



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.5.2006
COM(2006) 249 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

Promouvoir un travail décent pour tous

**La contribution de l'Union à la mise en œuvre de l'agenda du travail décent dans le
monde**

{SEC(2006) 643}

1. INTRODUCTION

En septembre 2005, le Sommet des Nations Unies relatif au suivi de la Déclaration du Millénaire a affirmé la nécessité d'une mondialisation équitable. Il a inscrit la promotion de l'emploi productif et du travail décent pour tous parmi les objectifs des politiques nationales et internationales. Il a ainsi souligné le rôle essentiel de l'emploi et de la qualité de l'emploi dans l'action contre la pauvreté et pour le développement: malgré certaines avancées, la moitié des travailleurs dans le monde ont un revenu inférieur au seuil de 2 dollars par jour, et la moitié de la population mondiale n'a aucune protection sociale¹.

Avant le Sommet, la Commission, le Conseil et le Parlement européen avaient appelé à renforcer la dimension sociale de la globalisation et à promouvoir un travail décent pour tous, conformément à la stratégie de l'OIT en ce domaine².

La promotion du travail décent est au cœur de l'agenda politique de l'OIT depuis 2000: à travers son agenda du travail décent, l'OIT propose de « donner à tous les hommes et toutes les femmes de réelles chances d'accès à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine ». Cet agenda du travail décent a été approuvé par les gouvernements et par les partenaires sociaux au sein de l'OIT, et il représente un ensemble d'orientations à vocation universelle, et non liées à un modèle de développement particulier. Il a été repris en 2004 dans les recommandations de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (CMDSM).

L'agenda du travail décent se fonde sur une approche intégrée, qui inclut l'emploi productif et librement choisi, le droit du travail, la protection sociale, le dialogue social, et la prise en compte de la dimension du genre³. Il inclut donc les « droits sociaux fondamentaux » qui sont le socle minimal de droits sociaux que la communauté internationale a établi et dont l'Union soutient déjà la mise en œuvre. Mais il est plus ambitieux: il ne vise pas seulement à garantir un socle minimum de droits, mais à orienter le développement autour de valeurs et de principes d'action et de gouvernance qui associent compétitivité économique et justice sociale.

Combiner ainsi compétitivité économique et justice sociale est au centre du modèle de développement européen. Contribuer activement à la promotion du travail décent fait partie intégrante de l'Agenda social européen et des efforts de l'UE pour projeter ses valeurs et faire partager son expérience et son modèle de développement économique et social intégré⁴.

En s'engageant dans la promotion de l'agenda du travail décent pour tous, la Commission tient pleinement compte des spécificités et de la diversité des situations économiques et sociales dans le monde. Elle reconnaît l'importance d'une approche stratégique et par étapes qui favorise l'appropriation par les partenaires et qui reflète le contexte et les priorités au niveau national et régional.

¹ Tendances mondiales de l'emploi, 2006, OIT; Rapport de la CMDSM, 2004, OIT.

² COM(2004) 383; conclusions du Conseil sur la dimension sociale de la mondialisation, 3.3.2005, doc 6286/05; rapport du PE, A 6-0308/2005 du 15.11.2005; avis du CESE du 9.3.2005 et du CdR du 23.2.2005; conclusions du Conseil européen de décembre 2004 et de juin 2005.

³ Pour les principaux documents de référence relatifs au travail décent, voir annexes I et III.

⁴ Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation, COM(2005) 525.

Dans cette communication, la Commission propose des orientations pour que les politiques et les actions de l'UE contribuent davantage à la promotion de l'agenda du travail décent. Ces orientations requièrent le renforcement de la coopération entre les institutions européennes, les États membres et l'ensemble des acteurs concernés.

La mise en œuvre de l'agenda du travail décent sera le thème central du Segment de haut niveau du Conseil Economique et Social de l'ONU qui se tiendra en juillet 2006. Des travaux sur l'agenda du travail décent se poursuivront alors au niveau international et la Commission entend pleinement y participer.

2. UN FACTEUR DE DEVELOPPEMENT, DE GOUVERNANCE ET DE PERFORMANCE

La mondialisation et les changements technologiques et démographiques entraînent une modification considérable de l'organisation de la production et de la prestation de services au niveau mondial ainsi que de la structure et de la répartition des emplois. Ces évolutions ont permis d'étendre les avantages du commerce international à un plus grand nombre de pays et de groupes sociaux, et elles peuvent offrir à chacun des opportunités et des perspectives d'accès à un travail décent.

Toutefois, la croissance économique ne se traduit pas nécessairement par la création de nouveaux emplois et l'amélioration des emplois existants, qui réduiraient la pauvreté. Beaucoup de pays en développement ont une économie où dominent le secteur informel et les emplois de médiocre qualité et où persiste la dualité sur le marché du travail particulièrement là où la majorité de la population dépend de l'agriculture de subsistance. Les femmes, et les jeunes, notamment, se concentrent dans l'économie informelle et ont peu de perspectives en matière de revenu, de formation et de protection sociale.

Même dans le secteur formel la faiblesse des services de l'emploi, de la gouvernance du marché du travail et des systèmes de protection sociale réduit la capacité de gérer les changements.

Dans les pays émergents, la croissance ne suffit pas à réduire la pauvreté de parties importantes de la population. La croissance de la productivité ne conduit pas toujours à une augmentation des salaires. Le nombre d'emplois de faible qualité et la part de l'économie informelle restent considérables. Dans tous ces pays, mais aussi, dans une moindre mesure, dans les pays industrialisés, les travailleurs de l'économie informelle se trouvent de fait exclus du droit du travail et de la protection sociale.

Promouvoir le travail décent requiert une approche cohérente et globale. Il faut certes combattre les déficits les plus criants au regard des droits sociaux fondamentaux, comme le travail des enfants. Mais il faut aussi et surtout infléchir les logiques de développement. L'expérience montre que l'élimination du travail des enfants passe aussi par l'action sur le marché du travail, le dialogue social et la protection sociale (par exemple des allocations qui dissuadent ou rendent inutile le travail des enfants et qui favorisent l'éducation).

Pour faire reculer la pauvreté, il ne suffit pas d'accorder des aides de subsistance, ou d'attendre les résultats de la croissance et de l'installation d'entreprises internationales. Il faut créer un environnement propice aux investissements nationaux et étrangers créateurs d'emplois locaux; améliorer la gouvernance, y compris par le dialogue social; identifier les

déficits en matière de travail décent; établir un cadre légal et réglementaire qui protège les travailleurs et garantit l'égalité entre hommes et femmes; installer des systèmes viables de protection sociale, d'éducation et de formation tout au long de la vie; assurer la sécurité juridique pour les entreprises; réduire la corruption et établir des règles équitables pour la concurrence. Promouvoir ainsi le travail décent est au demeurant aussi une demande des entreprises car celles-ci considèrent que les responsabilités ne reposent pas seulement sur les employeurs, et que les pouvoirs publics doivent aussi assumer les leurs⁵.

En mettant l'accent sur l'emploi, la qualité de l'emploi et les politiques sociales appropriées, la promotion du travail décent est un facteur de justice et de cohésion sociale mais aussi de performance économique.

L'affirmation d'objectifs de nature sociale ne peut en aucun cas être utilisée à des fins protectionnistes. L'objectif est le progrès social général et sa juste répartition au bénéfice de tous.

3. DES ENGAGEMENTS ET ORIENTATIONS POUR LES POLITIQUES DE L'UE

L'UE est activement engagée dans la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire. Elle contribue à la croissance et au développement durable au niveau mondial, notamment par sa politique commerciale et ses actions de développement et d'assistance externe. Elle soutient la ratification et l'application effective par tous les pays du monde des conventions sur les droits sociaux fondamentaux⁶.

Elle peut contribuer spécifiquement à la promotion du travail décent en mettant son expérience et son expertise à la disposition des organisations internationales et en développant un dialogue politique avec les régions et pays tiers. La Commission a déjà développé des initiatives concrètes à cet égard, par exemple l'intensification de sa coopération avec l'OIT, la mise en œuvre du système des préférences généralisées en matière commerciale (SPG), l'élaboration du consensus européen pour le développement et l'initiation de dialogues sur l'emploi avec les pays asiatiques ou latino-américains.

3.1. Le travail décent: un engagement pour l'Union

L'UE a élaboré, au fil de son histoire, un modèle de développement économique et social qui, par delà la diversité des situations nationales, s'appuie sur des valeurs et des principes communs, en particulier l'objectif, reconnu dans le Traité, de promouvoir ensemble le progrès économique et le progrès social.

L'acquis communautaire en matière d'emploi, de politique sociale et d'égalité des chances va au-delà, à bien des égards, des normes et des actions internationales qui sous-tendent la notion de travail décent, et il en intègre les principes majeurs. Les normes de l'OIT figurent en toile de fond de nombre de politiques, législations et accords collectifs dans les États membres et au niveau européen. De plus, les normes et actions de l'OIT complètent l'acquis dans les

⁵ Le travail décent: comment le rendre opérationnel; le point de vue des employeurs, 2002, OIE (Organisation Internationale des Employeurs).

⁶ COM(2001) 416; conclusions du Conseil du 21.7.2003 et du 3.3.2005; rapports du PE, juillet 2003 et novembre 2005.

matières qui ne sont pas - ou ne sont que partiellement - couvertes par la législation et les politiques communautaires comme l'administration et l'inspection du travail, la liberté syndicale, la négociation collective et les normes minimales en matière de sécurité sociale.

Les États membres ont déjà ratifié un grand nombre de conventions de l'OIT concernant notamment les droits sociaux fondamentaux, l'inspection du travail, l'administration du travail, l'emploi, la sécurité sociale et les salaires⁷. Beaucoup ont engagé la ratification des conventions plus récentes (santé et sécurité au travail, conditions de travail). La toute récente convention consolidée de l'OIT sur le travail maritime (2006) est très pertinente pour le dialogue social européen et l'activité normative future de la Communauté et des États membres.

Il importe que les États membres poursuivent le processus de ratification et d'application, notamment des conventions mises à jour. La Commission encouragera et facilitera, en tant que de besoin, ce processus en tenant compte des compétences et des politiques communautaires concernées.

Au-delà des objectifs de l'agenda du travail décent, la Stratégie de Lisbonne et l'Agenda Social européen offrent un cadre politique bien plus large pour une action résolue en faveur de l'emploi, de l'égalité des chances et de la cohésion sociale.

3.2. Mieux connaître pour mieux convaincre et mobiliser

La Commission coopèrera avec l'OIT, l'ONU et les autres organisations pour approfondir la problématique du travail décent, améliorer la capacité des pays partenaires et développer des indicateurs appropriés, à savoir:

- identifier les bonnes pratiques et les réussites en la matière;
- approfondir les analyses sur le travail décent et ses interactions avec d'autres politiques;
- développer des méthodologies pour mesurer les effets de la libéralisation du commerce et les effets des systèmes de production et de distribution au niveau mondial, y compris dans les zones franches de production, sur le travail décent; élargir le projet pilote en cours avec l'OIT pour mesurer l'impact du commerce sur le travail décent;
- approfondir les analyses sur l'impact du commerce sur le développement durable (SIA);
- améliorer le lien entre les analyses, les actions opérationnelles et la programmation de l'assistance externe; promouvoir des diagnostics partagés avec les pays et régions partenaires pour aider à mieux sélectionner les priorités et mobiliser l'assistance externe.

Dans ce contexte, la mobilisation de la politique de recherche de l'UE est importante, à la fois pour promouvoir la connaissance et pour soutenir le développement social et économique.

La Commission soutient la ratification et l'application des conventions sur les droits sociaux fondamentaux ainsi que la mise en œuvre des programmes nationaux pour le travail décent, comme convenu au sein de l'OIT, ou une feuille de route équivalente notamment dans le contexte des stratégies nationales de développement. La Commission coopèrera avec l'OIT,

⁷ <http://www.ilo.org/ilolex/french/newratframeF.htm>

l'ONU et les autres organisations internationales pour améliorer les analyses et pour développer des indicateurs relatifs à la mise en œuvre de l'agenda du travail décent.

La Commission développera la formation et l'information sur le travail décent auprès de ses délégations dans les pays tiers et organisera également des séminaires régionaux pour renforcer les capacités des acteurs.

3.3. Mieux mobiliser les politiques extérieures de l'UE

Élargissement

Dans la perspective de l'adhésion, les pays candidats doivent intégrer la totalité de l'acquis communautaire. En accompagnant cette intégration de l'acquis communautaire, la stratégie de préadhésion contribue directement à la promotion de l'agenda du travail décent dans les pays candidats. Il est important de souligner la pertinence de cet agenda pour les pays candidats en tenant compte de l'engagement de l'UE pour le travail décent et la complémentarité de certaines conventions et stratégies de l'OIT par rapport à l'acquis communautaire. Dans ce contexte la Commission soutiendra notamment des initiatives concernant :

- la promotion de la liberté syndicale et de la négociation collective en vue de renforcer les capacités des acteurs en matière de dialogue social autonome;
- le renforcement des administrations du travail, des inspections du travail et des structures de gestion de la protection sociale;
- le développement des stratégies de prévention en matière de santé et sécurité au travail.

Politique de voisinage, relations régionales et bilatérales

Voisinage

L'agenda du travail décent est également pertinent pour les pays couverts par la politique européenne de voisinage, qui sont engagés dans un processus de rapprochement graduel avec l'Union, même s'ils n'ont pas les mêmes obligations de reprise de l'acquis communautaire. La politique de voisinage contribuera à la promotion du travail décent par:

- la mise en œuvre des engagements précis de réforme en matière de DSF, emploi, affaires sociales et égalité des chances qui sont contenus dans les plans d'action convenus entre l'UE et les pays concernés;
- le dialogue politique régulier concernant ces questions dans le cadre des structures institutionnelles créées par les accords de partenariat et de coopération et les accords d'association;
- la mise en œuvre du plan de travail quinquennal agréé dans le cadre du processus de Barcelone, en novembre 2005, qui vise notamment à renforcer des systèmes de protection sociale dans les pays de la rive sud de la Méditerranée;
- sa prise en compte dans les documents de stratégie par pays et régionale, la programmation thématique et d'autres instruments de coopération; la participation éventuelle des pays concernés à certains programmes et à la coopération avec les agences communautaires, selon des modalités à déterminer.

Relations régionales et bilatérales

La Commission a récemment redéfini ses relations stratégiques avec l'Amérique latine, les Caraïbes et avec l'Afrique. Elle a inclus des éléments liés au travail décent dans ses propositions et elle les mettra en œuvre activement.

La Commission approfondira la coopération avec l'Amérique latine et les Caraïbes en matière de cohésion sociale. Elle a établi des programmes de travail avec le Chili et la Communauté andine et elle prépare d'autres coopérations bilatérales, notamment avec le Brésil et le Mexique. Elle encouragera et soutiendra la coopération entre l'ensemble des pays latino-américains sur ces questions.

La Commission mettra en œuvre la coopération avec l'Union africaine concernant la dimension sociale de l'intégration régionale et le travail décent, et la coopération bilatérale avec l'Afrique du Sud. Elle prendra en compte le travail décent dans le contexte de l'accord de Cotonou et dans les stratégies régionales (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

La Commission intégrera également ces questions dans les dialogues politiques avec les pays asiatiques. Elle a établi en 2005 un dialogue avec la Chine dans les domaines tels que l'emploi, la législation du travail, le dialogue social, la protection sociale et la cohésion sociale. Elle a aussi engagé des coopérations dans le domaine de l'emploi avec l'Inde et avec l'ASEM pour mettre en œuvre le travail décent dans le monde entier.

La Commission soutiendra le dialogue social dans les processus d'intégration régionale non européens auxquels l'UE offre son appui.

Coopération au développement

Le consensus européen sur la politique au développement de l'UE du 20.12.2005 est le document de base, qui mobilise pour la première fois les institutions européennes et les États membres afin qu'ils améliorent la coordination, la cohérence et la complémentarité de leurs actions. La cohésion sociale et l'emploi y sont reconnus comme un domaine d'action communautaire et le consensus stipule que la Communauté et les États membres favoriseront le travail décent pour tous.

La Commission soutiendra, dans le cadre de la programmation thématique et de la programmation par pays et régions, les actions suivantes:

- l'intégration du travail décent dans les stratégies nationales et régionales de développement et de réduction de la pauvreté;
- sa prise en compte de façon progressive dans les mesures d'appui budgétaire;
- l'amélioration de la capacité des administrations compétentes et des organisations de la société civile;
- le développement des petites et moyennes entreprises;
- l'implication des partenaires sociaux et de la société civile dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté;

- le renforcement de l'assistance externe aux ajustements sociaux dans les pays et les régions tiers engagés dans la libéralisation du commerce;
- la promotion de la cohérence politique et la coopération avec les organisations internationales et régionales pertinentes.

Le règlement (CE) n° 2110/2005 impose le respect des droits sociaux fondamentaux par les attributaires de marché pour les contrats financés par l'aide communautaire. La Commission envisage d'étendre cette disposition aux contrats financés par le Fonds Européen de Développement. La Commission invite les États membres et les autres donateurs à développer la même démarche.

L'annexe II présente des exemples d'actions de promotion du travail décent qui peuvent être développées dans le cadre de la programmation de l'assistance externe en tenant compte du contexte et des besoins des pays concernés.

Le commerce, facteur de développement durable

La libéralisation du commerce devrait contribuer à des objectifs tels qu'une croissance élevée, le plein emploi, la réduction de la pauvreté et la promotion du travail décent.

Dans la politique commerciale communautaire, l'instrument privilégié pour promouvoir les droits sociaux fondamentaux est le nouveau SPG et son incitant spécial pour le développement durable et la bonne gouvernance, le SPG + (2006-2008).

Le nouveau SPG a déjà eu des effets importants comme l'accélération de la ratification des conventions de l'OIT sur les droits sociaux fondamentaux.

La Commission mettra davantage son poids commercial au service de la promotion des normes sociales et du travail décent dans ses initiatives en matière de négociations commerciales bi ou multilatérales. Elle entend notamment :

- établir une meilleure articulation entre SPG, SPG + et assistance externe communautaire;
- prendre en compte la dimension sociale et le travail décent et les recommandations des études SIA dans les négociations commerciales bilatérales et régionales (y compris APE/EPA avec les pays ACP, Mercosur, Conseil de coopération du Golfe, MED, Amérique Centrale);
- mobiliser les politiques et instruments de l'UE comme l'assistance externe pour promouvoir le travail décent dans le contexte d'un régime de commerce ouvert;
- poursuivre l'approche relative à l'interaction entre commerce, droits sociaux et emploi présentée en 2004 dans les soumissions pour le mécanisme de révision de la politique commerciale; et l'encourager auprès d'autres pays membres de l'OMC;
- promouvoir la coopération entre l'OMC, la CNUCED, l'OIT et d'autres organisations pertinentes.

3.4. Promouvoir la gouvernance internationale et multilatérale

Le renforcement de la gouvernance internationale et multilatérale est indispensable pour promouvoir la dimension sociale de la mondialisation et l'appropriation de l'agenda du travail décent par les partenaires.

Dans la coopération économique et sociale

La Commission soutient les dialogues initiés récemment entre les institutions financières internationales (IFI), l'OIT, l'ONU et l'OMC, relatifs à la complémentarité et à la cohérence de leurs politiques et aux interdépendances entre croissance économique, investissements, commerce et travail décent. Elle appelle ces organisations et le G8 à contribuer à la promotion du travail décent dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques, stratégies et instruments.

Elle intensifiera sa coopération avec l'OIT.

La Commission contribuera aux travaux de l'ONU sur la mise en œuvre des conclusions du Sommet de 2005 relatives à l'emploi productif et au travail décent, et en particulier aux travaux du Segment de haut niveau du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) en juillet 2006.

Mieux gérer les migrations économiques

La gestion des migrations nécessite une coopération entre les pays et les régions d'origine, de transit et de destination et avec les organisations internationales (OIT, OIM, ONU).

La Commission a adopté en 2005 un plan d'action en matière d'immigration économique légale. Elle soutient les efforts engagés en vue d'une approche cohérente des migrations internationales, comme le rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales (2005) et le plan d'action sur les travailleurs migrants de l'OIT (2004). Elle contribue à la préparation du Dialogue à haut niveau de l'ONU sur les migrations et le développement (2006).

Afin que la politique migratoire de l'UE contribue au développement il faut faciliter les envois de fonds vers les pays d'origine et leur contribution au développement de ces pays, mobiliser les diasporas, encourager la migration circulaire, atténuer les incidences négatives de la « fuite des cerveaux » et limiter de façon responsable les recrutements qui se font au détriment du développement dans les secteurs confrontés à une pénurie de main d'œuvre qualifiée, notamment celui de la santé⁸.

Il faut en outre aider les autorités des pays concernés à mieux gérer les flux migratoires, à protéger les migrants contre l'exploitation et à mieux traiter les migrants résidant sur leur territoire. La lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains fait partie de ces efforts.

⁸ Communication de la Commission « Migration et développement: des orientations concrètes » (COM(2005) 390, 1.9.2005).

La Commission met également à la disposition des autorités nationales et régionales sa longue expérience en matière de libre circulation des travailleurs et de promotion des droits, de la politique de l'immigration et de l'intégration des migrants.

3.5. Travailler avec la société civile et les entreprises

Partenaires sociaux, dialogue social et partenariats

La Commission appuiera:

- le renforcement des capacités techniques des partenaires sociaux et de la société civile;
- le développement des institutions, des mécanismes et des pratiques visant à faciliter et à renforcer le processus de dialogue social à la fois bipartite et tripartite;
- une meilleure implication des partenaires sociaux et d'autres acteurs de la société civile dans la gouvernance mondiale (OMC, IFI) à l'instar du modèle consultatif de l'OCDE;
- la conclusion d'accords collectifs transnationaux et d'accords-cadres mondiaux.

Responsabilité sociale des entreprises (RSE)

La Commission reconnaît le rôle important de la RSE, qui est complémentaire de la législation, de la négociation collective et du contrôle des conditions de travail. Elle considère que les codes de conduite et autres instruments de RSE doivent s'appuyer sur les instruments agréés au niveau international (OCDE, OIT).

La Commission continuera à promouvoir la RSE. Elle invite les entreprises, l'Alliance européenne pour la RSE⁹ et les autres parties prenantes à développer des initiatives en vue de contribuer à la promotion du travail décent pour tous.

4. CONCLUSIONS

La promotion du travail décent fait partie des efforts de l'UE pour promouvoir et partager ses valeurs et son expérience.

L'UE et ses États membres ont contribué à l'affirmation de cet objectif dans les conclusions du Sommet des Nations Unies de 2005.

La Commission entend contribuer résolument à la mise en œuvre de cet objectif, en étroite coopération avec les acteurs concernés, pays et régions partenaires et organisations internationales et régionales. Elle invite les autres institutions de l'UE, les États membres, les partenaires sociaux et l'ensemble des acteurs à coopérer pour la promotion du travail décent pour tous dans le monde.

Elle mobilisera à cet effet ses politiques externes, son aide au développement et sa politique commerciale. Elle appelle non seulement au respect des droits sociaux fondamentaux mais aussi à la mise en œuvre dans chaque pays de programmes ambitieux de promotion du travail

⁹ Cf. COM(2006) 136.

décent. Elle travaillera avec les organisations internationales à l'élaboration d'indicateurs de suivi des efforts engagés.

La Commission établira un bilan du suivi de la présente communication avant l'été 2008.