une coordination plus approfondie de nos politiques, ainsi que d'une meilleure coordination entre institutions et avec les nations* », qui s'est notamment traduite par une prise en compte accentuée de la soutenabilité sociale et un renforcement des mesures d'accompagnement social des programmes du FMI.

Car la cohérence n'est pas seulement une priorité de la Présidence française parmi d'autres, mais irrigue les trois grands objectifs posés dans le domaine social : renforcer la protection sociale, améliorer les politiques structurelles d'emploi et promouvoir le respect des droits sociaux. **Chacune de ces trois priorités constitue à la fois un objectif pour la cohérence et un moyen de la renforcer.** Chacune fera ici l'objet d'une discussion spécifique (cf. ordre du jour), dont les principaux éléments seront repris lors d'une table ronde finale consacrée au thème « Une cohérence plus forte, une croissance plus équilibrée et mieux partagée ».

Sur ce sujet, il existe d'ailleurs un large consensus, partagé par les Gouvernements, les organisations multilatérales et les organisations d'employeurs et de travailleurs, même si nous pouvons diverger sur les moyens d'y parvenir. L'OIT a mis la cohérence au cœur de ses préoccupations, comme en témoigne l'adoption en 2008 de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Il est tout aussi intéressant de noter, par exemple, que, dans son rapport aux Ministres en 2010, le Secrétaire général de l'OCDE, M. Angel Gurría, suggérait la mise en place d'un "Observatoire de la cohérence des politiques". Dans une conférence donnée à l'Office des Nations Unies à Genève en décembre dernier, M. Pascal Lamy a bien expliqué comment retrouver la « cohérence perdue », en faisant valoir que des prémices existaient, notamment depuis la crise, mais qu'il restait à faire « craquer la gangue des habitudes, des conservatismes et du refuge du chacun pour soi ». Tout récemment, M. Dominique Strauss-Kahn estimait que reconstruire les fondements de la stabilité dans le contexte de la mondialisation exige une nouvelle approche dans trois domaines : la politique économique, la cohésion sociale, ainsi que la coopération et le multilatéralisme.

L'organisation d'une conférence de haut niveau, le 23 mai 2011 à Paris, réunissant l'ensemble des ministres du travail du G20 et quelques ministres hors G20, ainsi que les Présidents, Directeurs généraux ou Secrétaires généraux des organisations internationales concernées (OIT, OMC, FMI, Banque mondiale, OCDE, PNUD, Banques régionales de développement) et les partenaires sociaux, est une étape importante dans le calendrier du G20. L'objet de la présente réunion est de rechercher ensemble, tout en faisant le point sur les coopérations existantes, les moyens de renforcer cette cohérence que tous reconnaissent nécessaire. Dans l'immédiat, la Présidence souhaite que les discussions de cette réunion de haut-niveau permettent de tracer des pistes et de nourrir les travaux des Ministres du Travail et de l'Emploi du G20 qui se retrouveront à Paris les 26 et 27 septembre prochain pour préparer leur contribution au futur Sommet de Cannes.

-----

## Table ronde 1 : Choisir des voies adaptées pour la mise en œuvre d'un socle de protection sociale.

### A- Éléments de contexte

Les bénéfices de la protection sociale sont largement reconnus. Ils sont à la fois sociaux (renforcement de la cohésion sociale et amélioration de l'équité, réduction de la pauvreté ; espérance de vie allongée et morbidité réduite), économiques (amélioration de la productivité et de la mobilité ; réduction de l'épargne de précaution ; amortisseur de crise et stabilisateur automatique dans les périodes de récession, par le soutien de la demande), et enfin politiques (l'actualité parle d'elle-même).

L'expérience et la théorie économique s'accordent désormais sur le fait que, non seulement le bien-être des populations se trouve accru, mais que les économies se portent également mieux lorsqu'existent des régimes de protection sociale efficaces (productivité améliorée et croissance durable et équilibrée).

C'est dans cet esprit qu'à Washington, nos Ministres du Travail et de l'Emploi se sont clairement prononcés en faveur d'un renforcement des systèmes de protection sociale en soulignant que *« en cette période de sortie de crise et d'adaptation aux changements structurels de nos économies, les politiques actives du marché du travail qui aident les chômeurs et les travailleurs pauvres à trouver un travail convenable ou à suivre une formation pour améliorer leurs compétences revêtent une importance toute particulière et devraient être intégrées aux systèmes de protection sociale »*.

Plusieurs pays émergents du G20, en Amérique latine et en Asie, ont récemment pris des mesures ambitieuses pour étendre leurs systèmes de protection sociale de base. Leurs économies se sont ainsi montrées plus fortes pour répondre à la crise, amorçant un rééquilibrage de la demande mondiale dans le sens recommandé par le Sommet de Séoul.

De son côté, le système multilatéral s'est de longue date engagé dans la promotion de la protection sociale. En outre, la mise sur pied en 2009, par le Conseil des Chefs de Secrétariats, de l'Initiative du Socle de Protection Sociale avec l'OIT et l'OMS comme agences responsables, lui a donné un nouvel élan. L'Initiative a formé une coalition mondiale des agences onusiennes, avec le FMI et la Banque mondiale, ainsi que les partenaires du développement et les principales ONG.

A cet égard, les Ministres du Travail réunis à Washington ont affirmé : *« nous accueillons avec satisfaction et encourageons l'aide accrue des banques multilatérales de développement en faveur de l'élargissement des systèmes de protection sociale et nous invitons l'OIT à porter assistance aux pays dans l'élaboration et le renforcement de ces systèmes »*. Ils ont ajouté que *« le déblocage de fonds en faveur des systèmes de protection sociale peut également se traduire par la création de nombreux emplois dans les services et par des effets multiplicateurs, et contribuer ainsi à accompagner la relance dans sa phase initiale »*.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Réunion ministérielle de Washington, 21 avril 2010, Recommandation « renforcer les systèmes de protection sociale et promouvoir des politiques actives du marché du travail qui n'excluent personne ».

## B- Objectifs pour la discussion

Les Ministres sont invités à faire part de l'expérience de leur pays, notamment des résultats obtenus, des contraintes de toute nature auxquelles ils se heurtent, ainsi que des programmes et projets de coopération mis en œuvre, le cas échéant, par les institutions multilatérales pour les appuyer. Ils pourront insister sur les liens entre les progrès accomplis en la matière et l'objectif d'une croissance forte, durable et équilibrée. Le partage des expériences récentes des pays émergents et en développement au niveau national et dans le cadre des coopérations Nord-Sud, Sud-Sud et triangulaires en matière de protection sociale sera ainsi particulièrement attendu.

Les dirigeants des organisations multilatérales pourront faire part de leurs expériences dans le domaine de la protection sociale, en mettant en valeur les actions communes menées aux sièges et sur le terrain, en particulier dans les pays en développement. Ils seront aussi invités à soumettre des propositions concrètes s'agissant d'un renforcement de leur coopération dans ce domaine ; des outils et, le cas échéant, des structures devant être mises en place à cette fin ; et des initiatives nécessaires à leurs yeux permettant aux pays qui le souhaitent de progresser plus rapidement vers la mise en place d'un socle de protection sociale.

Sur la base des recommandations du sommet de Washington, les intervenants sont aussi invités à formuler des propositions quant aux ressources nécessaires et aux stratégies à mettre en œuvre pour une mise en place progressive d'un socle de protection sociale. A l'échelon national, cela vise en particulier l'amélioration de la capacité de mobilisation des ressources des pays ainsi que la redistribution des richesses. Au plan international, cela concerne les aides qui pourraient être apportées aux pays ne disposant pas des ressources nécessaires.

En résumé, est-il possible et comment mettre en œuvre une coopération renforcée de tous les partenaires sur la protection sociale, au service du développement ?

## Table ronde 2 : Favoriser le plein emploi et des emplois de qualité par des politiques sociales et macroéconomiques efficaces.

### A- Éléments de contexte

A Pittsburgh, les Chefs d'Etat et de Gouvernement du G20 ont insisté sur la nécessité de « *placer les emplois de qualité au cœur de la reprise* » et souligné : « *Notre nouveau Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée requiert des réformes structurelles permettant de créer des marchés du travail inclusifs, des politiques actives du marché du travail et des programmes d'enseignement et de formation de qualité* » (par. 44).

Sur cette base, les Ministres du Travail et de l'Emploi, réunis à Washington en avril 2010, ont ajouté que « *la crise nous a appris que les conséquences sur l'emploi et les conséquences sociales doivent entrer en ligne de compte lors de l'adoption des stratégies économiques. Il faudra à cette fin accroître la cohérence et la coordination des politiques entre nos gouvernements nationaux et entre les organismes internationaux responsables des différents volets de la politique économique internationale* ». <sup>6</sup>

Certes, de fortes disparités existent entre tous nos pays quant aux rythmes de croissance et la part prise par l'emploi. Entre 2002 et 2008, la forte croissance mondiale a eu des conséquences contrastées pour l'emploi selon les pays considérés. Aujourd'hui la reprise de la croissance et de l'emploi, bien engagée, varie significativement d'un pays à l'autre.

En même temps, nous avons nombre de défis communs à relever. Ainsi, le document de travail préparé par le BIT et l'OCDE pour la réunion d'experts sur l'emploi organisée par la Présidence française du G20 le 7 avril 2011 indique que, pour retrouver en 2015 le niveau d'emploi d'avant la crise, les pays du G20 dans leur ensemble devraient créer autour de 110 millions d'emplois, soit 22 millions par an pendant cinq ans. En outre, plusieurs pays devront créer des emplois pour faire face à la croissance de leur population active. La même réunion du 7 avril a démontré que nous partageons plusieurs objectifs en termes de formation, d'apprentissage, notamment à l'égard des jeunes.

Même si elles partagent l'objectif de plein emploi et d'élévation des niveaux de vie, les institutions multilatérales analysent ces questions sous différents angles, en fonction du mandat qui est le leur. Elles s'attachent à identifier les conditions permettant d'enrichir le contenu de la croissance économique en emplois de qualité et, pour celles qui disposent de capacités opérationnelles, à les mettre en œuvre. Certaines institutions ont acquis une expérience utile en matière d'indicateurs sociaux. Il convient d'évaluer comment une meilleure synergie de leurs analyses et expériences pourrait contribuer au renforcement des politiques de l'emploi.

Les perspectives de coopération renforcée sur ce thème de l'emploi sont donc suffisamment larges et permettraient d'accompagner les pays, qu'il s'agisse de la question de la création et du maintien d'emploi de qualité, des liens entre activité économique et volume et qualité de l'emploi, ou encore du contenu en emplois de qualité de la croissance économique.

<sup>6</sup> Cf. Recommandation « Placer l'emploi et la réduction de la pauvreté au cœur des stratégies économiques nationales et mondiales ».

## B- Objectifs pour la discussion

Les intervenants sont invités à faire part de leurs vues sur la manière dont une coopération renforcée avec les institutions internationales pourrait aider leur pays à faire les meilleurs choix de politique économique et sociale, compte tenu du contexte qui est le leur.

Quels seraient les thèmes les plus appropriés pour une telle coopération entre gouvernements et Institutions internationales dans le cadre du G20 : Comment enrichir le contenu de la croissance en emplois ? Comment donner toute leur place aux politiques sociales et de l'emploi dans la relance de la croissance ? Comment bien articuler les différentes politiques macroéconomiques, sectorielles, du marché du travail, de protection sociale ainsi que d'éducation et de formation au niveau national ?

Comment ces thèmes devraient-ils être traités ? Serait-il utile d'engager un groupe de travail susceptible de nourrir le G20 en propositions concrètes sur ces sujets ?

Quel devrait être le rôle du G20 pour porter la priorité de plein emploi et d'emplois de qualité ? Sur la base des travaux menés par les institutions internationales, comment mieux articuler politiques sociales et politiques économiques et comment évaluer leur impact mutuel ? Sur la base de quels indicateurs ?

### Table ronde 3 : Promouvoir le respect des droits fondamentaux au travail pour une croissance résiliente

#### A- Éléments de contexte

En 1998, la Conférence Internationale du Travail a adopté une « Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail » par laquelle chaque pays membre de l'OIT s'engage à « *respecter, promouvoir et réaliser* » progressivement les huit conventions dites fondamentales<sup>7</sup>, et ce indépendamment du fait d'avoir ou non ratifié lesdites conventions.

Cette Déclaration a fait l'objet d'un large appui, y compris par le G20, notamment lors de son Sommet de Pittsburgh de septembre 2009, qui a souligné que, « *pour assurer une croissance mondiale qui bénéficie au plus grand nombre, nous devons mettre en œuvre des politiques conformes aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT* » et que « *les institutions internationales doivent prendre en compte les normes de l'OIT et les objectifs du Pacte pour l'emploi dans leur analyse de la crise et de l'après-crise et dans l'élaboration de leurs politiques* ». <sup>8</sup>

Les ratifications de ces conventions dites fondamentales ont progressé de manière significative.<sup>9</sup> Toutefois, au-delà de la question de la ratification, il reste beaucoup à faire pour parvenir à une application effective et universelle des principes et droits fondamentaux.

Plusieurs initiatives ont été prises, tant au niveau national qu'international, y compris en lien avec les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux. La réflexion sur les moyens de renforcer ces efforts est permanente au sein de l'OIT, mais c'est aussi un enjeu de cohérence, comme le démontre la Déclaration de l'OIT de 2008 sur la « Justice sociale pour une mondialisation équitable de la gouvernance mondiale ».

Déjà le texte de la Déclaration de 1998 faisait ressortir les liens existant entre croissance économique durable et respect de ces principes et droits, en disposant notamment que « *dans le but d'assurer le lien entre progrès social et croissance économique, la garantie des principes et droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain* ».

<sup>7</sup> Elles portent sur : la liberté syndicale et la négociation collective ; l'élimination du travail des enfants ; l'élimination du travail forcé ; et la lutte contre les discriminations dans l'emploi et les professions.

<sup>8</sup> Paragraphes 43 et 46.

<sup>9</sup> 1323 ratifications à ce jour, 133 Etats (sur 183) ayant ratifié les 8 Conventions fondamentales.

## B- Objectifs pour la discussion

Au niveau national, il serait utile que les Ministres et les Secrétaires généraux des organisations internationales représentant les travailleurs et les employeurs fassent part des expériences de certains pays en indiquant comment les progrès en matière d'exercice effectif de ces principes et droits fondamentaux (et le cas échéant d'autres normes du travail) ont contribué à une croissance plus forte, durable et équilibrée.

L'expérience des institutions internationales pourrait être mise en valeur, notamment par celles qui ont d'ores et déjà accompli des progrès en termes de cohérence sur le sujet des droits fondamentaux. Certaines ont ainsi entrepris d'intégrer le respect des droits et principes fondamentaux au travail dans leurs procédures internes ou dans leurs programmes. Pour leur part, le BIT et la Société financière internationale (SFI) offrent une assistance technique dans le cadre du Programme « Better Work », qui associe le respect des principes et droits fondamentaux et l'amélioration de la productivité des entreprises. Ces exemples peuvent-ils être étendus de manière plus systématique à d'autres organisations internationales, et de quelle manière ?

Comment renforcer le rôle des partenaires sociaux sur ce thème et la coopération avec eux ? Quelle action recommander à l'égard des entreprises ? Ainsi, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales reflètent les dispositions pertinentes de la Déclaration de l'OIT de 1998 ainsi que la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales ; peut-on envisager d'autres mécanismes similaires, ou par exemple une charte d'engagements volontaires signée par les entreprises ?

Dans les accords bilatéraux et régionaux de certains pays membres du G20, des mécanismes plus ou moins contraignants ont été intégrés dans plusieurs accords commerciaux pour améliorer la mise en œuvre des droits et principes fondamentaux au travail. Quels enseignements peut-on tirer de ces expériences ? Peut-on les étendre ?

Quelles mesures le G20 pourrait-il recommander pour renforcer la cohérence et encourager les institutions multilatérales à agir encore davantage en faveur du respect, de la promotion et de la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail ?



**Table ronde de conclusion : Une cohérence plus forte, une croissance plus équilibrée et mieux partagée.**

L'objectif de la table ronde est de demander aux Ministres, aux dirigeants des institutions multilatérales, et aux représentants des partenaires sociaux internationaux leur sentiment sur la manière dont ils envisagent de renforcer la cohérence sur l'ensemble des thèmes abordés au cours de cette réunion de haut niveau, et sur les recommandations qui pourraient être formulées par les Ministres en septembre prochain, puis par le Sommet de Cannes :

**- Comment les organisations internationales peuvent-elles renforcer les coopérations déjà engagées pour promouvoir le plein emploi et des emplois de qualité, des socles de protection sociale, de la promotion des droits et principes fondamentaux au travail ?**

**- De nouvelles modalités plus durables de coopération, tant au niveau des institutions internationales qu'au niveau national, sont-elles envisageables ? Comment y associer les partenaires sociaux ?**

**- Quelles seraient alors les modalités d'organisation les plus efficaces à proposer : renforcer la réciprocité des statuts d'observateurs croisés entre organisations, voire coopération renforcée et plus systématique ; travail thématique inter-institutions internationales ; groupe de travail sur l'emploi ?**