Université Paris Nanterre
GG
200 av. de la République
92001 Nanterre Cedex
www.parisnanterre.fr

École doctorale 141 : Droit et science politique

Membre de l'université Paris Lumières

Georges Minet

Le mandat social des organisations internationales : quelles promesses de cohérence ?

Sous-titre éventuel

Thèse présentée et soutenue publiquement le 14/01/2021
en vue de l'obtention du doctorat de Droit privé et sciences criminelles de l'Université Paris Nanterre
sous la direction de M. Antoine Lyon-Caen (Université Paris Ouest Nanterre)

Jury :

Rapporteur :	Philippe Auvergnon	Directeur de recherche au CNRS
Rapporteure:	Sophie Robin-Olivier	Professeur, Université Paris 1 Sorbonne
Membre du jury :	Antoine Lyon-Caen	Professeur émérite, Université Paris Ouest Nanterre
Membre du jury :	Adalberto Perulli	Professeur, Université Ca'Foscari, Venise
Membre du jury :	Guillaume Devin	Professeur des universités à SciencesPo

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : L'ETAT DU SYSTEME

Titre I – La nature du système

Chapitre 1- L'orbite onusien
Chapitre 2 - Le système et son double
Chapitre 3 - La demande de cohérence

Titre II – La fabrique onusienne du social

Chapitre 1 - Le pôle social
Chapitre 2 - Le pôle financier et commercial
Chapitre 3 – Les rapports entre les pôles

DEUXIEME PARTIE : LA COORDINATION DU SYSTEME

Titre I – Coordination et cohérence : concept et principes

Chapitre 1 - La coordination : généralités
Chapitre 2 - Le graal : la cohérence comme intégration des politiques

Titre II – Les facteurs nationaux d'incohérence

Titre III – Le creuset de la cohérence : outils et mécanismes

Chapitre 1 - La coordination dans le contexte onusien
Chapitre 2 - La coordination intergouvernementale
Chapitre 3 - L'atelier de la coordination administrative : le CCS

TROISIEME PARTIE : FIGURES DE L'INCOHERENCE

Titre I – La concurrence normative multilatérale dans le champ social

Chapitre 1 - La production normative du pôle social
Chapitre 2 - La production normative du pôle financier
Chapitre 3 - La production normative du pôle commercial
Chapitre 4 – Conflit, intégration, fragmentation

Titre II – Trois états de l'incohérence

Chapitre 1 – La cohérence par les droits de l'homme
Chapitre 2 - Un enjeu de la fragmentation : le droit international du travail

L'Université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Elles doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Liste des acronymes

AG	Assemblée générale des Nations Unies
BIT	Bureau international du Travail
BM	Banque mondiale
CAC	Comité administratif de coordination
CCS	Conseil des chefs de secrétariat
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le développement
CPC	Comité du programme et de la coordination
CSI	Confédération syndicale internationale
DH	Droits humains
ECOSOC	Conseil économique et social
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
G7/8	Groupe
G20	Groupe
G24	Groupe
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme
IFI	Institutions financières internationales
IILS	International Institute of Labour Studies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

ODD	Objectifs de développement durable
OI	Organisations internationales
OIE	Organisation internationale des employeurs
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
UNU	Université des Nations Unies
ONUDI	Organisation pour le développement industriel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SFI	Société financière internationale
SG	Secrétaire général des Nations Unies
UNESCO	Organisation pour la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Publications

AJIL	American Journal of International Law
EJIL	European Journal of International Law
HRQ	Human Rights Quarterly
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international
RGDIP	Revue générale du droit international public
RIT	Revue internationale du Travail
TWQ	Third World Quarterly

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : L'ETAT DU SYSTEME

Titre I – La nature du système

Chapitre 1- L'orbite onusien
Chapitre 2 - Le système et son double
Chapitre 3 - La demande de cohérence

Titre II – La fabrique onusienne du social

Chapitre 1 - Le pôle social
Chapitre 2 - Le pôle financier et commercial
Chapitre 3 – Les rapports entre les pôles

DEUXIEME PARTIE : LA COORDINATION DU SYSTEME

Titre I – Coordination et cohérence : concept et principes

Chapitre 1 - La coordination : généralités
Chapitre 2 - Le graal : la cohérence comme intégration des politiques

Titre II – Les facteurs nationaux d'incohérence

Titre III – Le creuset de la cohérence : outils et mécanismes

Chapitre 1 - La coordination dans le contexte onusien
Chapitre 2 - La coordination intergouvernementale
Chapitre 3 - L'atelier de la coordination administrative : le CCS

TROISIEME PARTIE : FIGURES DE L'INCOHERENCE

Titre I – La concurrence normative multilatérale dans le champ social

Chapitre 1 - La production normative du pôle social
Chapitre 2 - La production normative du pôle financier
Chapitre 3 - La production normative du pôle commercial
Chapitre 4 – Conflit, intégration, fragmentation

Titre II – Trois états de l'incohérence

Chapitre 1 – La cohérence par les droits de l'homme
Chapitre 2 - Un enjeu de la fragmentation : le droit international du travail
Chapitre 3 – Récents chantiers de cohérence

INTRODUCTION

L'incohérence constitutive du système des Nations Unies nuit-elle à la cause du multilatéralisme ? Et, si tel est le cas, les formules existent-elles qui puissent remédier à l'impuissance des institutions à maintenir le cap de l'ambition sociale inscrite à leurs frontons d'origine ?

A la première question, il semble qu'un consensus se soit construit pour répondre par l'affirmative, conséquence du constat largement partagé de l'inefficacité contemporaine de la structure multilatérale d'après-guerre. La demande s'est ainsi faite de plus en plus bruyante, sinon toujours bien précise, d'avoir à préparer l'instauration d'un « multilatéralisme cohérent ». Ironiquement, elle est émanée des mêmes acteurs coupables des pratiques responsables du statu quo – lequel a pourtant fini par être entamé par la succession des appels des sommets onusiens à en finir avec les mentalités de paroisse et à jouer collectif.

La prise de conscience de l'impossibilité de poursuivre des agendas institutionnels autonomes sans égard à une logique supérieure a conduit à remettre au jour des problématiques certes anciennes – typique est celle des rapports entre l'économique et le social – mais avivées par la transformation de leur contexte intervenue dans les dernières années du siècle passé, soit la globalisation d'un certain modèle libéral – porteuse de situations dramatiques vécues par les pays et les populations mises aux prises avec des défis sociaux existentiels.

Incomparablement plus peuplé qu'il ne l'était il y une trentaine d'années, le chantier de la recherche sur les thèmes conjoints du multilatéralisme institutionnel et de la dimension sociale de la mondialisation a sollicité une variété d'approches empruntant aux sciences juridique, politique, économique et sociale. A l'aide de pareils éléments, et à la lumière de son expérience personnelle qui lui a permis d'appréhender une variété de sujets[1], l'auteur voudrait contribuer à éclairer l'état des efforts visant à valoriser le mandat social détenu par le système onusien dans son entier et à résister aux partis-pris, rhétoriques et faux-semblants qui sapent, au plan national comme mondial, la résilience de la politique sociale.

La recherche qui suit s'attache donc, après avoir documenté l'aspiration à une organisation universelle moins éparpillée dans sa structure et ses orientations, à rendre compte succinctement des voies onusiennes de la collaboration interinstitutionnelle, avant de présenter quelques illustrations de leur insuffisance. Le terme de la démarche consistera à vérifier l'existence d'un potentiel convaincant de convergence, capable de créer les conditions

[1] Au cours de sa carrière au Bureau international du Travail, l'auteur a notamment été en charge pendant une décennie, à New York puis à Genève, des relations du BIT avec le système des Nations Unies, ainsi qu'avec les ONG.

de la cohérence authentique prétendument recherchée par les acteurs, étatiques ou non, du système. Chemin faisant, on se sera naturellement attardé aux équations singulières des missions de ses entités les plus pertinentes de notre point de vue, dont celle de l'OIT au premier rang.

Tenter de répondre à la question de la possibilité d'un traitement cohérent du mandat social des organisations onusiennes impose d'abord une brève considération de plusieurs thématiques. Au risque de convoquer ici une série de banalités, on rappellera les quelques fondamentaux qui constituent la nécessaire toile de fond de tout développement consacré au sort contemporain des mandats multilatéraux en matière sociale.

Un avertissement s'impose d'emblée : l'ensemble des questions abordées a fait l'objet d'une littérature torrentielle au fil des ans, qui semblerait à bien des égards épuiser la matière. Ainsi, le thème de la coordination illustre-t-il assez la redondance des descriptions et prescriptions. A l'inverse cependant, le fait-même d'un pareil cumul des observations, analyses et argumentaires dit la permanence - on est tenté de parler d'immanence… - de problématiques qui n'ont pas reçu de solutions et demeurent au stade de la simple prise de conscience – qu'elles n'ont en réalité jamais quittées, puisque plusieurs générations d'acteurs en ont maintenant fait l'expérience. Aussi bien pouvait-on s'exclamer, au tournant du siècle et du millénaire que, «au sein des gouvernements comme dans les organisations internationales, on ne cesse d'affirmer que l'on veut le progrès social et le développement humain. Mais les bonnes intentions ne suffisent plus » ![2] Près de vingt ans plus tard, peut-on penser pouvoir venir à bout des obstacles institutionnels majeurs qui persistent à s'opposer à leur concrétisation ?

1. L'état du multilatéralisme

A. Le multilatéralisme comme valeur

Défini tel "un système mondial de coopération dans lequel chaque Etat cherche à promouvoir ses relations avec tous les autres plutôt que donner la priorité aux actions unilatérales ou bilatérales jugées dangereuses ou déstabilisantes"[3], le multilatéralisme est en soi un "projet politique" fondé sur une valeur propre[4], qui ne trouve cependant qu'imparfaitement à s'incarner, pour une variété de raisons dont l'analyse dépasse notre propos, mais dont la résultante peut bien se résumer dans la réflexion suivante:

> "Internationalists are used to thinking that we have a robust international political order with only the thinnest layer of law. But the reverse is more accurate - we have a robust process of global law and "governance" without a global politics. Real government is about the political contestation of distribution and justice. Governing an international order means making choices among groups - between finance and production, between capital and labour, between these and those distributors, these and those consumers, between male and female workers".[5]

[2] Feuer, G. (2000) « Libéralisme, mondialisation et développement – A propos de quelques réalités ambigües », *AFDI*, Vol. XLV, p. 161.

[3] *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques* (1988), Paris: A. Colin, p. 174

[4] Smouts (1995) pp. 29-30

[5] Kennedy, D. (2001) "The Forgotten Politics of International Governance", *E.H.R.L.R.*, Issue 2, p. 123

Les traditions politiques connues sous les noms d'idéalisme et de réalisme font une place différente à la notion d'intérêt national, comprise dans le cas wilsonien comme bien servie par l'option multilatérale ou, au contraire, dans celui des Etats-Unis de la période Bush Jr. et, caricaturalement, de la présidence Trump, comme justiciable au mieux d'un recours sélectif au multilatéralisme et, dans tous les cas, de l'exercice sans frein de l'unilatéralisme par la puissance en situation hégémonique.[6] La légitimité de l'activité des Nations Unies, emblème du multilatéralisme, est ainsi suspendue à la perception par les Etats de l'utilité de cette formule.

Quelques citations rendent compte de la réalité du rôle des Etats dans le multilatéralisme institutionnel. Selon un praticien éprouvé, peu suspect d'excès de "réalisme", l'ONU

> « ne peut exercer ses responsabilités que lorsque les principaux Etats membres qui la composent se mettent d'accord. C'est quelquefois difficile, ce qui fait la faiblesse de l'ONU. Mais nous n'avons pas de meilleur instrument pour régler les problèmes mondiaux. Inutile d'essayer de la remplacer par un G20 ou un G8, qui, eux, n'appuient leur action sur aucune charte définissant les valeurs qui les portent. »[7]

Ce jugement peut être utilement complété par l'opinion d'un autre familier de l'Organisation:

> "The United Nations is essentially an association of governments (...) So the art of making the United Nations work is working out ways of getting governments to co-operate. It's not about ignoring them and thinking you can do something just on your own, just because it's the right thing. However nice that might be in theory, it's never going to work in practice."[8]

Enfin, un point de vue de responsable d'une diplomatie nationale vient confirmer la vision des Nations Unies comme une institution témoignant de la vitalité de la souveraineté des Etats:

> " L'ONU n'est ni un organe supranational ni un gouvernement mondial, mais une communauté d'Etats. Et donc, par définition, ce sont les pays membres qui délimitent son autorité et sa capacité d'action. Les Nations Unies ont certes été créées pour promouvoir les valeurs fondamentales communes à l'humanité, mais qu'on ne s'y trompe pas : idéalistes et utopistes n'ont pas leur place ici. L'ONU reste avant tout une enceinte de négociation dominée par une logique de défense des intérêts nationaux."[9]

Récemment encore**,** à la question de savoir « comment redorer le blason de la France à l'international ? », on a pu répondre qu'elle pouvait contribuer à un multilatéralisme « entré en hibernation ».[10] Car le multilatéralisme pose également la question de l'influence relative des Etats, si l'on se souvient que

> "les stratégies d'influence multilatérale servent des intérêts et sont une forme de compétition internationale subtile et efficace, car elles portent non sur des actions mais sur la définition des

[6] Rice, C. (1998) « Rethinking the National Interest », *Foreign Affairs,* Vol. 87, No 4. On touve, à l'opposé, la formule du "practical internationalism", qui appelle au « maximum use of international institutions in the pursuit of American national interests": Gardner, R.N. (1992) "Practical Internationalism: The United States and Collective Security", *SAIS Review*, Vol. 12, No. 2, p. 36.

[7] Stéphane Hessel : "Je ne me considère ni comme un sage ni comme une icône", *Le Monde.fr*, 19 jan. 2011.

[8] Mortimer, E. (s.d.) (http://thebrowser.com/interviews/edward-mortimer-on-un).

[9] Burkhalter, D. "Les grands axes de la politique suisse à l'ONU", *Le Temps*, 2 mars 2012, p. 12.

[10] Badie, B. (2011) "Les crises syrienne et libyenne risquent de prendre en otage la diplomatie française en 2012", *Le Monde.fr*, 12 juillet.

> règles du jeu de ces actions. Ce sont des batailles de l'information, qui renvoient à des problématiques d'intelligence et d'influence."[11]

Pour les pays du Sud, les années quatre-vingt ont été perçues comme une régression du multilatéralisme, qui a trouvé son expression dans le recul du rôle du système des Nations Unies, corollaire de l'intrusion croissante de la conditionnalité croisée des IFIs dans la définition des politiques internes des pays en développement.[12] Il se serait alors agi d'une "sustained attack on multilateralism, and in particular on the more democratic institutions of the UN system".[13] Le multilatéralisme a naturellement souffert de la disparition du dialogue Nord-Sud de l'agenda global dans les années quatre-vingt, remplacé par la concentration sur la fonction politique interne de l'ajustement dans le même contexte Nord-Sud, un déséquilibre rendu bien apparent par le constat en 1990 que

> "most Southern governments have been preoccupied with seemingly endless rounds of talk with the IFIs, consultative groups and individual Western donors on debt rescheduling and structural adjustment programmes".[14]

L'échec de la revitalisation du dialogue Nord-Sud, tentée par la session spéciale de l'AG sur la coopération pour le développement en avril 1990, confirmera cette situation. Au début des années quatre-vingt-dix, le constat du Sud est en effet sans ambages: au lieu d'un approfondissement de la coopération pour le développement, c'est à une domination croissante des puissances du Nord que l'on a assisté dans la décennie précédente, qui a vu l'affaiblissement des institutions multilatérales et leur transformation en instruments des objectifs idéologiques des pays riches. Seul un mécanisme consultatif indépendant pourrait dépolitiser les relations entre les IFI et les PVD. Enfin, quant à la question de savoir si l'avènement d'un monde multipolaire serait bénéfique au multilatéralisme, certains ont déjà répondu par la négative, inspirés par la défaillance de ce dernier dans le domaine commercial.[15]

Présent quasiment dès l'origine, le thème de la réforme de l'ONU a pris un nouveau tour et un nouvel élan avec la montée de la globalisation économique et commerciale, elle-même corollaire de la transformation des rapports de force politiques entre puissances.

Ouverte ou voilée selon les administrations et les législatures, l'hostilité des Etats-Unis envers l'organisation mondiale n'a jamais cessé de figurer comme un facteur essentiel de la faiblesse du multilatéralisme. Les exemples de ses manifestations sont malheureusement surabondants, qui tous mettent en scène des demandes intéressées, idéologiques ou franchement hypocrites pour réformer l'organisation.[16] On sait que les agences spécialisées,

---

[11] Revel, C., "Diplomatie économique multilatérale et influence", *Géoéconomie*, Hiver 2010-2011. Les recettes du « minilateralism », « smart multilateralism » et autres « plurilateralism » ont été recommandées pour pallier aux failles du multilatéralisme intégral : Moret, E. (2016) « Effective multilateralism for the EU, What, when and how », *EUISS Brief*, June.

[12] *The Challenge of the South,* pp. 240-1, 284-5.

[13] *Ibid.,* p. 71.

[14] Ravenhill, J. (1990) "The North-South balance of power", *International Affairs*, vol. 66, 4, p. 735.

[15] Laïdi, Z. (2013) "Le multilatéralisme en berne", 22 mars (http://www.telos-eu.com/fr/globalisation/politique-internationale/le-multilateralisme-en-berne.html).

[16] Parmi une avalanche d'analyses de l'attitude de Washington: Ian Williams, « Helm's Coffee for Kofi », *The Nation*, March 3, 1997 (au seuil de l'ère Annan), Meisler, S. (2007) *Kofi Annan* et Traub, J. (2006) *The Best Intentions.* Sans oublier les péripéties de la période Boutros-Ghali, telles que documentées par lui-même et bien d'autres.

pour leur part, ont eu, et continuent d'avoir à faire face à des pressions américaines pour l'essentiel inspirées de considérations d'ordre strictement politique.[17]

Encore récemment, l'ONU a été décrite telle la victime d'une mauvaise gestion d'ampleur colossale par un Secrétaire général adjoint abasourdi par

> "the blur of Orwellian admonitions and Carrollian logic that govern the place. If you locked a team of evil geniuses in a laboratory, they could not design a bureaucracy so maddeningly complex, requiring so much effort but in the end incapable of delivering the intended result. The system is a black hole into which disappear countless tax dollars and human aspirations, never to be seen again. [...] The organization is a Remington typewriter in a smartphone world. If it is going to advance the causes of peace, human rights, development and the climate, it needs a leader genuinely committed to reform."[18]

La Résolution de 1973 sur le Nouvel ordre économique international, le sommet de Cancun de 1981, la suprématie du G7 emmené par le duo Reagan-Thatcher, concomitante de l'affaiblissement du Mouvement des non-alignés et de l'ONU, la chute du monde soviétique et la formulation du Consensus de Washington en 1989, autant de péripéties qui précèdent l'appel à une nouvelle ère pour l'ONU à la faveur de la post-guerre froide : à Londres en 1991, les membres du G7 déclarent:

> "We believe the conditions now exist for the UN to fulfill completely the promise and vision of its founders. A revitalized UN will have a central role in strengthening the international order. We commit ourselves to making the UN stronger, more efficient and more effective..."

Mais, une bonne décennie plus tard, la déception est patente :

> « Pour l'ONU, le Sommet de septembre 2005 n'a pas été le moment refondateur attendu et nécessaire. Parce qu'elle n'est pas un gouvernement mondial, la gouvernance internationale reste éclatée et la tendance est à l'enchevêtrement des compétences, voire à la concurrence, malgré quelques efforts de rationalisation au sein du système des Nations Unies. Le besoin de coordination est général. A l'horizon 2020, il faut s'attendre à un « multi-multilatéralisme » plutôt qu'à une hiérarchie claire entre les questions à traiter et les organisations qui en sont chargées ».[19]

En 2005, les membres de l'Organisation avaient réaffirmé

> « l'importance vitale d'un système multilatéral efficace fondé sur le droit international pour mieux affronter les menaces et défis multiformes et interdépendants auxquels le monde doit faire face et pour aller de l'avant dans les domaines de la paix et de la sécurité, du développement et des droits de l'homme, en soulignant le rôle central dévolu à l'Organisation des Nations Unies.»[20]

Que le multilatéralisme entretienne une relation délicate avec la mondialisation est assez prouvé par l'exemple du risque de le voir identifié à la libéralisation du commerce. Quand Maurice Allais qualifie de « méprise monumentale, (…) même (…) monstrueuse », les propos du directeur général de l'OMC en faveur d'une accélération de ce processus, c'est

[17] Tel fut le cas de l'OIT et demeure aujourd'hui celui de l'ONUDI et de l'UNESCO.

[18] Banbury, A., "I Love the U.N., but It Is Failing", March 18, 2016 (http://www.nytimes.com/2016/03/20/opinion/sunday/i-love-the-un-but-it-is failing.html).

[19] *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, 2008-2020*, p. 20.

[20] Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1) par. 6.

parce qu'il considère que les « échanges, contrairement à ce que pense Pascal Lamy, ne doivent pas être considérés comme un objectif en soi, ils ne sont qu'un moyen. » [21]

Le sentiment que les OI ne sont pas à la hauteur pour répondre à la question sociale telle que reconfigurée par la mondialisation est exprimé dans le constat selon lequel,

> "for justice to have meaning in an era of globalisation, governance will have to be exercised at a global level. As yet, however, the institutions of global governance are ill equipped to cope with such issues".[22]

Pareille réalisation rejoint celle qui contraste deux formes historiques du multilatéralisme, en tension l'une avec l'autre au seuil du millénaire, soit le multilatéralisme from above" et "from below":

> "[T]he old multilateralism is constituted by the top down activities of the existing structures of international economic governance (IMF, World Bank and WTO). The new multilateralism represents the attempt by social movements to "building a system of global governance from the bottom up"".[23]

En tous les cas, deux réflexions s'imposent à qui cherche à relancer la quête d'un multilatéralisme cohérent ». D'une part, le fait indubitable que "Justice in a global context [...] is an underdeveloped, but emerging issue".[24] D'autre part, l'aperçu nécessaire que

> "How to strike the appropriate balance between domestic socio-political imperatives and a normative commitment to an open liberal economic order remains the central policy question for the next century".[25]

Jusqu'ici, les Etats n'ont pas montré la volonté de définir et mettre en oeuvre une politique de la mondialisation, or l'honnêteté commande de reconnaître que,

> "plus qu'aux organisations régionales ou mondiales, les décisions inévitables appartiennent d'abord aux Etats qui ont une vue plus nette de ce qu'ils peuvent attendre d'eux-mêmes et des autres."[26]

Bien sûr, on se souviendra que

> "The whole point of a multilateral body such as the UN is that decisions affecting global security are taken collectively and in accordance with pre-agreed rules [...] There is no point in a nation going to the UN unless it recognises that policy decisions will be a product of genuine negotiation and debate, and thus reflects the interests of many different nations".[27]

---

[21] Et de poursuivre : « Face à de tels entêtements suicidaires, ma proposition est la suivante : il faut de toute urgence délocaliser Pascal Lamy, un des facteurs majeurs de chômage !" : Maurice Allais, *Marianne*, 5 décembre 2009 (http://www.les-crises.fr/le-testament-de-maurice-allais).

[22] Devetak and Higgott (1999) p. 20.

[23] Ibid, p. 15, citant Cox (1997) p. 19.

[24] Id., p. 20.

[25] Id., p. 22.

[26] Monod (2009) pp. 381-2.

[27] Prowse, M. (2003) "Disrespect for the UN is not the way forward", *Financial Times*, 5-6 April, p. 11.

Et l'on n'oubliera pas non plus que "the rich countries' political power in multilateral organizations makes it difficult for developing nations to challenge (their) self-serving world-view".[28] On est loin ici d'une quelconque vision post-westphalienne…

> "Il serait utile de comprendre pourquoi le système multilatéral a été incapable de faire face aux failles du marché mondial qui ont servi de détonateur à la crise et pourquoi il pourrait bien, maintenant, être incapable de prescrire les remèdes appropriés."[29]

Pareille démarche n'a pas manqué de s'exercer dès longtemps, peut-être plus déterminée dans les années récentes par un sens de l'urgence. On verra comment les structures des G se sont essayées à introduire dans leurs travaux et leurs résultats une ébauche d'agenda social, pressées d'apparaître soucieuses de ne pas abandonner les électorats nationaux aux sirènes des critiques ou francs adversaires de la dérégulation et du libre-échange. Le G7 n'était-il pas décrit au tournant du millénaire comme un organe typiquement conservateur, aux ordres des ministères des finances et des banques centrales réunis pour promouvoir l'ouverture des marchés et le monétarisme, sans souci des inégalités qui leur sont attachées ?

Aussi, à la fin 2011, on pouvait à bon droit juger que « l'usage du « social » comme fausse fenêtre à l'intention des opinions publiques n'est pas douteux », à considérer comment les

> " progrès réalisés à ce jour relèvent avant tout de la procédure : invitation du directeur général du BIT aux sommets du G20, réunions des ministres du travail et de l'emploi (MTE) et création de la task force, consultation des partenaires sociaux... Les conclusions des MTE et du sommet de Cannes ne contiennent que des déclarations d'intentions générales, à première lecture positives, mais dépourvues de tout engagement précis. Au total, ni miracle, ni mystification, mais une opération de communication qui à la fois reflète et masque les problèmes réels que pose la gestion du « social » dans une gouvernance mondiale à finalité économico-financière. »

Mais force était aussi d'admettre

> « que l'approbation, même formelle, de ce communiqué par les vingt chefs d'Etat et de gouvernement crée une référence sur la base de laquelle il sera désormais possible de les interpeller quant aux actions menées et aux résultats obtenus. La nouvelle phase amorcée de la crise économique mettra à l'épreuve leur volonté et leur capacité de tenir les engagements qu'ils ont pris." [30]

Il reste que, le lieu institutionnel du multilatéralisme social étant bien le système des Nations Unies dans quasiment toutes ses composantes, on doit s'interroger sur les motifs et la validité du déplacement de la construction d'un agenda social au profit des G, alors même que des consensus ont paru avoir été trouvés dans le cadre onusien, en principe façonné selon les valeurs d'ordre politique de la Charte – valeurs qui ne président pas expressément aux opérations des G. Un élément de la réponse a certainement trait au blocage identifié dès longtemps – aujourd'hui reconnu sous la qualification de « *gridlock* » (« embouteillage » ou « blocage ») - des voies et moyens de réaliser l'intégration de la double perspective économique et sociale, du « soft » et du « hard ». Pour sa part, la position onusienne a consisté à brandir la formule consacrée, sinon magique, de « l'importance capitale d'un

[28] Scott, B.R. (2001) "The Great Divide in the Global Village", *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 1, p. 161.

[29] Torres, R. (2010) "Des réponses partielles à la crise : coûts socio-économiques et implications pour l'action publique", *R.I.T.*, vol. 149, p. 259.

[30] Freyssinet, J. (2011) "Le G20 fait du social: miracle ou mystification ?", *Note Lasaire* n° 22, décembre, p. 6.

système multilatéral ouvert, transparent et efficace pour mieux affronter les problèmes mondiaux urgents d'aujourd'hui ».[31]

Un élément d'une politique de la globalisation, identifié par le Secrétariat de l'ONU, veut que

> " Tout système de gouvernance mondial doit donner aux États la possibilité de formuler des politiques socialement viables. Ses décisions ne doivent pas compromettre la marge de manœuvre dont disposent les pays en développement pour financer leurs politiques publiques de façon viable."[32]

Que le contexte du multilatéralisme social ne soit plus celui des années soixante à quatre-vingt est cependant trop clair, à considérer d'une part le tableau de la dégradation du « modèle social » européen et, d'autre part, la perpétuation d'une protection du travail inexistante ou délabrée dans les pays tant pauvres qu'émergents. On ne s'étonne donc pas que, certes jamais absente du débat politique, la thématique des inégalités se soit faite omniprésente ces dernières années, tant au plan régional, européen notamment, que national dans les pays dits riches[33], où elle s'est souvent confondue avec celle du coût humain de la mondialisation.[34] Ainsi du Royaume-Uni, où les différences de revenu et de patrimoine se sont aggravées entre 1997 et 2017 et où l'impact politique de la division économique de la société britannique et de la stagnation des salaires est aujourd'hui patent. [35] Aux Etats-Unis[36], ce qu'on a appelé "the politics of secession"[37] doit beaucoup à l'effondrement de la syndicalisation, passée de 20.1% des salariés en 1983 à 10.7% en 2016.[38] Le règne soudain de « l'idéologie primitive » de la libre entreprise[39] et ses corollaires, tel l'effondrement du droit du travail, dénoncé avant la fin des années soixante-dix[40], ont transformé le paysage social. L'universalisation du « modèle » américain des relations de travail, d'où la dimension sociale élaborée au siècle dernier s'est largement évaporée au fur et à mesure de la désyndicalisation, elle-même renforcée par les nouvelles formes de travail, s'avère en contradiction avec les valeurs célébrées dans les consensus onusiens, mais non avec celles que portent le bien-nommé « Consensus de Washington », peu soucieux de voir des OI véhiculer un modèle de

---

[31] Ainsi : préambule de la Résolution 67/289 « Les Nations Unies dans la gouvernance économique mondiale ».

[32] Commission du développement social, Cinquante et unième session, 6-15 février 2013, *Questions nouvelles : la dimension sociale du programme de développement mondial pour l'après-2015* - Note du Secrétariat (E/CN.5/2013/11), par. 23.

[33] Pour le Royaume-Uni : le rapport 2017 de la *Social Mobility Commission* (, de la *Resolution Foundation* et de la *Joseph Rowntree Foundation* ; Milburn, A., "Social mobility is a stark postcode lottery. Too many in Britain are being left behind", *Guardian*, Nov. 28, 2017; Helm, T., "Crisis looms for social policy agenda as Brexit preoccupies Whitehall", *Guardian*, April 9, 2017. Hughes, D., "Britain becoming more divided with 'whole tracts of country left behind', says Social Mobility Commission", *Independent*, June 27, 2017.

[34] Bauman, Z. (2000) *Le coût humain de la mondialisation,* Paris : Hachette.

[35] Savage, M., "Theresa May faces new crisis after mass walkout over social policy", *Guardian*, Dec. 3, 2017.

[36] Pilkington, E., «Why the UN is investigating extreme poverty…in America, the world's richest nation", *Guardian*, Dec. 1, 2017.

[37] Reich, R.B. (1992) *The Work of Nations*, New York: Vintage, pp. 282 sq.

[38] Union Members Summary 2016, Jan. 26, 2017 (www.bls.gov/cps). Aussi: *The Poor People's Campaign, 50 Years Later, Auditing America 50 Years After the Poor People's Campaign Challenged System Racism, Poverty, Militarism, and our National Morality,* December 4, 2017 (http://www.ips-dc.org/report-poor-peoples-campaign-50-years-later/).

[39] J.K Galbraith, « The Rush to Capitalism », *New York Review of Books*, Oct. 25, 1990, p. 51.

[40] G. Lyon-Caen, « L'effondrement du droit du travail », *Le Monde*, 31 oct. 1978.

progrès social non conforme aux conceptions d'Outre-Atlantique. Il est indéniable qu'aux Etats-Unis,

> "Impeding union representation has been a primary goal of corporate interests in recent decades, and these interests have convinced conservative policymakers to attack collective bargaining through legislation, executive rulemaking, and the courts."[41]

Un utile flou idéologique permet pourtant d'habiller les activités du système sous un label de valeurs "progressistes" – le marché comme vecteur principal de la lutte contre la pauvreté -, alors-même que seules ses institutions au mandat explicitement social promouvaient jusqu'il y a peu un modèle social au sens originel du terme, du type pensé pour remédier au déséquilibre entre le social et l'économique et procéder à leur rééquilibrage.

La dénonciation de la destruction du modèle social européen est aujourd'hui régulièrement effectuée. A l'admiration naguère par lui suscitée auprès du reste du monde a succédé la réalité de sa déliquescence, qu'on ne s'est pas fait faute de juger orchestrée.[42]

> "In the media, the social dimension Communication is presented as a way to put social concerns at the heart of economic governance. However, a closer analysis reveals that the usual agenda of unfettered (labour) markets, including policy proposals to develop even more economic instruments to push through this flexibility agenda, is what's really hiding behind it. It's even as if major parts of this Communication have actually been written by DG ECFIN and not by DG Employment and Social Affairs. Rebalancing the economic pillar of Europe with a social dimension is urgent and necessary but, apart from proposing a social indicator scoreboard to be used for analytical purposes mainly, the social dimension Communication unfortunately fails to do so."[43]

On a remarqué que tous les quinze ans environ depuis 1973, une tentative de relance a été effectuée par l'UE :

> « La construction européenne a depuis son origine été doublement déséquilibrée. D'une part, la logique centrale est celle d'une intégration économique dont la dimension sociale constitue essentiellement un dérivé des gains produits par l'intégration économique. D'autre part, la politique sociale est limitée tant dans les dimensions considérées que dans les procédures pour l'adoption des actes législatifs, à l'unanimité. Le débat sur le développement d'une Europe sociale a donc toujours eu deux aspects. La première de rééquilibrage avec la dimension économique et la seconde de parvenir à développer un programme social ambitieux. »[44]

C'est pourtant bien ce modèle qui incarne le mieux l'idéal d'une organisation telle que l'OIT, du propre aveu de cette dernière, confirmé par l'histoire de ses origines. Sa délégitimation n'augure donc rien de bon pour l'agenda d'une institution internationale qui en partage les attendus, les objectifs et les procédures, en même temps qu'elle demeure emblématique du multilatéralisme social. Cependant, la mise en œuvre d'un « socle » social par les institutions

---

[41] Labor Day 2019 - *How well is the American economy working for working people?* (https://www.epi.org/files/pdf/174081.pdf)

[42] Grozelier, A.-M. (2013) "The Shock Therapy Applied to a Social Europe", Sept. 25 (http://www.social-europe.eu/2013/09/the-shock-therapy-applied-to-a-social-europe).

[43] Janssen, R. (2013) "A Trojan Horse for Social Europe", Oct. 17 (http://www.social-europe.eu/2013/10/a-trojan-horse-for-social-europe).

[44] Pochet, P. (2017) "Relance de l'Europe sociale : de tentatives en tentatives", *Alternatives Economiques*, 22 novembre.

de l'UE pourrait introduire une mesure de cohérence politique à même de convaincre les opinions du sérieux d'un projet social européen renouvelé.

Dans les années récentes, plusieurs rapports du SG ont alerté sur le passif de la mondialisation, insistant sur la nécessité de l'adaptation des institutions et des cadres normatifs multilatéraux et appelant à une réponse multilatérale face à ses défis qui soit « cohérente et complète », ainsi en 2017 :

> « Le système des Nations Unies a un rôle essentiel à jouer dans la concrétisation de cette vision et la résolution de l'ensemble des problèmes interdépendants, notamment par la fourniture d'un cadre normatif solide au niveau mondial et la mise en place de politiques ciblées (…) La coopération dans les secteurs clefs est nécessaire afin de renforcer l'efficacité des efforts multilatéraux déployés pour faciliter la mise en œuvre du Programme de développement durable et de l'Agenda pour la paix. Pour réaliser l'ambitieux Programme 2030, il est indispensable de veiller à ce que la mondialisation soit une force positive pour tous les pays et toutes les populations. »[45]

Dans une série de résolutions[46], l'AG a souligné que, si la mondialisation offrait des avantages, il restait « encore d'importantes difficultés à régler au moyen du multilatéralisme » et soulignait qu'il fallait « guider l'orientation de la mondialisation et la rendre plus dynamique, inclusive et durable »[47]. Bien sûr partisane d'une « mondialisation juste qui profite à tous », elle a notamment réaffirmé la centralité du plein emploi productif et du travail décent dans les politiques nationales et internationales.

Certes, l'inadaptation des grandes institutions "classiques", d'essence interétatique et de figure verticale, aux problématiques transnationales du nouveau siècle, marquées par l'horizontalisme et le réseau est un cliché contemporain.[48] Que la gouvernance globale soit en crise est un constat éculé dans sa permanence-même, après tant d'analyses et de preuves des défauts - de la faillite pour certains - des organisations de coopération mondiale. La crise du multilatéralisme est un phénomène récurrent, et son futur a été plus d'une fois mis en doute selon le cours des circonstances politico-économiques et jugé « distinctly unpromising » …[49] Bien que sans originalité car simplement fidèle à une ligne politique ancienne, la rhétorique anti-multilatéraliste s'est faite tous azimuts sous la présidence Trump qui, sous couvert d'anti-globalisme, s'est attaquée pêle-mêle au système onusien et à l'OMC. En cause particulièrement l'inutilité, voire la perversité des "multilateral zombies", c'est-à-dire de "processes that stagger on, moaning piteously, never making much progress, but never quite dying either."[50]

---

[45] *Tenir les promesses de la mondialisation : promouvoir le développement durable dans un monde interconnecté* (2017) (A/72/301) paragr. 6-7.

[46] Résolutions 62/199 du 19 décembre 2007, 63/222 du 19 décembre 2008, 64/210 du 21 décembre 2009, 65/168 du 20 décembre 2010, 66/210 du 22 décembre 2011, 68/219 du 20 décembre 2013 et 70/211 du 22 décembre 2015, 72/227 du 20 décembre 2017 sur le *rôle des Nations Unies dans la promotion du développement dans le cadre de la mondialisation et de l'interdépendance*.

[47] Résolution 72/227, Préambule.

[48] Par exemple: Tardy, T. (2013) *UN-veiling world governance*, European Union Institute for Security Studies, August (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_UN.pdf); Mazower, M. (2012) *Governing the World. The History of an Idea*; Kennedy, P. (2006) *The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations.*

[49] Dombey, D., « Imperial sunset? America the all-powerful finds its hands tied by new rivals », Feb. 13, 2007 (ft.com). Aussi: Moreau-Defarges, P. (2004) « Le multilatéralisme et la fin de l'Histoire », *Politique étrangère*, automne (https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/0104-MOREAU_DEFARGES-FR2-2.pdf).

Mais le plaidoyer en faveur d'un retour du multilatéralisme n'avait pas attendu l'expression d'une « doctrine du retrait »[51]par le président Trump, accusé de mettre en danger jusqu'à l'avenir-même de l'ONU, au point que certains ont opiné n'avoir « pas assisté à une offensive de cette dimension contre les institutions internationales depuis la Deuxième Guerre Mondiale ».[52] De tous côtés, en France[53], en Europe et dans le monde [54] s'est faite jour une inquiétude sur le destin de la formule multilatérale, mise notamment à mal par un excès de « consensus factices » d'un système « qui a beaucoup déçu, car chargé de trop d'espérances ».[55]La question de la survie du multilatéralisme a même été posée, dans la mesure où, en l'absence d'un monde déjà multipolaire, son efficacité dépend de l'appui des Grands et singulièrement des Etats-Unis peu enclins à le lui accorder.[56] La conviction que, comme l'a rappelé l'AG, « il faut aborder le règlement des problèmes mondiaux de manière multilatérale, ouverte, transparente et efficace » fait fortement défaut, de sorte que la réaffirmation répétée du « rôle central du système des Nations Unies dans les efforts faits (…) pour apporter des solutions communes à ces problèmes » ne semble guère susciter qu'une approbation de façade.[57]

La « défense de l'ordre multilatéral » est entrée à l'ordre du jour, avec la perception d'une menace de la part de diverses options nationalistes sur tous les continents. Jugeant que le multilatéralisme se trouvait « remis en question au moment même où nous avons le plus besoin d'une action mondiale cohérente face à des événements tous liés les uns aux autres », le SGNU citait en 2017 les « accords historiques » du Programme 2030 et de l'Accord de Paris de 2015 sur les changements climatiques comme preuves que « les nations ont la volonté d'œuvrer au niveau multilatéral lorsqu'elles en voient l'utilité. »[58] Nul pays n'était capable de régler à lui seul les problèmes mondiaux : « Travailler ensemble dans un cadre multilatéral n'est pas une possibilité parmi d'autres : c'est notre seule issue. », affirmait le SG l'année suivante.[59]

Aujourd'hui, la « redynamisation » du multilatéralisme est donc expressément réclamée par le SGNU, pour qui « un multilatéralisme renouvelé » est nécessaire pour rendre la mondialisation plus équitable dans le contexte du développement durable.[60] Le Programme 2030 est présenté tel une « réalisation sans précédent du multilatéralisme », qui « montre clairement dans quelle mesure celui-ci peut redonner des possibilités de choix ».[61] Seul un

---

[50] Evans, A., "Quadruple or Quits - Managing the overlaps between the 2015 agendas on climate, trade, SDGs, and finance for development ", 11 February 2014 (http://www.globaldashboard.org/wp-content/uploads/Quadruple-or-quits.pdf).

[51] Haass, R. (2017) "Out of Order: The Future of the International System", *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1.

[52] Conférence P. Vimont « L'Europe peut-elle sauver l'ordre multilatéral ? » 25 avril 2019 (https://gulbenkian.pt/paris/agenda/pierre-vimont/).

[53] de la Sablière, J.-M. (2017) *Indispensable ONU*, Paris : Plon ; Girard, R. (2017) *Quelle diplomatie pour la France ?*, Paris : Cerf ; Badie et Devin (2007) *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale* ; Petiteville, F., *Le multilatéralisme survivra à Trump*, Le Monde, 27 juin 2019, p. 21 ; Smith, G., *« Préserver le multilatéralisme est devenu un défi* », Le Monde, 30 juin-1er juillet 2019, p. 23.

[54] Guy Ryder, Directeur général de l'OIT (2019) « *Des menaces pèsent sur le multilatéralisme* », *Le Monde*, Économie & Entreprise, 4 juillet, p. 14.

[55] Védrine, H. (2017) *Le monde au défi,* pp. 67, 85.

[56] Dervis, K. "Can multilateralism survive?", July 23, 2018 (https://www.project-syndicate.org); Snower, D.J., « Reclaiming Multilateralism », June 22, 2018 (https://www.project-syndicate.org).

[57] Résolution 67/289 (2013) « Les Nations Unies dans la gouvernance économique mondiale », par. 2.

[58] *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation* (2017) (A/72/1) par. 140.

[59] *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation* (2018) (A/73/1) par. 148.

[60] *Tenir les promesses de la mondialisation : promouvoir le développement durable dans un monde interconnecté*, Rapport du Secrétaire général (A/74/239) (2019) par. 74 c).

[61] *Ibid*., par. 71.

« nouveau multilatéralisme », centré sur l'ONU, pourra prétendre réformer la mondialisation. Le message n'est pas neuf, et les affirmations suivantes n'ont que le tort d'avoir suscité jusqu'ici une adhésion limitée :

> « Des approches multilatérales inclusives, transparentes et efficaces sont nécessaires pour gérer la mondialisation et ses défis. Les cadres institutionnels et normatifs mondiaux sont nécessaires pour faire en sorte que la mondialisation soit bénéfique pour tous les pays et ne fasse pas de laissés-pour-compte. »[62]

A l'appel à la mondialisation « équitable » a récemment succédé l'avènement de la formule du « multilatéralisme inclusif », corollaire de la célébration de la « mondialisation inclusive ».[63] L'OCDE se targue des multiples efforts qu'elle juge avoir fournis pour encourager « la croissance inclusive à travers le multilatéralisme ».[64] Selon la Banque,

> "It is the responsibility of all of us as an international community to create a better, and more inclusive multilateralism that can effectively support countries in their domestic agendas for growth and inclusion."[65]

Et l'on comprend l'appel lancé au FMI à adopter

> "an ethical framework that values the protection of the poor rather than treating social protection as an occasional afterthought. In the past, the IMF has been an organisation with a large brain, an unhealthy ego, and a tiny conscience. If Christine Lagarde "really wants to restore faith in institutions and multilateralism, and wants to undermine the appeal of populist forces, this is the place to start."[66]

De son côté, le syndicalisme international appelle à « un multilatéralisme équitable ancré dans un nouveau contrat social », demandant aux IFI de réformer leurs politiques « pour soutenir une croissance économique largement partagée, reposant sur des emplois stables et des salaires décents. » [67]

Dans le contexte de la polémique relancée par le dysfonctionnement des structures multilatérales au regard de la mondialisation, l'expérience du multilatéralisme social peut-elle apporter une contribution à la recherche des remèdes ? Les beaux jours du multilatéralisme social seraient-ils arrivés, portés par les revers de la mondialisation et l'expression « populiste » de sa contestation ? Et l'antique revendication de la justice sociale – celle-même qui est inscrite au fronton de l'OIT – serait-elle porteuse d'un « nouveau multilatéralisme », soucieux d'humanité et sensible aux inégalités ? Bref, la composante sociale du

---

[62] *Tenir les promesses de la mondialisation : promouvoir le développement durable dans un monde interconnecté*, Rapport du Secrétaire général (A/72/301) (2017) paragr. 101.

[63] Jenks, B. (2017) *Global Norms: Building an Inclusive Multilateralism*, Development Dialogue Paper No. 21 (http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2017/02/dd-paper_no21_web.pdf).

[64] « Achieving responsible, effective and inclusive multilateralism", Remarks by A. Gurria, OECD Secretary-General, Sept. 12, 2018 (https://www.oecd.org/tax/achieving-responsible-effective-and-inclusive-multilateralism-paris-september-2018.htm).

[65] V. Kwakwa, Vice President, East Asia and Pacific, World Bank, "Multilateralism for an inclusive world", Nov. 1, 2017 (https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2017/11/01/multilateralism-for-an-inclusive-world). La session 2019 de la Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE) de la Banque mondiale avait pour thème ""Multilateralism: Past, Present, and Future".

[66] Alston, P. (2018) "The IMF's approach to social protection and the crisis of multilateralism", July 24 (https://www.brettonwoodsproject.org/2018/07/approach-social-protection-crisis-multilateralism).

[67] *Déclaration du groupement Global Unions en vue des réunions de printemps 2019 du FMI et de la Banque mondiale*, Washington, 12-14 avril 2019 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-04-statement_imfwb-fr.pdf).

développement durable viendrait-elle en renfort pour appuyer une doctrine institutionnelle en péril ?

B. Le multilatéralisme comme architecture : l'organisation internationale

Si l'on considère maintenant le multilatéralisme comme architecture, une utile définition de l'OI consiste à y voir "a structure of cooperation between States which in fact exists separately from the States which have brought it into being".[68] On sait en effet que, jusqu'à un certain point, les OI doivent être traitées comme des "purposive actors", comme des "agents, not just as structures"[69] - ce qui n'entraîne pas qu'on doive en avoir une « conception magique » ![70] Dans l'analyse "constructiviste", les OI "ne sont plus considérées comme le simple reflet passif des intérêts des Etats, mais comme des constructions orientées par des valeurs et des normes communes qui, à leur tour, influencent et transforment les perceptions et les conduites des Etats".[71] Par ailleurs, le concept de "path dependency", soit d'un déterminisme institutionnel inscrit dans la génétique d'une organisation, une sorte de persistance dans l'être, s'avère utile pour saisir la permanence de comportements parfois peu rationnels des institutions au regard de leurs objectifs-mêmes.[72]

La critique de l'OI est aussi ancienne que son histoire, mais l'expérience enseigne que l'équilibre entre sa fonction symbolique et celle qu'on dira de régulation paraît très malaisé à atteindre. Lieux de mise en scène, où la théâtralité dominerait au détriment de l'action, les OI ne permettraient pas, ou plus, de poser de façon convaincante les problèmes, et donc de définir le contenu souhaitable du multilatéralisme. Elles failliraient ainsi à leur rôle, qui consiste à cadrer par la négociation les objectifs et modalités de l'action publique internationale, plutôt qu'à se satisfaire de consensus trop vagues pour revêtir la nécessaire portée pratique. Bien sûr, la thèse de la mise en sommeil du multilatéralisme a trouvé un fort argument dans la faiblesse onusienne dans le domaine de la préservation de la paix, tare dénoncée par les mêmes puissances qui s'activent à n'y pas remédier et se sont réjouies au tournant du millénaire du retour des Etats sur la scène de la sécurité au détriment de l'Organisation de la Charte, jugée inapte à remplir ce mandat essentiel.[73]

Dans tous les cas, la pierre de touche de la légitimité de l'organisation internationale, c'est son efficacité.[74] Comme toutes les institutions, les organisations internationales sont justiciables des critères du fort et du faible. Une institution faible est celle qui n'a pas les moyens de son mandat, soit que celui-ci se soit vu dévalorisé, soit que les enjeux aient profondément évolués depuis les circonstances de sa naissance, soit que ses constituants lui refusent la vigueur indispensable au succès – soit les trois ensemble... L'appréciation de l'efficacité des OI peut être abordée sous deux angles : celui d'OI spécifiques, et celui des OI

[68] Lauterpacht, E. (1976) "The development of the law of international organization by the decisions of international tribunals", *R.C.A.D.I.*, Vol. IV, p. 388.
[69] Barnett and Finnemore (1999) « The Politics, Power and Pathologies of International Organizations, *International Organization*, Vol. 53, No. 4, p. 700.
[70] Camdessus, M. (2002) *Organisations internationales et mondialisation*, Conférence à l'Académie de droit international de La Haye, 2 juillet, p. 26.
[71] Devin et Smouts (2011) p. 68 (citant Barnett and Finnemore (2004) *Rules for the World*).
[72] Ainsi, dans le cas de l'OIT : Baccaro (2012) p. 218.
[73] Entre mille sources en ce sens, voir par exemple : Applebaum, A. (2011) "The Death of Multilateral Man", *Slate Politics*, Nov. 7.
[74] Sur l'efficacité des OI, voir notamment Smouts (1995).

dans leur ensemble, soit du système, c'est-à-dire en particulier celui de la qualité des rapports entre les entités qui le composent.

Or le multilatéralisme institutionnel a progressivement pris deux figures, l'une "dure" et l'autre "molle". Ces deux espèces se conjuguent pour donner une image floue de l'ensemble. L'ONU - "moulin à paroles", "talking shop" -, est traditionnellement présentée comme généralement sans pouvoir. En fait, deux domaines échappent seulement à la qualification "molle": le commerce et la finance. Pour le reste, non seulement l'autorité de la constellation onusienne est surtout d'ordre déclamatoire, mais sa légitimité est régulièrement contestée lorsqu'elle lui prend de vouloir exercer les missions qui ressortissent de ses domaines propres de compétence. De sorte que l'idée de relier les sphères "dures" et "molles", afin de permettre aux secondes d'acquérir le poids et l'efficacité qui leur manquent pour remplir leur mandat propre, n'a pu manquer de venir à tous ceux qui jugent insupportable et menaçante pour le système l'incapacité d'institutions privées des moyens de remplir leur mission. C'est en ce sens qu'on a pu s'exclamer:

> "Is it any wonder that activists want to push the WTO to handle labour and environmental disputes, rather than rely entirely on a toothless array of UN bureaucracies... we would like to start the new millennium with serious consideration for the need for global institutions capable of handling issues affecting the health and well-being of citizens everywhere in an increasingly integrated world".[75]

La question de l'efficacité renvoie ainsi à celle de l'adaptation des structures du système à ses missions constitutionnelles. De fait, leur inadaptation était déjà patente, et diagnostiquée comme telle, à l'origine, et la transformation du contexte due à l'avènement de la globalisation n'a fait que la rendre décidément visible. Le manque d'autorité des entités "douces" du système, l'impossibilité où elles sont d'imposer leurs décisions, même quand ces dernières sont matérialisées par les instruments conventionnels du droit international, fait aujourd'hui problème. C'est elle qui engendre l'aspiration, jusque-là confinée aux cercles académiques et technocratiques, à une "cohésion des politiques" ("policy cohesion"[76]) qui puisse inaugurer une gouvernance globale convaincante.

Le diagnostic contemporain unanimement partagé est, dans l'une de ses versions les plus récentes, que les "multilateral institutions we rely on to solve global problems are less and less able to do so, even as the problems themselves grow worse."[77] Peu originale car perpétuation d'une déjà longue histoire, la constatation a cependant gagné en visibilité comme en urgence, à mesure que la déception s'est agrandie devant l'absence d'une renaissance convaincante d'un cycle vertueux de coopération universelle postérieurement à la clôture de l'ère bipolaire. L'approfondissement de l'interdépendance et sa mutation en mondialisation exigeaient le succès de négociations conduisant à l'adoption de politiques taillées pour faire face aux risques induits par ces phénomènes-mêmes. En lieu et place de solutions durables, c'est un blocage de la coopération qui s'est manifesté et qui est aujourd'hui rituellement dénoncé.

---

[75] Bama Athreya, ILRF, "Activists see WTO succeeding where toothless bureaucracies fail", Letter to the Editor, *Financial Times*, Nov. 23, 1999.

[76] Esty, D.C. (1994) *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*, Washington: Institute for International Economics.

[77] Hale, T., Held, D. and Young, K., *"Gridlock: The Contemporary Breakdown of Global Governance", May 23, 2013* (http://politybooks.com/gridlock-the-contemporary-breakdown-of-global-governance).

C'est bien sûr l'entière question de la réforme inéluctable de l'édifice multilatéral qui est alors posée, au vu même de son absence de résultats. La nécessité de disposer d'instruments efficaces capables de faire face aux lancinantes problématiques du présent, sans parler de celles de l'avenir, a été maintes fois proclamée, notamment au seuil du nouveau millénaire. L'inefficacité et l'illégitimité combinées des institutions universelles révèlent leur inadaptation à remplir le rôle pour lequel elles avaient vu le jour - la discorde régnant parmi leurs Etats membres récusant depuis quelques trente ans la perspective d'un compromis de sortie "par le haut" de l'impasse d'une mondialisation économico-politique sans gouvernail. Frappées d'archaïsme, elles sont contournées par des arrangements ad hoc, "seen by many as a necessary way forward to break the stalemate that characterizes today's global governance structures"[78] : le "minilatéralisme" se pose alors en succédané d'un multilatéralisme rendu défaillant par sa lourdeur et la médiocrité de ses résultats au regard des urgences.

En ce sens, on ne convainc plus guère en assénant, comme au tournant du millénaire, que les

> "major issues of poverty, environment, war, human rights and democracy will be shaped by the international institutions that we put in place [et donc que] in order to manage globalisation equitably, we need to strengthen and shape the UN, the World Bank, the IMF, the WTO..."[79],

un raisonnement étayé par l'idée selon laquelle

> "the multilateral financial institutions have performed remarkably well in underpinning economic success of unimagined proportions over the past sixty years. However, [...] many now take those successes and the multilateral economic system underpinning them for granted. They ignore the "public good" benefits that the multilateral system provides and focus instead on a narrow view of the short-term costs and benefits to them. On the face of it, there is wide support for the multilateral institutions and for the principle of multilateralism. But too often these days, that support is little more than lip service. On almost all issues, the cumulative impact of decisions that affect the strength and health of the institutions is usually underestimated, if it is recognized at all, and the "common good" is generally under-represented in global fora".[80]

Pourtant, certains avaient jugé acquis que "les institutions mondiales ne pourront pas à elles seules répondre à l'articulation de l'intégration économique et de l'intégration sociale"[81], tandis que d'autres avertissaient:

> "The IMF, the World Bank, the UN, the WTO are not providing what we want. Unless they can diversify, make themselves more relevant and deliver some tangible benefits they face going out of business".[82]

C'est que le programme éminemment politique qui visait à dompter la globalisation - sans d'ailleurs chercher à démystifier ou remettre en cause un phénomène jugé irréversible[83] -

---

[78] Moret, E. (2016) "Elective minilateralism for the EU. What, when and how?", *EUISS Brief*, June.

[79] Clare Short (1999) "The challenge of our age", *New Statesman*, Aug. 16, p. 20.

[80] Krueger, A.O., (2006) "An Enduring Need: The Importance of Multilateralism in the 21st Century", Sept. 19 (www.imf.org/external/speeches/2006).

[81] Laïdi, Z. (2000) "Danger hypermondialisation", *Libération*, 28 janvier.

[82] Elliott, L. (2000) "Multilateral thinking", *The Guardian*, Nov. 29.

[83] Sur l'idéologie de la globalisation comme façade rhétorique visant à éviter la question du consentement explicite aux réformes néo-libérales : Hay, C. and Watson, M. (1999) « Globalisation : « Sceptical » Notes on

en remédiant aux défauts du système onusien, des IFI et de l'OMC paraît bien aujourd'hui n'avoir développé ses effets qu'à la marge. Submergés par la réalité de forces supérieures, les promoteurs d'un multilatéralisme rénové, s'ils n'ont pas abandonné la partie, doivent néanmoins en rabattre devant la montée des preuves de l'échec social des recettes de la mondialisation - lui-même traduction de l'insuffisance des mesures conçues pour en brider les effets délétères. A cet égard, l'agenda de la réforme du système universel ne saurait se résumer à l'Agenda 2030.

Le contexte général est celui de la souveraineté étatique diminuée par l'élévation de la très grande entreprise[84], concomitante d'un avènement généralisé de la vision utilitariste exaltée par le néo-libéralisme et adversaire ancien du paradigme de l'intérêt général - inséparable quant à lui du souci de la cohérence indispensable pour "dégager en même temps l'optimum économique et l'optimum social".[85] C'est qu'il

> "ne suffit pas d'élaborer des compromis ou de rechercher une conciliation entre divers intérêts privés ou publics pour dégager plus sûrement un intérêt général. L'intérêt général est, par nature, rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations d'intérêts, entre lesquels il faut, en fin de compte, choisir si l'on veut empêcher le blocage de la décision publique".[86]

L'évolution de l'architecture du financement des activités du système renseigne aussi sur ses dérives. Les années 1990 ont vu une réorientation des contributions volontaires depuis le "coeur" des mandats vers des sujets ciblés ("*earmarked contributions*"), dans une évolution reflétant la culture des objectifs et des résultats qui a émergé des grandes conférences jusqu'au sommet du Millénaire : cette "explosion of earmarked funding » a mené à une

> « fragmentation within UN organisations and a serious decline in the willingness of the international community to invest in the overall purposes of individual organisations".[87]

Il importe d'ailleurs de mentionner le principe budgétaire auquel les organisations sont assujetties depuis au moins deux décennies, soit celui de la croissance nominale nulle, jugé impraticable par beaucoup et que l'on peut tenir pour largement responsable de la dégradation de l'efficacité et de la légitimité de plusieurs agences spécialisées [88], puisqu'aussi bien « Financing is at the heart of the functioning of international organizations. Without adequate funds they could not achieve their purposes and functions."[89]

---

the 1999 Reith Lectures », *Political Quarterly*, Vol. 70, No. 4.

[84] Dès la fin des années quatre-vingt-dix, les clauses de l'Alena et de l'AMI avortée posaient la question de savoir "Who crowned the corporate investors the new monarchs of public values ?" : Greider, W., "Sovereign Corporations", *The Nation*, April 30, 2001. Plus récemment dans le même sens: Gleckman, H., « They Call it Multistakeholderism. Where Does That Leave the UN?", Sept. 2, 2019 (https://www.passblue.com).

[85] Voir : Conseil d'Etat, Rapport public 1999, *L'intérêt général*.

[86] *Ibid.*

[87] Dag Hammarskjöld Foundation and Multi-Partner Trust Fund Office (2015) *Financing the UN Development System - Getting it right for a post-2015 world - Overview of Financing Instruments in the UN Development System,* p. 48.

[88] Par exemple l'OMS: Frenk, J. (2016) "Finance and Governance: Critical Challenges for the Next WHO Director-General" (https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5055779/#).

[89] Amerasinghe, C.F. (2005) *Principles of the Institutional Law of International Organization*s, (2nd ed). Cambridge U.P., p. 352. Aussi : Patz R. and Goetz, K.H. (2019) *Managing Money and Discord in the UN - Budgeting and Bureaucracy*, O.U.P.

Mais l'on n'oubliera pas qu'en l'absence de moyens suffisants pour poursuivre intégralement leur mandat, les OI ont recours à certains modes d'action originaux et souvent peu identifiés comme tels : les relais de la société civile avec ses myriades d'organisations aident en effet à prolonger l'action des institutions internationales, qui leur font aujourd'hui appel sans plus guère de restriction. Un concept a même été inventé pour rendre compte de cette fonction d'intermédiaire apprécié, celui d'« orchestration », qui désigne la pratique dans laquelle une OI fait intervenir une tierce partie dans sa propre sphère de gouvernance en vue qu'elle agisse pour son compte, plutôt que d'agir directement elle-même[90] – une configuration dont l'OIT a fait l'économie en optant dès 1919 pour une gouvernance au moins partiellement inclusive.[91]

2. Rhétorique et paradigmes

Point de réflexion plus banale aujourd'hui que celle qui consiste à épingler la déjà ancienne "révolution libérale" pour sa nature idéologique maquillée en certitude scientifique. La définition de l'idéologie, qui en révèle en même temps la force, est de constituer "un système d'idées qui n'est plus pensé par personne".[92] Les "charmes de la révolution linguistique réalisée par l'idéologie néolibérale"[93] ont été dévoilés à maintes reprises depuis qu'ils ont commencé de s'exercer. La littérature critique sur le développement avait dès longtemps mis en cause l'irruption d'un vocabulaire et de concepts bien faits pour légitimer les politiques dites d'aide au développement des pays donateurs.[94] Mais le caractère propagandiste, signifié notamment par l'adoption des méthodes de "storytelling" propres aux relations publiques[95], s'est avéré toujours plus envahissant à mesure que les professionnels de ces relations ont été convoqués pour dépoussiérer la vitrine des images institutionnelles.

La concurrence entre les discours respectifs libéral individualiste et providentialiste révèle leur antagonisme, fondés qu'ils sont sur le primat du marché ou sur celui d'une société qui

> « dessine d'elle-même une représentation organiciste, en vertu de laquelle tous les acteurs, même les plus modestes, participent au bien-commun (…) Autrement dit, les effets de l'économie de marché et de la culture de l'individu sont contrés par le projet éthico-politique d'une participation à la cohésion de l'ensemble, seule garante de la promesse d'émancipation que porte la société libérale ».[96]

Les notions de justice sociale, de protection contre les risques sociaux ou de progrès social sont étrangères à la grammaire des organisations économiques tandis qu'elles ont fondé

[90] Abbott, K.W. et al. (2012) "Orchestration:Global Governance Through Intermediaries".

[91] Baccaro, L., "The ILO: Orchestration for the 'Social Partners' Only", in Abbott, K.W. et al. (2015) *International Organizations as Orchestrators***,** Cambridge: Cambridge University Press

[92] Selon la formule de Weidlé, W. (1960) *Res Publica*, n° 3, p. 190.

[93] Corm (2010) pp. 204 sq.

[94] Ainsi: Toye, J. (1987).

[95] Corm (2010) p. 206, épingle ainsi le recours généralisé aux encadrés ("boxes") dans la littérature des organisations onusiennes.

[96] Beauchemin, J. « Le discours éthique néolibéral et les transformations du projet politique de la Modernité », in Lacroix, A. et Létourneau, A. (2000) *Méthodes et interventions en éthique appliquée,* Montréal : Fides, p. 101.

la création des organisations sociales, dont l'idéologie solidariste a dû subir l'attaque frontale des intérêts néolibéraux à partir des années 1970.[97]

Une définition du libéralisme n'est pas inutile au moment d'élucider des concepts, et celle-ci conviendra, qui affirme qu'il est

> "aisé à définir. C'est une doctrine qui affirme avec constance et cohérence que la société fonctionnerait mieux si elle était régulée par le marché plutôt que par les institutions publiques ou sociales. Appliquée à l'emploi, elle consiste à dire que le chômage, en France et en Europe, est essentiellement dû à un ensemble de rigidités qu'il faudrait démanteler : SMIC, négociation collective, législation du travail, protection de l'emploi et, dans les versions dures, indemnisation du chômage ou revenu minimum. Élaborée par des économistes, propagée par des publicistes, relayée par des organisations internationales, cette explication du sous-emploi européen fait, outre-Atlantique, figure de vérité d'évidence."[98]

Et d'autres ont pu juger que

> "la pensée néolibérale, qui a succédé à la pensée marxiste comme système d'explication du monde et principe suprême de gestion des sociétés, a remplacé un totalitarisme de la pensée par un autre".[99]

On notera en passant que la décision de libérer la circulation des capitaux n'a pas été le fait des sectaires anglo-saxons du marché libre, mais de technocrates sociaux-démocrates européens en poste à la Commission européenne et à l'OCDE, accompagnés de démocrates keynésiens aux Etats-Unis :

> "For the debates that mattered most—in the EU, OECD, and IMF—the United States was, respectively, irrelevant, inconsequential and indifferent. Europe did not capitulate to global capital. Rather, French and other European policy makers created today's liberal international financial regime."[100]

Certes, la pensée du "socialisme libéral" et le néo-libéralisme dans sa version première ne sont pas justiciables des critiques que suscite le néo-libéralisme contemporain.[101] Le fait demeure que, "sans leaders et contestées, les institutions internationales ont également vu leur système de référence idéologique prendre du plomb dans l'aile".[102]

De fait, la dénonciation de la "langue de coton" et de la "vacuité de la rhétorique internationale et gestionnaire"[103] à l'endroit des organisations internationales est ancienne,

---

[97] Luhmann, N. (1990) *Political Theory in the Welfare State*, New York: de Gruyter.

[98] Pisani-Ferry, J. (2001) "Un débat nécessaire", in *Plein emploi, Un thème, un texte… et une controverse, Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, n° 19, février, p. 149.

[99] Corm (2010) p. 276.

[100] Abdelal, R. (2006) "Writing the rules of global finance: France, Europe, and capital liberalization", R.I.P.E., Vol. 13:1 (http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/writingrulesglobalfinance.pdf); Rodrik, D., "The Abdication of the Left", Jul. 11, 2016 (https://www.project-syndicate.org/commentary/anti-globalization-backlash-from-right-by-dani-rodrik-2016-07).

[101] Voir: Audier, S. (2006) *Le socialisme libéral,* Paris : La Découverte; Audier, S. (2008) *Aux origines du néo-libéralisme : Le colloque Lippmann*, Le Bord de l'Eau; Denord. F. (2007) *Néo-libéralisme, version française - Histoire d'une idéologie politique*, Paris : Démopolis.

[102] Chavagneux, C. (2007) "G7, OMC, FMI..., des institutions en crise", *Alternatives Economiques,* n° 259.

[103] Interview de Gilbert Rist par Boulé, F. (1er avril 2002), " Le " machin " international et son étrange " langue de coton " (http://www.syfia.info) ; Rist, G. (2013) *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*,

mais on la retrouve au début des années 2000.[104] A bien des égards, la mise en circulation de nouveaux concepts doit s'analyser telle une entreprise de dépolitisation. Loin de servir d'antidotes aux effets de la mondialisation, les notions de "biens publics", ou de "développement durable" ou "humain" ont souffert de la même dérive "conventionnelle et rituelle" caractéristique de l'aseptisation du langage onusien.[105] Au tournant du millénaire, il est devenu clair que l'axiomatique libérale domine concepts et vocabulaire en usage dans le monde de la "bureaucratie mondialisée", lui-même partie prenante à l'organisation en réseau de "l'aristocratie mondialisée".[106] Le social fait place à « l'humain » comme dans « développement humain », auquel on ajoutera ensuite l'adjectif « durable », mais, hors l'usage de la langue de bois, l'économique conserve sa primauté. L'éternelle question des relations qu'entretiennent le social et l'économique trouve un faux-semblant de réponse à l'occasion du « Sommet social », dont le document final reste muet quant aux voies et moyens de réaliser l'articulation revendiquée entre les deux sphères.

Authentique ou prétexte, la part de l'utopie ne laisse pas d'être présente, et l'on a remarqué comment

> " Mercadia, a market-Arcadia [...] exerts a great deal of ideational power. Mercadia is a dream held in the hearts of so many of those who wield power which allows it to evade one of the main concerns that people have with utopias: a lack of realism. There is nothing so reassuring for a utopian than a hold on power that can create facts on the ground: building a model factory/community as Robert Owen did, or setting up a new society of settlers in a supposed *terra nullis* as various religious communities did in the New World. Or, indeed, working for the World Bank, which claims that *our dream is a world free of poverty* and believes it has the resources and knowledge to do this. The policy advice of the IMF and World Bank, the 'Washington Consensus' on economic strategy, the invigilation of national economies by credit rating agencies and international banks, and the locking in of law-like rights for international capital – all of these provide a strong-armed and integrated political project based on the faith that today's utopia can become tomorrow's reality.[107]

Le paradigme dominant du dernier quart du siècle dernier est celui du Consensus de Washington, au coeur duquel on trouve le principe et la pratique de la conditionnalité, soit d'un quid pro quo entre octroi de prêt et réformes domestiques, avec les IFI pour vecteur institutionnel. Si en 2012 on pouvait toujours considérer que le Consensus restait sans "serious rivals"[108], la récession et la montée de nouvelles puissances se sont traduites pourtant

---

Paris: Presses de Sciences Po.

[104] Rist, G. (dir.) (2002) " Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale ", *Nouveaux cahiers de l'IUED/PUF* ; Perrot, M.D. (2002) "Quelle autre "mondialisation"", *Revue du M.A.U.S.S.,* n° 20. Sur un plan général : Huyghe, F.B. (1991) *La langue de coton*, R. Laffont. Un échantillon de la trop fréquente vacuité, en forme de copier-coller d'un vocabulaire passe-partout, de réunions patronnées par l'ONU est fourni par Easterly avec le Communiqué du « Meeting of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda in Bali, Indonesia, 27 March 2013 » :"We discussed how to build a global partnership ... for our development agenda....global ownership of a shared development agenda.... consulted with a range of stakeholders..... a renewed Global Partnership that enables a transformative, people-centered and planet-sensitive development agenda .... partnership of all stakeholders. ...in the context of sustainable development .... a single and coherent post-2015 development agenda .... social inclusion and environmental sustainability... Our approach... should be universally applicable while at the same time implementable at the national, sub-national, community and individual levels... strengthen global governance...." (etc.) (William Easterly, "This is not a satire", 28 March 2013 (http://nyudri.wordpress.com/2013/03/28/this-is-not-a- satire/).

[105] En ce sens: Corm (2010) p. 225, n. 2.

[106] Corm (2010) pp. 162-3.

[107] Harrison, G., 22 jan. 2016, "The purposes and powers of utopia" (www.opendemocracy.net).

[108] Babb, S. (2013) "The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor", *RIPE*, Vol. 20, No. 2.

par son affaiblissement, au point que le suffixe du "post" lui serait aujourd'hui applicable[109] et qu'il semblerait qu'aujourd'hui,

> "[N]obody defends any longer the Washington Consensus, and the neoliberal globalization. It is clear to all that while at macro level, globalization increased trade, finance and global growth, at microeconomic level it has been a disaster. The proponents of neoliberal globalization claimed that the growth would reach everyone in the planet. Instead, growth has been concentrating more and more in fewer and fewer hands."[110]

Cependant, au-delà du Consensus de Washington, limité à des réformes partielles d'ordre macro-économique, les initiatives successives des institutions mondiales et régionales dénotent un agenda centré sur la promotion de la compétitivité à l'échelle de la planète et portant sur la texture des marchés du travail et de la protection sociale, soit un

> "universal project aimed at maximising the level of competitivenesss throughout the global capitalist economy",

dont l'objectif sous-jacent serait la

> ""universal convergence on competitiveness" [...] the objective is that the disciplines of capitalist competitiveness, actively promoted and superintended by states, should be introduced and deeply embedded on a global scale".[111]

Un "certain esprit critique vis-à-vis de la rhétorique internationale" s'impose donc.[112] D'autant qu'elle a subi une inflation notable à la fin des années 1980, alors que l'ONU et ses institutions, attaquées par le Congrès américain, se rendaient à la nécessité de proclamer leur légitimité, d'améliorer leur image et, partant, de développer une communication restée indigente. Les idéologies institutionnelles s'exprimèrent donc dans une floraison de "mission statements", mélange de syncrétisme sur le fond et de relations publiques sur la forme, censé mieux faire connaître le propos et la nature de leurs activités.

Sous une forme réminiscente de la propagande "corporate" en usage dans le privé, ces documents reflétèrent plus ou moins heureusement les tropismes institutionnels des entités concernées, même si les slogans choisis - on pense au "Notre rêve : un monde sans pauvreté" de la Banque mondiale - pouvaient revêtir un mode publicitaire singulièrement éloigné d'une exigence d'information vérifiable. Le climat idéologique du post-communisme, propice à la diffusion du " langage fictif du néolibéralisme, déconnecté des réalités", prédisposait à un laxisme intellectuel autant que technicien, qu'on retrouvait dans une large part de la production onusienne, et notamment certains des "flagship reports" caractérisés par un verbiage entre langue de bois et pétitions de principes trop clairement inspirées par les nouveaux équilibres politiques. Ainsi a-t-on observé qu'

---

109 Ban, C. and Blyth, M. (2013) " The BRICs and the Washington Consensus: An introduction ", *RIPE*, Vol. 20, No. 2"; Gereffi, G. (2014) "Global value chains in a post-Washington Consensus world", *RIPE*, Vol. 21, No. 1.

110 Savio, R., "How Did We Arrive at This Chaos?", *IPS*, Jul 26 2016 (http://www.ipsnews.net/2016/07/how-did-we-arrive-at-this-chaos).

111 Cammack, P. (2009) "All Power to Global Capital!", *Papers in the Politics of Global Competitiveness*, No. 10, Manchester Metropolitan University, pp. 3, 15.

112 Interview de Gilbert Rist, *op. cit.*

"il existe un profil collectif des rédacteurs de ces grands rapports. Au fil des années, ils ont absorbé comme des éponges l'idéologie internationale. Ils distillent les valeurs dominantes comme la mondialisation et la libéralisation en les présentant comme des phénomènes naturels, alors que ce sont des constructions sociales. Et ces valeurs dominantes avancent camouflées : la lutte contre la pauvreté est censée donner une âme à la mondialisation. Là encore, le discours est tronqué. Ce sont les riches qui parlent du problème des pauvres, comme les Blancs parlaient d'un " problème noir " aux Etats-Unis dans les années 60. Ils s'excluent de la solution. Pour eux, ce sont les pauvres qui constituent le problème, jamais les riches.... Chaque mot compte pour distiller la pensée dominante. En plus, il faut prendre bien garde de n'égratigner personne puisque tout le monde doit se retrouver dans ces rapports. Mais ce n'est qu'un simulacre de texte constituant. C'est un sous-produit, un résultat de consensus mou. Ce qui [...] frappe aussi, c'est l'absence presque complète de réel questionnement. C'est comme si on devait simplement affirmer sans se poser de questions. Une sorte d'autisme. Il serait pourtant beaucoup plus riche de présenter, de soupeser toutes les approches possibles devant une question. "[113]

De là à conclure à un vide rhétorique généralisé du discours onusien, la tentation est grande, et les détracteurs de la diplomatie multilatérale ne manquent pas d'y succomber, [...] oubliant en toute mauvaise foi que la critique de ses vices cherche à les corriger, plutôt qu'à les accepter comme inhérents à sa démarche. Une vision moins pessimiste, quoique teintée d'idéalisme, préfère déceler dans les résultats de la "fabrique des idées" - d'aucuns diront du moulin à paroles d'une mécanique purement incantatoire - onusienne le succès d'une orientation déterminée. Ainsi un acteur de la préparation du Sommet social jugeait-il que "tout commence par l'idée et le discours et que les Conférences des Nations Unies, comme une allocution du Général de Gaulle ou une encyclique du pape, ont une valeur quand elles pèsent sur le langage, la pensée, les politiques et donc l'action". De ce point de vue, il est indéniable que, "à des degrés divers, les conférences mondiales (ont tenté) d'enrichir, de nuancer, de contester parfois, le discours à dominante économique qui a été le discours sur le développement et le progrès depuis la fin de la deuxième guerre mondiale et la décolonisation des années soixante".[114] Plaidoyer pro domo sans doute, mais non dépourvu d'exactitude.

De fait, un coup d'oeil rétrospectif révèle la validité des mises en garde et oppositions formulées dès les débuts de l'offensive libérale par nombre d'organes de la constellation onusienne. Contraintes certes par la phraséologie négociée dans leurs enceintes par les Etats occidentaux, Etats-Unis en tête, aux fins d'établir la primauté du tout-marché comme voie royale du développement, ces institutions ont persisté, au risque bien réel de perdre leur financement, à prévenir des dangers de la panacée de cette solution planétaire. Pour relayer leur message, elles ont trouvé, outre certains milieux académiques et quelques think-tanks du Nord et du Sud, un fort contingent d'organisations de la société civile, syndicats en tête.

Devant ce bloc critique, et objet de son attention, on trouve la masse de la production des institutions multilatérales pilotées par les pays occidentaux, soit les IFIs, l'OMC et l'OCDE. Le cas de cette dernière est sans doute le plus manifeste, s'agissant du gardien peut-être le plus "sourcilleux de l'orthodoxie néolibérale, notamment pour la flexibilité du travail, la rigueur budgétaire, la bonne gouvernance, [...] ou la protection et les garanties à accorder aux investissements étrangers".[115] Le G8 et le Forum de Davos se posent en fournisseurs à la fois et consommateurs des thématiques de ces dernières organisations. Quant au G20, ses communiqués ne se signalent guère par un appareil conceptuel et des recommandations

[113] *Ibid.*

[114] Baudot, J. (1996).

[115] Corm (2010) p. 186. La saga de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) avait illustré ce point.

distincts des précédents, se situant résolument "dans la ligne de l'orthodoxie globalisatrice" la plus conformiste.[116] Pour leur part, les suggestions novatrices du G24 n'ont, elles, jamais retenu sérieusement l'attention du G8.

A la question de l'idéologie est liée celle de la diffusion et du pouvoir des idées dans le système multilatéral. Les motivations de l'activisme des institutions internationales en matière de promotion des idées ne sont pas désintéressées puisqu'il s'agit pour elles de faire prévaloir leurs prescriptions. En même temps, il n'est pas douteux que “the power of ideas in the multilateral system is very much dependent on the power of those who promote them”[117]: l'avantage est ici aux institutions les plus puissantes.

Dans quelle mesure les mêmes croyances sont-elles partagées par l'ensemble des composantes du système ? Tout en reconnaissant que la bureaucratie internationale était "loin d'être totalement homogène", on a jugé que ses éléments les plus humanistes, ceux qui "tentent de donner un visage humain aux recettes du néo-libéralisme [...] se heurtent cependant, le plus souvent, à la dogmatique rigide qui leur est imposée par les échelons supérieurs de leur hiérarchie, dont les membres sont cooptés pour leur orthodoxie et leur soumission aux intérêts du pouvoir mondialisé".[118] On a jugé que

> " Most descriptions of the spread of neoliberal economic policies since the 1980s overlook the significant contribution of international organizations not only to the dissemination of these policies, but also to their making. The scholarship often regards international organizations as passive transmission belts that merely comply with the demands of their member-states. Scholars who do identify the constitutive role of international organizations consider them to be enthusiastic supporters of the neoliberal project."[119]

A cet égard, quelles que soient leurs utiles réalisations sociales ou humanitaires, des organismes tels le HCR, l'UNICEF ou l'OIT seraient de toutes les façons "pris dans l'idéologie néolibérale qui leur est imposée par les dirigeants des organes des Nations Unies, eux-mêmes sous haute influence des pays anciennement industrialisés".[120] L'intérêt de la remarque, du point de vue qui est ici le nôtre, est d'annuler toute distinction entre le centre du système, l'ONU elle-même, et ses satellites humanitaires et sociaux. Aucun dirigeant du système ne saurait en effet être nommé sans l'agrément des Etats-Unis, des principaux Etats européens et du Japon. Nul doute ainsi que les conditions de nomination des chefs d'agence suggèrent une inféodation aussi patente que dans le cas des institutions de Bretton Woods à un agenda avalisé par ces puissances : l'opposition de Washington à un second mandat du Secrétaire Général Boutros-Ghali démontre assez l'effectivité du pouvoir de veto.

Il serait pourtant excessif d'affirmer que toutes les idées exprimées par les organismes onusiens n'ont d'autre choix que de se couler dans le seul moule néolibéral. La lecture des

---

[116] Corm, (2010) pp. 200-1.

[117] McNeill, D. (2006) « The Diffusion of Ideas in Development Theory and Policy”, *Global Social Policy*, Vol. 6(3), p. 346. L'auteur ajoute: ", if their primary motivation is self-aggrandisement, control over the agenda, or accessing more funds, the result may be shoddy thinking, leading to poor policy. There is evidence here of a tendency that should be of concern to researchers: that the ideas which are most successful (*with regard to agenda setting, not necessarily resulting policies*) in the policy arena are not those that are most analytically rigorous but those that are most malleable, i.e those that can be interpreted to fit a variety of differing perspectives, achieving consensus by conveying different meanings to different audiences” (p. 348).

[118] Corm (2010) p. 182.

[119] Chorev, N. (2013) "Restructuring neoliberalism at the World Health Organization", *Review of International Political Economy*, Vol. 20, No. 4.

[120] Corm (2010) p. 182.

documents de l'OIT, de la CNUCED ou du HCHR - qu'ils émanent de leurs secrétariats ou des instances de décision - révèle souvent une méfiance vis-à-vis des mécanismes de marché et un plaidoyer corollaire pour le recours à des politiques publiques ambitieuses, au rebours de celles préconisées par la doxa libérale. Ceci dit, il n'est pas illégitime d'opérer un rapprochement entre le Rapport annuel sur le développement humain du PNUD et ceux du FMI et de la Banque, dans la mesure où tous s'inscrivent, en dépit d'orientations de contenu différentes, dans une logique orthodoxe de l'économie de marché (ordo-libérale).[121] C'est que l'ensemble des institutions du système ont subi plus ou moins subrepticement le glissement symptomatique du passage du "gouvernement par les lois" à la "gouvernance par les nombres"[122], alors-même qu'elles tentaient d'endiguer les conséquences de "l'essor du marché"[123] et de l'avènement du "marché total", sans pouvoir échapper néanmoins au formatage ambiant. Même dans les cas, comme celui de l'OMS, où l'agenda néolibéral devait rencontrer une résistance, l'expérience semble avoir montré que,

> "in the process of adapting to the emerging neoliberal regime, international bureaucracies actively restructured this regime in accordance with their own institutional cultures. Some neoliberal prescriptions were successfully transmitted, but others were transformed, with the result that the global regime was hardly monolithic and included elements that were introduced by the international bureaucracies themselves. In developing this argument, the paper identifies the adaptive strategies that allow international bureaucracies, in spite of their vulnerability to external forces, to incorporate their own organizational agendas into what has consequently become a more heterogeneous global neoliberal regime."[124]

C'est bien sur la base d'une floraison de paradigmes successifs que s'est érigé dès l'origine le multilatéralisme du social. Sa chronologie commence avec la "justice sociale" de l'OIT pour déboucher sur le "développement social" de l'ONU d'après-guerre et adopter en réaction à l'érosion des exigences sociales le "développement humain", le "travail décent", pour culminer – temporairement ? - avec le "développement humain durable". Un coup d'oeil à la "parade des paradigmes" s'impose.

3. Le multilatéralisme du social

A. Les acceptions du social

Telle qu'entendue par le multilatéralisme institutionnel, la sphère du social recouvre une série de problématiques. Juridiquement, celles-ci correspondent au contenu des articles 26 et 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et à celui du Pacte sur les droits économiques et sociaux (1976). Sur le plan conceptuel, elles s'incarnent dans les

[121] Ainsi que fait Corm (2010) pp. 183-4.
[122] Selon l'intitulé du cours 2013 du professeur Supiot au Collège de France.
[123] A. Lyon-Caen, *Dernière leçon*, Université de Nanterre, 14 mai 2013.
[124] Chorev, N. (2013) *op.cit*.

paradigmes aujourd'hui installés du "développement humain " et du "travail décent". Et les documents finaux adoptés par les grandes conférences, Sommet social de Copenhague compris, couvrent bien sûr à leur tour une grande variété de domaines d'ordre social. Sans oublier la thématique de l'environnement, indissolublement liée au social.[125] Enfin, les huit objectifs du millénaire pour le développement sont centrés sur la dimension sociale du développement (pauvreté, éducation, santé, égalité hommes-femmes, etc.), l'un d'entre eux étant aussi environnemental. La sémantique multilatérale ne fait pas de nette distinction entre le "social" et "l'humain", réunis par exemple dans le cadre des OMD : ainsi, "investir dans l'humain" en Afrique consiste, aux yeux des agences africaines et occidentales, à améliorer éducation, santé, sécurité alimentaire, égalité des sexes et autonomisation de la femme.[126] Les rapports de la CEA y ajoutent les thématiques de la pauvreté et des inégalités. Enfin, on sait que les organisations de la société civile, dans leur variété mondiale et nationale, couvrent l'entier du social à travers leur revendication d'un modèle économique équitable, déclinée dans des domaines divers, de la sécurité alimentaire aux questions fiscales en passant par l'éventail complet des droits de l'homme et au développement durable.[127]

On a décrit les politiques sociales comme consistant en

> "l'usage du pouvoir politique dans le but de supplanter, compléter ou modifier les opérations du système économique afin d'obtenir des résultats que le système économique n'atteindrait pas tout seul".[128]

Selon une autre définition classique, les politiques sociales sont une

> « invention nécessaire pour rendre gouvernable une société ayant opté pour un régime démocratique, dans le cadre d'un système économique libéral ; (et un) ensemble d'actions mises en œuvre progressivement par les pouvoirs publics pour parvenir à transformer les conditions de vie d'abord des ouvriers puis des salariés et éviter les explosions sociales, la désagrégation des liens sociaux.
> Ceci correspond dans leur ordre d'apparition,
> - aux politiques du travail (conditions de travail et relations collectives entre employeurs et salariés),
> - à la protection sociale (aide sociale, politique d'assurances puis de sécurité sociale, vieillesse, santé, famille, indemnisation du chômage),
> - aux politiques de la formation professionnelle et de l'emploi,
> - ainsi qu'aux différentes politiques dites transversales plus récentes : revenu minimum et politiques locales d'insertion qui lui sont liées, intégration des immigrés, politique de la ville. »[129]

Dans la définition de l'Office fédéral suisse des assurances sociales (OFAS), le concept de politique sociale couvre « toutes les dispositions et mesures qui visent à prévenir, supprimer ou atténuer les situations de détresse et les problèmes sociaux, au niveau individuel ou collectif, ou qui cherchent à favoriser le bien-être des groupes plus fragiles de la société".

---

[125] Sur la qualité de ce lien dans les débuts : Minet, G. (1975) "Les organisations professionnelles et la protection de l'environnement", *R.I.T.* (analyse des résultats d'une enquête commandée au BIT par le PNUE).
[126] OCDE/CEA (2012).
[127] Parmi d'innombrables exemples, voir pour la France la *Contribution du groupe de facilitation du Forum International des Plateformes d'ONG sur les enjeux de solidarité internationale* au G20 de Cannes, Novembre 2011 (www.coordinationsud.org).
[128] http://commonweb.unifr.ch/artsdean/pub/gestens/f/as/files/4665/18249_142133.pdf.
[129] Join-Lambert, M.-T. (1994) *Politiques sociales*, Première partie, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques & Dalloz.

Quant aux objectifs de la politique sociale, ils comprennent "la justice sociale (équité, égalité des chances), la sécurité sociale (protection contre les grands risques de l'existence), la paix sociale ; l'accroissement de la prospérité et la plus large participation à cette prospérité commune." Enfin, le champ de la politique sociale est ainsi conçu : "Au sens strict, la politique sociale désigne les mesures qui servent directement à lutter contre la pauvreté ou à la prévenir, en premier lieu les assurances sociales et l'aide sociale, ainsi que les autres prestations sous condition de ressources. Au sens large, d'autres domaines relèvent également de la politique sociale, tels que la politique du marché du travail et de l'emploi, la politique de la formation, de la santé, du logement ou encore la politique fiscale."[130]

Une autre classification usuelle fait apparaître cinq grands domaines fonctionnels de la politique sociale : sécurité sociale ; emploi et formation ; santé ; éducation ; et logement.[131]

> "conventionally, social policy has been seen as "non-economic" policy, dealing with "soft" areas like social welfare, health, shelter, education, culture, etc. Social policy has, therefore, been accorded only residual attention and resources, after the demands of economic policy, which is the preoccupation of most governments, have been satisfied. The need today is for a social policy which cuts across sectors and levels in the government and encompasses all aspects, economic and non-economic, of governance. The need is for a social policy which clearly posits, before the nation, the social objectives which must guide all governmental action and must take predominance over merely sectoral interests."[132]

Si souvent effectuée, l'observation selon laquelle il n'y pas de politique sociale efficace qui puisse opérer sur un mode isolé est certes un lieu commun, mais la difficulté à l'intégrer dans un cadre cohérent en fait un défi récurrent.[133]

Dans la nomenclature onusienne, le développement social comprend les domaines suivants : coopératives, emploi, famille, handicap, intégration sociale, jeunesse, pauvreté, populations indigènes, protection sociale, vieillissement, société civile.[134] Pareil catalogue, du type "attrape-tout", a l'inconvénient de dissimuler que la politique sociale est typiquement une question transversale, et d'en favoriser et légitimer une approche en catégories et silos, du type de certains traitements nationaux de la pauvreté.[135] D'autre part, on a justement fait remarquer que,

> « Si la coopération économique internationale existe de longue date, la coopération internationale en matière de développement social n'en est qu'à ses débuts. Le développement social a été généralement considéré comme relevant de la compétence nationale, le soutien de la communauté internationale étant apporté essentiellement sous forme d'aide, de renforcement des capacités et de coopération technique, et étant souvent subordonné à des thèmes tels que la bonne gouvernance, la démocratie et la prééminence du droit. »[136]

---

[130] http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00072/index.html?lang=fr.

[131] Rodgers, B.N. et al. (1979) *The Study of Social Policy: A Comparative Approach*, London: Allen & Unwin, pp. 23-30.

[132] Kothari, R. (1993) *Poverty, Human Consciousness and the Amnesia of Development*, London: Zed Books, p. 143.

[133] Par exemple: OCDE (1992) *New Orientations for Social Policy.*

[134] http://social.un.org/index/CommissionforSocialDevelopment/Mandate.aspx.

[135] Zoe Williams, "Such is the poverty of Tory ideas that they deny poverty even exists ", *Guardian*, Nov. 27, 2017.

[136] UNDESA, *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2003 - Vulnérabilité sociale : causes et enjeux* (A/58/153/Rev.1 ST/ESA/284) par. 371.

A travers l'Assemblée générale, l'ONU dispose cependant d'un corps de doctrine général sur la politique sociale et considère que les documents de Copenhague, vieux aujourd'hui de près d'un quart de siècle, « constituent le système de référence pour la promotion du développement social pour tous aux niveaux national et international »[137] Le développement social comporte quant à lui trois objectifs principaux liés entre eux, soit : l'élimination de la pauvreté ; le plein emploi productif et le travail décent ; et l'intégration sociale.[138] Mais d'autres expressions sont venues recouper, compléter, voire dupliquer quelquefois, celle du « développement social ».

Le "développement humain"

Le développement humain est défini comme

> "un processus d'élargissement des possibilités de choix des personnes [...] L'objectif ultime du développement n'est pas de créer davantage de richesses, ni d'atteindre un taux de croissance plus élevé, mais plutôt d'enrichir la gamme des choix offerts à chaque être humain. Le développement humain est centré sur la personne humaine [Il] est à la fois un processus et un résultat. Il concerne le processus par lequel les choix s'élargissent, mais aussi le résultat de ces choix élargis. En dernière analyse, le développement humain est développement du peuple (développement des ressources humaines), développement pour le peuple (répartition équitable des fruits du développement) et développement par le peuple (développement participatif). [Enfin,] il représente une approche holistique du développement. Il est solidement ancré dans les droits de la personne, présente des liens étroits avec la sécurité humaine et intègre à la fois l'égalité des sexes et la viabilité environnementale."[139]

Publication phare du PNUD depuis un quart de siècle, le RDH mondial a conféré au PNUD une aura et un rayonnement intellectuels notables, en même temps qu'il a suscité l'intérêt en tant qu'outil d'aide à l'élaboration des politiques publiques, d'ailleurs jugé capable par une évaluation récente d'être encore amélioré.[140] Dans un exemple trop typique de rivalité, le BIT avait d'abord négligé d'appuyer l'entreprise de Mahbub ul Haq.[141]

> "Dans la phase initiale, lorsque le RDH n'était encore qu'un nouveau venu sur le marché des idées, les efforts de mobilisation visaient le grand public, il s'agissait de sensibiliser les esprits. Avec le temps, le rapport mûrissant et gagnant en autorité, l'activité a naturellement davantage cherché à mobiliser la réflexion politique, c'est-à-dire à influer sur la formulation des politiques."[142]

L'indice de développement humain (IDH), initialement très controversé, est censé saisir les trois dimensions fondamentales de ce dernier pour toute personne, soit, à tous les niveaux du développement, "de pouvoir vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des savoirs et

---

[137] Résolution 73/141. *Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale* (2018) Préambule, par. 2.
[138] *Ibid.,* Préambule, par. 18.
[139] Conseil d'administration du PNUD, Session annuelle 2015, *Réponse de l'administration à l'évaluation de la contribution des rapports régionaux et mondiaux du développement humain au processus d'élaboration des politiques publiques*, DP/2015/18, par. 1-5.
[140] *Ibid.,* Recommandation de l'évaluation 4, p. 9/11.
[141] L'architecte du projet n'avait pas manqué d'ironiser, dans une conversation avec l'auteur, sur le changement d'attitude intervenu par la suite...
[142] Conseil d'administration du PNUD, *supra*, par. 22 b).

d'accéder aux ressources nécessaires à un niveau de vie décent. En l'absence de ces trois éléments essentiels, de nombreux autres demeureront inaccessibles."[143]

Le "développement humain durable"

La généalogie du concept remonte à la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement, suivie du rapport Brundtland de 1987 qui popularise le terme[144], et du Sommet sur le développement durable de Johannesburg en 2002. En 1995, les dirigeants réunis au Sommet de Copenhague avaient clamé leur conviction que "le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement constituent des éléments interdépendants et qui se renforcent mutuellement dans le processus de développement durable, qui est le cadre de nos efforts pour assurer à tous une vie meilleure".[145] De fait, c'est alors qu'est validé le paradigme du "développement social durable et centré sur l'être humain"[146].

La "sécurité humaine"

Le concept de "sécurité commune" introduit en 1982 par la Commission Palme[147] incorporait le double objectif de

> "- enable socially equitable and environmentally sound employment, and ensure the right to development and social justice; [et de]
>
> - promote and fully guarantee respect for human rights including labour rights, women's rights civil and political rights, indigenous rights, social and cultural rights – right to food, right to housing, to safe drinking water and sewage treatment, to education and to universally accessible not for profit health care system".

Bien sûr, l'expression n'offre aucune nouveauté en elle-même, sa vertu consistant à retrouver la liaison ancienne entre paix et prospérité, présente dans le Traité de Versailles à travers la Constitution de l'OIT, ainsi qu'à réactualiser le slogan de la "freedom from want" de la Charte atlantique, qui mentionnait le désir

> "to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field, with the object of securing for all improved labour standards, economic advancement, and social security".[148]

Le *Rapport sur le développement humain* de 1994 reprenait par exemple à son compte la qualification du chômage comme menace à la sécurité, et une Commission sur la sécurité

---

[143] *Id*., par. 8.

[144] Le rapport *Our Common Future* de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987) contient la définition classique du développement durable, soit : "development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". Voir: http://www.sd-commission.org.uk/pages/history_sd.html.

[145] Déclaration de Copenhague, par. 4.

[146] "sustainable people-centered development".

[147] *Common Security, A Programme for Disarmament*, The Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme, London: Pan Books, 1982.

[148] *The Atlantic Charter*, US President and UK Prime Minister – endorsed by 10 others at Inter-Allied Council on September 29th, 1941(Morton, p. 150).

humaine devait réfléchir dans des termes similaires sur le concept au début du millénaire.[149] On se souvient aussi que la notion de sécurité économique, qui avait été avancée par le président Gorbachev dans les derniers temps de l'Union soviétique, a d'anciens antécédents, datant au moins du lendemain de la crise de 1929.[150]

Un *Cadre de coopération pour l'application de la sécurité humaine à l'échelle du système* a été élaboré par un Groupe de travail interinstitutions sur la sécurité humaine pour offrir des recommandations pratiques expliquant comment tirer parti de l'approche de la sécurité humaine dans des domaines couvrant notamment la mise en œuvre du *Programme 2030.*[151] La popularisation d'un concept pourtant aussi flou doit beaucoup à la nécessité de développer des paradigmes capables d'unifier le système autour d'une doctrine partagée : ainsi la notion de sécurité humaine aurait-elle donné

> "un nouveau souffle à de nombreuses institutions et programmes onusiens en leur permettant de présenter leurs missions sous des habits neufs, en les encourageant à élargir leur mandat ou en ciblant mieux leurs missions. Dans l'ensemble, c'est une orientation commune que (la notion) semble avoir offerte : tenter de réconcilier sécurité, développement durable et droits de l'homme dans les différentes missions des institutions spécialisées [...] en revanche, la question de savoir si une définition de référence aussi large a ordonné les pratiques ou plutôt favorisé leurs chevauchements demeure posée".[152]

Le travail décent

Développé par le BIT à partir de 1999, la notion de travail décent a d'emblée revêtu le caractère d'un slogan doublé d'un concept, lui-même habillage d'une clarification des programmes de l'agence. Le contenu du concept n'offre aucune nouveauté par rapport aux programmes conçus jusque-là par l'Organisation. Sa seule originalité est d'ordre cosmétique, à travers une présentation résolument simultanée des champs d'activité, supposée révélatrice d'une nouvelle conscience de la nécessité de leur bonne articulation. Son inventeur a souhaité le présenter comme « une vision qui souligne le caractère indissociable de quatre éléments essentiels : un objectif universel, l'emploi productif, une double condition, le respect des travailleurs et la protection sociale, et une méthode de réalisation du dialogue social ».[153]

A l'oreille anglo-saxonne, la substitution du mot "work" à celui de "labour" avait l'avantage de remplacer un terme au lourd bagage historique par un autre à la résonance

---

[149] Jolly, p. 641; Human Security Commission (Ogata-Sen) (2003) *Human Security Now: Protecting and Empowering People; La sécurité humaine maintenant,* Paris: Presses de Sciences Po; Somavia, J. (1999) *People's Security, Globalizing Social Progress*; UNESCO (2009) *La Sécurité humaine: approches et défis*. Aussi: Gasper D. and Gómez O.A., "Human Security – Twenty Years On", 16 Dec. 2014 (http://hdr.undp.org/fr/content/human-security-%E2%80%93-twenty-years); Hampson, F.O., Penny, C.K., "Human Security", in Weiss and Daws, pp. 552-3; Colonomos, A. (2014) *La Politique des oracles*, Albin Michel ; Paris, R. (2001) « Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security,* 26 2.

[150] Stuart Chase (1932) *Prosperity Fact or Myth?*, p. 182.

[151] UN-HSU (2015) *Framework for Cooperation for the system-wide application of Human Security* (http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/final_ffc_paper_-_september_2015.pdf); Fonds des Nations Unies pour la sécurité humaine (2015) *La sécurité humaine en théorie et en pratique*.

[152] Devin et Smouts (2011) p.190.

[153] J. Somavia, Intervention au Conseil Economique et Social, 12 décembre 2001.

concrète et politiquement plus inoffensif [154]. De son côté, "decent" faisait appel à un fonds humaniste et moral capable de rassembler des forces de couleurs diverses.[155] Il reste que l'expression n'a pas manqué d'être jugée "étrange", "a typical product, perhaps, of an international institution - in this case, the ILO - quite far removed from the way ordinary people use language".[156] Selon l'OIT,

> "Le travail décent résume les aspirations des êtres humains au travail. Il regroupe l'accès à un travail productif et convenablement rémunéré, la sécurité sur le lieu de travail et la protection sociale pour les familles, de meilleures perspectives de développement personnel et d'insertion sociale, la liberté pour les individus d'exprimer leurs revendications, de s'organiser et de participer aux décisions qui affectent leur vie, et l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes."[157]

En 2008, la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable entérinait l'Agenda pour le travail décent et recommandait aux États Membres "d'établir, si nécessaire avec l'assistance du BIT, des indicateurs ou statistiques appropriés permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés". La même année, après qu'une réunion d'experts tripartite se soit penchée sur la définition d'indicateurs du travail décent et que la Conférence internationale des statisticiens du travail les ait adoptés, le BIT lançait l'expérimentation de la nouvelle approche dans une série de pays pilotes.[158]

L'expression a été largement reprise, au sein du système d'abord, et au-delà par nombre d'organisations de la société civile.[159] L'OIT souligne que le travail décent "est devenu un objectif universel et a été intégré dans de grandes déclarations des droits de l'homme, des résolutions de l'ONU et des documents finaux de grandes conférences". Sans craindre l'anachronisme, elle énumère en tête de ces exemples l'Article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, avant de poursuivre la liste des documents qui font usage du terme, soit le Sommet mondial pour le développement social (1995), le Document final du sommet mondial de 2005, le segment de haut niveau de l'ECOSOC (2006), la Seconde décennie des Nations Unies pour l'éradication de la pauvreté (2008-2017), la Conférence sur le développement durable (2011) et le Programme des Nations Unies de développement durable pour 2030 (2015). L'internationale syndicale CSI célèbre depuis 2008 une Journée mondiale de mobilisation pour le travail décent.[160]

---

[154] On se souviendra du slogan conservateur de la campagne Thatcher, concocté par le publicitaire Saatchi: "Labour doesn't work". Le consultant britannique auquel l'auteur avait fait appel en 1996 déjà pour remodeler la communication du BIT lui avait immédiatement suggéré de passer au mot "work", pour cause de ringardise du mot "labour".

[155] Standing (2008) a revendiqué la paternité du terme.

[156] Martin B. and Cradden, C., " Securing decent work for all: time for a new approach?", *Public World*, October 2011.

[157] http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm.

[158] Voir par exemple: ILO (2009) *Decent York Country Profile - Brazil*. Sur les résultats de l'entreprise: BIT (mars 2014) *Bilan du programme de mesure du travail décent de l'OIT, Indicateurs du travail décent et profils nationaux du travail décent* (http://www.ilo.org/integration/themes/mdw/lang--fr/index.htm); aussi : http://www.ilo.org/integration/themes/dw_mainstreaming/lang--fr/index.htm.

[159] Ainsi Oxfam déclare-t-il partager "une vision de « l'emploi décent », où chacun personne en mesure de travailler peut générer un revenu stable et adapté, où tous et toutes sont protégés de l'exploitation et sont en sécurité grâce à des droits du travail adéquats et où, avec le temps, ils sont en mesure de progresser et d'obtenir un emploi mieux rémunéré". Poinasamy, K. (2011), «When Work Won't Pay: In-work poverty in the UK», Oxford: Oxfam, p. 7 (http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications).

[160] https://www.ituc-csi.org/le-7-octobre-journee-mondiale-pour-20560.

Indéniablement, le vocable s'est donc imposé, tandis que le concept a fait progressivement depuis vingt ans l'objet de raffinements techniques - avec notamment un débat sur l'opportunité de construire des indicateurs à son propos -, ainsi que de gloses diverses de la part tant des praticiens que du milieu académique.[161] Certains l'ont contrasté, sans présager en rien de la valeur de ses prescriptions, avec la clarté des messages de la Banque mondiale, dont le simplisme s'est avéré efficace en comparaison d'un concept jugé complexe. Ils semblent pourtant être démentis par l'indéniable succès sémantique de la formule.w

Citons enfin pour clore ce catalogue sommaire des idées admises la notion centenaire de "cohésion sociale", présente dans la Déclaration et le Plan d'action du Sommet social de 1995 mais remis récemment en circulation par l'Union européenne, la Banque, l'OCDE et le G20, dans un propos qui a pu inquiéter dans la mesure où elle traduirait un penchant à la préférer à celui d'inégalité.[162]

Concluant cette section, on soulignera bien sûr l'évidence, à savoir le risque rarement évité de la mutation de paradigmes utiles en idéologies organisationnelles impensées, au péril d'une utilisation abusive ou conformiste d'approches intellectuelles toujours susceptibles de manipulation.

B. La justice sociale d'un siècle à l'autre

Le contraste est saisissant entre les postulats au principe des objectifs et activités des OI, tels qu'ils furent définis au moment de leur création, et le climat dans lequel ils ont dû dérouler leur application dès les années quatre-vingt.

Un point de départ utile, car particulièrement appuyé dans son esprit quasi-messianique, pour évaluer le chemin ainsi parcouru, est fourni par la prolifique production d'un juriste également protagoniste d'une OI, l'OIT. C.W. Jenks, par une multitude d'écrits tant académiques que professionnels, s'était fait l'apôtre de la justice sociale comme pièce maîtresse du multilatéralisme onusien. En cela certes, il poursuivait l'oeuvre de ses prédécesseurs au BIT - singulièrement la vision de son premier responsable, le légendaire Albert Thomas -, mais dans une nouvelle perspective de systématisation, peu surprenante chez un juriste aussi accompli. On a d'ailleurs cru pouvoir affirmer que l'OIT était seule des organisations multilatérales à porter cette valeur :

> « l'accent que l'OIT a mis sur ce concept et le succès même de ses efforts semblent (…) faire peser sur elle une responsabilité particulière à l'heure de la mondialisation. Bien davantage que d'autres organisations internationales dont la compétence couvre des questions sociales connexes - au premier rang desquelles l'ONU -, l'OIT s'est identifiée à ce concept. Et, en

[161] La bibliographie est surabondante. Citons seulement ici : Ghai, D. (2002). *Decent Work: Universality and Diversity.* Geneva: ILO; Rodgers, G. (2002). "Decent work as a goal for the global economy"; Evans, J., and Gibb, E. (2009). *Moving from Precarious Employment to Decent Work,* Geneva: ILO; Di Ruggiero, E. et al. (2015) « Competing conceptualizations of decent work at the intersection of health, social and economic discourses", *Soc. Sci. Med.,* Vol. 133.

[162] Voir: "Social Cohesion – there's a lot more to it than the OECD version", *oxfamblogs.org*, January 10th, 2012; Boisard, P. (2008) "La cohésion sociale à l'heure de la mondialisation", *Droit social*, No. 12; Ocampo, J.A. (2006) *Market, Social Cohesion, and Democracy*, DESA Working Paper No. 9.

> raison de ses connotations « dérangeantes » (pour reprendre l'expression de Jenks), il est douteux que l'on cherche à lui disputer cet encombrant flambeau. » [163]

De fait, à la question de savoir si la justice sociale constitue une valeur programmatique de l'ensemble du système, on ne peut répondre sans ambages par l'affirmative sans préciser que seul son « pôle social » y souscrit plus ou moins explicitement - la triade IFI-OMC n'y étant pas acquise. Le dernier Secrétaire général de l'ONU lançait :

> « Travaillons ensemble pour équilibrer l'économie mondiale et forger un nouveau contrat social pour le XXIe siècle. Traçons une voie nouvelle pour le développement, une voie qui conduira à une plus grande justice sociale et à la réalisation de nos aspirations pour l'avenir ».[164]

Et l''Assemblée générale a bien adopté une résolution sur la "Journée mondiale de la justice sociale", célébrée pour la première fois en février 2009, fondée sur la reconnaissance que

> "la quête de la justice sociale pour tous est au cœur de la mission mondiale des Nations Unies en faveur du développement et de la dignité humaine (...) l'adoption de la Déclaration de l'Organisation internationale du Travail sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (n'étant) qu'une illustration récente de l'attachement du système des Nations Unies à la justice sociale."[165]

La consultation du site du département UNDESA ne laisse d'ailleurs aucun doute à cet égard.[166] Elle répertorie notamment la Résolution de l'Assemblée générale sur la Déclaration de l'OIT[167] , et une série de textes sur la "Réalisation de la justice sociale" et "La justice sociale dans un monde ouvert". Quant à l'agence dont le mandat est fondé sur le concept-même de la justice sociale, l'OIT, elle n'a jamais cessé de proclamer la permanence de sa validité, prenant d'ailleurs le soin de la réaffirmer solennellement dans le contexte de la mondialisation.[168] C'est à l'aune de cette valeur qu'elle est censée jouer le rôle de "conscience sociale" du système qui lui est rituellement reconnu et qui inspire la réflexion selon laquelle la question à se poser au temps d'aujourd'hui "n'est pas celle de la dimension sociale de la mondialisation, mais celle de la dimension économique et financière de la justice sociale."[169]

Si l'on se penche sur les analyses des pays du Sud, les risques d'explosion sociale, le manque de perspectives d'emploi pour les jeunes ont tôt été soulignés par ceux-ci comme un danger universel, affectant les pays du Nord. Les conséquences sociales et politiques de l'ajustement ont valu à la décennie quatre-vingt le qualificatif de "lost decade for development".[170] L'incapacité du marché à répondre à lui seul aux tensions nécessite, outre des filets de sécurité ("social safety nets"), une approche sociale générale, élargie à l'ensemble

---

[163] Sur les rapports entre justice sociale et développement social : Maupain, F., "Conclusions générales: justice sociale, tripartisme et constructivisme (278)", in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law. Consulted online on 28 July 2019 <http://dx.doi.org.ezpaarse.univ-paris1.fr/10.1163/1875-8096_pplrdc_ej.9789041113962.201_396.6>

[164] Ban Ki-moon, 20 février 2012.

[165] http://www.un.org/fr/events/socialjusticeday/index.shtml.

[166] http://social.un.org/index/CommissionforSocialDevelopment/ProgrammeofWork.aspx.

[167] A/RES/63/199.

[168] Voir: Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable; BIT ( ) *L'OIT et la quête de justice sociale*; BIT (2011) "Qu'est-ce que la justice sociale," Fiche d'information; www.ilo.org/justicesociale.

[169] Supiot, A. (2010) *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total,* Paris : Seuil, 174 (citant le Conseiller juridique du BIT Maupain).

[170] *The Challenge to the South*, p. 61 sq.

des populations: il s'agit de combiner "an abiding concern with social justice [...] with the pursuit of economic efficiency", mais seul un " commitment to social justice" pourra autoriser le succès de l'effort de développement.[171]

Témoigne de l'actualité politique du social l'appel à "réactiver la diplomatie mondiale plutôt que de s'installer frileusement dans des diplomaties de club ou de connivence" dans la perspective de la construction d'une coopération de type inclusif inspirée par l'opinion qu'il " serait grand temps pour les puissances les mieux installées de songer à amorcer une vraie politique de protection sociale mondiale." [172] En France, le défunt Haut Conseil de la coopération internationale avait jugé nécessaire la définition d'un "nouveau contrat social global" reposant sur, outre les valeurs de la démocratie, de la légitimité des politiques publiques fondées sur les biens publics mondiaux et de la sauvegarde des droits des générations futures, sur celle de

> "[L]a justice sociale, qui suppose de passer par la convergence des revenus, pour des raisons de légitimité politique comme d'efficacité économique. En particulier, une organisation de plus en plus globale du dialogue social est nécessaire, qui aille plus loin que la seule défense des droits fondamentaux de l'Homme au travail."[173]

Mais la défense de la justice sociale est au rebours de la doctrine ultralibérale telle qu'incarnée par le binôme Hayek/Thatcher : dans "Le Mirage de la justice sociale", cette dernière est qualifiée d'« inepte incantation », d'« illusion anthropologique », d'« absurdité ontologique » et, "pénétrée de ces idées, Margaret Thatcher [ira] jusqu'à dire : « La société n'existe pas."[174]

Au coeur de la stratégie des Etats-Unis pour l'après-guerre froide figurait la promotion du libre marché par "l'alliance globale des démocraties" : selon leur leader, *primus inter pares* de cette alliance,

> "the greatest contribution we can make to world prosperity is the continued advocacy of the magic of the marketplace - the simple and proven truth that economic development is the outgrowth of economic freedom just as economic freedom is the inseparable twin of political freedom and democratic government".[175]

Devant l'échec du système socialiste, le retrait de l'Etat et la dérégulation s'imposent partout sur la surface du globe, au Sud, à l'Est comme à l'Ouest, au nom de la liberté - une antienne qui semble alors avoir l'Histoire de son côté.[176] La logique sociale de la compétitivité s'impose.[177]

Quelque trente ans plus tard, la réflexion conduit pourtant à affirmer que

---

[171] *Ibid.*, pp. 80, 211, 275.

[172] Badie, B. : "Les crises syrienne et libyenne risquent de prendre en otage la diplomatie française en 2012" Compte rendu | LEMONDE.FR | 12.07.11

[173] Haut Conseil de la coopération internationale (2002) *Gouvernance démocratique et coopération internationale*, p. 70.

[174] Brosio, C. (2012) "Margaret Thatcher en héritage", *Le spectacle du monde*, mars.

[175] Address by the President of the United States, R.W. Reagan, to the 41st session of the G.A., Press Release USUN 92-(86), September 22, 1986, p. 7.

[176] Ainsi: President Bush, "Freedom and World Prosperity", Department of State, Current Policy No. 1210, 27 September 1989; et *National Security Strategy of the United States*, The White House, March 1990, p. 1.

[177] Coutrot, T. et al. (2012) *En finir avec la compétitivité*, Attac/Fondation Copernic (http://www.fondation-copernic.org/IMG/pdf/En_finir_avec_la_competitivite-2.pdf).

"la justice sociale n'est pas un luxe auquel il faut renoncer à cause de la crise. Au contraire : reconstruire la justice sociale tout en répondant à la crise environnementale est LE seul moyen d'en sortir. La justice sociale n'est pas une récompense de la réussite économique, elle en est la condition."[178]

L'accent, sinon nouveau du moins renouvelé, porté sur l'accroissement des inégalités dans un régime de mondialisation vient vivifier l'aspiration à la justice sociale[179], qui donne des signes d'une nouvelle actualité. [180]L'élaboration onusienne du concept vient alors la conforter et démontrer que la nécessité d'un "ordre juste" sur le modèle kantien n'est jamais absente du discours multilatéral.

L'application de la notion « reconceptualisée » de contrat social a été récemment proposée dans le contexte de la prévention des conflits à travers la reconnaissance de leurs causes – une redécouverte de la maxime de la Constitution de l'OIT : pauvreté et paix -, suscitant l'attention du PNUD, de la Banque et de l'OCDE.[181] Présentée par le Secrétaire Général et le Président de la Banque comme « un élément d'un partenariat bien plus large et un premier pas vers un travail conjoint pour répondre aux immenses défis de notre temps », une récente étude conjointe sur la prévention des conflits émanant des deux institutions « gouvernées par des mandats différents et complémentaires », est justifiée par le fait qu'elles partagent un engagement, fondé sur les ODD, pour la question et « reconnaissent avoir « des avantages comparatifs séparés » dans ce domaine, ainsi que « des rôles et responsabilités différentes dans l'architecture internationale. » Certains des messages-clé de l'étude méritent d'être cités comme illustrations d'un langage, peu novateur mais symptomatique d'un consensus sur l'usage nécessaire de la politique sociale, en particulier devant la menace de voir des groupes sociaux se « mobiliser autour de doléances liées à l'exclusion ». Ainsi :

« Pour tous les pays, répondre aux inégalités et à l'exclusion, en rendant les institutions plus inclusives et en s'assurant que les stratégies de développement tiennent compte des risques, est essentiel pour prévenir l'érosion du tissu social qui peut se transformer en crises (…) Prévenir la violence requiert de s'écarter des politiques économiques et sociales traditionnelles, quand les risques augmentent ou sont élevés. Cela nécessite aussi la recherche de solutions inclusives, à travers le dialogue, des politiques macro-économiques adaptées, une réforme institutionnelle des fonctions essentielles de l'Etat et des politiques de redistribution (…) Une prise de décision inclusive est essentielle au maintien de la paix à tous les niveaux, comme le sont les politiques répondant aux aspirations économiques, sociales et politiques. »[182]

C. L'économique et le social

[178] http://www.nouvelledonne.fr/dou-vient-la-crise (consulté 25/8/2014).

[179] Thématique familière aux organisations onusiennes, la somme de contributions sur les inégalités a grandi prodigieusement dans les derniers vingt ans pour atteindre le pic contemporain. Jolly, R., "Inequality: a historical issue within the United Nations System", in *World Social Science Report 2016*, pp. 118-9 (http://www.worldsocialscience.org); voir aussi le Social Progress Index (http://www.socialprogressimperative.org).

[180] Supiot (2015) « Quelle justice sociale au XXième siècle ? »

[181] Voir : https://theglobalobservatory.org/2018/01/does-key-to-sustaining-peace-lie-in-resilient-social-contracts/; http://www.socialcontractsforpeace.org

[182] Nations Unies et Banque mondiale (2018) "Chemins pour la paix : Approches inclusives pour la prévention des conflits violents." Résumé exécutif (*Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*) pp. 2-3, 6.

La distinction entre indicateurs économiques et sociaux a été qualifiée d'artificielle et trompeuse à la fois:

> "artificielle, car la plupart des indicateurs sont mixtes", à preuve le produit intérieur par tête d'un côté, essentiellement économique mais révélateur de l'état de la population, et, à l'inverse, les indices du chômage, certes fondamentalement sociaux mais indiscutablement d'intérêt économique; mais également trompeuse, "car elle participe de la croyance qu'il existe d'une part un "univers économique" et d'autre part un "univers social", par nature sinon antagonistes, du moins entre lesquels des arbitrages et des réconciliations d'objectifs doivent intervenir". Or, "dans le monde réel, il n'y a pas davantage d'opposition entre objectifs économiques, d'une part, et objectifs sociaux d'autre part, qu'il n'y a d'opposition entre objectifs appartenant à chacune de ces catégories".[183]

Jamais satisfaisante, la définition d'une frontière entre sphères économique et sociale est riche de conséquences sur le plan institutionnel, comme en témoignent les variations des portefeuilles gouvernementaux à l'échelon national, tantôt scindant, tantôt fusionnant l'une et l'autre. Le fait est que

> « most problems in economic regulation are both complex in their intrinsic character and wide ranging in their social and economic consequences. It is thus rare for an issue to be "obviously" in a particular domain (…) The very process of issue definition will itself be heavily influenced by different national conceptions as to the legitimate exercise of regulatory power. As this process of defining or "labelling" an issue develops, the policy network to which it is appropriate may become evident".[184]

Il faut être en même temps conscient dans ce contexte de ce que,

> "where an issue is identified as technical, it is commonly consigned for resolution to a very different organizational network from that concerned with resolving "political" issues held to involve questions of principle. The separation can be crucial in determining who controls the regulatory process".[185]

Le type de relation souhaitable entre l'économique et le social peut être clairement formulé, et l'a été en effet dans le cadre d'une réflexion sur l'avenir de "l'Etat social", lié

> "à une intégration véritable du social et de l'économique, et non pas, comme c'est généralement le cas jusqu'à présent, dans une juxtaposition des deux types de préoccupations (...) l'Etat social ne peut se penser que comme un Etat global (...) Le social ne peut être, durablement, à côté de l'économique ; pour être viable, il doit imprégner l'ensemble de nos activités qu'il doit transcender." [186]

Dans tous les cas, c'est bien la séparation artificielle entre deux domaines parfaitement connexes qui est dénoncée à travers l'agenda de l'intégration des politiques, puisque

> "the basic rationale for integrated policies is that the traditional dichotomy between economic and social policies is an inadequate basis for solving the major social and economic problems in the current era of globalization. This dichotomy (...) has often led to sub-optimal policy choices. For instance, it has contributed to the relative neglect of a serious prior analysis of the

[183] Jean Mouly, ancien conseiller économique du Directeur général du BIT, "Note sur les indicateurs sociaux", 14 octobre 1987.
[184] Hancher and Moran (1989) p. 293.
[185] *Ibid*., p. 293.
[186] Mouly, J. (1986) "Le social et l'économique : conflit ou convergence?", *R.I.T.*, Vol. 125, N° 3, pp. 389, 392.

> social impact of economic policies in spheres such as macroeconomic stabilization, structural adjustment, and the transition to a market economy. This has resulted not only in inflicting excessively high social costs but also in sowing the seeds for the failure of the economic policies themselves through the social conflict and political instability that has been generated".[187]

De fait, les exemples sont nombreux "where the prevailing approach of giving primacy to economic policies on the assumption that distributional and other social goals can be dealt with subsequently has proved to be illusory".[188] L'un de ces exemples a trait à la dérégulation du marché de travail quand elle s'effectue sans envisager les effets positifs des interventions sur ce marché en termes de productivité, d'emploi, de sécurité et de distribution du revenu, ainsi que d'élimination des rapports d'exploitation dans le travail. A l'inverse, la politique sociale « n'est pas une espèce d'ajout ou de correctif à la marge. C'est la convergence de tous les moyens de la politique économique vers plus de justice et d'aménités ».[189] Mais on a relevé la menace « d'une détermination purement « gestionnaire » du contrat social qui deviendrait subordonné à l'économique » et dans laquelle « le progrès économique et le progrès social seraient dissociés et entreraient dans une relation d'arbitrage ».[190]

Le plaidoyer pour une approche intégrée, où facteurs économiques et non-économiques sont traités simultanément, s'appuie sur un argument d'efficacité qui met en avant les avantages de la complémentarité et de la cohérence pour réduire les risques de concurrence conflictuelle, soumise aux purs rapports de force, entre les objectifs économiques, sociaux et politiques. Pareille approche entraîne des conséquences du point de vue de sa traduction institutionnelle, posant la question de l'adéquation à l'exigence d'intégration de la configuration gouvernementale, tant domestique qu'internationale.

On remarque dans les pays en développement au début des années 1980 une évolution de la conception de la politique sociale

> "as peripheral, residual and primarily concerned with reacting to the imperatives and ill-effects of externally-determined economic and social change, to one which virtually equates social policy with social development".[191]

Dans cette nouvelle optique, les politiques sociales dans ces pays ont la distribution des ressources pour objet, de sorte que les distinguer d'autres politiques devient

> "essentially arbitrary, as the concerns of social policy touch all areas of activity. In particular, earlier discussions have demonstrated the impossibility of considering social policies in isolation from economic policies".[192]

Mais ces constatations, loin de valoir pour le seul monde en développement, revêtent une validité universelle, comme le démontreront les décennies suivantes et leur cortège à l'échelle mondiale de démembrements de la politique sociale en application du Consensus de Washington et des préceptes néo-libéraux. Devant pareille dynamique, cause et corollaire de

[187] UN Commission for Social Development, 40th session (11-21 February 2002) "Integration of social and economic policy - Background paper submitted by ILO", p. 1.
[188] *Ibid.,* p. 2.
[189] Uri, P. « Désembourber l'Europe », *Politique internationale*, N° 2, Hiver 1978/1979, p. 182.
[190] Fitoussi, J.-P. et Rosanvallon, P. (1996) *Le nouvel âge des inégalités*, Paris : Seuil, p. 217.
[191] MacPherson, S. (1982) *Social Policy in the Third World*, Wheatsheaf, p. 184.
[192] *Ibid.*, p. 185.

l'effritement de l'Etat providence, la nécessité politique d'une revalidation de la légitimité des politiques sociales s'est manifestée sur le plan de la rhétorique multilatérale, mais n'a pas sorti ses effets sur celui de la conduite des politiques, restée asservie à la mise en oeuvre des principes d'ajustement structurel, jugés de plus en plus synonymes d'un avenir de "tiers-mondialisation de la planète".[193]

Au début des années 1970, l'ONU, sous l'influence d'un groupe d'experts présidé par Gunnar Myrdal, s'était montrée pionnière de l'idée que la planification sociale ne saurait constituer une activité séparée de la planification économique. La vision d'une "approche unifiée", entérinée par l'Assemblée générale et véhiculée par un type d'"économiste pourvu d'une conscience sociale", anima alors les travaux du BIT - avec la stratégie des "besoins essentiels" - comme ceux de la Banque - la "redistribution avec la croissance". Elle était également inspirée par la conviction que

> "social problems cannot de understood properly if viewed only from the disciplinary perspective of the economist nor will the application of conventional economic measures, which require an adequate rate of return on social expenditure, necessarily offer the best solutions".[194]

Si souvent énoncée, l'observation selon laquelle il n'y pas de politique sociale efficace qui puisse opérer sur un mode isolé est certes un lieu commun, mais la difficulté à l'intégrer dans un cadre cohérent en fait un défi récurrent.[195] Les organes intergouvernementaux ont eu l'occasion de se pencher spécifiquement sur le sujet, à travers notamment les travaux de la Commission du développement social et les *Rapports sur la situation sociale dans le monde* que le Secrétariat publie depuis 1952.

A titre d'exemple, un document tel que la stratégie européenne de coopération avec le Bangladesh[196] permet de vérifier le contenu concret des orientations sociales dans le contexte actuel de l'aide au développement. Présentée comme recherchant l'équilibre entre un appui à la croissance économique et un traitement direct de l'exclusion et de la pauvreté, cette stratégie comporte trois domaines prioritaires de coopération : le "développement humain et social", spécialement l'éducation, formation professionnelle comprise ; la "bonne gouvernance et les droits de l'homme"; et le développement économique et commercial, en vue de

> "enhance competitiveness and the investment climate by supporting measures that improve the legal and institutional framework and the policy framework for trade and private sector development, while taking full account of the social dimension of globalisation."

Cet exemple illustre le clair propos de concilier objectifs économiques et sociaux, en faisant explicitement référence au double paradigme du développement humain et du travail décent[197]: la croissance en tant que moteur du développement, mais dans le souci de combattre l'exclusion et de favoriser le respect des droits de l'homme, y compris dans le domaine du

---

[193] Conte, B. (2013) *La Tiers-mondialisation de la planète*, Presses universitaires de Bordeaux.

[194] Hardiman, M. and Midgley, J. (1982) *The Social Dimensions of Development*, Wiley, p. 21.

[195] Par exemple: OCDE (1992) *New Orientations for Social Policy.*

[196] *Bangladesh-European Community Country Strategy Paper for the period 2007-2013* (http://eeas.europa.eu/bangladesh/csp/csp_07_13_en.pdf) et (http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/bangladesh/bangladesh_en.htm)

[197] *Ibid*., 1: " Our strategy seeks to strike a balance between social and economic development commitments. While we seek to support economic growth and contribute towards the country's integration in the world market, it is increasingly patent that growth alone is not enough – this is a clear message, for example, from the 2005 UN Human Development Report - and we must also deal directly with the issues of exclusion and poverty with a clear focus on achieving the MDGs".

travail.[198] Dans le même sens, les indicateurs de succès pour la politique commerciale font place au social à côté de la compétitivité, puisqu'ils comprennent l'amélioration des conditions de travail et des salaires, ainsi qu'une meilleure observation par le secteur privé des normes sociales comme environnementales. Pour leur part, les indicateurs relatifs à la promotion des droits de l'homme incluent la "réduction significative" des pires formes de travail des enfants et un respect amélioré des droits des travailleurs. Quant à l'amélioration de la productivité des PME, elle est recherchée à travers tant la formation des travailleurs que le plein respect des normes fondamentales du travail et de meilleures conditions de travail. Avec des interventions en matière de santé et d'éducation, l'attention portée à l'emploi et au travail décent dans le contexte de réduction de la pauvreté et de développement social sont notables, comme l'est dans l'ensemble de la stratégie la préoccupation d'assurer un équilibre entre visions économique et sociale. L'exemple de ce document typique suggère donc qu'on est ici au-delà de la langue de bois, même si les résultats de la stratégie peuvent bien rester en-deçà des attentes.[199]

La dégradation du parallélisme entre progrès économique et social s'est observée en Europe. Alors que, jusqu'au "milieu des années 1990, il existait une corrélation très étroite entre le niveau de développement économique et celui du développement social", un changement allait se faire ensuite sentir :

> "Le relâchement de la corrélation entre l'économie et les dépenses sociales donne une indication sur la capacité ou la volonté de certains États de gagner des avantages concurrentiels en offrant un système de sécurité sociale moins développé. De telles tendances peuvent être perçues comme le début d'une spirale négative dans la mesure où c'est le système des États concurrents qui dicte les règles."[200]

D. La "dimension sociale"

Appliqué au multilatéralisme onusien, le vocabulaire de la "dimension sociale" pourrait faire oublier que, contrairement au cas de la construction européenne, le social est intrinsèque et inhérent au premier, et ce depuis les temps de la SDN et de l'OIT. Chez lui, il ne s'agit pas d'une dimension d'abord extérieure puis ajoutée, ou plaquée, sur une union d'Etats dont le but originel consiste à développer un marché économique intérieur. Il n'est donc pas nécessaire d'arracher un consensus sur les objectifs sociaux contenus dans la Charte des Nations Unies : celle-ci a ancré le social dans le propos du multilatéralisme. Alors que la preuve de l'absence d'un tel consensus durable est historiquement apportée à l'échelle

[198] Id., 22: "Our support for growth as the main engine of development will be informed by the need to combat exclusion and ensure respect for human rights, including labour standards and decent work opportunities."
[199] comme démontré par la tragédie d'avril 2013 à Savar, qui devait provoquer une menace de la Commission européenne de retirer les avantages commerciaux octroyés au Bangladesh si le pays n'améliorait pas les conditions de sécurité au travail (http://www.euractiv.fr/developpement/lue-presse-le-bangladesh-a-appliquer-les-normes-internationales-du-travail-2-18994.html).
[200] Busch, K., " Comment avancer vers une meilleure cohérence sociale en Europe", Octobre 2009 (www.fesparis.org): la méthode ouverte de coordination a ainsi été jugée comme incapable de servir de rempart contre le dumping social et garantir ce parallélisme dans l'UE, "des concepts réglementaires plus profonds au niveau européen [s'avérant nécessaires] pour éviter les effets négatifs du système des Etats concurrents sur les Etats-providence de l'UE et mettre en conformité les progrès économique et social".

européenne[201], l'appareil normatif multilatéral incarne la sophistication progressive du mandat social à l'échelle mondiale.

Concernant la "politique de la dimension sociale", les études de sociologie politique ont renseigné sur l'attachement des personnels en charge d'un portefeuille social à leur mission, au point de constituer de véritables groupes d'intérêt internes capables de faire preuve d'une dose importante d'autonomie, une caractéristique qu'on retrouve au sein des institutions régionales comme la Commission européenne avec sa DG V[202] ou les départements "sociaux" des secrétariats des communautés régionales africaines - qui ont su faire preuve d'une ténacité remarquable pour faire avancer puis approuver politiquement des initiatives délicates dans leur domaine.

Pourquoi "réguler" la mondialisation ? Selon l'ancien Commissaire européen au commerce et Directeur de l'OMC, "lutter contre l'injustice dont la mondialisation est porteuse, en éloigner les risques, implique un parti pris d'organisation politique : une politique de la globalisation", et de poursuivre : "au centre de cette politique: la question sociale, puisque cette question est désormais mondiale".[203] Le risque d'un déréglement pernicieux a suffisamment commencé de s'installer pour qu'un banquier central fasse appel au retour d'un capitalisme "inclusif", empreint d'une saine modération, antithèse du fondamentalisme du marché "pur" – celui du mythique "rugged individualism" -, coupable d'avoir directement contribué à la crise financière et dont le radicalisme doctrinaire – la foi aveugle dans le marché - prépare la propre destruction.[204] L'antagonisme entre les intérêts des travailleurs et ceux des marchés est cru, et la

> " solution is easy to envisage – but distasteful to mainstream politics. It means generous welfare benefits, strong unions with institutional bargaining arrangements and less globalisation: less offshoring, less outsourcing, less temporary work. Who won't like it? The financial markets, which have, over these past 20 years, destroyed the kind of companies that used to offer decent pay and stable jobs."[205]

Car c'est bien la dimension politique qui se trouve quasi-traditionnellement évacuée du discours onusien. La dilution des acquis du cycle des grandes conférences des années quatre-vingt-dix dans le programme des ODM a illustré la faillite des négociations à manifester une approche politique de la globalisation.[206] Un traitement politique implique la sortie de la fausse conscience caractéristique de la méthode

> "The current focus on eliminating extreme poverty has to be truly transformed into a frame of achieving justice in which extreme poverty is a manifestation of acute injustice and not a problem in itself."[207]

---

[201] Voir: Kowalsky, W. (2013) "What Can The Social Dimension Mean In Times Of Austerity?", *Social Europe Journal*, May 17.
[202] Ainsi: Springer, B. (1992) *The Social Dimension of 1992, Europe Faces a New EC*, Greenwood Press, pp. 59-60.
[203] Lamy, P. (2014) *Quand la France s'éveillera*, Paris : Odile Jacob, p. 47.
[204] "Inclusive capitalism: creating a sense of the systemic", *Keynote speech by Mark Carney, Governor of the Bank of England, on 27 May 2014 (*http://www.inclusivecapitalism.org/mark-carney-governor-bank-england).
[205] Paul Mason, *The Guardian*, 9 November 2014, "Are low-paid, outraged workers ready to fight back?" (http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/09/low-paid-outraged-workers-ready-fight-back).
[206] Behar, A., *Post-2015 and the Poison Threads – Shift the Gaze*, development dialogue paper no.9, 2014, p. 1.
[207] Behar, *ibid.*, p. 2.

Maîtriser la mondialisation et traiter la question sociale impliquent donc de savoir dompter l'ultralibéralisme originel du couple Reagan-Thatcher ennemi de la régulation, que ni les libéraux ni les sociaux-démocrates ne se sont montrés capables de juguler jusqu'ici. Malgré les transformations du monde intervenues depuis sa disparition, le fondamentalisme néo-libéral continue largement de dominer, engendrant une dynamique destructive caractérisée par des effets d'expulsion des classes pauvres et moyennes de l'ordre économique et social[208]:

> "the fundamental frame of local (i.e. national) and global policy and political discourse around the world has largely revolved around the fulcrum of 'Thatcherism' and neoliberalism. Unfortunately, this discourse is hegemonic and reflects the dictum so often used during Margaret Thatcher's time; 'there is no alternative'."[209]

La résilience, devant les crises, les échecs et la critique intellectuelle, de la doxa économique néolibérale depuis les années quatre-vingt [210] témoigne de la vigueur des intérêts qui mobilisent cette dynamique et de la puissance des institutions qui la portent. Il y a longtemps qu'on réclame que les nations riches reconnaissent que le Washington Consensus, "which assumes that free markets will bring about economic convergence, is mistaken".[211]

Depuis peu, cependant, certains croient pouvoir noter un croissant déclin d'influence du néolibéralisme, qui leur fait conclure que

> "We are witnessing the end of the neoliberal era. It is not dead, but it is in its early death throes, just as the social-democratic era was during the 1970s."[212]

De fait, la visibilité devenue aveuglante des inégalités, diagnostiquées autant par l'élite économiste que par les politiques et l'opinion, s'arrange mal de la vision d'une globalisation généreuse. Aux Etats-Unis notamment, l'impéritie des politiques à gérer le passage à une économie post-industrielle[213] a débouché sur la remise en cause de la libéralisation des échanges.

Que des structures à vocation mondiale s'inscrivent en faux contre un phénomène qu'elles sont supposées incarner autant que maîtriser serait bien surprenant. Aussi bien le système onusien entretient-il une vision qu'on doit dire ambivalente de la mondialisation. Au centre, le Secrétariat joue la carte d'un phénomène qui autoriserait l'ouverture aux acteurs non-étatiques, marchands et non marchands, agrandissant par-là l'espace diplomatique au-delà du carcan westphalien. Les agences, quant à elles, ainsi que les fonds et programmes, optent d'emblée pour "l'humanisation" d'un processus dont le succès-même serait compromis faute d'y injecter une "dimension sociale". Les institutions financières et l'OMC, enfin, perçues

---

[208] Interview de S. Sassen, "Le capitalisme est entré dans une logique de destruction", *Le Monde*, 26 avril 2014, à l'occasion de la publication de son *Expulsions, Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard UP.
[209] Behar, *op. cit.*
[210] Schmidt, V.A. and Thatcher, M. (eds.) (2013) *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge (notamment Chap. 8: Martin, C.J., "Neo-liberalism and the working class hero: from organized to flexible labour markets". Schmidt, V. and Thatcher, M. (2013) "Why are Neo-liberal ideas so resilient?", 24 October (http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4500&title=Why+are+Neo-liberal+ideas+so+resilient%3f+).
[211] Scott, B.R. (2001) "The Great Divide in the Global Village", *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 1, p. 161.
[212] Jacques, M. (2016) "The death of neoliberalism and the crisis in western politics" (https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/21/death-of-neoliberalism-crisis-in-western-politics).
[213] Fukuyama, F. "American Political Decay or Renewal? The Meaning of the 2016 Election" (https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/american-political-decay-or-renewal).

comme porteuses des péchés de la mondialisation, ne font rien, au-delà d'une rhétorique de façade, pour démentir une réputation construite en effet sur l'application des préceptes fondateurs du marché universel. Quant aux appels répétés à instaurer une mondialisation équitable, ils n'ont trouvé qu'un écho limité.

On verra que la situation de blocage prévalant dans le cadre onusien a entraîné un déplacement de la demande de cohérence politique vers les structures en G, l'image du multilatéralisme onusien sortant fortement détériorée du contexte de crise contemporain, avec une perte de confiance certaine dans sa capacité à faire face de concert aux défis enchevêtrés de l'économie globalisée.

La critique n'a cessé d'enfler, même si elle a pris soin de reconnaître le plus souvent les avantages inhérents à l'ouverture des économies. Le sentiment s'est fait graduellement jour de l'impact délétère d'un phénomène délibérément laissé à lui-même pour cause de démission de la sphère politique, coupable d'une sous-estimation concomitante des risques sociaux entraînés par le processus. On peut écrire à la mi-2016 que

> "[a]s the world reels from the Brexit shock, it is dawning on economists and policymakers that they severely underestimated the political fragility of the current form of globalization [...]This backlash was predictable. Some economists [...] did warn about the consequences of pushing economic globalization beyond the boundaries of institutions that regulate, stabilize, and legitimize markets. Hyper-globalization in trade and finance, intended to create seamlessly integrated world markets, tore domestic societies apart [...] As an emerging new establishment consensus grudgingly concedes, globalization accentuates class divisions between those who have the skills and resources to take advantage of global markets and those who don't."[214]

La fiscalité optimisée des firmes multinationales révèle aujourd'hui crûment son impact, conduisant à contempler enfin

> " an intensifying debate on the distribution of the gains from globalisation. [...] The resultant "race to the bottom" is an important reason why capital (and higher-skilled, also mobile wage-earners) have reaped most if not all the gains, while most workers have been left out or seen declines in living standards. The tax burden is shifted onto "immobile" factors, especially labour and the ability of national governments to finance compensatory measures (welfare benefits, active labour market policies) to offset the losses caused to some by globalisation has been constrained."[215]

Mais nous savons qu'en fait, ce ne sont pas seulement "quelques économistes", mais bien d'innombrables acteurs économiques et sociaux, "mondialistes" et "altermondialistes" confondus, qui alertent depuis deux décennies au moins sur les ravages de la phase contemporaine de la mondialisation.

Que la mondialisation soit en elle-même problématique, ou bien plutôt la manière dont elle est gérée, c'est là un débat que les institutions mondiales ont donc tranché plus ou moins explicitement. Certes, pour tout observateur, il n'est pas douteux que

---

[214] Rodrik, D. (2016) "The Abdication of the Left", Jul. 11 (https://www.project-syndicate.org/commentary/anti-globalization-backlash-from-right-by-dani-rodrik-2016-07). Aussi: " The consensus crumbles - The economists who foresaw the backlash against globalisation", *Economist*, Jul. 2, 2016 (http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21701501-economists-who-foresaw-backlash-against-globalisation-consensus).

[215] Watt, A. (2016) "Taxing US Companies In Europe: Take A Big Bite Of Apple", Aug. 30. (https://www.socialeurope.eu/2016/08/taxing-us-companies-in-europe-take-a-big-bite-of-apple).

> "the belief system of multinational capital - minimal regulation, a messianic belief in markets, the primacy of low inflation and budget discipline over all other economic variables - has found an echo in the multilateral institutions".[216]

... Mais il s'agit là d'un bloc seulement du multilatéralisme institutionnel, les IFI, vecteurs historiques de l'application du credo néolibéral. Le reste de la famille souscrirait volontiers à une position aussi habilement ambigüe que celle qui maintient que le

> "socialisme français ne peut se réduire ni à la social-démocratie allemande ni au blairisme. Nous sommes pour un Etat stratège, régulateur et nous ne croyons pas un seul instant à une mondialisation heureuse. Il faut au contraire mener la confrontation dans la mondialisation".[217]

Que le "syndrome de la globalisation" entraîne une redistribution de la pauvreté sur la planète et dans chaque pays et conduise à accroître les inégalités est bien observé dès le début des années quatre-vingt-dix, alors que l'édition 1992 du Rapport sur le développement humain s'attaque à mesurer l'étendue du fossé entre riches et pauvres. Au seuil du millénaire[218], il est clair pour beaucoup que la

> "Globalization [...] does not merely affect governance; it is affected by governance; Frequent financial crises of the magnitude of the crisis of 1997-99 could lead to popular movements to limit interdependence and to a reversal of economic globalization. Chaotic uncertainty is too high a price for most people to pay for somewhat higher levels of prosperity. Unless some of its aspects can be effectively governed, globalization may be unsustainable in its current form."[219]

L'incapacité politique de l'UE à mettre en oeuvre les mécanismes postulés par la théorie économique pour compenser les perdants de la globalisation, c'est-à-dire à effectuer une certaine redistribution en leur faveur, est vue comme au principe du succès du Brexit

> "The problem of the European Union today is that, instead of helping those who suffer from globalization, it has set up policies that hurt these people even more. It is no surprise that the losers revolt. If the EU continues with austerity and structural reforms, revolt will spread and will take the form of attempts to exit the Union. It is time the European Union takes the side of the losers of globalization instead of pushing for policies that mainly benefit the winners."[220]

Quinze ans plus tard, la preuve paraît faite que,

> "in the long run, global free trade may be [...] to the greater good of all. But in the short and even medium run, in any developed country, it is to the greater pain of many for the greater gain of a few".[221]

---

[216] Elliott, L. (2000) "Multilateral thinking", *The Guardian*, Nov. 29.

[217] "Le Guen : "Le vieux logiciel socialiste n'attire plus"", *Le Monde*, 22 octobre 2014, p. 10.

[218] Ainsi: Mittelman, J. (2000) *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton U.P.

[219] Keohane, R.O. and Nye Jr, J.S. (2000) "Globalization: What's New, What's Not? (And So What?), *Foreign Policy*, Spring, p. 113. Aussi: Nissanke, M. and Thorbecke, E. (2007) "Linking Globalization to Poverty", UNU Policy Brief N° 2.

[220] de Grauwe, P. (2016) " The EU Should Take The Side Of The Losers Of Globalization", July 4 (https://www.socialeurope.eu/2016/07/eu-take-side-losers-globalization).

[221] Kelly, M. (2001) "Ghost Towns Mark Globalization's Path", *International Herald Tribune*, April 26.

Adepte au maniement des relations publiques, l'administrateur du PNUD assénait en 2001 au public indien que la

> "globalization's honeymoon is over. From Davos to Delhi there is growing agreement among plutocrats and protestors alike that while more open markets and freer trade have generated unprecedented wealth, the benefits have so far been very unevenly distributed".[222]

En conséquence, son Programme devait tendre à offrir une vision alternative de la globalisation. Certes, celle-ci ne mettrait pas en question "the critical role of trade and open markets in stimulating overall economic growth", mais elle élargirait "the debate on how the process can and should be better managed and much more inclusive".[223]

Les perdants de la mondialisation se sont faits de plus en plus nombreux, sans que soient adoptées les mesures qui leur auraient permis d'affronter leur sort. Aussi, quinze ans après son opus « *Globalization and its Discontents* », Stiglitz peut constater en 2016 que l'opinion occidentale a rejoint l'opposition à la mondialisation dans sa version néolibérale dure, apportant la preuve que

> "If globalization is to benefit most members of society, strong social protection measures must be in place. The Scandinavians figured this out long ago; it was part of the social contract that maintained an open society - open to globalization and changes in technology."

En l'absence de politiques sociales, la réalité des inégalités domestiques croissantes s'est imposée, l'injustice économique étant à présent documentée à l'envi.[224] Aussi est-il temps, selon le même Stiglitz, de cesser de faire le "choix de l'inégalité" et de

> "rewrite the rules—to curb the runaway flow of wealth to the top one percent, to restore security and opportunity for the middle class, and to foster stronger growth rooted in broadly shared prosperity".[225]

Dans pareil contexte, les "welfare societies" scandinaves sont naturellement citées en exemple, y compris au cours de la campagne présidentielle de 2016 aux Etats-Unis, du simple fait que,

> "with higher employment and lower inequality, challenges to the social contract itself are far more rare than they are elsewhere – particularly the US."[226]

Tout comme d'ailleurs la social-démocratie contemporaine, le système onusien n'a jusqu'ici pas fait la preuve qu'il pouvait proposer une alternative cohérente aux formules adversaires du néolibéralisme et du keynésianisme - le règne de la première étant

---

[222] Malloch-Brown, M. (2001) "Need to make globalization more inclusive, equitable", *Times of India*, Feb. 13.

[223] Malloch-Brown, M., "The New UNDP: Leading the UN's fight against poverty", Statement by UNDP Administrator to OECD/DAC, Paris, 18 January 2001.

[224] Récemment par exemple: Milanovic, B. (2016) *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Belknap Press. Aussi: globalinequality (http://glineq.blogspot.fr).

[225] Stiglitz, J.E. (2015) *Rewriting the Rules of the American Economy, An Agenda for Growth and Shared Prosperity* (http://www.josephstiglitz.com).

[226] Lidegaard, B. (2016) " Hillary Clinton and the Scandinavian-American Dream", July 25 (https://www.project-syndicate.org/commentary/scandinavian-welfare-economies-success-by-bo-lidegaard-2016-07).

décrédibilisé, tandis que la seconde paraît peu compatible avec tous les préceptes du développement durable.[227]

L'avènement de l'ère de l'austérité en Europe a naturellement renforcé la critique, contenue par exemple dans la dénonciation de l'« ordre de la dette »[228], qui relève que l'Etat endetté contemporain - la Grèce en l'occurrence -

> "fait défaut sur les promesses qu'il a souscrites auprès de sa population, qu'il y a un défaut sur la dette sociale permanent, mais les choses ne sont jamais présentées ainsi. Il y a un intérêt à ce que la morale ne soit que du côté du règlement de la dette et non du côté des engagements de politique publique. Il existe cependant une politique publique de la dette. On peut donc voir l'État comme divisé, il y a un État social et un État financier, qui sont en contradiction. Une fraction de l'État domine l'autre, et c'est l'État financier qui domine l'État social."[229]

Le déclin des fondations sociales de l'Europe, longtemps objets d'admiration ailleurs sur la planète, est aujourd'hui trop clair : le démantèlement des modèles nationaux de relations sociales et leur mise en concurrence s'accordent mal avec l'objectif de progrès social inscrit dans le Traité de Rome.[230] Les espoirs mis il y a vingt ans dans une Europe championne de la « cohésion économique et sociale »[231] paraissent aujourd'hui avoir été vains, à en juger par la décrédibilisation du projet européen pour cause de négligence de la solidarité sociale qui était censée lui être consubstantielle, et capable d'orienter la mondialisation dans un sens bénéfique à tous.

Pour avoir une histoire déjà longue, la conscience de la défaillance du cadre mondial de la coopération s'est sans doute accrue dans les temps récents, avec la reconnaissance généralisée de son état de blocage. L'accroissement de la coopération institutionnelle internationale pendant les trois décennies suivant l'après-guerre a en effet finalement engendré une situation où le réseau d'organisations et de normes ainsi bâti s'avère impuissant à maîtriser l'approfondissement de la globalisation, ce alors-même que l'interdépendance paraît bien exiger une nouvelle montée en puissance de la coopération. Des quatre dynamiques identifiées comme raisons de ce blocage, l'une concerne la prolifération institutionnelle avec son cortège de contradictions et de doublons dans les mandats, porteuse d'une confusion nuisible à l'exercice de l'autorité publique.[232]

PREMIERE PARTIE - L'ETAT DU SYSTEME

[227] Monbiot, G. (2016) " Neoliberalism's ideology problem", *Guardian*, April 15. (https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot).

[228] Lemoine, B. (2016) *L'Ordre de la dette,* La Découverte.

[229] "Dette publique : "C'est l'État financier qui domine l'État social"", *Le Point.fr*, 22/03/2016.

[230] Grozelier, *op. cit.*

[231] Vignon, J., « La cohésion économique et sociale - Une source de sens pour l'Europe ? », in Laïdi, Z. (1998) *Géopolitique du sens*, Paris : Desclée de Brouwer.

[232] L'apparition des émergents, les BRICS, la complexification de problèmes affectant l'espace des politiques nationales et la résistance des institutions internationales au changement sont couramment citées comme de telles dynamiques expliquant le blocage de la coopération *:* Hale, T., Held, D. and Young, K. (2013) *Gridlock : Why Global Cooperation is Failing When We Need it Most,* et (2017) *Beyond Gridlock.*

TITRE I – LA NATURE DU SYSTEME

"…The United Nations resembles Gaudi's cathedral, the Sagrada Familia. It is half-built, it has great achievements to its name, but its parts are not connected and there are new threats to its foundations. Millions of people need its sanctuary and protection. History will frown on those who do not build."[233]

Chapitre 1 - L'orbite onusien

Les compte-rendus et descriptions de la configuration de l'univers onusien abondent. Remarquable est l'unanimité des analyses. Sans vouloir verser dans l'anthologie, les plus saillantes d'entre elles aident à saisir les nuances qui président depuis l'adoption de la Charte à la compréhension de la construction de San Francisco.

Alors que 'système' ou 'famille' sont des métaphores qui suggèrent que le groupe des institutions reliées à l'ONU obéit à une logique commune, d'autres, telles que « galaxie » ou « conglomérat » donnent plutôt l'image d'un ensemble lâche. A la liste de telles images, celle d'"archipel" a été récemment ajoutée, ainsi que la notion d'une gouvernance d'un type "gazeux", par rapport à celle d'une gouvernance respectivement "solide " au plan national et "liquide" au plan européen.[234]

Idéalement, « dans une famille d'organisations, les tâches sont divisées et chaque organisation joue un rôle au sein de l'unité plus large formée par la famille ».[235] S'agissant des Nations Unies, le sens de la famille n'a pas toujours prévalu[236], et il faut vérifier si le terme de 'système' n'est pas un malentendu. Dans leur structure présente, ce dernier ne décrit pas une entité sous une direction unique, mais bien une réalité polycentrique dans laquelle 'chaque composant a sa propre identité constitutionnelle, fonctionnelle, administrative et budgétaire'[237]: "ne convient-il pas de considérer chaque organisation internationale comme un système juridique fermé, comme une "monade" leibnitzienne?", s'interrogeait Paul Reuter.[238] De là une frustration permanente depuis le centre théorique, toujours à la peine quand il s'agit d'orienter les composantes de la galaxie, et la constatation jamais démentie que

> "Every Secretary-General has found that this diffuse and competitive system is virtually impossible to coordinate, and extremely difficult to bring together to deal with emergencies or to focus on larger global problems".[239]

---

[233] "United Nations: weak leaders wanted. To save his legacy Ban Ki-moon must refresh his top team with people who understand the UN's founding principles", Editorial, *guardian.co.uk*, 14 August 2011.

[234] Dejammet, A. et Lamy, P. (2013) "L'OMC entre deux mondes", *Revue des Deux Mondes*, avril.

[235] Schermers and Blokker (1995) *International Institutional Law* (3rd ed.), p. 1056.

[236] On a pu écrire que la famille des Nations Unies "rappelle plus souvent celle des Atrides que celle des ménages heureux" : Oechslin, J.-J. (1977) "La crise du tripartisme à l'OIT", *Droit social*, No. 12, p. 482. Dans le même sens: Bastid, p. 75.

[237] (1987) *Réflexions sur l'avenir de la coopération multilatérale: Perspectives de l'OIT*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 73ème session, p. 15.

[238] Reuter, P. (1960) "Les organes subsidiaires des organisations internationales", , *in Hommage d'une génération de juristes au président Basdevant*, Paris : Pedone, p. 419.

[239] Urqhart, B. (1990) "The United Nations and its Discontents", *New York Review of Books*, March 15, p. 11.

Le Larousse donne la définition suivante d'un système : « combinaison d'éléments réunis de manière à former un ensemble ». Et, si l'on cherche au mot « ensemble », on trouve « réunion d'éléments formant un tout que l'on considère en lui-même » … mais l'on découvre aussi, dans une autre acception : « unité résultant du concours harmonieux des diverses parties d'un tout » ! C'est ici que le bât blesse s'agissant de l'ensemble onusien… Pour expliciter la signification d'un « système » dans une perspective juridique, un juriste convoque plusieurs de ses pairs pour conclure que leurs définitions s'accordent

> « généralement sur le fait qu'un système n'est pas seulement un ensemble de relations ou d'opérations permettant techniquement la réalisation de certaines activités humaines, ou encore des mécanismes divers permettant l'articulation d'activités plus ou moins liées entre elles. Un système est un peu plus que cela ; il suppose une certaine organisation ».[240]

Dans une définition dite « molle »[241], le terme de « système » renverrait selon une terminologie qui évoque le « machin » gaullien, à « tout truc un peu composite et encore innommé auquel il faut trouver une qualification moins triviale ».[242]

L'ONU constitue-t-elle un véritable « système » ? A cette question, qui implique de se souvenir que "unlike the League, the United Nations system was, in its original conception, a full-fledged experiment in the application of the functional theory to international affairs"[243], les réponses ont peu varié, qui convergent pour répondre par la négative. « Si l'on prend le mot « système » au sens rigoureux du terme, c'est-à-dire un ensemble d'éléments liés par des interactions de telle sorte que toute modification d'un élément entraîne une modification de certains autres, l'ensemble ainsi constitué n'est pas un système »[244]. L'absence de "réelle unification et coordination" dans le fonctionnement de l'ONU et de ses satellites empêche, "sauf abus de langage" de déduire de ce qu'ils partagent "sans nul doute les mêmes buts et principes" qu'ils forment ensemble "autre chose qu'une nébuleuse dont les éléments entretiennent entre eux des rapports assez lâches, parfois partiellement coordonnés mais jamais réellement subordonnés".[245] L'organigramme officiel véhiculerait donc une image "fausse" de l'architecture onusienne.[246]

Aussi le système peut-il bien être décrit comme une « loose confederacy with the United Nations Organization at the hub".[247] Le langage de la Cour internationale de Justice n'est guère plus affirmatif, qui dispose que la Charte avait "jeté les bases d'un "système" tendant à organiser la coopération internationale de façon cohérente par le rattachement à [l'ONU], dotée de compétences de portée générale, de diverses organisations autonomes et complémentaires, dotées de compétences sectorielles".[248] Certes, Virally avait proposé une vision mesurée, selon laquelle « les différentes Institutions spécialisées ont été conçues sous le signe de la complémentarité et non pas sous celui de la concurrence. C'est pourquoi on peut

[240] Thouvenin (2011) pp. 16-17 (citant Abi-Saab, Braillard, Ost et Van de Kerchove). Thouvenin parle de l' « introuvable » système monétaire et financier international.
[241] Thouvenin (2011) p. 16.
[242] Combacau, J. (1986) p. 85.
[243] Claude (1983) p. 393.
[244] Smouts (1995), pp. 78-9, repris in Devin et Smouts (2011), p. 43.
[245] Eisemann, P.M., "Peut-on parler d'un "système" des Nations Unies ?", in Chemain, R. et Pellet, A. (2006), p. 77.
[246] Devin et Smouts, p. 41.
[247] UN/DPI (1986) *United Nations, Image and Reality*, p. 15.
[248] CIJ Rec. 1996, 80, §26 : description destinée à justifier une certaine utilisation du principe de spécialité, elle-même critiquée par l'opinion dissidente du juge Weeramantry (voir Eisemann, *supra* n. 208, pp. 71-73).

les considérer comme formant un ensemble cohérent ». [249] Mais c'était pour ajouter aussitôt qu'un certain esprit de compétition ne pouvait guère être absent de leurs relations… Il jugeait pourtant « trompeuse » l'image d'une « nébuleuse » pour caractériser le système, préférant y voir « une structure solaire, c'est-à-dire un centre chargé de la régulation de l'ensemble et dont la force d'attraction se fait nettement sentir sur les autres éléments du système, quel que soit leur volonté d'indépendance ». [250]A quarante ans de distance, la « force d'attraction » est sans doute présente, mais la notion d'un centre régulateur ne laisse pas de pécher par un optimisme que les faits n'ont pas justifié - le statut de quasi -"souveraineté" des agences n'ayant guère été entamé.[251] Si l'on a pu dire que la Charte "permet d'instaurer un véritable système intégré mais ne l'établit pas directement"[252], force est de constater qu'à ce jour les Nations Unies persistent à former un ensemble sans vraie cohérence, justifiant mal la qualification de système - l'exactitude obligeant à le caractériser plutôt comme un "non-système", voire de parler d'un "mythe du système des Nations Unies"[253]. Ou, si l'on préfère, au moins par commodité comme on fera ici, conserver l'emploi du terme "système", on admettra que tout système, pour être cohérent, doit « ne contenir aucune contradiction, ouverte ou implicite »[254], et l'on parlera alors d'un vice d'incohérence.

Le polycentrisme a tout en effet du casse-tête, que Virally avait d'ailleurs parfaitement cerné : « par la force des choses, la coexistence d'Organisations sectorielles et d'une Organisation générale au même niveau […] entraîne une superposition de compétences. La présence de l'ONU au centre du système favorise, au moins en principe, la solution des problèmes de coordination par des arrangements appropriés » - et pourtant, « en réalité, le fait que, dans de nombreux domaines, les objectifs poursuivis intéressent plusieurs secteurs à la fois impose que l'on aille au-delà de la coordination, pour réaliser une véritable *intégration* des activités sectorielles au service d'une *stratégie unique* ». Le diagnostic est ici posé de la manière la plus claire, et le défi parfaitement identifié. Et l'observation de 1974 vaut malheureusement toujours quarante ans plus tard :

> « Les moyens juridiques de cette intégration, qui suppose une analyse beaucoup plus fine des fonctions et une révision de la façon dont elles sont actuellement conçues, comme indépendantes les unes des autres (ce qui entraîne la totale indépendance des organisations qui en ont la charge les unes vis-à-vis des autres), *restent encore à inventer* ». [255]

Organisé sur le mode féodal en quoi est venu à s'incarner concrètement le fonctionnalisme théorique, le système n'a pas à ce jour subi la transformation radicale à quoi est subordonnée la satisfaction de l'objectif d'intégration, par ailleurs reconnue de toutes parts et rhétoriquement comme indispensable à son bon fonctionnement. La formule de la compartimentalisation institutionnelle retenue en 1945 pouvait déjà susciter le doute à l'orée des années cinquante, avant que la décennie soixante-dix vienne mettre en relief son inadaptation vis-à-vis des grandes thématiques globales faisant alors leur apparition :

> "Until the early 1970s the UN system reflected a pre-eminently sectoral approach to the problems of the world. In future the international system will have to respond increasingly to

[249] Virally (1972) *L'Organisation mondiale*, p. 67.
[250] Ibid., p. 75.
[251] L'expression est de Bastid, S. (1981) p. 75.
[252] Eisemann, *supra*, pp. 74-75.
[253] Righter (1995) p. 46.
[254] Rosat, J.J. préface à Boghossian, P. (2009) *La peur du savoir*, Agone.
[255] Virally, M. (1974), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale » in Virally, M. (1990) *Le droit international en devenir*, Paris : PUF, p. 284 (mes italiques).

> global problems and challenges which will require new kinds of leadership. The UN system could not be blamed for being sectoral when the world was perceived as sectoral. It will, however, be blamed if it remains sectoral when the global nature of the world's greatest problems, and the need for leadership in managing them, is beginning to be perceived".[256]

En 1986, Perez de Cuellar insiste sur la nécessité pour l'ONU de combattre

> "the tendency towards rigid specialization, tunnel vision and the compartmentalization of ideas [...] we must multiply our perspectives, trying to see all sides and deliberately taking a multidisciplinary view. The UN endeavours to do this, while taking care not to trespass on the area of competence of the specialized bodies, since it respects their autonomy".[257]

Les OI ne répondent pas à une logique d'ensemble, mais à des intérêts sectoriels et à des objectifs variables selon les conjonctures :

> "The institutional culture of the UN agencies, according to which each problem tends to be viewed through rather myopic institutional and sectoral lenses, mitigate against acquiring the holistic and comprehensive understanding needed".[258]

Les chevauchements de compétences et le "patriotisme d'institution" se conjuguent à la résistance des Etats pour freiner l'émergence d'un système hiérarchique".[259] En bref,

> "[T]he UN "system" is highly fragmented, rife with competition, and certainly not a harmonious cooperative whole in which the parts work towards a common purpose."[260]

En 1993, Boutros-Ghali confiait que

> "the structures of the United Nations system as a whole are far from able to address effectively the new requirements [...] These structures are based on a deliberate choice made at San Francisco in 1945 to create a decentralised network of institutions within which the United Nations was bound by agreement to recognise the autonomy of each body. These remain unchanged. Autonomous decision-making is a feature of the relationship agreements between the UN and the financial agencies. Barring an overhaul of these structures and a review of the relationship agreements, system-wide coordination cannot be expected".[261]

On l'aura compris, l'approche métaphorique règne lorsqu'il s'agit d'appréhender la réalité du phénomène onusien. C'est qu'il présente à ses observateurs, comme souvent aussi à ses acteurs, le visage mobile d'un monde institutionnel aussi dispersé qu'il est commun, et parfois-même uni : tantôt offrant l'image d'unités juxtaposées voire opposées, tantôt celle d'un propos partagé et de réalisations authentiquement conjointes. Peut-être le concept le moins trompeur pour le désigner est-il celui de l'autonomie relative de ses parties, révélée par la qualité différente de leur rapport à l'agenda multilatéral. De la problématique des articulations entre ces entités, on pourrait dire, comme à propos de l'histoire des sociétés, que de leur

[256] Urquhart, B. and Childers, E. (1990) *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*.
[257] Lecture by S.-G. to Argentine Council for International Relations, 3 avril 1986, Press Release SG/SM/696.
[258] UNSCP (2004) *Proposal for a Training Programme on Follow-up to Global Agendas*, paras. 16-17.
[259] Devin et Smouts (2011) p. 58.
[260] Fomerand (2008), p. 561.
[261] Press Release SG/SM/4920, 2 February 1993.

> "diversité d'allures résultent de constantes discordances, des effets de retard, des pesanteurs, des rémanences prolongées et parfois de réels blocages qui font insensiblement se tendre les ressorts de brusques mutations".[262]

Une remarque s'impose ici au sujet de la nature des composantes du système, qui a trait à la distinction entre l'organisation de type général - soit l'ONU elle-même - et les "agences". Elle rejoint cet autre distinguo entre mandat politique et mandat dit "technique", dont la validité s'est progressivement avérée rien moins que problématique dans le contexte de la croissante globalisation - phénomène si l'on veut "post-moderne" en ce qu'il exprime la conscience, voire la célébration de l'effacement des supposées frontières entre les catégories jamais bien étanches du politique, de l'économique et du social.[263] Les décennies cinquante et soixante étaient friandes d'analyses des agences en termes de "international administration ", celles-ci étant décrites telles des "international administrative agencies", des "World Services" ou des "Workshops for the World".[264] Pareil accent sur leur compétence d'ordre administratif, s'il reflétait une partie de la réalité de leur activité, ignorait la dimension politique de celle-ci dans le domaine économique et social, peu justiciable de la simple dénomination d'administration en ce qu'elle manifestait des choix de nature éminemment politique à l'intérieur des Etats membres comme entre ceux-ci. Une confusion était ainsi entretenue entre les "Big Four" et les IFIs d'un côté, et les organismes à vocation exclusivement technique et administrative tels que l'OACI, l'UPU ou l'OMM.

Le régime des agences, défini par la Charte[265], a témoigné dans les faits de ce que le fonctionnalisme vient clairement buter devant leurs ambitions, leurs mandants et dirigeants cherchant en permanence à élargir le champ de leur compétence sous couvert de préserver leur identité - démontrant que la question de l'étendue de la « spécialisation » des agences est une affaire politique. L'exemple de l'OIT est peut-être le plus fragrant, s'agissant de l'institution la plus ancienne du système. Les agences ont émergé par création successive dès l'automne 1943.[266] L'autonomie est leur première caractéristique, même si leur interdépendance peut bien être présentée comme nécessaire. D'emblée, elles ont été présentées comme des

> « independent organizations; each is established by separate intergovernmental agreements. Their own Charters specify their specific autonomous fields. But equally important is their interdependence, which flows from their common goal of fashioning a better world. Being thus united in purpose, these organizations had to be united in their working approach to the common goal".[267]

Mais il serait bien « optimiste », voire « abusivement positif », de décrire les accords entre l'ONU et les agences comme obligeant ces dernières à grand-chose, alors qu'elles ne sont, ni en théorie ni en pratique

> « « agents » of the world body in the proper sense of the word. None subject themselves to the authority of the United Nations and some, the Bretton Woods bodies, are virtually completely

[262] Duby, G. (1971) p. 18.

[263] Truett Anderson, W. (1990) pp. 256-7, sur ces "fading boundaries".

[264] Potter, P., p. 131 sq.; Zimmern, A., p. 216; Beckel, G. (1954) *Workshops for the World, The Specialized Agencies of the United Nations*, New York: Abelard-Schuman; Mangone, G. (1954), p. 215 sq.

[265] Articles 62.2, 64 et 70 ; les accords avec les institutions « majeures » sont traités par l'article 57.

[266] Potter, P. (1948) *An Introduction to the Study of International Organization*, 5th ed., New York: Appleton-Century-Crofts.

[267] Cohen, B., préface à Beckel, G. (1954) p. XVI.

> independent, with the result that in most economic and social matters there is a system of decentralization". [268]

Les phases de réforme des Nations Unies n'ont jamais sérieusement envisagé de s'attaquer au système dans son ensemble, quelles que puissent avoir été les attentes à cet égard. Ainsi Kofi Annan fut-il critiqué pour avoir renoncé dans ses mesures de juillet 1997 à évoquer les agences - échaudé qu'il était déjà à constater le succès du refus de l'administratrice américaine de l'UNICEF d'en accepter la fusion avec le HCR et le PAM.[269] La complexification de l'ensemble onusien a suscité une situation où

> "continuing concerns about inefficient operation, fragmentation, duplication, and the proliferation of mandates go side by side with a collective unwillingness to fund and implement radical restructuring".[270]

Au milieu des années soixante, on pouvait considérer que la décentralisation fonctionnelle et son synonyme de liberté d'action des éléments indépendants dans leurs sphères techniques particulières avait constitué « a great source of strength and vitality » pour le système[271] - un jugement confirmé quelque trente ans plus tard avec le sentiment que "the great advantage of the segmented structure is openness, flexibility, room for initiative".[272] En particulier, "[C]entres of reflexion, of longer-term structural thinking, can arise within it" et, même si l'on ne peut discerner de "logic or pattern in how and when and where such creative and innovative segments appeared", il reste que leur apparition a été "important in the development and transformation of the UN system and to the system's influence". Cependant, " once active, they do not continue indefinitely to perform their reflective-creative function. they are vulnerable to the monopolistic tendencies of dominant power in the realm of ideas".[273] Et ce d'autant plus que l'évolution du système, passant du fonctionnalisme à un ancrage dans le terrain national – « from « agency entitlement » to « country entitlement »[274] - devait transformer sa nature en privilégiant les entités financières.

Au bout du compte, la complexité de la structure onusienne, si elle est célébrée par certains pour sa souplesse qui en ferait la force, paraît plutôt continuer d'être généralement perçue telle "a major stumbling block in the way of substantive coordination and a cause of costly overlaps leading to inefficiency and ineffectiveness".[275]

---

[268] White, N.D. (1997) "Accountability and Democracy Within the UN: A Legal Perspective", *International Relations*, Vol. XIII, N° 6, p. 13.

[269] "UN reform ducks thorniest issues", *Guardian*, July 17, 1997 ; "L'ONU se réforme mais où est l'élan ?", *Nouveau Quotidien*, 17 juillet 1997. La dénonciation des gaspillages engendrés par les duplications et luttes intestines est depuis toujours un thème favori des adversaires du "machin" au Congrès américain et des think-tanks "conservateurs". Par exemple: "Expansion of UN role a big mistake", *Heritage Foundation News*, July 23, 1993.

[270] Fomerand (2008) p. 567.

[271] Hill, M., in Luard, E. (1966), p. 104.

[272] Cox, R.W. (1994) "The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization", *Cooperation and Conflict*, vol. 29 (2), p. 102.

[273] Ibid.

[274] Jenks, B. (2014) « Financing the UN development system and the future of multilateralism », *TWQ*, Vol. 35, No. 10, p. 1811.

[275] Fomerand (2008) p. 564.

Chapitre 2 - Le système et son double

Section 1 - Le constat du dualisme

Le plus souvent, les typologies du système inscrivent dans un ordre invariable son centre, puis les agences dans leur variété, puis les IFI, puis les cas singuliers tels l'AIEA et l'OMC. Après quoi, les descriptions « classiques » de la coordination s'autorisent, sans autre explication, à exclure les IFI de leur périmètre, une fois rappelée la teneur particulière des *relationship agreements* qui lient ces dernières à l'ONU. C'est comme si ces analyses faisaient automatiquement leurs l'attestation de singularité de ces derniers accords, sans s'essayer à pénétrer les conditions de leur validité, moins encore à s'interroger sur la permanence de leur légitimité politique. Preuve de réalisme pratique si l'on veut, mais aussi renoncement non explicité à rechercher les moyens d'une cohérence par ailleurs souvent posée en axe essentiel de réforme.

De fait, la construction dont les linéaments viennent d'être rappelés a l'immense tort de n'être guère lisible que sur le papier, illustrant "l'utopie de l'organigramme"[276]. Le multilatéralisme institutionnel incarné dans l'ensemble onusien souffre du défaut, souligné à l'envie depuis sa naissance, de ne pouvoir se prêter à une grille de lecture univoque. La prise de conscience s'est notamment faite toujours plus nette, de la part des acteurs comme des observateurs, du déséquilibre foncier de l'ordre prétendument « onusien ». On sait depuis longtemps qu'« en réalité on est en présence d'un système dominant qu'on appellera d'un terme inexact mais commode, le système de Bretton Woods », avec la conséquence, rendue flagrante au temps du NOEI, qu'à « un consensus (par silence ou dépendance) d'une organisation économique internationale de type libéral (droit international économique première manière), succède un examen critique et une contestation violente sous la forme de la revendication d'un nouvel ordre international économique »[277]. Au lieu d'un système unique des Nations Unies, on est en présence d'une dualité de systèmes, si distincts qu'il est nécessaire d'analyser et de rendre compte des conditions de leur interface.[278] Il est devenu inéluctable de reconnaître que "the current practice of distinguishing a "Bretton Woods system" from the UN system, although legally incorrect, reflects reality"[279]. Une réalité ancienne, si l'on se souvient que l'URSS soutint que les accords avec la BIRD et le FMI leur accordaient « des privilèges spéciaux et violaient la Charte », et « même que la Banque et le Fonds n'étaient pas en réalité des institutions internationales, mais des institutions nationales, les Etats-Unis y disposant d'un tiers des voix".[280] Aussi est-il admis que les IFIs sont

> « technically part of the UN functional landscape, but operationally and psychologically

---

276 De Seynes, P. (1986) « Plaisirs et périls de la réforme – L'utopie de l'organigramme », in Bardonnet, D . (ed.) *L'Adaptation Des Structures Et Méthodes Des Nations Unies: Colloque*, Académie de Droit International, La Haye.

277 Kahn, P. (1982) « Droit international économique, droit du développement, *lex mercatoria* : concept unique ou pluralité des ordres juridiques ? », in *Le droit des relations économiques internationales, Etudes offertes à Berthold Goldman*, Paris, Litec, p. 104.

278 Par exemple: Kalderén, L., "The UN and the Bretton Woods Institutions", in: Nordic UN Project (1991) *The UN Issues and Options*, p. 330.

279 Singer, H.W. (1995) "Revitalizing the UN: five proposals", *IDS Bulletin*, Vol. 26, No. 4, p. 35.

280 "Le délégué russe cita même l'exemple du prêt aux Pays-Bas, prêt, dit-il, qui en pratique finance la guerre contre l'Indonésie » : Delbez, p. 222.

> they operate autonomously, outside the UN system, with influence concentrated in a few governments representing the world's richest states »[281]

Et leurs liens avec l'ONU sont classiquement décrits comme étant,

> "regrettably, more tenuous than those of other specialized agencies directly linked to Ecosoc, and they not infrequently appear to be pursuing different agendas or even to be working at cross-purposes from those of other parts of the UN system. This stems in large part from the fact that the decision-making systems vary from one agency to the other".[282]

Les IFI sont en effet gouvernées, à la différence des autres composantes du système, sur le modèle d'une société par actions, le pouvoir y appartenant aux plus gros porteurs qui y exercent donc une influence prépondérante. Le seul fait de ce statut « privilégié » explique leur ascension vers une position dominante. Du côté des IFI, comme des ministères des finances nationaux, il n'est d'ailleurs que de noter, outre une dose de condescendance à l'égard de l'ONU et de ses agences, une certaine contestation de la légitimité du système de gouvernance onusien, facilement décrié par la gent technocrate pour la mesure de chaos qu'engendre la formule démocratique "un Etat, une voix". Et le contraste entre l'efficacité du FMI ou de l'ancêtre de l'OMC, le GATT, par rapport à la faiblesse des pouvoirs de l'OIT ou de l'UNESCO a été souligné dès longtemps dans les manuels.[283] Le diagnostic ne prête donc pas à controverse, qui pose que, "de toutes les fictions entretenues par l'organigramme des Nations Unies, l'appartenance des institutions de Bretton Woods au système de l'ONU est la plus fallacieuse ». En effet,

> « tout distingue ces institutions de l'organisation mondiale […] Elles fonctionnent sans se soucier des débats onusiens et des états d'âme de l'Assemblée générale de l'ONU; et lorsque la collaboration s'est enfin établie, dans les années quatre-vingt, elle a surtout marqué le ralliement de l'ensemble du système de l'ONU aux prescriptions du Fonds et de la Banque ».[284]

En résumé,

> "[T]he oversight function that the United Nations Charter assigns to the Economic and Social Council was still-born in 1947. When Agreements were signed with the World Bank and the IMF declaring that they were specialised agencies, they were made at the same time independent international organisations. The establishment in 1995 of the World Trade Organisation, which shunned the status of specialised agency altogether, completed the marginalisation of the United Nations from international economic coordination and management and deprived the world economy of an integrated governance structure."[285]

Les témoins de cette marginalisation sont nombreux, qui ont tôt constaté que

> « les Nations Unies souffrent depuis le départ d'un lourd handicap […] La gestion d'un « domaine résiduel » n'est pas une tâche facile [...] l'Organisation a pu [...] développer un point de vue distinct qui, à plus d'un égard, appelait souvent une approche et des politiques différentes de celles qui émanaient des institutions de Bretton Woods et du GATT ».[286]

[281] Falk (2002) p. 182.
[282] Schwartzberg (2013) p. 22.
[283] Par exemple: Keohane, R.O. and Nye, J.S. (1989) *Power and Interdependence*, p. 274.
[284] Smouts (1995) p. 78, repris in Devin et Smouts (2011) p. 43.
[285] Jolly et al. (2012), pp. 55-6.
[286] De Seynes (1986) *op. cit*., pp. 69-71.

Le diagnostic a donc été posé sans peine d'une organisation mondiale frappée du paradigme de la contradiction, ainsi par Senarclens constatant la crise des institutions internationales nées de la Seconde Guerre mondiale :

> *"*Selon la Charte, l'Onu devrait jouer un rôle important pour *« créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires »* aux relations pacifiques entre les nations. Elle a notamment pour mandat *« le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social »* (Art. 55). En réalité, les Nations unies sont toujours restées en marge des négociations et des décisions touchant aux grandes questions monétaires, financières et commerciales."[287]

D'où un plaidoyer persistant pour une réaffirmation du rôle de l'ONU dans le champ économique, particulièrement pertinente dans un monde qui voit le retour du marché, l'Organisation ne pouvant,

> "de par sa Charte, se désintéresser des grands problèmes de l'économie internationale, même si elle a quelque peine à s'insérer dans le processus des grandes décisions, sous prétexte de quelque répartition du travail inspirée d'une logique trompeuse ».[288]

Les débats de la session de 1990 de l'Assemblée Générale avaient illustré la frustration des Etats membres devant la vanité des délibérations onusiennes en matière économique et sociale. La thématique générale des discours consistait alors à opposer les ambitions et percées de l'Organisation dans les domaines de la paix et de la sécurité à la stagnation et l'inefficacité de ses activités économiques et sociales. Au milieu des années 1990, les attitudes diffèrent devant cet état de fait[289], entre les partisans de la renaissance d'une ONU économique et ceux d'une "approche sélective" d'ordre pragmatique fondée sur la notion d'avantage comparatif plutôt que sur l'attachement aux mandats[290], sur les objectifs plutôt que les institutions.

Section 2 - Du dualisme au bipolarisme

Le dualisme du système multilatéral est synonyme d'une asymétrie d'influence en son sein. D'emblée, la chose avait été claire, et l'on a tôt relevé comment le Fonds et la Banque,

> « because of their highly special functions, […] enjoy also rather highly special organizational and procedural features. Because of their highly dynamic functions likewise they both face opportunities for exercise of great influence and acute controversies in the exercise of this power".[291]

Quelques décennies plus tard, un ancien Secrétaire général, qui parlait d'expérience, constatait sans fard que « power and action have shifted to the Bretton Woods institutions and the WTO ».[292]

---

[287] *Sciences Humaines,* N° Spécial N° 2, Mai/Juin 2003.
[288] De Seynes (1986) *op. cit*., p. 79.
[289] Mortimer, E., "Inquiry into the UN", *Financial Times*, Jan. 11, 1995.
[290] Righter (1995) p. 255 sq.
[291] Potter, p. 271.
[292] Boutros-Ghali (2005) *New African*, April, p. 39.

L'ordre - ou désordre - onusien se décompose en un système fort et un système faible ou, si l'on préfère, un pôle fort et un pôle faible d'un unique mais fallacieux système. Plutôt que de deux systèmes, il faut voir en effet si l'on n'est pas fondé à parler de deux pôles au sein d'un seul système, divisé certes mais unique. En juger autrement impliquerait de nier les interactions entre des entités rebelles à l'application d'un principe d'hétéronomie mais justiciables de celle du réseau, bien compatible avec la possibilité de complémentarités et synergies. Ingouvernable au sens classique, ce système se prête à une certaine dose de gouvernance, dont l'insuffisance est aujourd'hui dénoncée comme patente. Le recours à la sémantique de la gouvernance peut bien traduire une antipathie contemporaine à l'hétéronomie, mais c'est bien sous la rubrique d'un "déficit de gouvernance" que les constatations de l'inadaptation de l'organisation internationale dans son état présent, qui se sont multipliées depuis l'entrée dans le deuxième millénaire, sont généralement cataloguées, tandis que les demandes sont exprimées d'une " nouvelle gouvernance".

Dans tous les cas, l'asymétrie s'incarne en la coexistence d'une ONU économique et sociale en position de faiblesse et d'un ensemble finance-commerce puissant. A nouveau, les constats abondent, qu'il convient de rappeler. Ainsi, au début des années 1970, on pouvait juger que la coopération de la Banque

> "with other agencies has been more one-sided in the past than it can be or deserves to be in the future. The Bank has become a partner of various agencies without enabling those agencies to feel they are full and equal partners of the Bank". [293]

Au terme de la même décennie, les choses n'avaient guère changé,

> "except for the fact that these one-sided relations have become much more extensive, giving the Bank still more power. (Quoi qu'elle soit) "supposed to be a specialized agency, (la Banque) "manages most of the time to have the upper hand over the other parts of the UN system".[294]

On en vient alors à opposer deux versions de l'agenda multilatéral : le "dur " ("hard") et le "mou" ("soft"), vocables qui suggèrent en même temps un contraste entre le "solide" et le "malléable", dans une antithèse clairement défavorable au second. Le paysage serait ainsi celui d'une grande division entre les entités dotées de compétences financières et économiques et celles en charge d'un mandat social, division qui se superposerait sur le fond à la dichotomie dérégulation-réglementation. Formellement exacte, en même temps qu'utile, la distinction entre deux pôles institutionnels ne rend pourtant pas compte de la réalité de la fabrique onusienne du social, marquée en fait par l'intrusion du pôle "dur" du « trio de Bretton Woods »[295] dans la définition des tâches du pôle "mou" et à la faveur de la poursuite de l'objectif général de "lutte contre la pauvreté". Des interrogations formulées il y a vingt-cinq ans d'un point de vue français n'ont fait depuis que gagner en actualité :

> « Dépourvus de moyens financiers à la hauteur des besoins, souvent mal gérés ou perturbés par une politisation excessive, (les organismes onusiens) pèsent d'un poids en diminution constante face aux institutions de Bretton-Woods. Que peut l'UNESCO quand la Banque

[293] Mansour, F. « Restructuring of the World Bank? » in Haq, K. (ed.) (1980) *Dialogue for a New Order*, Pergamon, p. 127 (citant Mason, E. and Asher, R. (1973) *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings)
[294] *Ibid*., p. 133.
[295] Expression qui inclut l'OMC, utilisée par Ellwood, W. (2001) *The No-Nonsense Guide to Globalization*, Londres: Verso.

> mondiale investit le secteur de l'éducation avec sa « conditionnalité » et ses financements ? Que peut la FAO au sein d'une politique d'ajustement sectoriel agricole qu'elle n'a pas contribué à définir ? Or, la France est loin de disposer, au sein de l'univers résolument anglo-saxon du FMI et de la Banque mondiale auxquels elle consacre pourtant un volume important de contributions obligatoires, de l'influence dont elle se targue dans le système des Nations Unies, *stricto sensu* ».[296]

Depuis, les IFI ont effectué une montée en puissance proprement constatée quant à leurs capacités financières et, s'agissant du Groupe de la Banque, de leurs ressources en personnel également.[297]

La notion de "pôle" paraît plus apte à décrire la réalité que celle de "pilier", qui évoque un souhait précisément contrecarré par l'un de ceux qui l'ont proposé, tel l'ancien directeur du FMI, Michel Camdessus, friand de l'expression alors même que son institution était attaquée pour l'impact anti-social de ses prescriptions. Si le terme de "pilier" pourrait à la rigueur décrire la situation des IFIs, unie même dans ses désaccords, celui de "pôle" permet de mieux reconnaître la réalité du manque de cohésion, voire de l'éclatement, caractéristiques de la sphère sociale "molle" de l'ONU. C'est donc le vocabulaire qui sera retenu pour décrire la fabrique onusienne du social.

Du constat d'asymétrie à la conclusion que les IFIs figurent au centre de la sphère institutionnelle multilatérale - avec le corollaire que les autres institutions, ONU elle-même comprise, ressortissent de sa périphérie -, il n'y a qu'un pas que des observateurs intéressés n'ont pas hésité à franchir, manifestant la franchise la moins diplomatique dans leur parfait dédain pour l'organigramme de la Charte. Dans leur optique, seules les IFIs ont jamais compté, et seules elles peuvent prétendre gérer la globalisation. La vision stratégique idoine serait alors celle qui place les IFI

> "at the center of future international security [...] Five decades ago these institutions were given the mandate to manage growing interdependence. Their future lies in the management of globalization and global public policy".[298]

Pareille recommandation, si elle aide à justifier l'existence des IFIs, disqualifie le système de la Charte, qu'elle envoie de fait aux oubliettes. Elle ratifie un état de fait où le pôle social est composé d'organisations faibles, aux ambitions rabaissées au rang d'institutions charitables, apparentées à ces "early 19th century philanthropists who contented themselves with trying to stop the spread of epidemics, prevent forced labor, and limit child labor".[299] Partant, elle légitime une situation où

> « the existence of weak international agencies with responsibility for labour standards, such as the ILO, allows the powerful international economic agencies (i.e. the IMF, World Bank and WTO) to sideline the problems of social regulation".[300]

---

[296] Saliou, M. (1993) p. 694.

[297] Heldt, E. and Schmidtke, H. (2017) "Measuring the Empowerment of International Organizations: The Evolution of Financial and Staff Capabilities", *Global Policy*, Vol. 8, Suppl. 5, p. 59.

[298] Reinicke, W. H. (1997) "Global Public Policy", *Foreign Affairs*, Nov./Dec., Vol. 76, No. 6, 135

[299] Braun, J. (2007) Note sur Supiot, A. (2007) *Homo Juridicus: On the Anthropological Function of the Law*, Verso

[300] Royle, T. (2000) *Working for McDonald's in Europe: The Unequal Struggle*, Routledge, p. 9.

Le bipolarisme asymétrique est alors révélé comme synonyme de la défaillance du propos originel de la Charte, explicitement ancré dans la promotion du progrès social et des droits de l'homme. Oscillant entre coopération, concurrence et inimitié, les rapports entre ses deux pôles sont au coeur du fonctionnement du multilatéralisme onusien.

Chapitre 3 - La demande de cohérence

La fin du XXème siècle voit la redécouverte de la nature bizarre du système onusien. Les raisons sont les mêmes qui rendent compte de tant d'autres transformations : la mondialisation politique et économique - produit de la disparition du communisme soviétique et de l'avènement simultané du libre-échange généralisé -, puis la dégradation du contexte économique et financier international qui force à rechercher de nouvelles modalités de réponse. Un renouveau de la demande - toujours latente et jamais satisfaite - de cohérence du système s'opère alors, manifesté par une série d'études qui, émanant de diverses parties intéressées, cherchent toutes à articuler des réponses à un casse-tête devenu insupportable.

La réduction de l'incohérence s'impose progressivement comme un sujet pertinent, et le sentiment se fait jour que la crise ouverte en 2008 pouvait permettre de commencer à minimiser le « grand écart […] patent entre les promesses articulées par les chefs d'Etat et les mécanismes et politiques mis en place ».[301]

Les deux dernières décennies témoignent d'une prise de conscience croissante des effets négatifs de l'incohérence régnant au sein du système multilatéral, qui a surgi comme une préoccupation majeure chez toutes les catégories des acteurs impliqués, sur fond de globalisation galopante. Au point que le constat prend aujourd'hui toutes les allures d'un truisme. Citons l'une de ses plus récentes expressions :

> « …coherence is a growing problem. In nearly every organization, public or private, stories abound of one department working at cross-purposes with another. But governmental bureaucracies, by their very nature, tend to put issues in discrete boxes, reflecting their organizational charts instead of the real world. This tendency often produces fragmented, partial, and sometimes even incoherent responses to problems. It is exacerbated by highly fragmented governance. Most international organizations fall under the authority of different ministers who guard their turf jealously. And unlike in a company, there is no single CEO or board to set priorities across the various bureaucracies and drive coordination, even though the issues facing the International Monetary Fund, World Trade Organization, International Energy Agency, and others are highly interconnected." [302]

La problématique du sujet a été parfaitement exprimée par un éminent représentant du "centre" du système :

> "There have been endless complaints about the overlapping, duplication and general ineffectiveness of the economic and social institutions of the UN system. Logically you

[301] Trebilcock (2011) p. 339.

[302] Samans, R., Schwab, K., Malloch-Brown, M. (2011) "Running the world, after the crash", *Foreign Policy*, Vol. 184

> might think that, after making these complaints, governments would want an integrated, streamlined, influential international system, which could actually produce results. In reality, however, this is not the case. Each specialised agency and programme has its own constituency in member states, and there is great reluctance to replace a diffuse and incoherent international system with something more integrated and streamlined". [303]

Un sentiment d'urgence s'est pourtant fait jour avec le nouveau millénaire devant l'enjeu : « le problème est devenu urgent », comme l'écrivait en 2001 un autre bon connaisseur et praticien du système, considérant qu'une « plus grande et plus effective coordination des activités des institutions spécialisées s'impose ». La coordination réclamée ici est celle qui cherche un « accord sur l'essentiel », alors que « depuis des décennies on constate que les diverses organisations internationales ont souvent des priorités opposées ». Il ne s'agit donc de rien moins que de mettre un terme à pareille « cacophonie », autrement dit d'œuvrer à la convergence des positions – soit la conception la plus ambitieuse de la quête de la cohérence.[304]

Dans son ambition ultime, le passage de la coordination à la recherche de la cohérence constitue en effet un symptôme de la reconnaissance de ce que la réponse à cette problématique est clairement d'ordre politique, et non technocratique. De fait, le vrai diagnostic avait fini par être posé sans ambages dès la fin des années quatre-vingt, à savoir qu'il « n'est pas de coordination sans cohérence politique, sans direction. Cette dernière doit pouvoir s'appuyer sur une certaine convergence d'intérêts ». [305]

Les exhortations sont de deux types : certaines dénoncent l'incohérence des positions prises par un même pays dans des institutions différentes, tandis que d'autres appellent surtout de leurs voeux l'avènement d'une cohérence entre social et économique, autrement dit d'une gouvernance sociale complémentaire de celle du marché.

Rendue plus criante au tournant du millénaire pour cause de "malaise dans la globalisation", la réalité de l'incohérence du multilatéralisme institutionnel entraîne une multiplication corollaire des appels à corriger un état de choses soudainement jugé inacceptable. On assiste à une floraison de plaidoyers pour la cohérence, avalanche de prises de position plus ou moins détaillées qu'on peut regrouper en deux catégories suivant qu'elles préconisent ou non l'abandon du principe fonctionnaliste de la spécialisation. Autrement dit, l'exigence de cohérence toujours plus ressentie passe-t-elle ou non par une réforme structurelle ? Quelle cohérence s'agit-il d'instaurer et quel est le sens de cette formule qui prendra rapidement la forme d'un mantra ? Il faudrait ici sérier plusieurs distinctions dans la construction d'un plaidoyer pour la cohérence. Ceci permettrait en même temps de vérifier jusqu'à quel point la crise a-t-elle agi jusqu'ici comme un révélateur du dysfonctionnement de l'organisation internationale, et si, ou non, elle a provoqué à ce jour la prise de conscience, voire la prise de décisions concrètes, pour y remédier et briser la tradition d'incohérence. Sans prétendre épuiser les réponses à ces interrogations, on relèvera au moins comment, toutes espèces confondues, les participants du système ont manifesté leur dépit devant son absence de lisibilité d'ensemble : Etats membres, individuellement ou en groupes variés, société civile, au plan national, régional et mondial, et bien sûr, les éléments constitutifs du système eux-mêmes, les OI. Les enceintes n'ont pas manqué pour élever ce qui, mis bout à bout, constitue

[303] Urqhart (1996) p. 82.

[304] Valticos, N. « La crise du droit international et l'avenir des organisations internationales », in Boisson de Chazournes, L., et Gowland-Debbas, V. (2001) *Liber Amicorum Georges Abi-Saab,* p. 728.

[305] Senarclens (1988) p. 214.

de fait une longue plainte, dont l'ampleur est allée croissante ces dernières années... Quelques exemples en témoignent.

Section 1 – La demande étatique

Dans leur capacité d'acteurs multilatéraux, les Etats décidaient collectivement par la Déclaration du Millénaire de

> "garantir une plus grande cohérence des politiques et d'améliorer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies, ses organismes, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que d'autres organismes multilatéraux, afin de suivre une démarche pleinement coordonnée vis-à-vis des problèmes de paix et de développement."[306]

Suite à l'appel à la cohérence du système contenu dans le document final adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet mondial de 2005[307], le Secrétaire général formait un groupe d'experts chargé d'explorer les moyens d'améliorer la cohérence et l'efficacité des travaux menés par le système dans les trois domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. Le rapport de 2006 "Unis dans l'action" ("Delivering as One") devait en résulter, qui se concentrait sur la restructuration des activités opérationnelles du système.[308] Une résolution de l'Assemblée générale de 2008 allait donner suite à ces recommandations.[309]

En juin 2009, ses Etats membres déclaraient que l'ONU

> " devrait tirer parti de la situation économique actuelle pour saisir toutes les occasions d'améliorer l'efficacité de ses programmes de développement et la cohérence du système. Nous constatons le rôle unique que joue l'ONU, qui est une tribune universelle propre à faciliter une meilleure compréhension de l'impact social et économique de la crise et à dégager les réponses adéquates."[310]

Ils insistaient également sur le fait que la

> "complémentarité des mandats respectifs de l'Organisation des Nations Unies et des institutions financières internationales rend d'autant plus cruciale une bonne coordination entre elles. Nous appelons donc à une coopération, une coordination, une cohésion et des échanges constants et croissants entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions financières internationales. Nous considérons que la présente conférence représente un pas important vers une coopération accrue."[311]

En conséquence, ils se proposaient, parmi d'autres mesures, d'améliorer la cohérence et la coordination "des politiques et des activités" entre l'ONU, les IFI et les organisations

---

[306] par. 30.
[307] art. 169.
[308] *Unis dans l'action - Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement* (A/61/583).
[309] *Cohérence du système des Nations Unies* (A/RES/62/277).
[310] *Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement* (A/RES/63/303) par. 23.
[311] A/RES/63/303, par. 50.

régionales compétentes.[312] Mais l'attitude occidentale envers la Conférence devait la transformer en « occasion manquée ».[313]

Pris individuellement, les Etats ont livré, les uns après les autres, leur diagnostic de l'incohérence du soi-disant système. Le début de la décennie quatre-vingt-dix avait vu un effort soutenu du groupe des Etats nordiques - "The Nordic UN Project" -, pour analyser les insuffisances du système et recommander des changements, parfois radicaux.[314] Plus tard, la France a pris position sur ces questions au fil de divers rapports et interventions. Le Haut Conseil pour la Coopération Internationale (2000 à 2007-8) a plaidé pour la mise en place d'une « nouvelle architecture institutionnelle multilatérale redéfinissant l'articulation entre les différentes institutions et la hiérarchie relative des normes », et la création d'un « conseil de sécurité économique et social mondial ».[315] En 2009, la Conférence des ambassadeurs est le lieu choisi par le Président de la République lui-même pour dénoncer la schizophrénie à l'œuvre dans le monde des organisations internationales, notant que les Etats adoptent dans chacune d'elles « des règles sans jamais se soucier d'une vision d'ensemble », et proposant notamment que « l'OIT, et demain l'Organisation Mondiale de l'Environnement, aient leur mot à dire auprès de l'OMC, du FMI et de la Banque Mondiale dès lors que seraient en cause les huit normes fondamentales du travail ou des clauses essentielles des accords sur le climat. »[316] La cohérence d'ensemble du système fait partie des préoccupations françaises.[317]

Dans la même ligne, la présidence du G20 offrira en 2011 une autre occasion à la France de formuler certaines suggestions au Sommet de Cannes. Ainsi le CESE préconise-t-il alors d'ériger la cohérence des politiques économiques, sociales et environnementales en priorité du G20 et plaide pour la revalorisation du rôle de trois agences, l'OIT, la FAO et l'OMS, face aux IFI et à l'OMC. Pareil "rééquilibrage" devrait s'effectuer "par la définition de procédures de consultations réciproques et d'un mécanisme de question préjudicielle en cas de litiges". La "diffusion du principe de conditionnalité sociale" au sein des IFI et de l'OMC est également revendiquée, notamment "en confiant à l'OIT un mandat permanent pour la mise en oeuvre de la cohérence sociale et un statut d'observateur auprès de l'OMC" et "en instaurant un processus formel de consultation des partenaires sociaux au niveau des IFI et de l'OMC."[318]

Début 2011, le conseiller diplomatique de l'Elysée reprend l'antienne, remarquant que l'une

> « des principales difficultés du système multilatéral vient du fait que les 192 États membres de la communauté des Nations produisent du droit dans chaque organisation sans se soucier de la cohérence d'ensemble. Résultat : bien souvent, ce qui est décidé à l'OMC ignore ce qui est

[312] A/RES/63/303, par. 52 a).

[313] « Crise financière : les pays riches sabotent la conférence de l'ONU » (https://www.oxfamfrance.org/communiques-de-presse/conference-sur-la-crise-financiere-et-economique-mondiale).

[314] (1991) *The United Nations in Development, Final Report by The Nordic UN Project.*

[315] Rapport du Haut Conseil de la coopération internationale sur « GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET COOPERATION INTERNATIONALE », 24 septembre 2002, p. 71 (https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000027.pdf).

[316] Discours, XVIIème Conférence des Ambassadeurs, Palais de l'Elysée, 26 août 2009 (https://es.ambafrance.org/XVIIe-Conference-des-Ambassadeurs).

[317] "Cohérence d'ensemble du système des Nations Unies" (http://www.franceonu.org/spip.php?article4230) (consulté le 11/12/2010).

[318] *Au coeur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental*, Avis du Conseil économique, social et environnemental, Septembre 2011, pp. 4-5.

> prescrit à l'OIT ou souhaité par la FAO […] L'adaptation de ces institutions aux exigences d'un monde globalisé est particulièrement lente, pour ne pas dire impossible. »

Pareil état de fait est jugé mettre en péril l'efficacité de l'ONU, qui risque de se révéler comme un "outil bien mal adapté au XXIème siècle". A New York, la France juge que Pour la délégation française à l'OIT, la construction d'un " mécanisme qui apporte une vraie dimension sociale à la mondialisation" ne s'envisage pas sans une "bonne coordination" entre les institutions compétentes dans le domaine économique, financier et social.[319]

La France, tout en plaidant pour la création d'une organisation mondiale de l'environnement, souhaite entamer en parallèle "une réforme plus globale du pilier économique et social" du système des Nations Unies" et lui donner cohérence et capacité d'impulsion. Elle reconnaît qu'il s'agit certes d'un travail de longue haleine, mené au sein du G8 et du G20, mais aussi d'"un effort indispensable. Au-delà des organisations thématiques, nous devons faire évoluer le système international dans son ensemble": si l'idéal de la Charte reste valide, "observer le fonctionnement de l'Organisation et des institutions qui lui sont associées, c'est admettre que ces instruments ne correspondent plus aux nouveaux équilibres de la planète".[320] L'un des grands enjeux de la réforme de la gouvernance économique mondiale doit consister « à combiner la légitimité des institutions universelles, l'efficacité du G20 et l'expertise des organisations spécialisées et des institutions financières internationales », empruntant le schéma du " triangle de cohérence " avancé par Pascal Lamy.[321]

En 2003, dans une contribution conjointe aux travaux de la Commission mondiale de l'OIT, la Belgique et le Maroc avaient suggéré que cette dernière promeuve

> "une plate-forme de gouvernance économique et sociale mondiale qui permette au BIT de s'affirmer davantage auprès des autres organisations internationales et de faire mieux respecter par elles ses objectifs, ses principes et normes, et ses valeurs. Il n'y a pas de raison que l'accomplissement du mandat d'une organisation ou d'une institution internationale porte ombrage à la réalisation du mandat d'une autre, à charge pour les gouvernements d'assurer toujours mieux la cohérence nécessaire dans la gestion politique de ces mandats et pour la communauté internationale de mieux prendre en compte les contributions originales et spécifiques dans une plate-forme de gouvernance plus équilibrée qu'aujourd'hui. De même, la non-remise en cause par d'autres enceintes d'engagements souscrits ailleurs avant d'avoir été réévalués par ceux-là mêmes qui les ont élaborés devrait être affirmée".[322]

L'Allemagne favorise quant à elle depuis plusieurs années la coopération du système par le biais de rencontres régulières associant sa chancelière aux dirigeants du FMI, de la Banque, de l'OMC, de l'OIT et de l'OCDE, et donnant lieu à des communiqués où, comme en décembre 2007, la chancelière appelle ces dernières à agir

> "with greater coherence to uphold fundamental values of a socially responsible market economy, free competition and trade as well as environmental, consumer and employee protection",

---

[319] BIT (2010) Colloque "La France et l'OIT : 90 ans d'histoire commune", p. 54.

[320] Alain Juppé : « Notre troisième priorité, c'est de travailler à la construction d'une nouvelle gouvernance mondiale », discours du 1er février 2012 à l'IEP Paris (http://www.lecanardrépublicain.net/spip.php?article576).

[321] https://onu.delegfrance.org/28-juin-2011-Assemblee-generale.

[322] *Priorités pour un monde non déréglementé et pour une OIT qui écoute - Contribution à la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation*, 10 avril 2003, par. 4.

et, à cet effet, à développer

> "a shared understanding of the manifold and equally important interconnections between economic prosperity, environmental protection and social justice and to cooperate with one another on this basis."

Pour la chancelière en effet,

> "we need a coherent overall concept for everything we do to promote open markets, fair competition, sustainable development and socially equitable growth and employment. That is the only way to ensure fair and balanced globalization from which everyone benefits." [323]

La cohérence inter-institutions est perçue comme cruciale au succès de la concertation politique pour une croissance équitable et l'emploi dans une perspective d'économie sociale de marché.[324] Jugeant les réunions du G20 "impensables" sans l'expertise de ces institutions, la chancelière précisait en 2011 devant la CIT :

> "In our discussions especially in the G20 we need to make sure that we don't talk only about abstract rules for the financial markets – they're important, too – but also get across to people all over the world that we're talking about them, their prospects and their future. That's why I've been campaigning for years [...] for greater cooperation between the various international organizations – IMF, ILO, the World Bank, OECD, WTO. They exist, after all, to serve the people of the world, so they need to become organizations that help give shape and structure to this increasingly globalized world we inhabit today. The institution with the greatest authority here is the UN. But each of the organizations I've mentioned makes a contribution here and has a particular angle on the economic issues posed by globalization."[325]

Les communiqués de 2010[326] et 2011[327] se félicitent du renforcement de la collaboration entre les cinq institutions et posent que

> " [B]y further intensifying cooperation between themselves as well as with governments, the IMF, the World Bank, the ILO, the OECD and the WTO will continue to be valuable partners for governments in the different areas of a modern globalisation policy."

En octobre 2012 encore, les participants relèvent que

> "Our common approach of international economic policy cooperation has to make use of institutional linkages between national governments, international organizations and other stakeholders. We welcome the ongoing cooperation between the IMF, the World Bank Group, the ILO, the OECD and the WTO in the following areas:

---

[323] http://www.g-8.de/Content/DE/Artikel/2007/12/Anlagen/2007-12-19-communique-fair-ground-rules-english,property=publicationFile.pdf.

[324] Le communiqué du 5 février 2009 se réfère au développement de l'économie sociale de marché, "seule capable de garantir la croissance".

[325] Speech given by Federal Chancellor Angela Merkel on 14 June 2011 in Geneva at the 100th session of the International Labour Conference (http://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Reden/2011/2011-06-14-chancellor-geneva-international-labour-conference.html).

[326] 28 avril 2010: "We welcome that our five international organizations have strengthened their cooperation during the crisis: In the context of the G20 we have increased our cooperation with joint work on labour (OECD, ILO), on trade and investment (WTO, OECD, UNCTAD) and on fossil fuels (WB, OECD, IEA, OPEC)".

[327] 6 octobre 2011: "We welcome that the five international organizations – the IMF, the World Bank, the ILO, the OECD and the WTO -- have strengthened their cooperation and that they continue to do so in support of a more sustainable and inclusive economy".

1.Further efforts, especially with respect to youth employment generation, structural reform and effective social protection systems, are urgently needed.

2. Sound macroeconomic policies have to go hand in hand with efforts to increase employment, drawing on the ILO's Decent Work Agenda and on its Global Jobs Pact approach adopted at the ILO International Labour Conference of 2009. In particular, strategies to reduce youth unemployment have to be implemented with high political priority. We welcome the new analysis of job creation in developing countries in the World Development Report and the opportunities for strong collaboration in this area.

3. We are convinced that international trade has a major role in fostering global growth and employment. It is crucial to resist adopting protectionist measures and to keep markets open."[328]

Quelle que soit leur importance symbolique, ces communiqués communs ne sont d'ailleurs pas sans souffrir d'un fort handicap d'ambiguïté, typique de tels exercices. Ainsi a-t-on pu observer que, dans leur rapport conjoint à la réunion de juin 2012 aux ministres du travail du G20[329],

"the IMF, OECD and World Bank together with the ILO managed to produce some remarkably ambiguous language concerning minimum wages [...] In their obsessive drive to install ultra wage flexibility across Europe and the Euro Area, the international institutions are ignoring these dimensions and functions of minimum wage policy".[330]

Le Président français devait s'inspirer de la pratique allemande et recevoir en octobre 2012 les dirigeants des mêmes organisations pour discuter de la crise de la dette dans l'Eurozone.[331] En juillet 2009, la France et le Royaume-Uni s'étaient déclarés résolus à mobiliser

" their efforts to foster the progress of environmental and social standards, notably with regard to decent work, and to support the action of the competent international organisations, notably the International Labour Organisation, while at the same time taking into account situations specific to individual countries. As agreed at the G8 Summit in Tokyo, we invite international organisations, in particular the ILO, the World Bank, the IMF, the WTO and the OECD to enhance their cooperation and to improve coherence."[332]

Témoignant d'une continuité des positions de Paris, un appui soutenu au multilatéralisme social sera formulé en 2019 à l'occasion du G7 de Biarritz par la présidence française accompagnée des dirigeants de l'OIT, des IFI, de l'OMC et de l'OCDE, unis dans l'avis selon lequel, « face aux défis mondiaux, un multilatéralisme renouvelé et efficace, avec une coopération renforcée et des approches cohérentes, est plus important que jamais. »[333]

---

[328] http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2012/10/2012-10-30-gemeinsame-erklaerung_en.html.

[329] *Boosting jobs and living standards in G20 countries. A joint report by the ILO, OECD, IMF and the World Bank* (2012) Mexico (http://www.oecd.org/eco/growth/Boosting%20jobs%20and%20living%20standards%20in%20G20%20countries.pdf).

[330] Janssen, R. (2012) "Minimum Wages in Europe under Pressure" (http://www.social-europe.eu/2012/10/minimum-wages-in-europe-under-pressure).

[331] Crawford, A. and Czuczka, T. (2013) *Angela Merkel, A Chancellorship Forged in Crisis*, Wiley-Bloomberg Press.

[332] *UK-French Summit: Declaration on global governance and development*, 7 July 2009.

[333] Déclaration commune du Président de la République française, du Directeur général de l'OIT, du Président du Groupe de la Banque mondiale, du Directeur général par intérim du FMI, du Directeur général de l'OMC et

Mais ce sont les Etats-Unis qui, à travers leur relation rarement détendue avec l'ONU, se sont régulièrement montrés les plus constamment inquiets des effets de la fragmentation du système, avec des mobiles différents selon la couleur des administrations, républicaines ou démocrates. Les raisons de politique intérieure se sont curieusement combinées avec une tradition idéaliste pour produire au fil des décennies une avalanche de préconisations et de prises de position mêlant l'adhésion intacte au credo multilatéraliste et la plus franche hostilité – souvent sans grandes conséquences pratiques sur le paiement régulier de la contribution des USA, « deadbeat » par négligence ou par dessein selon les occasions. On n'oubliera cependant pas non plus qu'une décision de l'administration Clinton telle que le retrait des Etats-Unis de l'ONUDI fut présentée comme un exemple de réforme bénéfique du système, s'agissant d'une agence jugée aussi inefficace que dispendieuse.

En 1989 devant le *Geneva Group,* l'Administration Bush présentait le concept de l'« Unitary UN » , soit l'idée simple que la diplomatie américaine envers les Nations Unies devait appliquer une politique qui traite ces dernières de façon globale, et non entité par entité à travers des politiques indépendantes les unes des autres.[334] L'inventeur du vocable, John Bolton, prenait soin d'emblée d'exclure de son analyse les IFI et le GATT, avant de justifier son approche par le souci d'arriver enfin « to deal coherently with the UN system on both budgetary and policy grounds ». Le concept offrait l'avantage de conforter la pertinence du principe de croissance zéro des budgets, mais - précision utile - ne devait aucunement s'analyser tel un plaidoyer en faveur d'un contrôle central du système, bien plutôt comme la reconnaissance de la valeur du « pluralisme » du système, protecteur d'intérêts variés des Etats-Unis, qui seraient compromis par une formule centralisatrice autorisant l'orchestration du système entier par une majorité de l'Assemblée générale. « Unitary UN » permettrait d'identifier et de réaliser des priorités à l'échelle du système.

En 1996, alors qu'était en discussion une étape de l'éternelle réforme des Nations Unies, la délégation américaine avait mis en avant la thèse qui veut que,

> « to perform its role properly, the UN must evolve from a fragmented configuration of competing structures into a fully integrated, interactive system ».

La nouvelle structure se caractériserait notamment par une formule d'un contrôle de la part du centre du système, de type technocratique, et non politique comme redouté par Bolton, soit un

> « centralized policy planning and coordination, to an appropriate degree of detail, to forestall overlap and duplication and to foster a clear division of labor ».

Les enceintes multilatérales - Assemblée générale, ECOSOC et ses commissions, grandes conférences notamment - fournissent également le cadre de prises de position par les Etats en faveur d'un système onusien mieux ordonné. Ainsi, la Norvège déclare-t-elle en juin 2009 devant la Conférence annuelle de l'OIT :

> "The key to our success on this agenda is to secure better coherence across all relevant institutions. There must be more consistency in terms of policy emphasis of governments and institutions. What we preach at the ILO must be consistent with what we preach at the WTO, IMF and World Bank – and vice versa. We need relevant forums to ensure such coherence, both at national and at international level. Because coherence cannot be partial –

---

du Secrétaire général de l'OCDE (25 août 2019) par. 1 (https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/05/ffda34d29f54dabea2573a7fe5a9d0dd3710e161.pdf).

[334] J.R. Bolton, « The Concept of the Unitary UN », *Department of State Bulletin*, Oct. 1989, pp. 74-75.

> that would truly be a contradiction in terms. A coherent approach to the Decent Work Agenda not only concerns matters of labour and trade. It is also relevant for other pressing global issues, such as human rights and our fight against climate change."[335]

A l'OIT, la thématique de la dimension sociale de la globalisation donne l'occasion à nombre de délégations de plaider régulièrement lors des sessions de la Conférence internationale du travail pour l'adoption d'une approche multilatérale cohérente - positions enregistrées avec approbation par le Directeur-général de l'Organisation.[336] L'Union européenne a souligné la pertinence des travaux de l'OIT sur l'Initiative de cohérence des politiques et encouragé le Bureau à poursuivre en ce sens.[337] Dans une Déclaration tripartite concernant la crise économique, les membres du bureau du Conseil d'administration du BIT ont insisté en 2012 "sur le caractère essentiel du mandat de l'OIT et de la participation de l'Organisation au Sommet du G20 et à la réunion des ministres du Travail du G20 ainsi qu'à d'autres instances internationales", et ont demandé au BIT d'"intensifier les efforts conjoints du Conseil d'administration et du Bureau visant à promouvoir la cohérence des politiques entre toutes les organisations internationales et régionales compétentes de manière à favoriser la croissance, l'emploi décent et productif et l'inclusion sociale."[338]

Mais le discours gouvernemental sur l'impératif de la cohérence ne se traduit pas nécessairement par des actes : le cas de l'échec des délégations française et suisse à faire examiner par la session de 2011 de la Conférence annuelle de l'OIT un "projet de résolution concernant la cohérence du système multilatéral" [339] illustre les limites de la rhétorique sur ce sujet, empreinte d'une forte dose d'hypocrisie de la part tant des gouvernements que de la direction du BIT, les uns et les autres peu soucieux de voir rouvrir une discussion sur la clause sociale.[340] Mention doit être faite des dispositions de ce projet pour leur pertinence: après que son préambule ait rappelé que

> " le plein emploi et l'élévation des niveaux de vie ne font pas seulement partie des objectifs de progrès et de justice sociale de l'OIT, mais figurent également parmi les finalités

---

[335] 98ème session (11 juin 2009) (http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2009/ilo.html?id=565877).

[336] Ainsi en 2011, la Belgique ("ILO coordination with multilateral cooperation institutions and agencies is of crucial importance in seeking creative and innovative responses to redefine a new architecture for international economic relations based on a fairer and more balanced vision of development"), la Chine (the need "to enhance the coordination of fiscal, financial, industrial and employment policies, create fair employment opportunities, improve the quality of employment and strive to achieve full employment"), la France en tant que présidente du G20 (coordination between international organizations was essential to ensure "that social policies on the one hand, and economic and financial policies and development policies on the other, are consistent". *He ?* further called for "making the presence of mutual observers in international organization systematic" and for the ILO to be consulted "to assess the social impact of the measures envisaged by other international organizations"), la Suisse (the ILO should "spare no efforts in adopting a coherent multilateral approach towards economic, social, commercial and financial policies, by consolidating the means at its disposal and engaging in international dialogue") et la République Dominicaine (argued for "a new model of economic growth" with "greater coherence and coordination of efforts within the multilateral system in order to guarantee a social dimension to globalization") (International Labour Conference (2011) 100th Session, *Provisional Record*, No. 31, Reply by the Director-General to the discussion of his Reports, par. 32-36). *Compte-rendu provisoire*

[337] GB.303/17(Rev.), par. 52.

[338] http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/statements-and-speeches/WCMS_193370/lang--fr/index.htm.

[339] C.I.T., 100ème session (2011) "Projet de résolution concernant la cohérence du système multilatéral", CRP 2; d'autres pays donnèrent leur appui au projet (Afrique du Sud, Belgique, Pays Bas, Nigéria, Pologne).

[340] "Hypocrisie" étant le terme employé dans un entretien avec l'auteur par le négociateur français, l'ambassadeur à l'OIT de Robien, à ce propos.

constitutionnelles des organisations internationales compétentes en matière économique, financière et commerciale",

le texte énumérait une série de motifs justifiant que les pays membres s'attaquent au problème de la cohérence au vu des déséquilibres sur le front de la pauvreté, de l'emploi et des inégalités, parmi lesquelles on citera la conviction que leur persistance peut "porter atteinte à la crédibilité de l'ensemble des organisations concernées" et qu'ils "n'ont pas été suffisamment attaqués à leurs racines ni quant à leurs causes institutionnelles, ces dernières entravant la cohérence des politiques et des activités destinées à mettre en oeuvre des objectifs et des principes réputés partagés".

Souhaitant inaugurer des "dispositifs de nature à promouvoir de manière concrète et pratique une plus grande cohérence institutionnelle, et en particulier faire en sorte que les organisations [...] concernées tiennent davantage compte de l'impact de leurs politiques et activités sur leurs objectifs respectifs", le projet proposait que celles-ci soient "associées davantage et de manière plus institutionnalisée aux débats et activités de l'OIT", et ce par une association "plus étroite" aux travaux et discussions de la CIT, "en particulier aux rapports et examens récurrents", et en les invitant à débattre à chacune de ses sessions "de l'évaluation de l'impact social des régulations financières, économiques et commerciales dans le but de promouvoir et d'optimiser la coordination de leurs programmes et activités au niveau des pays". Outre ce renforcement des partenariats concrets, le projet proposait d'améliorer la coordination interne et externes des Etats membres, conviés à vérifier "la possibilité d'institutionnaliser un cadre d'examen tripartite et volontaire de coordination [leur] permettant de mutualiser leurs expériences, en s'inspirant des pratiques existantes dans d'autres organisations".

L'absence d'appui politique à ces propositions - évidemment trop hardies en dépit de leur adéquation au discours rhétorique habituel sur la question, entendu notamment au G20 - permet de mesurer la difficulté qui s'attache à transformer le constat partagé de l'incohérence en un argument de réforme.

A l'approche du sommet du G20 à Cannes, le Cese prône en 2011 un rééquilibrage entre institutions internationales qui s'effectue par la revalorisation « du poids et du rôle » de l'OIT, de l'OMS et de la FAO face aux IFI et à l'OMC. Aussi bien estime-t-il que, outre la mise en avant de l'Agenda pour le travail décent et du Pacte mondial pour l'emploi, « la promotion et la prise en compte des normes internationales du travail et donc de la diffusion du principe de conditionnalité sociale au sein de l'OMC, du FMI, de la Banque mondiale marqueraient indéniablement une étape importante en faveur d'un système multilatéral plus équilibré », position qui l'amène à appuyer le principe de « procédures systématiques de consultations réciproques entre instances et d'un mécanisme de question préjudicielle, qui imposerait à l'OMC et aux IFI de requérir l'avis de l'organisation internationale compétente en cas de litiges. »[341] Le Cese souhaite également que l'OIT se voit confier un mandat permanent pour la mise en œuvre de la cohérence sociale, ainsi qu'un statut d'observateur auprès de l'OMC. Il appuie enfin la création d'un processus formel de consultation des partenaires sociaux au niveau des IFI et de l'OMC, similaire à celui en œuvre à l'OCDE.

[341] « Au cœur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental », Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par MM. B. Guirkinger et G. Vasseur, Septembre 2011, pp. 8-9 (https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000555.pdf).

Le Royaume-Uni déclarait vouloir "see an end to the duplication between UN agencies" et appuyait la proposition du SG de constituer une commission spéciale pour examiner la division du travail au sein du système.[342]

En fait, les appels à la cohérence émanés des Etats n'ont guère porté leurs fruits, et ce du fait de leur propre attitude ambivalente. On verra que le cas des rapports OIT-OMC est symptomatique des "aberrations"[343] de situations où des organisations composées des mêmes pays membres sont différemment traitées : alors que le Secrétariat de l'OMC assiste en tant qu'observateur aux sessions du Conseil d'administration de l'OIT[344], la réciproque n'est pas vraie. Une vue sans doute simpliste range les tenants de la cohérence parmi les pays du Nord, les pays du Sud y voyant un leurre destiné à ruiner leurs avantages comparatifs.[345]

Un membre du Corps commun d'inspection, ancien diplomate chevronné, résumait la situation en toute candeur, relevant que

> " les États Membres n'ont pas tous la même attitude à l'égard du processus de cohérence et d'intégration... Il est évident que le processus de cohérence et d'intégration à l'ONU est gouverné par les États Membres et qu'il ne pourra aller que jusqu'où ces derniers le voudront bien. Les organes délibérants de chaque organisation doivent envoyer des signaux clairs à leurs secrétariats respectifs sur ce que l'on attend d'eux en matière de cohérence et d'intégration. »

Ainsi est-il « indispensable que les États Membres définissent ce qu'est la cohérence et qu'ils indiquent ce qu'ils attendent du système des Nations Unies pour y parvenir. »[346] C'est là la condition première à tout progrès en la matière.

Section 2 - Les groupements d'Etats

Quant aux groupements d'états, les ensembles régionaux (Union Européenne, MERCOSUR, etc.) comme les clubs (OCDE, l'IBSA et BRICS) et les divers "G (G7/8, G20, G24 et G77)[347] ont émis nombre de desiderata et d'encouragements pour une amélioration de la cohérence des institutions du système onusien.

Les G7 et G8

La formule des G, dans ses déclinaisons à 7/8 et 20, s'est naturellement prêtée à la mise au point de positions en ce domaine puisqu'elle a régulièrement abordé le thème de la

---

[342] Robin Cook, "A United Nations for the Twenty-First century", Speech to the GA, 23 September 1997.

[343] Le mot est de Pascal Lamy, in *Quand la France s'éveillera*, p. 50.

[344] Collaboration entre les Secrétariats de l'OIT et de l'OMC" (http://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/wto_ilo_f.htm).

[345] "Normes du travail: consensus, cohérence et controverse" (http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/bey5_f.htm / consulté 1er juin 2014).

[346] Fontaine Ortiz, E., *Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents - Un cadre de référence pour davantage de cohérence et d'intégration au sein du système des Nations Unies*, Corps commun d'inspection, Nations Unies, Genève, 2009, par. 36-37.

[347] Les sept : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, et Royaume-Uni. L'Union européenne est associée aux travaux du G7 depuis 1977.Les 20 : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie, Union européenne.

réforme des institutions multilatérales. Le « renforcement de la cohérence, de l'efficacité et de la performance des institutions » est au menu du G7 de Halifax en 1995, dont le communiqué déclare que, pour « bien remplir leurs missions dans l'avenir, les institutions multilatérales doivent poursuivre leurs efforts de réforme, d'amélioration de la coordination et de réduction des chevauchements. » Partisan d'approfondir le processus de réforme des Nations Unies dans le domaine économique et social, le G7 a souhaité chercher les moyens de rendre plus efficace le rôle de coordination du Conseil économique et social, de resserrer la coopération entre les Nations unies et les institutions spécialisées, et de « consolider et rationaliser les organismes à vocation économique et sociale ». Figuraient aussi parmi ses ambitions celles de « moderniser et cibler les mandats, de manière à éviter les doubles emplois ; éliminer les chevauchements avec les nouvelles organisations, par exemple entre la CNUCED et l'OMC, et examiner le rôle de certaines institutions à la lumière de l'évolution des défis, par exemple les Commissions économiques régionales et l'ONUDI. »[348] Lors de son examen spécifique des IFI, la rencontre de Halifax, outre qu'elle s'intéresse aux synergies et possibles chevauchements entre l'OMC et les autres institutions internationales dont les activités touchent le commerce, pose également qu'

> « il est clairement dans l'intérêt de la Communauté Internationale d'éliminer les doubles emplois entre les IFI et le système des Nations Unies, et de veiller à ce que ces institutions fonctionnent de la façon la plus économique possible. »[349]

En 1996 à Lyon, le G8 juge que les résultats de Halifax se font déjà sentir concrètement, de sorte que,

> "at the present time, no organs, specialized agencies, Funds or Programmes can claim to be bypassed by the reform process which is just as perceptible on the fringes of the system as at its score".[350]

Un certain nombre de réformes sont passées en revue touchant les agences, tandis que le rôle éminent de coordination de l'ECOSOC est reconnu et plusieurs améliorations apportées à ses méthodes, dont un rapprochement avec les organes des IFI.[351] Lors d'une rencontre, première du genre, avec les chefs de l'ONU, du Fonds, de la Banque et de l'OMC, les chefs d'Etat et de gouvernement les presseront de persévérer résolument sur le chemin des réformes et de la rationalisation de leurs institutions ; ils les encourageront notamment à se concentrer plus sur leurs domaines d'excellence et à renforcer leur coordination.[352]

L'année suivante à Denver, le G8 insiste sur la nécessité d'une coordination plus efficace des politiques et des activités des entités onusiennes, agences comprises. L'ECOSOC doit mieux jouer son rôle à cet égard, notamment en développant des relations plus étroites avec les IFI et l'OMC.[353]

Le G8 de Birmingham, en 1998, n'aborde plus la thématique de la réforme de l'ONU, mais se déclare disposé à partager principes et expériences, « au sein notamment des

---

[348] Par. 35-36 (http://www.g8.utoronto.ca/francais/1995halifax/communique.html).

[349] « Examen des institutions financières internationales » (http://www.g8.utoronto.ca/francais/1995halifax/examen.html#autres).

[350] Lyon Summit, Chairman's Statement, 29 June 1996.

[351] "Halifax Summit Follow-up: Review of UN Reforms in the Economic and Social Fields".

[352] http://www.g8.utoronto.ca/summit/1996lyon/partner.html.

[353] Communiqué, par. 51-52 (http://www.g8.utoronto.ca/summit/1997denver/g8final.htm).

institutions internationales pertinentes, particulièrement l'OIT, l'OCDE et les IFI, afin de favoriser la croissance, la création d'emplois et l'inclusion non seulement à l'intérieur du G8 mais partout dans le monde. » Il renouvelle aussi son

> « soutien pour faire progresser dans le monde la mise en oeuvre de normes du travail fondamentales reconnues à l'échelle internationale, y compris pour maintenir la collaboration entre les secrétariats de l'OIT et de l'OMC conformément aux conclusions de la conférence de Singapour et à la proposition en faveur d'une déclaration et d'un mécanisme de mise en oeuvre de l'OIT sur ces normes du travail. »[354]

A Cologne en 1999, le G8 porte toute son attention aux retombées sociales de la globalisation, manifestant une conscience assez nette de ce que le processus de libéralisation doit être accompagné du recours à une batterie de mesures – dont le respect des droits fondamentaux au travail - capables d'assurer une suffisante stabilité sociale.[355] Les IFI sont priées dans ce contexte

> "to support and monitor the development of sound social policy and infrastructure in developing countries. We commend actions already being taken in this regard. We urge the International Monetary Fund (IMF) to give more attention to this issue in designing its economic programs and to give particular priority to core budgets such as basic health, education and training to the extent possible, even during periods of fiscal consolidation. We welcome the efforts of the World Bank, in collaboration with the UN, to develop principles of good practice in social policy and their work to strengthen partnerships with borrower countries through the comprehensive development network. We invite the World Bank and the IMF to work together to develop a set of policies and practices that can be drawn upon, by donors and borrowers alike, in the design of adjustment programs that ensure the protection of the most vulnerable."[356]

Appui est donné à l'OIT pour renforcer sa capacité à aider les pays à appliquer les droits fondamentaux et le Groupe s'engage à promouvoir la mise en œuvre efficace de la Déclaration. Finalement, il

> "welcome the increasing cooperation between the ILO and the IFIs in promoting adequate social protection and core labor standards. We urge the IFIs to incorporate these standards into their policy dialogue with member countries. In addition, we stress the importance of effective cooperation between the WTO and the ILO on the social dimensions of globalization and trade liberalization."[357]

Un langage strictement identique sera repris l'année suivante à Okinawa.[358]

Le premier sommet du Millénaire, à Gênes, n'aborde pas ces thèmes, sinon pour encourager l'UNESCO et l'OIT dans leurs actions pour l'éducation et la lutte contre le travail des enfants.[359] Le suivant traitera notamment de l'« Education pour tous », occasion de mettre

---

[354] Communiqué, par. 17 (http://www.g8.utoronto.ca/francais/1998birmingham/communique.html).

[355] Communiqué, par. 22: "Democracy, the rule of law, good governance and respect for human rights and for core labor standards are further indispensable prerequisites for social stability." (http://www.g8.utoronto.ca/summit/1999koln/finalcom.htm).

[356] *Ibid.*, par. 23.

[357] *Id*., par. 26.

[358] Communiqué, par. 16 (http://www.g8.utoronto.ca/summit/2000okinawa/finalcom.htm).

[359] Communiqué, par. 18 (http://www.g8.utoronto.ca/summit/2001genoa/finalcommunique.html).

en avant les plans de la Banque dans ce domaine et, à un moindre degré, le rôle coordonnateur de l'UNESCO.[360]

La dimension sociale de la mondialisation allait constituer un élément central du sommet de 2007, conscient de ce que « Open markets rest on political acceptance, social inclusion, gender equality and the integration of traditionally under-represented groups ». Outre le sujet de la responsabilité sociale des entreprises, pareille dimension sociale devait inclure la promotion et le développement des normes sociales, dans la conviction que, accompagnée du progrès social, la globalisation serait bénéfique à tous les pays. S'ensuivait un appui explicite à l'Agenda du travail décent de l'OIT, ainsi qu'un nouvel appel à l'OMC et autres organisations intéressées à promouvoir l'observation des droits fondamentaux contenus dans la Déclaration de l'OIT. De même, le Groupe s'engageait à promouvoir les principes du travail décent et de la Déclaration dans les accords de commerce et les enceintes multilatérales. Enfin, le Groupe s'accordait pour placer la protection sociale sur l'agenda de la politique du développement et encourageait les organisations pertinentes à travailler en étroite coopération en la matière.[361]

En 2008, le Groupe, tout en réitérant son appui aux institutions internationales dans le rôle qu'elles doivent jouer pour répondre efficacement aux défis qu'il recense, les invite - et nommément la Banque, le Fonds, l'OMC, l'OIT et l'OCDE - à renforcer leur coopération et améliorer leur cohérence.[362] Le même appel leur est fait l'année suivante.[363]

En 2015, les pays du G7 se reconnaissent « un rôle important à jouer pour promouvoir les droits au travail, des conditions de travail décentes et la protection de l'environnement dans les chaînes d'approvisionnement mondiales » et déclarent vouloir s'efforcer « de mieux appliquer les normes, principes et engagements internationalement reconnus dans le domaine social, environnemental et du travail, (notamment ceux de l'ONU, de l'OCDE, de l'OIT et les accords applicables en matière d'environnement), dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. »[364] Un engagement similaire sera repris en 2017.[365] Enfin, parmi les objectifs de la présidence française du G7 de 2019, consacré à la lutte contre les inégalités, on trouve « le renforcement de la dimension sociale de la mondialisation, autour de politiques commerciales, fiscales et de développement plus justes et équitables ».[366]

---

[360] "A New Focus on Education for All" (http://www.g8.utoronto.ca/summit/2002kananaskis/education.html).

[361] « Growth and Responsibility in the World Economy », Summit Declaration, par. 22, 23, 29 (http://www.g8.utoronto.ca/summit/2007heiligendamm/g8-2007-economy.pdf).

[362] Summit Leaders Declaration, par. 4, 56 (http://www.g8.utoronto.ca/summit/2008hokkaido/2008-declaration.html).

[363] « Responsible Leadership for a Sustainable Future », Déclaration d'Aquila, par. 28 (http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-declaration.pdf).

[364] Déclaration des Chefs d'Etat et de gouvernement (http://www.g8.utoronto.ca/summit/2015elmau/2015-G7-declaration-fr.pdf).

[365] G7 Taormina Leaders' Communiqué, par. 22 (http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/G7%20Taormina%20Leaders%27%20Communique_27052017_0.pdf).

[366] https://www.elysee.fr/g7.

Le vocabulaire des priorités de la présidence française du G7 (Biarritz, août 2019), axées sur la « lutte contre les inégalités », est remarquable par son absence de nouveauté, réminiscent qu'il est des innombrables appels enregistrés depuis trente ans à « plus de justice sociale dans la mondialisation » et autres constats de la présence d'un « sentiment d'injustice porté par ceux qui se sentent oubliés de la mondialisation »[367]

> « L'accroissement des inégalités a conduit à une défiance croissante des citoyens à l'égard de la mondialisation et de ses possibles bienfaits. C'est pourquoi, le G7 Social souhaite s'attaquer de front à ce problème et encourager des solutions coordonnées entre acteurs (Etats, organisations internationales - OIT, FMI, OCDE -, Banque mondiale, partenaires sociaux) afin de promouvoir une mondialisation plus juste. Un des moyens les plus efficaces pour restaurer la cohérence dans l'action globale consiste à mieux intégrer les normes internationales du travail dans les programmes d'action des organisations internationales, et ainsi contribuer à réduire les inégalités sociales dans chaque pays comme entre pays et régions du monde. »[368]

Le camp syndical (« Labour 7 » (L7)), pour sa part, réclame du G7 un agenda commerce et investissement « progressiste » à même de restaurer la confiance :

> « le G7 doit promouvoir les traités comportant des clauses sociales de l'OIT contraignantes, le droit de réglementer et le droit à des services publics de qualité, mais aussi renforcer ses propres accords antérieurs concernant la responsabilité et le devoir de vigilance des entreprises dans les chaines d'approvisionnement. Le G7 doit appeler à une réelle cohérence entre les normes de l'OIT, les règles de l'OMC, les politiques des Institutions financières internationales et l'OCDE, y compris ses instruments sur la Conduite responsable des affaires. »[369]

Dans les faits, Biarritz n'entrera pas en matière sur le thème de la cohérence normative. Dans leur Déclaration commune du G7 de Biarritz, le Président français et les dirigeants de l'OIT, des IFI, de l'OMC et de l'OCDE énonceront à nouveau leur conviction – agrémentée de la clause usuelle « notant le caractère spécifique des mandats des organisations internationales » - qu'une « coopération plus forte, en tant que de besoin, renforcera leur efficacité et les résultats obtenus sur les priorités identifiées par les membres. » Ils s'engageront à continuer d'intensifier leur coopération, toujours « dans le plein respect du mandat de chaque organisation », afin

- d'aider les pays à atteindre de meilleurs résultats en matière de croissance, de prospérité partagée et de développement durable ;
- d'encourager un dialogue régulier pour échanger des bonnes pratiques en matière de lutte contre les inégalités et pour renforcer les synergies et les complémentarités, en élaborant des approches stratégiques de la croissance solidaire ;
- d'identifier les domaines de coopération par des analyses conjointes et une assistance technique, afin de réduire les inégalités et d'assurer un accès adéquat à la protection sociale, tout en prenant en compte la diversité de situation et de capacités de nos institutions et membres respectifs ;

[367] https://www.elysee.fr/g7/2019/01/01/le-sommet-de-biarritz; https://www.elysee.fr/g7/2019/01/01/les-priorites-du-g7.

[368] https://www.elysee.fr/g7/2019/01/01/pour-une-mondialisation-plus-juste.

[369] *Principaux messages du L7 à la présidence française du G7*, Paris, 6 juin 2019 (https://tuac.org/news/l7-trade unions-release-key-demands-for-the-french-g7-presidency).

- de nous soutenir mutuellement dans nos travaux visant à atteindre les objectifs de développement durable. »[370]

Dans cette dernière mouture du G7, la « prospérité partagée » du plus récent discours de la Banque aura remplacé la référence au « travail décent » de l'OIT… Mais, exception faite de l'appui continu à l'accès à la protection sociale, aucune option de fond n'aura été identifiée en fait de réduction des inégalités, tandis que l'expression d'un vouloir travailler en commun fait figure d'un rabâchage obligé. Pourtant, la nécessité d'une meilleure coordination entre les IFI et les organismes onusiens était soulignée au même moment par une instance telle que le Gouverneur de la banque centrale de la France…[371]

Le G20

« Etiolé » depuis 2008[372], le G20, dépourvu de moyens propres, a pourtant servi la cause des organisations internationales auxquelles il a permis de faire passer, sinon toujours d'avaliser, leurs analyses. Spécialement attentive à appuyer ses travaux, l'OIT lui a par exemple fourni à sa demande des données et recommandations en matière de politiques d'emploi et de questions économiques et sociales.[373] De fait, on a jugé que

> "In the interest of preserving the division of labor, the G20 should not be further institutionalized. Instead, international institutions should be viewed to an even greater extent as networks, and better use should be made of their complementarity. Enhancing cooperation will make it possible to also bolster the system's legitimacy and effectiveness over the long term beyond the crisis." [374]

Structure et méthode du G20 seraient ainsi porteuses en elles-mêmes d'un potentiel de cohérence.

Parmi les « nouveaux sillons de régulation »[375] creusés dans le processus du G20, celui de la régulation sociale de la mondialisation doit beaucoup à l'insistance de plusieurs pays européens – la France en particulier - pour lui conférer une dimension sociale (ou la « renforcer », selon un euphémisme de rigueur). L'inscription du social à l'agenda du G20 s'est donc rapidement avérée permanente, suscitant un « pilier » social à côté d'un autre, financier celui-là. Un certain nombre d'avancées ont été enregistrées, sur la forme plus qu'au fond, quoique les attentes aient souvent été désabusées de tous côtés, les progrès alternant avec les retours en arrière du fait des changements politiques opérés chez les pays membres. On notera d'emblée que le processus a réussi à créer les conditions d'un dialogue social au

[370] Déclaration commune (25 août 2019) paragr. 3-4, s*upra* n. 294.

[371] G7 high-level conference – Paris, 16 July 2019**,** *Bretton Woods: 75 years later – Thinking about the next 75*, Welcome address by F. Villeroy de Galhau, Governor of the Banque de France (https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/discours-bretton-woods-symposium_v4-20190716.pdf).

[372] Védrine, H. (2018) p. 67.

[373] https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/lang--en/index.htm

[374] Gnath, K., Mildner, S-A., and Schmucker, C. (2012) *G20, IMF, and WTO in Turbulent Times, Legitimacy and Effectiveness Put to the Test*, SWP Research Paper RP 10, August, p. 96 (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP10_Gnath_mdn_Schmucker.pdf).

[375] Assemblée nationale, Commission des affaires européennes, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le G20*, N° 1213, présenté par MM. C. Caresche et al. (2 juillet 2013), (http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i1213.asp).

niveau international qui a produit des positions pertinentes. Il a aussi permis de commencer à délimiter utilement le territoire de la recherche de cohérence.

L'espoir de voir le « social » enfin pris au sérieux à l'échelon multilatéral a été placé dans le G20 devant la responsabilité des grandes institutions mondiales dans les causes de la crise, doublée de leur absence coupable d'initiative pour traiter son impact social. Selon un jugement syndical, tranché comme rarement,

> « international institutions have failed: austerity and conditionality have created impoverished nations with increases in both unemployment and inequality and an open attack on workers' rights… Economic crisis has, at the hands of these institutions, bred economic dictatorship with no respect for rights and no signs of recovery."

Et de poursuivre, à la veille du sommet australien du G20 de 2013 :

> "the increasing failure of multilateralism must be a call to action for G20 leaders. From the IMF to the United Nations, the failure to understand that the global economic crisis, caused by greed and inequality, required a social response of equal or greater urgency to that of bailing out the financial sector has generated a tidal wave of mistrust in institutions."[376]

Originellement surtout préoccupé de considérations financières, le G20 va progressivement élargir son domaine à la justice sociale, avec la prise d'initiatives concrètes comme celle de promouvoir la ratification par l'ensemble de ses membres de la convention 102 de l'OIT et d'examiner de la faisabilité budgétaire du socle de protection sociale en lien avec le Fonds et la Banque. Ce faisant, il va être confronté au dilemme contemporain habituel, qui affecte de poser simultanément la double nécessité d'agir pour plus de justice sociale et d'une vision austéritaire.

Réuni pour la première fois en novembre 2008 à Washington, le Groupe affiche la conviction que

> "the only sure foundation for sustainable globalisation and rising prosperity for all is an open world economy based on market principles, effective regulation, and strong global institutions."[377]

Il faut attendre la deuxième édition du G20 à Londres en 2009 pour que la question sociale apparaisse dans l'agenda, manifestée par la reconnaissance explicite de la « dimension humaine de la crise » et l'engagement corollaire d'œuvrer pour l'emploi et la protection du revenu et un marché du travail équitable. L'OIT est priée d'évaluer les actions entreprises et requises, avec le concours d'« autres organisations pertinentes ».[378]

La même année à Pittsburgh, les membres du G20 s'engageaient à mettre en œuvre « des politiques conformes aux principes et droits fondamentaux au travail », et s'accordaient pour déclarer 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

[376] Burrow, S. (2013) "Precarious world needs effective G20", Aug. 7 (https://www.top1000funds.com/2013/08/precarious-world-needs-effective-g20).
[377] London Summit – Leaders' Statement, par. 3 (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2009-1/communique.pdf).
[378] London Summit – Leaders' Statement, par. 26 (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2009-1/communique.pdf).

dans l'élaboration de leurs politiques ».[379] Le travail décent, l'emploi, la protection sociale, la formation étaient évoqués, avec la double mention suivante :

> "We agree that the current challenges do not provide an excuse to disregard or weaken internationally recognized labor standards. To assure that global growth is broadly beneficial, we should implement policies consistent with ILO fundamental principles and rights at work."[380]

La première des deux rencontres successives du G20 en 2010 dit sa satisfaction de la Stratégie de formation préparée par le BIT en collaboration avec l'OCDE, et prie ces derniers, ensemble avec la Banque et l'OMC, de préparer pour la prochaine réunion un rapport sur les bénéfices de la libéralisation du commerce pour l'emploi et la croissance.[381] La seconde, qui relève l'importance de ces bénéfices soulignés par le rapport conjoint précité, signale la détermination des membres à mettre l'emploi au cœur du *recovery* et à agir pour la protection sociale et le travail décent.[382] Elle mentionne également que, dans le contexte de son programme de « réformes structurelles », le Groupe fera appel à l'expertise de l'OCDE, du Fonds, de la Banque, du BIT et d'autres « organisations internationales ».[383]

A Cannes en 2011, la présidence française avait fait de la mise au point d'un agenda social pour le G20 une des priorités de la rencontre.[384] De fait, celle-ci couvrit l'éventail du travail décent, les questions d'emploi, de protection sociale, de droits fondamentaux et de dialogue social, en même temps qu'elle assignait un rôle particulier au triangle IFI-OIT-OCDE pour donner suite à leur détermination à « renforcer la dimension sociale de la globalisation :

> "Social and employment issues, alongside economic, monetary and financial issues, will remain an integral part of the G20 agenda. We call on international organisations to intensify their coordination and make it more effective. In view of a greater coherence of multilateral action, we encourage the WTO, the ILO, the OECD, the World Bank and the IMF to enhance their dialogue and cooperation."[385]

L'impact social de la crise financière légitimait en effet l'ouverture d'un nouveau chantier, une "filière travail" consacrée aux voies et moyens de progresser dans la justice sociale. Trois objectifs étaient ici fixés, soit la reprise de l'emploi, la mise en place d'un socle universel de protection sociale, et l'application par l'ensemble des membres du G20 de règles sociales communes. Le thème de la cohérence entre politique économique et sociale était mis à l'ordre du jour des travaux d'une task force intergouvernementale.[386]

---

[379] www.pittsburghsummit.gov; également in GB.306/WP/SDG/1, pp. 5-6.

[380] Leaders' Statement, par. 43-47 (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2009-2/statement.pdf).

[381] Toronto Summit Declaration, par. 5, 35 (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-1/pdfs/declaration_1006.pdf).

[382] Seoul Summit Document, par. 5, 42 (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-2/document.pdf).

[383] Ibid., par. 10.

[384] http://www.emploi.gouv.fr/G20/

[385] Cannes Summit Final Declaration "BUILDING OUR COMMON FUTURE: RENEWED COLLECTIVE ACTION FOR THE BENEFIT OF ALL", par. 4 (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/declaration.html).

[386] Sur l'impulsion donnée à cette thématique par la présidence française : Assemblée nationale, Commission des affaires européennes, Rapport d'information sur l'Union européenne et le G20, N° 3784, présenté par MM. M. Herbillon et al. (4 octobre 2011), pp. 153-155 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/europe/rap-info/i3784.pdf).

En même temps qu'il répand ces professions de foi sociales, le Groupe n'omet pas de préciser que des progrès dans les réformes structurelles sont cruciaux pour la croissance de tous les membres, à charge de les combiner avec des politiques de marché du travail flexibles.[387]

Les réunions des ministres du travail et de l'emploi du G20 sont le lieu où s'élaborent dans un certain détail les linéaments, sinon d'un programme social, au moins d'une approche sociale qui puisse tempérer l'agenda résolument libéral du Groupe. Lors de la présidence française du G20 en 2011, les ministres allemand et français du travail plaident ainsi pour une inscription « durable » des politiques sociales à l'agenda du G20, jugeant que « le rôle essentiel de la politique du travail et des affaires sociales pour surmonter la crise a été relégué au second plan » ». Ils appuient l'initiative visant à associer les partenaires sociaux au processus, dans une forme inédite de dialogue social, et s'accordent pour « porter des convictions sociales communes » dans le cadre du G20.[388] Les organisations « pertinentes », soit l'OIT, mais aussi l'OCDE comme le FMI sont priés d'apporter leur contribution, et les conclusions des sommets de Pittsburgh, Toronto et Séoul sont réaffirmées quant à la centralité du travail décent pour une croissance « forte, durable et équilibrée », la création d'emplois de qualité, la protection sociale, le respect des droits fondamentaux et la « promotion » d'une cohérence améliorée entre politiques économique et sociale.[389] Los Cabos en 2012 réitérera cette doctrine[390], les ministres du travail et de l'emploi affirmant la nécessité

> "to continue promoting coherence between social, economic, financial, environmental and all other policies at the national and international levels, so that they are efficient and have an impact on the creation of quality employment. It is also important to strengthen coherence among international organisations. In this regard, we reiterate our support for the consultation of multilateral organisations with an employment and social mandate, when appropriate, to assess the social impact of economic policies advocated by other international organisations."[391]

La rencontre de Saint Pétersbourg en 2013 est ensuite l'occasion d'organiser, pour la première fois, une réunion conjointe des ministres du travail et de l'emploi et de leurs collègues des finances. Elle est dûment saluée tel un pas bienvenu vers la coordination et l'intégration des politiques sociales, du travail et de l'emploi avec les politiques macroéconomiques et financières.[392] Aussi bien la poursuite de leur collaboration est-elle demandée, tandis que les OI pertinentes, dont l'OIT, l'OCDE et le Groupe de la Banque sont encouragées à contribuer aux futures délibérations des ministres de l'emploi et du travail par leurs analyses des expériences nationales et de leurs meilleures pratiques.

---

387 The Cannes Action Plan for Growth and Jobs (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/action_plan.html).

388 X. Bertrand et U. von der Leyen, « Pour que la mondialisation soit aussi sociale - L'emploi doit être une priorité du G20 », *Le Monde*, 24 sept. 2011.

389 Conclusions entérinées et annexes à la *Déclaration* Paris, 26-27 September 2011 (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/pdfs/annex02.pdf).

390 G20 Leaders' Declaration, par. 20-24. (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2012/pdfs/declaration_e.pdf); Los Cabos Growth and Jobs Action Plan (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2012/pdfs/action_plan_e.pdf).

391 G20 Labour and Employment Ministers' Conclusions, Guadalajara, Mexico, 17-18 May 2012, par. 16 (https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2012/pdfs/lemc_e.pdf) (http://en.g20russia.ru/load/780972863).

392 Leaders' Declaration, Moscow, 6 September 2013, paragr. 28 (http://en.g20russia.ru/documents).

Pas moins de sept rapports seront préparés par le BIT, l'OCDE, le Fonds et le Groupe de la Banque pour la réunion des ministres du travail et de l'emploi précédant le G20 de Brisbane en 2014.[393] Ce dernier mettra l'accent sur la nécessité de faire en sorte que les politiques économiques et du travail s'attachent de concert à promouvoir la croissance inclusive. [394] Au sommet d'Antalya en 2015, le G20 affirme qu'un "comprehensive and balanced set of economic, financial, labour, education and social policies will contribute to reducing inequalities." Il s'engage à suivre les recommandations de ses ministres du travail et de l'emploi pour rendre la croissance « plus inclusive » et les prie, ensemble avec les ministres des finances, d'examiner leurs stratégies d'emploi et de lutte contre les inégalités à cet effet. Usage est fait aussi de l'OCDE et de l'OIT pour vérifier les progrès en matière d'emploi des jeunes défavorisés sur le marché du travail.[395]

Adopté en 2016, le « Consensus de Hangzhou" combine à tout va, sur un modèle onusien, des objectifs aussi variés que méritoires (« Vision, Integration, Openness, Inclusiveness »), dont on citera deux :

> "- Integration. We will pursue innovative growth concepts and policies by forging synergy among fiscal, monetary and structural policies, enhancing coherence between economic, labor, employment and social policies as well as combining demand management with supply side reforms, short-term with mid- to long-term policies, economic growth with social development and environmental protection.
>
> - Inclusiveness. We will work to ensure that our economic growth serves the needs of everyone and benefits all countries and all people including in particular women, youth and disadvantaged groups, generating more quality jobs, addressing inequalities and eradicating poverty so that no one is left behind."[396]

Suivent la promesse de renforcer la cohérence des politiques sur le développement durable ("enhance policy coherence on sustainable development") et d'aligner les travaux du groupe sur l'Agenda 2030, ainsi que l'affirmation que la création d'emplois de qualité est au centre de l'agenda global et domestique du G20[397], qui a, dans le même sens que le SDG 8, « put a strong emphasis on promoting more, decent and quality jobs, through an integrated approach and comprehensive policies to achieve full and productive employment and decent work for all » : le groupe appuie "a comprehensive and coordinated approach which places employment promotion as the priority in national economic and social development strategies and commits to enhancing coherence between economic, labour, employment, and social policies". Il dit par ailleurs sa volonté de "Ensure and strengthen the coordination and policy coherence on G20 work that contributes to sustainable development outcomes across all G20 work streams. "[398]

Sur le fond, le Plan d'action de Hangzhou prend nettement parti pour la dérégulation au nom de la concurrence et de la création d'emplois et pour les réformes du marché du

---

[393] G20 Labour and Employment Ministerial Declaration, Melbourne, 10-11 Sept. 2014, "Preventing structural unemployment, creating better jobs and boosting participation", (https://www.mofa.go.jp/files/000059880.pdf).
[394] Brisbane Action Plan, November 2014 (https://www.mofa.go.jp/files/000059844.pdf).
[395] G20 Leaders' Communiqué, paragr. 6-7 (https://www.mofa.go.jp/files/000111117.pdf).
[396] *G20 Leaders' Communiqué*, Hangzhou Summit, 4-5 September 2016, par. 6 (https://www.mofa.go.jp/files/000186047.pdf).
[397] Ibid., par. 33, 40.
[398] *G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development* (https://www.mofa.go.jp/files/000185879.pdf).

travail dans le sens de la flexibilité.[399] Conformément au souhait des ministres des finances et gouverneurs des banques centrales, l'adhésion renouvelée au programme de réformes structurelles – jugées essentielles pour la productivité et la croissance inclusive - est entière, avec l'adoption d'un agenda renforcé en la matière, comportant priorités, principes d'action et indicateurs. Neuf priorités ont été identifiées, dont la réforme du marché du travail.[400]

La promotion des composantes du travail décent, notamment dans le contexte des chaînes de valeur, est réaffirmée par le Groupe en 2017 à Hambourg, ensemble avec des généralités sur l'importance du « bon fonctionnement » des marchés du travail pour la cohésion sociale et la nécessité d'évaluer l'impact de la diversification des formes d'emploi sur la protection sociale et les conditions de travail.[401] Le Plan d'action alors adopté représente une synthèse aussi improbable que fidèle à l'air du temps entre une vision « sociale » de mise en avant des droits sociaux et de persévérance dans l'application des réformes structurelles – dont par exemple la flexibilisation du marché du travail en France par le biais de la « rationalisation » du Code du travail.[402] De façon significative, les contributions du Fonds ainsi que celle, conjointe, de l'OCDE et de la Banque, sont mentionnées comme pertinentes pour la définition de politiques, nulle mention n'étant ici faite des travaux des agences sociales… Loin d'être en concurrence ou *a fortiori* en conflit, la promotion de la croissance inclusive – à travers le "Framework to Help Guide the G20 in its Development of Policy Options to Foster More Inclusive Growth" - et l'accélération des mesures structurelles – à travers le « Enhanced Structural Reform Agenda » - se retrouvent en une unique doctrine du Groupe.

Dix ans après sa création en 2008, la question de l'utilité de cette enceinte a certes été posée et les limites du processus du G20, en cette matière comme en d'autres, ont été suffisamment relevées, qui se résument dans l'observation que " the G20 development agenda has had so far limited added value to ongoing global development processes. It lacks both institutional strength and a convincing narrative."[403] Par ailleurs, la formule du processus préparatoire aux réunions du G20 a pu souffrir elle-même d'une approche duale, scindée comme elle l'est entre une « Finance Track » dédiée au sujet à haute priorité et une « Sherpa Track », en charge de toutes autres questions mais en fait subordonnée à la première, détentrice du vrai pouvoir.[404] Derrière les abus rhétoriques propres à ce type d'instance, aux déclarations d'intentions et aux professions de foi pas toujours suivies d'effet, le G20 s'est pourtant révélé tel un ""apex forum," a kind of steering body that is expected to use political impetus to put issues on the agenda and then pursue these." Et l'on a estimé que son institutionnalisation n'était pas à rechercher, mais plutôt une coopération toujours croissante avec les institutions internationales, lesquelles, du fait de leur nature universelle, jouissent de la légitimité requise pour traduire les manifestes politiques du Groupe en instruments concrets.[405]

---

[399] La France est notamment citée à cet égard. *Hangzhou Action Plan* (https://www.mofa.go.jp/files/000187185.pdf).

[400] *G20 Enhanced Structural Reform Agenda*, September 2016 (https://www.mofa.go.jp/files/000185875.pdf).

[401] *Leaders' Declaration* (https://www.mofa.go.jp/files/000271291.pdf).

[402] G20 *Hamburg Action Plan*, 8 July 2017(https://www.mofa.go.jp/files/000272298.pdf).

[403] Schulz, N.J. (2011) "The G20 - Driving development behind closed doors", FRIDE Policy Brief N° 107, December (http://www.fride.org/download/PB_107_G20_development.pdf).

[404] Carin, B. (2013) "Development in the G20: White Elephant or Cornerstone?" (http://www.cigionline.org/publications/2013/7/development-g20-white-elephant-or-cornerstone); Alexander, N. et al. (2016) "Group of 20 (G20) – In a Nutshell" (https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/11/fundamentals1_eng.pdf?dimension1=ds_g20_en).

En 2013, les syndicats internationaux posent leurs priorités : emplois, salaires équitables, législation du travail solide, y compris en fait de droit de grève, de salaire minimum, de droit de négociation collective et de droit syndical, protection sociale, et taxation effective des grandes sociétés. Tel est l'agenda qui doit fonder tout engagement à la cohérence globale :

> « an ongoing commitment to global coherence based on such priorities must be a certainty and result in coordinated action. The serious breakdown in trust of institutions requires coordinated action and with an often chaotic and increasingly ineffectual leadership of the UN, will the G20, step up?"[406]

En tout cas, c'est bien dans le G20 que le mouvement syndical international affirme alors placer une confiance dont il estime le système onusien, incapable d'enrayer l'austérité, être à présent indigne.[407] La "voix syndicale au G20", le L20[408] recommande régulièrement aux dirigeants du Groupe d'institutionnaliser la cohérence des politiques, ainsi dernièrement en s'engageant à tenir une réunion conjointe des ministres du Travail et des Finances au début de l'année 2017[409]:

> "Le Sommet des dirigeants du G20 met à profit les précédentes réunions des ministres des Finances, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Emploi. Les résultats de ces réunions doivent être pris en considération de manière cohérente par les dirigeants. En l'absence d'un solide mécanisme de cohérence des politiques, comme une réunion conjointe des ministres du Travail et des Finances, le risque est d'aboutir à des résultats contradictoires entre les piliers « Emploi » et « Finance » du G20 – et tout particulièrement sur les questions des réformes structurelles. Cet aspect a été reconnu dans la Déclaration ministérielle sur l'emploi puisque les ministres « *s'engagent à renforcer la cohérence [et] la coopération avec les autres initiatives du G20 »* afin d'empêcher « *des retombées négatives* ».[410]

Le "Labour 20" (L20)

Depuis sa création, le L20 exerce une pression continue en faveur de la cohérence « politique », qui l'a conduit à plaider en faveur d'une institutionnalisation entre les volets financier et social du G20. La première impulsion pour les faire coopérer avait été donnée sous la présidence russe de 2013, avec l'admission que les agendas des ministres respectifs du travail et de l'emploi et ceux des finances étaient étroitement liés et demandaient des efforts conjoints de leur part :

---

[405] Gnath, K., Mildner, S-A., and Schmucker, C. (2012) *G20, IMF, and WTO in Turbulent Times, Legitimacy and Effectiveness Put to the Test*, SWP Research Paper RP 10, August, p. 36 (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP10_Gnath_mdn_Schmucker.pdf).

[406] Burrow, S. (2013) "Precarious world needs effective G20", Aug. 7 (https://www.top1000funds.com/2013/08/precarious-world-needs-effective-g20).

[407] Burrow, S. (2013) "Precarious world needs effective G20", Aug. 7 (www.top1000funds.com)

[408] Le Groupe syndical 20 (L20) regroupe les représentants de syndicats des pays du G20 et des Fédérations syndicales internationales et est coordonné par la Confédération syndicale internationale (CSI) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) (labour20.org) (https://www.ituc-csi.org/l20).

[409] Déclaration du L20 au Sommet du G20, Hangzou, 4-9 septembre 2016 (http://www.tuac.org/fr/public/e-docs/00/00/12/6A/document_news.phtml).

[410] Déclaration de la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, 2016, par. 6.

> "Macroeconomic and fiscal policies being implemented by financial authorities can have significant impacts on labour markets. Thus, we need to carefully assess these impacts at the stage of formulating policy decisions. In turn, the Labour and Employment Ministries should develop policies that do not place unjustifiably excessive burden on state budgets. Finding compromise solutions to these issues is crucial."[411]

Aussi bien le communiqué conjoint des ministres portait-il leur promesse de faire en sorte que leurs engagements futurs pour une croissance forte, équilibrée et durable

> « reflect our common views regarding employment, labour and social policies, and the need to integrate them with our macroeconomic policies to support economic growth, quality job creation, and social cohesion. To this end, we will strengthen our collaboration to ensure consistency between these policies."[412]

Suite à ce qu'il avait qualifié d'"innovation positive », le L20 fera pression en vue du sommet suivant de Brisbane pour qu'une nouvelle réunion conjointe ait lieu en 2014, de manière à « faire progresser la coordination politique ».[413] Il s'agit en effet de faire intégrer de façon permanente dans la doctrine du G20 la notion du besoin de création d'emplois de qualité. Pour ce faire, si l'action des ministres du travail est essentielle, elle est cependant insuffisante sans la mise en oeuvre de stratégies gouvernementales pour l'emploi cohérentes – qui supposent que les ministres économiques et financiers s'engagent à faire de l'emploi une priorité de leurs propres stratégies.[414]

Au sommet de Brisbane, le L20 plaide donc pour une coordination politique accrue entre les ministères et pour la cohérence « politique » parmi les membres du G20 pour réaliser les progrès nécessaires et le suivi des engagements du G20, ce qui implique notamment, outre de faire en sorte que le Plan d'action de Brisbane « ne se contente pas de reprendre les politiques existantes, mais comporte des engagements nouveaux et précis, dont la mise en œuvre soit garantie », d' « institutionnaliser la cohérence », c'est-à-dire d'« assurer une cohérence politique » en organisant une réunion conjointe des ministres du Travail et des Finances ; et enfin de renforcer la coopération entre le Groupe de travail sur l'emploi et le volet financier afin d'élaborer des ensembles coordonnés de mesures, avec l'aide notamment des organisations internationales.[415]

La préparation du sommet d'Antalya de 2015 verra la poursuite du même agenda de la part du L20, axé sur la nécessité - « compte tenu du caractère horizontal et inter-sectoriel des questions abordées au niveau du G20 » - de satisfaire le besoin de mécanismes capables d'améliorer la coordination des politiques entre ministères et d'augmenter la cohérence des

---

[411] **"**The first ever G20 Finance and Labour Ministers' Meeting was held in Moscow**",** 19 July 2013 (http://en.g20russia.ru/news/20130719/781660747.html).

[412] G20 Labour and Employment and Finance Ministers' Communiqué, Moscow, 19 July 2013, par. 10.

[413] TUAC-CSI : évaluation des résultats du sommet du G20 à Saint-Pétersbourg », paragr. 29 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/1309t_g20_saint-petersburg-summit-evaluation-fr.pdf).

[414] L20 Proposals to the G20 Employment Task Force (Sydney, February 2014) (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/l20_proposals_etf_sydney_feb2014.pdf); Résumé des recommandations du L20 au G20, juin 2014 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/labour_20_priorities_for_the_australian_g20_presidency_5_june_2014_clean_geneva_fr.pdf)

[415] « Générer des emplois de qualité et une croissance inclusive : le rôle des dirigeants du G20 », Déclaration du L20 au sommet des dirigeants du G20, Brisbane, novembre 2014, par. 10 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/08-l20brisbane-fr-31oct12h.pdf); Déclaration syndicale du L20 à la réunion des Ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Melbourne, 10-11 septembre 2014, par. 25 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/final_g20-l20_labourministerial-melbourne-september2014_fr.pdf).

politiques (« *policy coherence* ») entre les membres du G20, avec l'aide des organisations internationales, en particulier l'OCDE et l'OIT, ainsi que d'accroître la collaboration entre le Groupe de travail sur l'emploi et le volet financier en vue de la réunion conjointe des ministres du Travail et des Finances – jugée représenter « une occasion importante de forger un accord sur des stratégies de croissance globale ».[416] Permanente, la demande d'institutionnalisation de la cohérence des politiques s'exprimera à nouveau à Beijing en 2016.[417]

Pour le L20, « le G20 est un processus clé de la gouvernance mondiale. Le monde attend des pays du G20 qu'ils jouent un rôle de premier plan dans l'amélioration de la coordination et de la cohérence des politiques économiques et sociales ainsi que dans la garantie de la dimension sociale de la mondialisation avec une application des droits humains et des droits du travail. » L'organe syndical insiste sur « l'importance que revêt une plus grande coordination au sein de chaque État tout comme sur l'importance de la coopération intergouvernementale. »[418]

Le L20 décline inlassablement les moyens d'assurer une cohérence des politiques à l'échelle mondiale : utiliser le cadre du programme de développement durable à l'horizon 2030 comme guide et modèle pour la coordination de ses politiques ; examiner annuellement les progrès accomplis dans la poursuite de tous les objectifs de développement ; réunir conjointement les ministres de l'Emploi et des Finances, de manière à assurer la coordination internationale et nationale nécessaire à la croissance, aux emplois et aux salaires ; enfin, renforcer le rôle de l'OIT, pour ses vertus tripartite et normative, dans la gouvernance mondiale.[419]

Mais l'effet de ses préconisations reste limité. Ainsi le contraste entre la teneur, ou l'accent, des documents adoptés par les ministres du travail et de l'emploi et le contenu des déclarations des sommets est-il quelquefois nettement relevé par les organes syndicaux. Ainsi en 2015 où, malgré les séances ministérielles conjointes, les résultats de la réunion des ministres des Finances et des Gouverneurs des Banques centrales manquaient de cohérence par rapport aux résultats de la réunion des ministres du Travail. La situation était ainsi résumée :

> « Faisant fi de toutes les recommandations prônant des mesures décisives et la recherche d'une cohérence politique avec leurs ministres du Travail, les résultats de la Ministérielle sont mitigés car les recommandations concernant les mesures à prendre restent orthodoxes et laissent peu de place au changement de politique. Alors que les Ministres se sont par ailleurs engagés à ne pas dépendre uniquement des politiques monétaires pour agir sur un retour à une croissance inclusive, il n'y a de fait pas d'appel en faveur d'un changement de politique. Le

[416] Priorités du L20 pour la présidence turque du G20 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/l20_recommendations_2015_g20_turquie.pdf); L20 Priority Recommendations for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting, Istanbul, 9-10 February 2015 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/l_20_recommendatons_g20_finance_and_cbgmeeting0215.pdf); G20 Sherpas Meeting Turkey - 15 December - L20 Statement (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/g20_sherpas_meeting_turkey_-_15_december_-_l20_statement.pdf).

[417] Par exemple : Déclaration syndicale du L20 à la réunion des Ministres du Travail et de l'Emploi du G20 - Beijing, 11-13 juillet 2016, paragr. 18 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/l20_statement_-_beijing_july_2016_-_fr.pdf).

[418] Déclaration du L20 à la réunion des ministres du travail et de l'emploi, Mendoza, 6-7 sept. 2018, par. 10 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/02-l20_argentina_re_sume__fr.pdf).

[419] Déclaration du L20 au sommet du G20 de Buenos Aires, par. 12-14 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/l20_statement_to_g20_leaders_-_2018_-buenos_aires_summit_fr.pdf).

> seul point positif est la référence aux nécessaires stratégies pour accroître la demande et lutter contre les inégalités. Mais ces recommandations ne sont pas complétées par des propositions concrètes. Il reste de sérieux doutes car les ministres des Finances se sont engagés à prendre des mesures « d'une manière neutre pour le budget » car « la marge de manœuvre budgétaire est limitée ». Il reste à voir si les dirigeants du G20 sont en mesure de faire pression en faveur d'une stratégie plus intégrée et d'engagements plus forts. »[420]

De fait, le communiqué final d'Ankara allait illustrer les craintes, mêlant le positif – politique de la demande, de création d'emplois et de réduction des inégalités – et une insistance sur des « réformes structurelles » souvent inefficaces ou nocives ? Devant cette absence de consensus pour en finir avec des orientations jugées dépassées par les syndicalistes, la déclaration des ministres du travail et de l'emploi s'était avérée plus spécifique avec son appel à développer une croissance riche en emplois en se concentrant sur les divers facteurs responsables de la faiblesse de la demande globale.[421]

Autre exemple de déception, le document final du sommet de 2018 « n'assure en aucun cas » pour la CSI/TUAC que le G20 « remédiera aux incohérences politiques entre la gouvernance des relations commerciales, l'application des normes de l'OIT, les objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ». Les deux organes syndicaux se font également critiques devant les conditions d'élaboration du programme baptisé « Éventail de choix politiques sur l'avenir du travail »[422], produit par les ministres des Finances « à huis clos et sans consultation des partenaires sociaux », adopté séparément par les dirigeants du G20 et dont les objectifs politiques sont nettement moins ambitieux que ceux de la déclaration des ministres de l'Emploi et ne font aucune allusion au dialogue social. Aussi les syndicalistes se réservent-t-ils de vérifier comment seront mises en oeuvre les deux feuilles de route qui symbolisent une pareille « double approche ambigüe » sur le thème de l'avenir du travail.[423]

A côté, et en complément, de l'insistance apportée à la question des voies et moyens de la cohérence politique, le L20 manifeste naturellement son appui à l'OIT et son concept-phare du travail décent. En 2017 par exemple, il souhaite voir le programme de cette dernière gouverner les activités de lutte contre les inégalités du G20, qui devrait charger l'OIT de mener la définition de résultats stratégiques concrets et le suivi de la mise en œuvre des principes du G20 pour une politique de salaires durable.[424]

Le B20

[420] Évaluation, par la CSI et le TUAC de la déclaration des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, de la réunion conjointe des ministres du Travail, de l'Emploi et des Finances et du communiqué des ministres des Finances et des Gouverneurs des Banques centrales du G20, 3-5 septembre 2015, Ankara (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/04b_l20_ankara_evaluation-fr.pdf).

[421] ITUC/TUAC Evaluation of the G20 Leaders' Summit and Communiqué 15-16 November 2015, Antalya, Turkey (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/l20_antalya_summit_evaluation_final.pdf).

[422](https://www.g20.org/sites/default/files/documentos_producidos/g20_menu_of_policy_options_for_the_future_of_work_fwg_1.pdf) (point 6 de la déclaration).

[423] Point de vue de la CSI et du TUAC sur le sommet du G20 de Buenos Aires (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/l20_evaluation_- g20_labor_and_employment_ministers_declaration_fr.pdf).

[424] Déclaration du L20 à la réunion des ministres du travail et de l'emploi, Bad Neuenahr, 18-19 mai 2017, par. 9 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2017_l20_declaration_lemm__fr.pdf).

Du côté du monde des affaires, on reconnaît également l'importance d'améliorer l'état de la collaboration entre les institutions internationales si l'on veut poursuivre l'objectif d'une croissance inclusive, et l'on fait appel au G7 en ce sens.[425] On salue en 2011 les résultats de la bonne coopération entre organisations internationales, et notamment les contributions apportées par le Fonds, la Banque, l'OIT et l'OCDE, et l'on apprécie l'étendue de la collaboration inter-agences sur les socles de protection sociale. On recommande aussi au G20 de repérer de nouvelles occasions, après celles ouvertes par la réponse à la crise, de promouvoir la cohérence entre les organisations. L'objet des efforts en ce sens devrait être la poursuite de politiques de croissance stimulant les investissements du secteur privé, nécessaires pour relever le défi du chômage. Enfin, divers instruments internationaux sont cités pour le rôle important qu'ils doivent jouer en favorisant la cohérence entre les politiques économiques et sociales, tels la *OECD Jobs Strategy and International Collaborative Initiative on Trade and Employment (ICITE*), la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale et le Pacte Global sur l'emploi. Une série d'actions prioritaires sont recommandées au G20[426]:

- "Continue to provide guidance to international organisations on supporting the implementation of the G20 Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth.
- Pursue policy coherence geared to generating outcomes, principally pro-growth, pro-employment policies supported by a horizontal/multidisciplinary approach to policy analysis.
- Clearly mandate international organisations to ensure they work together in a systematic and coordinated way to address relevant policy issues and improve communication and dialogue among international organisations, and with international representatives of employers and trade unions.
- Encourage memoranda of understanding, joint projects and partnerships for the sharing of data and research among organisations.
- Examine scope to extend the benefits of effective policy coherence beyond labour market policy to other key areas such as restarting the Doha Round".

Pourtant, au-delà du souhait partagé d'une croissance inclusive et créatrice d'emplois, les positions du milieu des affaires sont loin de coïncider avec celles du monde syndical. Sur le fond, elles se limitent à porter l'agenda connu d'une dérégulation mâtinée de dialogue social, à travers un catalogue de mesures visant à promouvoir un environnement des affaires favorable au recrutement.[427] Les formes diverses de flexibilité du contrat de travail sont par exemple préconisées, tout comme la réduction du coût du travail hors-salaire, les mesures d'employabilité ou la libéralisation des régimes migratoires.[428] A cet égard, la position du B20 est celle-même critiquée par le L20 en 2014 quand il remarque que certains des gouvernements du G20

> « continuent à faire pression pour des «réformes structurelles» et la «flexibilité» du marché du travail, donc pour une plus grande dérégulation. Tout plaide pourtant en faveur d'une stratégie allant à l'opposé. Derrière ce type de « réformes structurelles » se cache une remise en cause des salaires, des structures de négociation collective et des droits syndicaux. A long terme, ces

[425] Déclaration du B7 2018, 6 avril 2018 (http://www.chamber.ca/fr/medias/blogue/180412-sommet-daffaires-b7/DeclarationDuB7_2018.pdf).
[426] *IOE / BIAC Position Paper on the G20 Social Priorities*, Paris, 26 September 2011 (http://biac.org/wp-content/uploads/2014/05/03-2011-09-26_Paris_G20_meeting_IOE_and_BIAC_Business_Priorities_Paper.pdf).
[427] Par exemple: "IOE and BIAC urge G20 governments to act in support of private sector-led growth and job creation", 11 Sep 2014 (https://www.businessnz.org.nz/news-and-media/media-releases/2014/g20-melbourne-september-2014).
[428] *B20 Employment Task Force Policy Paper,* September 2015 (http://www.g20.utoronto.ca/b20/B20-2015-employment.pdf).

> « réformes » sont néfastes pour le tissu social et économique. Elles creusent les inégalités existantes. Une approche unidimensionnelle ne prenant en compte que l'aspect « offre » de l'économie ne tient pas compte du fait que dans le contexte actuel, l'insuffisance de la demande est la cause principale de la faible croissance des salaires et des emplois. »[429]

L'ambition du B20 pour le G7 est de le voir fonctionner comme un moteur de pareilles réformes dans les pays membres.[430] Son insatisfaction est certaine sur ce point, car l'évaluation récente des résultats a montré que, dans des domaines essentiels pour le B20 comme celui de l'impact de la régulation de l'embauche, la promotion des formes diverses d'emploi ou l'adaptation des politiques migratoires au marché du travail, nombre de gouvernements n'ont pas donné suite à ses recommandations, pourtant répétées. D'où l'appel à aborder enfin, au double niveau du G20 et de ses membres, les « tough issues » telles que la promotion des formes diverses d'emploi et la réforme du droit du travail.[431] Dans l'optique du groupe, les réformes tardent faute d'impulsion et de suivi suffisants de la part du G20 qui aurait jusqu'ici surtout fait la preuve de sa timidité à aborder "les questions fondamentales nécessaires à rendre les marchés du travail plus flexibles et plus dynamiques", en bref à agir sur le front des réformes structurelles pour libérer l'embauche, et notamment : « créer une législation du travail facile à comprendre et favorable à l'emploi ; promouvoir l'éventail de formes d'emploi nécessaires afin de permettre aux entreprises d'embaucher le plus grand nombre de personnes possible ; et alléger la charge des coûts non salariaux du travail qui représentent souvent un obstacle à l'embauche ». [432]

On peut dès lors comprendre que, si les progrès de la cohérence entre institutions internationales ont bien été notés par le B20, l'objectif de la « cohérence politique » tant recherchée par le milieu syndical, ne fasse pas vraiment l'objet d'une attention explicite de la part du monde des affaires, sans doute méfiant quant à l'usage d'une telle expression en raison-même du contenu « politique » qu'elle véhicule à propos des réformes « structurelles ».

Le L20/B20

Le Groupe des entreprises et le Groupe syndical se sont associés depuis 2011 pour parler d'une seule voix au G20. La question de la cohérence des actions menées dans le cadre du système multilatéral figure parmi les sujets concernés. Ainsi les deux groupes se sont-ils accordés pour se féliciter de la coopération croissante entre l'OIT, les IFI et l'OMS avec la mise en commun de projets de recherche et la poursuite de projets communs sur le terrain. Mention particulière a aussi été faite alors de l'intérêt d'encourager des activités concrètes entre le BIT et d'autres organisations.[433] Les groupes ont aussi eu l'occasion prier les membres du G20 de faire usage et d'évaluer ensemble l'impact d'instruments normatifs

---

[429] Déclaration syndicale du L20 à la réunion des Ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Melbourne, 10-11 septembre 2014, paragr. 14 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/final_g20-l20_labourministerial-melbourne-september2014_fr.pdf).

[430] D. Funes de Rioja, Co-Chairman of the B20's Employment Taskforce, 2016 (http://www.confucius.puc-rio.br/media/noticias/The_Chinese_G20_can_make_a_hug.pdf).

[431] Deloitte/IOE/B20 (2018) *Ten years on: The G20 Employment Process I Successes, Challenges and Impacts*, pp. 19, 23 (https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/gx-ioeg20-implementation-report.pdf).

[432] « Réunion de lancement du B20 à Beijing - Le Président de l'OIE cible les cinq principaux obstacles à des marchés du travail dynamiques pour l'action du G20 », 27 janvier 2016 ; « Les réformes structurelles sont la "clé de la future croissance du G20 et de la stabilité sociale", déclare le Président de l'OIE lors de la réunion du B20 à Washington », 20 avril 2016 (https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=125271&token=488d8c3fd2b811f1258175d3924b226ce17e8b25)

[433] Déclaration commune B20-L20, Cannes 2011 (http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-b20-l20-fr.pdf).

émanant d'organisations particulières, ainsi de la Recommandation de l'OIT de 2015 sur l'informalité. [434]

En 2015, B20 et L20 demandent aux gouvernements du G20 "to fully unleash the potential of the G20 as an engine for change and global policy coordination with the aim of bringing more people into work, stimulating growth and improving working conditions."[435] Ils font également état de leur plein engagement à contribuer au succès du processus du G20 en matière d'emploi et à continuer d'œuvrer de concert dans le cadre du Groupe de travail sur l'emploi. En 2018, B20 et L20, qui souhaitent l'avènement de « marchés du travail ouverts, inclusifs et dynamiques », s'accordent pour juger que le G20 peut fournir le moteur de politiques « promotrices d'emplois de qualité, qui respectent les droits fondamentaux au travail, soient conformes aux normes de travail décent et incluent les groupes vulnérables. » Les deux groupes tombent aussi d'accord pour relever le risque de voir les nouvelles formes de travail s'affranchir de toute protection par les droits et déclarent que, au lieu d'être entravées, elles devraient être réglementées de façon à en assurer le respect. [436]

En 2017, les deux groupes déclarent défendre ensemble « une meilleure prise en compte de la dimension sociale dans le système multilatéral actuel, afin de gagner en cohérence et en efficacité. »[437] Ils insistent l'année suivante sur l'importance d'un système multilatéral fondé sur des règles (« rules-based »). Le B20 et le L20 partagent donc une vision de la réforme de la gouvernance mondiale qui permette de réaliser notamment le huitième objectif de développement qui veut « promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous ».

Le G20 moteur de cohérence ?

Le tour d'horizon qui précède renseigne sur l'existence d'un message unanime de la part du G20 sur la nécessité de la cohérence, mais laisse assez floue sa teneur exacte. C'est bien sûr là le signe des processus usuels d'ambigüité constructive, particulièrement à l'œuvre dans les enceintes multilatérales d'une certaine taille. Le slogan qui réclame de « renforcer la dimension sociale de la mondialisation » fournit certes un objectif partagé depuis les premières inquiétudes de la nouvelle période de mondialisation ouverte par l'après-communisme. Mais le contenu-même de ce dernier message, aussi bienvenu que susceptible d'utilisation démagogique, se prête à une variété d'interprétations et de choix sociaux, ouvrant la voie à des applications politiques de couleurs elles-mêmes variées.

Dans ces conditions, comment l'accent mis par le G20 et ses appendices patronal et syndical sur l'impératif de la cohérence serait-il aisé à détailler dans son contenu ? Ce n'est pas que les communiqués, positions et documents de politique (*policy papers*) qui émaillent le parcours du G20 ne témoignent pas d'un consensus sur des orientations générales, mais, quant

[434] IOE/BIAC – ITUC/TUAC Statement to the G20 Labour Ministerial, 12 and 13 July 2016 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ioe-biac-ituc-tuac_statement_with_signatures.pdf).

[435] "Jobs, Growth and Decent Work", Sept. 4, 2015 (http://www.g20.utoronto.ca/b20/B20-L20-2015-Statement.pdf).

[436] Déclaration conjointe L20-B20 présentée aux ministres du Travail et de l'Emploi du G20, 10 sept. 2018 (https://www.ituc-csi.org/declaration-conjointe-l20-b20); « A Common Message on Skills and Social Protection for Inclusive Growth", Joint B20-L20 Statement Towards the G20 Labour and Employment Ministers Meeting 2018 (https://www.ioe-emp.org).

[437] « Croissance durable, travail décent et cohésion sociale à l'heure de l'économie numérique - Un message commun », 17 mai 2017, Bad Neuenahr (https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=129158&token=f1316c19c863226d6d6776c018a42532e07496f7).

aux méthodes pour concrétiser ce dernier, force est de constater qu'elles restent perçues de façon toute rudimentaire, puisqu'elles se bornent à recommander que des efforts soient déployés pour établir ou développer des liens entre les actions d'institutions variées dans des champs d'action qu'elles partagent. Mais la problématique de la cohérence s'en trouve seulement déplacée, puisque la vraie question est celle de trouver le moyen de réconcilier des options institutionnelles souvent divergentes, nées de convictions et schémas eux-mêmes peu ou pas partagés, au-delà d'unanimismes artificiels.

En juin 2019, les ministres du travail et de l'emploi du G7, saisissant l'occasion du Centenaire de l'OIT, ont adopté un « Appel pour un dialogue et une coordination au niveau multilatéral pour la réduction des inégalités », soulignant « combien il est fondamental de renforcer la cohérence des politiques en intégrant davantage les normes internationales du travail dans le système multilatéral. » A bien des égards, il s'agit là d'une reprise des thèses françaises proposées au fil des années, avec un succès mitigé. Selon la ministre française du travail,

> "pour la première fois lors d'un G7 ou d'un G20, une déclaration tripartite entre les membres du G7 et les organisations internationales des travailleurs et des employeurs a été adoptée en faveur de la réduction des inégalités sociales. Elle s'inscrit dans le prolongement des engagements pris par les membres du G7 dans leur communiqué. Elle constitue un signal fort à la veille du Centenaire de l'Organisation internationale du Travail."[438]

De fait, la Déclaration tripartite du G7 Social de 2019 [439] appelle

> « à une plus grande cohérence dans l'action des organisations internationales. Leurs recommandations en matière de politique de l'emploi et de politique sociale devraient converger au regard du respect du travail décent, de la qualité des emplois et de l'égalité des chances. »

Spécifiquement, les membres du G7 social et les partenaires sociaux internationaux indiquent qu'ils vont

> « promouvoir la coopération et la cohérence par une meilleure intégration des normes internationales du travail dans les politiques, et ce dans trois domaines d'action clés : les programmes financiers internationaux, le commerce et un avenir du travail durable et inclusif. »

Aussi appellent-ils

> « à mener des discussions de haut niveau, pérennes et régulières, entre l'OIT, l'OCDE et d'autres organisations internationales compétentes, dans le but d'évaluer et de faire un point régulier sur les progrès accomplis, en vue d'atteindre, par le biais de la coopération au niveau multilatéral, des résultats économiques et sociaux durables et équitables, propices à la création

[438] « Les membres du G7 Social ont trouvé un accord visant à agir ensemble pour réduire les inégalités dans la mondialisation. » 7 juin 2019 (https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiques-de-presse/article/communique-les-membres-du-g7-ont-trouve-un-accord-visant-a-agir-ensemble-pour). Les termes de cette déclaration, qualifiés d'« engagements » par les autorités françaises, seront présentés lors du Sommet des chefs d'État de Biarritz du 24-26 août, et pris en compte à l'occasion de session du centenaire de la conférence internationale du Travail, de la session de l'Assemblée générale, et de la prochaine réunion des ministres du Travail du G20 (1-2 septembre 2019).

[439] *Déclaration tripartite du G7 Social*, Paris, 7 juin 2019, par. 9 (https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/declaration_tripartite_2019_g7_social_vfr.pdf).

> d'emploi et à la croissance économique, et qui prennent pleinement parti des opportunités qu'offre l'avenir du travail. »

Si la session du centenaire de l'OIT offrira l'occasion de conforter cette approche, d'ailleurs en rien novatrice, le G7 n'en entérinera pourtant pas le langage concernant l'intégration des normes de l'OIT. A défaut de constituer une quelconque nouvelle étape, l'expression par les premiers acteurs concernés du souci de voir s'instaurer un dialogue plus soutenu entre les organisations internationales compétentes afin de renforcer la cohérence de leurs politiques de régulations sociales démontre assez, s'il en était besoin, l'insuffisance de la coopération multilatérale pour réduire les inégalités sociales - la thématique-même de Biarritz.

Enfin, il n'est pas jusqu'au Mouvement des non-alignés, à l'occasion du centenaire de l'OIT, qui ne soit venu prendre fait et cause pour la cohérence, sans aller bien sûr jusqu'à en préciser le sens et la portée :

> "SDG 8 calls upon us to promote full and productive employment and decent work for all. For achieving this goal, we have to work together to defend multilateralism, *ensure that different components of the international regulatory regime deal with labour in a coherent and effective manner*, uphold the ILO's founding ideals and march for its next more equitable and more prosperous centennial leaving no one behind."[440]

L'Union Européenne

Des preuves plus nettes de la réalité de l'engagement pour la cohérence peuvent-elles être apportées par l'attitude du régionalisme européen ?

L'UE est bien sûr familière de la problématique de la cohérence, qui gouverne son existence-même. Dans le contexte communautaire, l'utilisation du terme de « cohérence » désigne d'abord le principe de non-contradiction entre les objectifs et les effets des politiques et des accords européens, le Traité de Maastricht posant l'approche des "trois C" : complémentarité, coordination et cohérence. La cohérence des politiques au service du développement[441] est une préoccupation ancienne de l'Union qui doit plus généralement veiller à la cohérence de son entière action extérieure. La position européenne est claire : l'UE et ses États membres « joueront un rôle de premier plan dans la promotion de la cohérence des politiques au sein d'enceintes internationales telles que les Nations unies et le G20, dans le cadre du soutien général qu'ils apportent, au titre de leur action extérieure, au programme de développement durable à l'horizon 2030. »[442]

Lançant le concept de "gouvernance sociale globale", la Commission de l'UE devait affirmer en 2001 que les

[440] South Centre Statement**,** Meeting of the Non-Aligned Movement (NAM) Labour Ministers**,** 108th International Labour Conference (ILO**)**, 17th June 2019, *SOUTHNEWS*, No. 261.

[441] *Cohérence des politiques en faveur du développement : mécanismes mis en œuvre dans l'Union européenne, Étude exploratoire* (2005) *(*https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/344491).

[442] Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission (2017/C 210/01), paragr. 112 (https://eur-lex.europa.eu).

> "existing international economic and social rules and structures are unbalanced at the global level. Global market governance has developed more quickly than global *social* governance".[443]

A preuve pour la Commission, la comparaison entre l'efficacité de l'OMC, qualifiée de "strong and relatively effective organisation", et la faiblesse du système de contrôle de l'OIT, d'une "efficacité limitée".[444] Dans cette optique, les efforts de l'UE devaient donc porter, de son avis, sur les moyens de redresser pareil déséquilibre, avec l'adoption par le Conseil d'une stratégie d'amélioration de la gouvernance globale et de promotion des droits fondamentaux du travail dans le contexte de la globalisation.

Se penchant en 2004 sur la dimension sociale de la mondialisation, la Commission jugeait qu'il y avait "a need to move from declarations and nominal coherence to effective and concerted action based on complementarity and identification of positive synergies", la volonté des Etats membres du Nord et du Sud étant "cruciale" à cet égard. De fait, l'UE devait avoir pour objectif de

> "improve coordination on matters relating to social governance in the context of globalisation and assure coherence on this issue in all relevant organisations, including in the WTO and the ILO."[445]

L'UE appuyait alors les initiatives de cohérence suggérées par la Commission mondiale, et soulignait l'importance "vitale" de la contribution des IFI à la cohérence tant entre elles-mêmes qu'entre elles et le reste du système multilatéral.

Pour elle-même, l'UE en est venue à instaurer, sinon encore vraiment pratiquer, un mode particulier de cohérence à travers un instrument tel que le Socle européen des droits sociaux institué en 2017.[446] L'adoption du Socle et sa mise en œuvre ouvrent en effet à un « changement de logiciel économique et social de l'UE », à la condition que ses éléments représentent bien

> « des priorités horizontales, c'est-à-dire prises en considération dans l'ensemble des initiatives de l'UE… Si, malgré l'adoption des vingt principes et droits sociaux prévus dans le socle, les normes sociales passent dans certains pays après des impératifs budgétaires ou de compétitivité, des directives sociales européennes ne suffiront pas à changer la perception répandue d'une Europe considérée comme « trop libérale ». En pratique, cela exigerait la prise en compte des principes du socle dans l'élaboration des recommandations que la Commission adresse à chaque pays au printemps dans le cadre du « semestre européen » encadrant notamment l'élaboration des budgets nationaux. À cet égard, les efforts demandés aux États pour respecter les règles budgétaires communes ne devraient pas se faire aux dépens de l'éducation, la formation et la santé. »[447]

---

[443] Communication de la Commission au Conseil (2001) *Promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalisation*, COM (2001) 416, p. 3.
[444] *Ibid.*
[445] EC Commission, *The Social Dimension of Globalisation - the EU's policy contribution on extending the benefits to all*, Communication COM (2004) 383, pp. 20-21 (citant les General Affairs Council conclusions of 21 July 2003). Aussi: André, M. (2005) *Les Européens et la réforme de l'ONU*, Fondation pour l'innovation politique, pp. 32-33.
[446] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr.
[447] Fernandes, S. (2017) *Göteborg et le socle européen des droits sociaux : vers un « Triple A social » ?* (http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/GoteborgetleSEDS-Fernandes-Tribune-nov17.pdf).

Il est donc clair que l'application des principes du Socle exige de

> « placer les priorités sociales au même niveau que les objectifs économiques, au cœur du cycle annuel de la gouvernance européenne pour la coordination des politiques, le Semestre européen. Pour donner corps à cet objectif, chaque État membre devrait définir une stratégie sociale de réforme agréée par ses pairs, la Commission européenne et le Parlement européen, en vue de favoriser la convergence vers le haut pour chacun des indicateurs clés du Tableau de bord social de l'UE. » [448]

Pour l'instant, il reste pourtant peu contestable que

> « Les recommandations toujours accrues d'une flexibilisation du travail pour les Etats membres de la part de la Commission européenne sont incohérentes et détruisent les efforts consentis dans le Socle européen des droits sociaux. La Commission européenne veut renforcer la protection sociale mais dans le même temps prône des politiques d'austérité où le financement public baisse. » [449]

L'OCDE

« Club des riches », l'OCDE doit ici être citée pour son engagement constant depuis le début des années quatre-vingt-dix à promouvoir la cohérence, originellement dans le contexte de ses activités d'aide au développement, que les discussions au sein du CAD révélaient contrecarrées par les politiques commerciales et agricoles menées par ses membres.[450] Elle allait progressivement offrir un ensemble de réflexions et de recommandations à l'usage de ses membres comme de ses non-membres, et ce tant sur le plan interne que sur celui de la coopération au développement, l'un et l'autre se recoupant d'ailleurs à certains égards, comme lorsqu'elle reconnaissait en 2008 « la nécessité d'une plus grande cohérence et d'un renforcement de la coopération entre les divers dispositifs internationaux et les différentes institutions internationales afin d'assurer un large partage des effets positifs de la mondialisation et de relever les défis et d'optimiser les bénéfices dont elle s'accompagne ».[451] La Stratégie générale de développement adoptée par l'organisation en 2012 reconnaissait l'importance du sujet, et un cadre général et une série de pratiques furent fixés pour encourager la « cohérence des politiques pour le développement », qui apportent des éléments pertinents pour élucider la cohérence dans son ambition générale.[452]

C'est en effet à propos de la gouvernance à l'usage des pays que l'OCDE a fourni des indications éclairantes, quoique marquées du sceau technocratique, quant aux objectifs et aux techniques de la cohérence politique. En pionnière, elle a tôt défini les contours des débats

---

[448] *Refonder l'Europe de la solidarité* (https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na75-2019-europe-sociale-3avril.pdf). Aussi Communication de la Commission du 13 mars 2018.

[449] *Le Socle européen des droits sociaux : réelle avancée ou simple effet de communication?*, p. 10 (http://www.pourlasolidarite.eu/sites/default/files/publications/files/na-2017-socle-eu-droits-sociaux.pdf).

[450] Le CAD a commencé de promouvoir la cohérence des politiques au début des années quatre-vingt, avant de cristalliser sa doctrine en 1996 avec la stratégie *Shaping the 21st Century*, suivie de l'adoption de ses *Lignes directrices sur la réduction de la pauvreté* en 2001.

[451] Déclaration ministérielle sur la cohérence des politiques au service du développement OECD/LEGAL/0364 (05/06/2008, abrogée 01/07/2017).

[452] Cadre d'action pour la cohérence des politiques pour le développement (2012) ; Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques institutionnelles pour la CPD (2010).

dans ce domaine et aidé à mieux identifier la notion de « cohérence politique pour le développement durable ». Elle a recommandé les approches à suivre par les instances nationales pour intégrer les diverses dimensions impliquées, sans négliger de se pencher sur les aspects qui relèvent de la coopération internationale, identifiant les liens entre les divers régimes impliqués. Elle a aussi mis sur pied ce qu'on qualifiera de « communauté épistémique » rassemblant gouvernements, institutions internationales, organisations de la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes de toutes les régions du monde - oeuvrant ensemble à renforcer la cohérence politique pour le développement durable en tant que moyen majeur d'atteindre les ODD.[453] Et l'OCDE ne cesse pas d'approfondir le sujet dans le cadre de l'Agenda 2030.[454] On aura plus loin l'occasion de vérifier la signification de sa conception du sujet en se penchant sur les outils[455] qu'elle a mis en place pour aider les pays à progresser sur le chemin de l'intégration des politiques.

Telle qu'elle la définit, la mission de l'OCDE suggère que l'organisation pourrait bien constituer un laboratoire idéal de la cohérence politique : cette mission n'est-elle pas de « promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde. » ?[456] Pourtant, l'OCDE agit surtout comme le vecteur privilégié de la diffusion de la pensée « conforme » et, loin de favoriser le débat d'idées suivi de l'application de solutions puisées à des sources variées et vraiment « plurielles », paraît généralement aider à concocter puis avaliser les préceptes standards de l'idéologie régnante. A ce titre, elle appartient davantage à la catégorie des fabricants de conformisme que de cohérence.

Section 3 - Les organisations universelles

Les responsables des régimes multilatéraux universels, longtemps peu enclins à évoquer le sujet sinon pour signifier leur adhésion au *statu quo* à travers leur participation aux mécanismes de coordination interinstitutions, ne sont pas en reste. Ils se sont même associés à des gouvernements pour manifester leur souci de réaliser un *modicum* de cohérence à leurs propos respectifs. Etats et OI s'accordent alors pour formuler une commune revendication à l'endroit de la cohérence. On a vu par exemple que l'Allemagne s'était ainsi prononcée en ce sens avec l'OCDE, l'OMC, l'OIT, le FMI et la Banque.[457]

---

[453] The PCSD Partnership (https://community.oecd.org/community/pcsdpartnership); http://www.oecd.org/fr/gov/pcsd/policycoherencethesdgsandtheun2030agenda.htm

[454] Voir, récemment: « Policy Coherence in the Global Economy: Grappling with policy interactions and transboundary spillovers » /« Cohérence des politiques, Objectifs de développement durable (ODD) et Agenda 2030 : Comment faire face aux interactions et effets transfrontaliers dans une économie mondialisée. », Paris, 27 October, 2017 (http://www.oecd.org/governance/pcsd/Website%20Summary%20Report_27-10-17_OECD_AFD_Conference.pdf). L'OCDE dispose d'une "Policy Coherence for Development Unit", chargée de "develop awareness, tools and new approaches for applying a policy coherence lens in national strategy development and implementation of the SDGs".

[455] Notamment: OECD (2015) *Framework for Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD Framework) - A Self-Assessment Tool to Design, Implement and Track Progress on Mutually Supportive Policies for Sustainable Development.* OECD (2018), *Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies*, OECD Publishing, Paris (https://doi.org/10.1787/9789264301061-en).

[456] http://www.oecd.org/fr/apropos/.

[457] Joint press release by German Federal Chancellor Angela Merkel, OECD Secretary-General Angel Gurría, WTO Director-General Pascal Lamy, ILO Director-General Juan Somavia, IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn and World Bank President Robert B. Zoellick, April 28, 2010. (http://www.financialtaskforce.org/2010/04/28/joint-press-release-by-german-federal-chancellor-oecd-secretary-general-wto-director-general-ilo-director-general-imf-managing-director-and-world-bank-president/)

Les OI réclament donc plus de cohérence entre elles-mêmes, et semblent plaider pour un fonctionnement systémique plus authentique ! Pas toutes cependant, comme on verra...

Les Nations Unies

Première des organisations, l'ONU a une longue histoire de plaidoyer pour un travail intégré entre les composantes du système, et de propositions d'amélioration, régulièrement débattues dans les cadres respectifs intergouvernementaux et inter-agences. Le Secrétaire général, dans son rapport du Millénaire, énonçait sans ambages que

> "...in recent decades an imbalance has emerged between successful efforts to craft strong and well-enforced rules facilitating the expansion of global markets while support for equally valid social objectives, be they labour standards, the environment, human rights and poverty reduction, has lagged behind".

Les efforts de cohérence trouvent leur expression au double niveau des activités opérationnelles conduites dans les pays et du contenu des politiques adoptées au centre de l'organisation.

Au cours des années quatre-vingt, de multiples interventions du Secrétaire général - notamment ses rapports annuels, ses introductions aux rapports du CAC, ses rapports à l'Ecosoc - ont insisté sur l'intégration nécessaire de problématiques impossibles à traiter de manière isolée.[458] Ainsi, en 1992, il s'engage à faire privilégier désormais l'approche intégrée contenue dans la Charte elle-même, en mettant un terme à la séparation artificielle entre missions politique d'un côté, économique et sociale de l'autre, longtemps incarnée par une fragmentation croissante des structures et mandats de l'Organisation ; et d'ajouter que la cohérence interne de l'ONU-même peut « grandement contribuer à l'amélioration de la cohérence du système ».[459] Soucieux de moderniser l'esprit des relations inter-agences, en le rendant moins formaliste et plus proactif, le Secrétaire général se livrait alors également à un plaidoyer pour mieux articuler les responsabilités des agences sectorielles et des institutions de Bretton Woods et éviter de dilapider le « fort potentiel de synergies positives » en attente de réalisation.[460]

Le chef de l'ONU a souhaité voir l'Ecosoc se transformer en pratique en un Conseil de niveau ministériel pour les affaires économiques et sociales. Selon Boutros-Ghali s'exprimant en 1994, le

> « système des Nations Unies - l'ONU proprement dite, les institutions spécialisées et les institutions de Bretton Woods - peut apporter beaucoup au processus de développement. Mais cet apport potentiel du système ne pourra devenir réalité que si les processus intergouvernementaux sont renforcés et rendus plus cohérents et si les diverses composantes du système d'aide au développement, partant de la complémentarité de leur différents mandats, parviennent à forger un système intégré cohérent et coordonné d'appui aux aspirations des pays.»[461]

---

[458] Ainsi : Rapport du Secrétaire général 1987, pp. 14, 18-19.

[459] *Enhancing international cooperation for development : the role of the UN system* (E/1992/82/Add.1), paragr. 41.

[460] *Ibid*., par. 52.

[461] *Un agenda pour le développement : recommandations*, Rapport du Secrétaire général (A/49/665), par. 11.

L'*Agenda pour le développement* du Secrétaire général identifiait aussi le droit international comme instrument visant à

> « promouvoir la cohérence et la compatibilité des politiques élaborées à l'échelon international. À cet égard, il convient de souligner que dans la mesure où les accords multilatéraux excluent certaines options et en privilégient d'autres - et réduisent ainsi, par voie de compromis et de consensus, les possibilités de stratégies disparates -, ils favorisent la cohérence et la compatibilité des différentes politiques nationales. Dans cette perspective, certaines pratiques bénéficient d'un accueil favorable, tandis que d'autres sont réprimées; certaines actions sont interdites, tandis que d'autres sont encouragées; certains principes sont consacrés, tandis que d'autres sont rejetés. En opérant ainsi, les règles, les normes et les traités rendent les politiques mises en oeuvre plus cohérentes et plus compatibles. »[462]

La coordination est un problème général, qui affecte autant le domaine de la paix et de la sécurité que celui du développement. Vis-à-vis du premier d'entre eux, le SG avait fait remarquer en 1995 que la coordination devait être renforcée dans l'ensemble du système, sachant que

> « les tâches que comportent les opérations multifonctionnelles de maintien de la paix et les missions de consolidation de la paix dépassent la compétence et l'expérience d'un seul département, programme, fonds, bureau ou organisme des Nations Unies. »

Il observait alors que cette coordination s'était jusque là avérée « difficile » :

> « Chacune des organisations concernées a en effet son propre organe législatif intergouvernemental et son propre mandat. Dans le passé, l'interaction n'a pas été non plus suffisante, dans les deux sens, entre, d'une part, ceux qui, au Secrétariat, sont chargés de mettre au point et d'appliquer les activités de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix et, d'autre part, les institutions financières internationales qui jouent souvent un rôle déterminant pour faire en sorte que les ressources nécessaires soient disponibles. »[463]

On voit que, quelque soit la sphère d'activités, la thématique de la coordination s'impose comme essentielle à la poursuite des mandats de l'organisation.

Présentée telle le début d'un processus, la "révolution tranquille" entamée par le "candidat de la réforme" Kofi Annan en 1997 visait particulièrement à donner à l'ONU une plus grande cohérence d'action et d'objectifs, à la faire parler d'une seule voix et à "réduire les rivalités interagences et la duplication de leurs activités, et surtout [à] faire taire la cacophonie du système onusien qui a plongé dans la perplexité plus d'un chef de gouvernement".[464] Annan juge alors nécessaire le renforcement de "l'intégration du système des Nations Unies dans son ensemble, Agences, Programmes et Fonds, y compris les institutions de Bretton Woods", et pose que les rôles de la Banque, du Fonds, de l'OMC et de l'ONU, "loin d'être concurrents, sont complémentaires": "Nous avons la même vocation. Il est donc logique que nous nous répartissions les tâches au mieux de nos compétences respectives".[465]

---

[462] (A/48/935) par. 181.

[463] *Supplément à l'Agenda pour la paix : Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU* (A/50/60) par. 93, 94.

[464] Hazan, P. (1997) "Kofi Annan veut faire parler l'ONU d'une seule voix", *Libération*, 17 juillet. Voir : A/51/950, par. 17-18, 75, 86, 89.

[465] Annan, K. (1997) "ONU: moins d'administration, plus d'action!", *Politique internationale*, n° 76, p. 256.

Le Secrétariat a soumis à la deuxième commission de l'Assemblée générale entre 1999 et 2011 une série de rapports sur le rôle des Nations Unies "en faveur du développement dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance".[466] Ces rapports, qui forment une analyse continue de la mondialisation et de ses effets, traitent tous de l'amélioration de la cohérence des politiques, et plaident en sa faveur comme le moyen d'assurer une mondialisation "heureuse". Les débats de la deuxième commission sont censés avoir dégagé sur leur base un consensus quant aux actions à mener au triple plan mondial, régional et national " to turn globalization into a positive force for development that benefits all."[467] Cette commission a notamment débattu au cours des ans des questions d'emploi, de santé ou de commerce avec la participation des chefs de l'OIT, l'OMS et l'OMC. Ainsi, les répercussions de la crise sur l'emploi ont-elles fait l'objet de discussions en 2009[468], et des stratégies alternatives de création d'emploi ont été examinées en 2011 avec le concours de représentants du mouvement syndical et du monde des affaires.[469] L'Assemblée générale a adopté depuis 1998 une série de résolutions sur le thème du "Rôle des Nations Unies s'agissant de promouvoir le développement dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance", qui réaffirment que l'ONU

> "doit jouer un rôle décisif dans la promotion de la coopération internationale pour le développement et dans les efforts visant à assurer la cohérence, la coordination et la réalisation des buts et mesures arrêtés par la communauté internationale, et est résolue à renforcer la coordination dans le système des Nations Unies, en étroite coopération avec toutes les autres institutions multilatérales œuvrant dans les domaines des finances, du commerce et du développement, afin de favoriser une croissance économique soutenue, l'élimination de la pauvreté et le développement durable".[470]

La question continue de figurer à l'ordre du jour de l'Assemblée sous le thème général "Mondialisation et interdépendance".

Le suivi des grandes conférences a fourni un instrument pour la mise en avant de l'impératif d'une cohérence améliorée entre politiques économiques et sociales. La suite donnée au Sommet social de 1995 est exemplaire à cet égard, avec l'adoption par l'Assemblée générale en 2000 d'un document portant que les « gouvernements devraient adopter une approche intégrée afin que les décisions qu'ils prennent dans tous les domaines tiennent compte des objectifs de développement social. »[471] Le même texte, traduisant la conscience que les incohérences persistent au sein du système, recommande le recours à une série de mesures aux niveaux appropriés afin de donner suite au huitième engagement pris lors du Sommet [472] (« Faire en sorte que les programmes d'ajustement structurel qui pourraient être adoptés comportent des objectifs de développement social, en particulier l'élimination de la pauvreté, la promotion du plein-emploi et de l'emploi productif et l'amélioration de l'insertion sociale »). Parmi elles, encourager les IFI et les gouvernements nationaux « à adopter le principe de l'intégration des facteurs tant sociaux qu'économiques dans la conception des programmes d'ajustement structurel et de réforme », intégrer des objectifs

[466] A/54/358; A/55/381; A/56/445; A/57/287; A/59/312 ; A/66/223 (consultables sur: http://www.un.org/en/development/desa/oesc/globalization.shtml).

[467] http://www.un.org/en/development/desa/oesc/globalization.shtml.

[468] http://www.un.org/en/ga/second/64/fincrisis.pdf.

[469] http://www.un.org/en/ga/second/66/docs/dev_strategy_job_creation_11Oct2011_rev.pdf.

[470] *Rôle des Nations Unies s'agissant de promouvoir le développement dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance* (A/RES/65/168) par. 2 (2010).

[471] *Nouvelles initiatives de développement social,* Rapport du Comité plénier spécial de la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale (A/S-24/8/Rev.1), chap. III, par. 1.

[472] *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Copenhague, 6-12 mars 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.IV.8) : les engagements sont au nombre de dix.

sociaux dans les stratégies nationales de développement et incorporer « des objectifs de développement social dans la formulation des programmes d'ajustement structurel, et notamment des stratégies de réduction de la pauvreté ».[473]

De fait, le « consensus de Copenhague » n'a cessé d'être actualisé sous l'angle de la recherche de la cohérence, avec le rappel en 2012 de ce que la « cohérence des politiques, en particulier l'harmonisation des politiques économiques et sociales aux fins d'un ensemble commun d'objectifs sociaux est nécessaire pour qu'il soit plus facilement (sic) donné suite au Sommet ».[474]

Le Secrétaire général déclarait en 2005 que, en dépit des réformes qu'il avait lancées en 1997 et 2002, " la cohésion et l'efficacité des services rendus par le système des Nations Unies dans son ensemble ne sont pas encore à la mesure de ce dont ont besoin et méritent les citoyens du monde".[475] Le sommet mondial de 2005 allait ensuite appeler à plus de cohérence du système.[476] Le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies notera ensuite comment " the loss of cohesion prevents the UN from being more than the sum of its parts" et posera que les organismes des Nations Unies doivent collaborer « plus étroitement et plus efficacement avec le reste du système dans l'intérêt commun. » [477] - deux constats dont le défaut d'originalité témoigne assez de la permanence du problème à travers les décennies. Par ailleurs, de façon récurrente, les organes politiques tels que l'Assemblée générale s'inquiètent de la mauvaise coordination des agences, brandissant la menace de la fusion entre certaines d'entre elles.[478]

A partir de 2006, l'agenda de la cohérence, en dépit du fait que le Secrétaire général assigne aux Nations Unies le rôle de répondre aux besoins tant opérationnels que de *policy* de tous les pays, développés compris[479], sera en fait largement limité au domaine opérationnel, c'est-à-dire aux modalités d'assistance aux pays. En 2008, l'Assemblée générale adopte une résolution sur la cohérence du système qui décide de concentrer exclusivement ses travaux en la matière sur quatre aspects fondamentaux prioritaires, dont deux relatifs aux activités opérationnelles.[480]

Dans sa résolution de 2012, "*L'avenir que nous voulons*", l'Assemblée voudra

---

[473] *Nouvelles initiatives…*, *supra*, par. 128-135.

[474] *Suite donnée au Sommet pour le développement social et à la vingt-quatrième session extrardinaire de l'Assemblée générale,* Rapport du Secrétaire général (A/67/179) par. 48.

[475]Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, par. 196.

[476] A/RES/60/1, par. 38, pp. 168-169.

[477] Unis dans l'action, Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement (A/61/583) par. 54.

[478] Par exemple: Transcript of press conference by Diego Freitas do Amaral (Portugal), President of 50th session of G.A. (GA/95/15) 21 September 1995, p. 9.

[479] *Recommandations contenues dans le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans le domaine du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement*, Rapport du Secrétaire général (A/61/836) qui juge que, face aux tâches qui lui incombent, « l'ONU n'est pas structurée de manière optimale. Elle a un besoin urgent de plus de cohérence et de synergie, de manière à pouvoir agir en tant qu'entité unique dépassant la somme de ses parties. » (par. 2). Voir, sur la cohérence du système en général: http://www.un.org/ga/president/64/issues/swc.shtml.

[480] Il s'agit de l'application de la stratégie « Unis dans l'action » aux échelons national et régional, du financement, de la gouvernance, et de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : *Cohérence du système des Nations Unies* (A/RES/62/277) par. 3.

> "[R]enforcer l'intégration, la mise en œuvre et la cohérence : évaluer les progrès accomplis et les lacunes qui subsistent dans la mise en œuvre des documents issus des grandes réunions au sommet consacrées au développement durable, et faire face aux problèmes existants et nouveaux",

et soulignera

> "qu'il faut accroître la cohérence et la coordination à l'échelle du système des Nations Unies tout en veillant à rendre compte comme il convient aux États Membres, notamment en améliorant la cohérence de l'établissement des rapports et en renforçant les initiatives de coopération au titre des mécanismes et stratégies interinstitutions déjà en place pour promouvoir l'intégration des trois dimensions du développement durable au sein du système des Nations Unies, y compris grâce à l'échange d'informations entre ses organismes, fonds et programmes ainsi qu'avec les institutions financières internationales et d'autres organisations compétentes comme l'Organisation mondiale du commerce, selon leurs mandats respectifs."[481]

En juillet 2013, le Secrétaire général, tout en invitant à nouveau les organisations internationales à faire preuve de plus de cohérence et d'efficacité, salue l'initiative des États Membres tendant à constituer un forum politique de haut niveau chargé d'assurer « la coordination et la cohésion au niveau politique le plus élevé pour promouvoir le développement durable dans chaque pays ».[482]

Au même moment, le Secrétariat s'exprime de la façon la plus claire sur ce qu'il entend par l'amélioration de la cohérence des politiques, observant que les

> " politiques économiques font rarement référence explicitement aux objectifs du plein emploi, du travail décent ou de la réduction de la pauvreté. Au lieu de cela, les politiques macroéconomiques actuellement en vigueur privilégient un objectif de stabilité macroéconomique strictement définie, qui consiste à maintenir un faible taux d'inflation et à maîtriser le déficit public, ce qui a souvent eu pour conséquence d'accroître l'instabilité de l'économie réelle et celle du marché du travail."[483]

Le Secrétariat recommande donc, pour "améliorer la cohérence des politiques au niveau national, [d'] aligner les cadres de politique macroéconomique sur les objectifs sociaux et environnementaux", observant en même temps que

> "cela exige un environnement international favorable – avec notamment des politiques qui se renforcent mutuellement – en ce qui concerne le commerce international, l'investissement, l'agriculture, la fiscalité, les migrations et d'autres questions économiques, sociales et environnementales, ainsi qu'une gouvernance mondiale efficace."[484]

---

[481] *L'avenir que nous voulons* (2012) (A/RES/66/288), par. 19 sq. et 78 ; aussi: 82-83.

[482] *Une vie de dignité pour tous : accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et dans la définition du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015* Rapport du Secrétaire général (A/68/202), para. 117. [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/68/202].

[483] Commission du développement social, Cinquante et unième session, 6-15 février 2013, *Questions nouvelles : la dimension sociale du programme de développement mondial pour l'après-2015* - Note du Secrétariat (E/CN.5/2013/11), par. 21.

[484] *Ibid.*, par. 22.

De même, le Secrétariat (DESA) soumet-il en 2013 à la Commission du développement social des recommandations aux fins d'"accroître la cohérence des politiques", signalant comment

> "[L]es politiques économiques font rarement référence explicitement aux objectifs du plein emploi, du travail décent ou de la réduction de la pauvreté. Au lieu de cela, les politiques macroéconomiques actuellement en vigueur privilégient un objectif de stabilité macroéconomique strictement définie, qui consiste à maintenir un faible taux d'inflation et à maîtriser le déficit public, ce qui a souvent eu pour conséquence d'accroître l'instabilité de l'économie réelle et celle du marché du travail. En particulier, l'accent mis sur l'équilibre du budget de l'État s'est à maintes reprises traduit par une baisse des dépenses sociales et des investissements publics dans les infrastructures et la technologie, qui sont tous deux indispensables pour un développement économiquement et socialement viable."[485]

Et de conclure, véritable appel à en terminer avec l'incohérence des prescriptions prônées par différentes parties du système :

> "Tout système de gouvernance mondial doit donner aux États la possibilité de formuler des politiques socialement viables. Ses décisions ne doivent pas compromettre la marge de manœuvre dont disposent les pays en développement pour financer leurs politiques publiques de façon viable."[486]

L'actuel Secrétaire général manifeste la continuité du propos, avec un plaidoyer en faveur d'une approche intégrée, ainsi devant la session de 2015 du Conseil où il souligne que

> "l'intégration des politiques, sur la base des trois dimensions du développement durable, devra devenir la nouvelle norme opérationnelle, et (…) il faudra en outre mettre plus l'accent sur l'intégration et la cohérence des activités menées par les divers acteurs et secteurs".[487]

L'Assemblée, le Conseil et le Forum politique de haut niveau pour le développement durable, placé sous sa tutelle, ont chacun leur rôle dans la mise en œuvre des textes issus des diverses conférences et du programme de développement pour l'après-2015, porteur de nouvelles exigences en matière d'intégration. Le Conseil

> "a un rôle clef à jouer dans la réalisation d'une intégration équilibrée des trois dimensions du développement durable à l'échelle mondiale. Il définit chaque année un thème principal qui permet d'intégrer les analyses réalisées au sein du système du Conseil, ce qui contribue à la formulation de politiques intergouvernementales intégrées. En effet, chaque composante du système du Conseil s'efforce, autant que possible, d'inscrire ses travaux dans le cadre du thème principal, et les analyses et recommandations qu'elle formule nourrissent les délibérations sur les textes issus du débat de haut niveau du Conseil. Le Conseil agit donc comme une plateforme fédératrice, qui synthétise les contributions et les analyses formulées par les entités composant son système ainsi que par le système des Nations Unies pour le développement, pour en tirer des recommandations de politique générale intégrées."

De son côté, le Forum politique doit

> "assurer la direction politique de l'action en faveur du développement durable et de fournir orientations et recommandations en la matière ; de suivre et d'évaluer les progrès accomplis

[485] *Id.*, par. 21.
[486] *Id.*, par. 23.
[487] *Comment assurer la transition des objectifs du Millénaire pour le développement à ceux du développement durable*, Rapport du Secrétaire général (E/2015/68) p. 1/30.

> dans la concrétisation des engagements pris en faveur du développement durable ; et de renforcer la prise en compte des trois dimensions du développement durable de façon globale et intersectorielle à tous les niveaux."[488]

Dans tous les cas, il s'agit pour le système des Nations Unies pour le développement d'"apprendre à passer sans heurt d'une logique de spécialisation à une logique d'intégration", étant donné la nature du programme de l'après-2015. Par ailleurs, pour

> "être en mesure d'appuyer la mise en œuvre, le suivi et l'examen au niveau national, le système doit s'appuyer sur des compétences spécialisées et faire preuve de souplesse et d'agilité pour s'adapter à un contexte de développement en pleine mutation. *Cela exigera un renforcement considérable de la capacité de coordination, aussi bien concernant les mécanismes interorganisations que les mécanismes intergouvernementaux*."[489]

La promotion de l'intégration et de la cohérence prend donc un nouveau relief dans le contexte de la transition des OMD à la réalisation des objectifs de développement durable et du programme de l'après-2015, mais c'est aux structures traditionnelles ("le système du Conseil économique et social") qu'il est continué de faire confiance, à la condition qu'il puisse répondre à l'exigence qui fait qu'il apparaît

> "crucial de mettre en place un mécanisme permanent et multilatéral, au centre duquel se trouverait l'Organisation des Nations Unies, *chargé de veiller en permanence à la cohérence des politiques*, de définir les nouvelles priorités et d'assurer le suivi et l'examen des progrès accomplis, si l'on veut parvenir à réaliser l'ambitieux programme de développement pour l'après-2015."[490]

Le Sommet social

En 1995, le Sommet social pose que les organismes du système, IFI comprises,

> « devraient élargir et intensifier leur coopération dans tout ce qui concerne le développement social, de façon que leurs actions se complètent ».[491]

Dans le même sens et « pour assurer la cohérence des efforts », le Programme de Copenhague demande à l'Assemblée générale de « promouvoir et renforcer » la coordination entre les Nations Unies et les IFI et l'OMC, ainsi que de prier singulièrement l'OMC et l'OIT à contribuer à son application – le Secrétaire général étant requis quant à lui d'assurer la « coordination effective » de la mise en œuvre des engagements de Copenhague.[492]

Constance de la réforme

Imaginer l'ONU sans le roman de sa réforme serait ignorer l'âme de son fonctionnement. Pour s'en tenir à ses moins anciens avatars dans le domaine économique et social, toujours en demande de « revitalisation et restructuration », un aspect habituel des

[488] *Comment assurer la transition des objectifs du Millénaire pour le développement à ceux du développement durable* - Rapport du Secrétaire général (E/2015/68) par. 118-9.
[489] E/2015/68, par. 125-6.
[490] E/2015/68, par. 142.
[491] Programme d'action du sommet social, paragr. 96 a).
[492] *Ibid*., paragr. 98.

propositions de dynamisation de ses structures consiste à plaider pour le renforcement de la concertation dans l'ensemble du système et pour pallier aux défauts de la décentralisation qui font obstacle à sa cohésion. Un accent particulier avait ainsi été mis sur la coordination en 1997[493], puis en 2001, avec la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire qui impliquait de « renforcer l'aptitude des différentes composantes à travailler ensemble ».[494] Des progrès étaient certes enregistrés, au point de noter l'avènement d'une « nouvelle culture de la coopération et de la coordination … parmi les organismes des Nations Unies », et une définition renforcée des grandes orientations au sein du système.

En 2002, le Secrétaire général récidivait sur la question, soulignant le rôle-clé de la coordination pour de meilleurs résultats :

> « L'Organisation des Nations Unies est une institution complexe à vocation mondiale, aux préoccupations ambitieuses dotées d'un mécanisme très élaboré visant à faire face à un large éventail de problèmes bien souvent interdépendants. L'amélioration de la coordination au sein de l'Organisation a été l'un des grands soucis de mes réformes de 1997. Depuis, nous avons enregistré des progrès importants et l'Organisation fonctionne aujourd'hui de manière plus homogène et plus cohérente.
>
> Nous devons toutefois faire encore mieux si nous voulons que l'Organisation des Nations Unies réalise la coordination à l'échelle du système qu'exigent les formidables défis sociaux, économiques et politiques que nous avons sans cesse à relever. Le sort et le bien-être d'innombrables êtres humains tiennent à notre aptitude à travailler ensemble plus efficacement. »[495]

Les ODD (2015)

C'est dans le consensus de 2015 sur les Objectifs de développement durable que la « cohérence des politiques » trouve droit de cité à part entière à travers sa reconnaissance en tant que cible spécifique au titre de l'ODD 17 portant sur les partenariats mondiaux. Elle y figure sous la rubrique des « Questions structurelles », dans les termes suivants :

« Cohérence des politiques et des structures institutionnelles

17.13 Renforcer la stabilité macroéconomique mondiale, notamment en favorisant la coordination et la cohérence des politiques.

17.14 Renforcer la cohérence des politiques de développement durable. »[496]

L'Agenda 2030 vise la mise en cohérence des 17 objectifs de développement durable entre eux, qui suppose elle-même la capacité d'articuler ensemble et faire concourir des politiques

[493] Par exemple : *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes,* Rapport du Secrétaire général (A/51/950).
[494] *Plan de campagne pour la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire*, Rapport du Secrétaire général (A/56/326), para. 261.
[495] *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, Rapport du Secrétaire général (A/57/387) para. 111-2.
[496] « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (A/RES/70/1).

qui gouvernent des champs aussi variés que la monnaie, la technologie, le commerce, l'investissement, l'emploi, etc. On observe ici que les 17 objectifs génèrent des enjeux systémiques. Ainsi, l'ODD 8 dédié à la croissance est-il inséparable de l'ODD 10 sur la réduction des inégalités, et l'ODD 6 sur l'eau et l'assainissement est-il lié à l'ODD 7 sur l'énergie, etc. La question a aussi été posée de savoir si les ODD étaient-ils tous compatibles : comment concilier par exemple l'ODD 6 (eau), 7 (énergie), 8 (croissance économique durable), 10 (inégalités), 13 (lutte contre les changements climatiques), 14 (océans) et 15 (écosystèmes terrestres) ?

La résolution « Transformer notre monde » insiste « sur l'importance du rôle et de l'avantage comparatif d'un système des Nations Unies qui soit doté de ressources suffisantes et qui soit pertinent, cohérent, efficient et efficace dans le soutien qu'il apporte à la réalisation des objectifs de développement durable et du développement durable lui-même. »[497] Ayant posé que les ODD sont « intégrés et indissociables », elle précise que les cibles relatives aux moyens de mise en œuvre arrêtées pour l'objectif 17 jouissent de la même priorité que les autres.[498] Elle veut des stratégies de développement durable nationales cohérentes, ainsi qu'une « gouvernance économique mondiale renforcée, fonctionnant en synergie et de manière cohérente » et ses auteurs déclarent s'engager « à assurer la cohérence des politiques ». [499] Le Forum politique de haut niveau est chargé, entre autres, d'encourager « la cohérence et la coordination des politiques de développement durable à l'échelle de l'ensemble du système. » [500]

Enfin, les initiatives de réformes lancées par le SG dans le souci de réaliser l'ambitieux Programme 2030 ont pour objectif de voir l'ONU disposer d'un système de développement « plus efficace, cohérent et responsable ».[501] Le leitmotiv de l'approche intégrée qui reconnaît l'interdépendance des problèmes et de leurs solutions et, par voie de conséquence, celle des objectifs de développement durable, ne cesse ainsi pas d'être mis à contribution.[502]

Une traduction institutionnelle de l'appel à la cohérence préconise la création d'un Conseil mondial de coordination économique :

> "Pour compléter les institutions spécialisées existantes et les groupes intergouvernementaux spéciaux à composition limitée, il faudrait *créer une instance représentative mondiale qui tenterait de répondre de façon intégrée aux préoccupations que suscite le fonctionnement du système économique mondial.* D'un niveau équivalent à celui de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, un tel conseil se réunirait chaque année au niveau des chefs d'État ou de gouvernement pour évaluer la situation et donner de grandes orientations dans les domaines économique, social et écologique. Il devrait promouvoir le développement, *garantir la cohérence des objectifs poursuivis par les grandes organisations internationales* et appuyer la recherche de consensus entre les gouvernements sur des solutions efficaces des problèmes mondiaux de gouvernance économique. Un tel conseil pourrait aussi promouvoir l'instauration d'une obligation redditionnelle pour toutes les organisations économiques internationales, recenser les lacunes à combler pour assurer le bon fonctionnement du système économique et financier mondial et aider à définir les réformes économiques et

[497] Par. 46.
[498] Par. 55, 61.
[499] Par. 63.
[500] Par. 82.
[501] Nations Unies (2018) *Rapport sur les objectifs de développement durable 2018,* Avant-propos, p. 3 (https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-FR.pdf).
[502] *Ibid*, p. 14.

> financières à mettre en oeuvre dans le monde [...] La composition du Conseil reposerait sur un système assurant une représentation de tous les continents et de tous les grands pays. Toutefois, elle devrait rester suffisamment restreinte pour permettre des délibérations et un processus décisionnel efficaces. *Des institutions mondiales importantes, comme la Banque mondiale, le FMI, l'OMC et l'OIT, et des entités du Secrétariat de l'ONU qui s'occupent des questions économiques et sociales fourniraient des éléments d'information au Conseil et participeraient aux travaux de celui-ci*. Il s'agirait donc d'une solution de substitution démocratique et représentative par rapport au Groupe des 20 (G-20)."[503]

Dans un domaine d'application particulier, celui des migrations, la demande de cohérence est au cœur des propositions émises par l'ONU dans le rapport Sutherland de 2017, qui plaide alors pour l'instauration au niveau national de formules de collaboration interministérielle dédiées permettant d'intégrer les diverses sphères concernées - développement, intérieur, humanitaire, relations extérieures – et pour la mise en place d'un « centre de gravité » de l'architecture institutionnelle dans le domaine migratoire, sous la double forme de l'OIM, nouvellement agrégée au système onusien, et du HCR. Ensemble, les deux entités seraient en charge de la coordination des activités du système en la matière, lesquelles impliquent aussi par exemple l'OIT et diverses structures onusiennes.[504]

Dans un autre contexte, celui de la transition écologique, on trouve la même préoccupation quant à la nécessité d'impliquer tous les agendas pertinents :

> "The transition to inclusive green economies must be fair, maximizing opportunities for economic prosperity, social justice, rights and social protection for all, leaving no one behind. It will require a country-specific mix of macroeconomic, industrial, sectoral and labour policies that will create an enabling environment for sustainable enterprises to prosper and decent work opportunities, and at the same time support social protection, skills development and social dialogue. A just transition for all will not happen by default (…) Governments have the primary responsibility to define coherent policies and governance systems at national, regional and international levels."[505]

PNUD, UNICEF et CNUCED

En 1992, le PNUD constatait que les questions économiques et sociales sont traitées

> "in several forums, resulting in overlap of mandates and duplication of efforts. There is too much emphasis on procedural matters and too little on substantive development issues [...] present arrangements do not always contribute to consistent policies being adopted in the different governing bodies, sometimes leading to contradictory guidance and instructions to the various organizations".

Aussi le PNUD proposait-t-il alors que

---

[503] *Recommandations de la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale sur la réforme du système monétaire et financier international ("Commission Stiglitz")*, Note du Président de l'Assemblée générale, A/63/838, par. 24.

[504] Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations (A/71/728) par. 74, 79, 84.

[505] "Deputy Secretary-General, Praising Spain, Germany for Just Coal-to-Renewable Energy Transition Plan, Stresses Need to Address Social Impact of Economic Restructuring", DSG/SM/1255-ENV/DEV/1926, 26 FEB. 2019 (https://www.un.org/press/en/2019/dsgsm1255.doc.htm).

> "all UN programmes, funds and, ideally, the specialized agencies, should be governed by a single high-level body for development and humanitarian activities. This could be a redefined ECOSOC [...] this high-level body should be responsible for all policy decisions relating to the programmes, funds and agencies under its auspices [it] should also function as a forum for substantive debate on current development issues".

Le résultat serait d'obtenir enfin un

> "policy framework for all organizations determined by only one body, ensuring coherence in instructions to the individual parts of the UN development system".[506]

Pareillement, en 1996, l'Administrateur déplorait que

> "no one in the United Nations is in charge of anything but a small piece of the puzzle, a small piece of the answer – except the Secretary-General – and the Secretary-General is responsible for everything! This makes it difficult to forge the types of coordinated, integrated strategies which could be of maximum help, for example, to pull all of the strengths of the UN together in a powerful, anti-poverty package".[507]

Mais, quant à lui, le PNUD n'a jamais cessé d'occuper une position délicate au centre du système, son double rôle « en tant que courtier en activités opérationnelles et coordonnateur/porte-parole du système des Nations Unies » l'exposant au risque de conflit d'intérêts, et à l'accusation récurrente d'y céder aisément : ainsi encore à la fin des années 2000, où l'on pouvait noter que son rôle « en tant que coordonnateur général du système onusien est perçu comme excessif par certains membres des équipes de pays qui estiment que le PNUD pousse beaucoup trop loin le processus de cohérence ».[508]

Par ailleurs, l'élargissement du mandat du PNUD dans plusieurs domaines ne pouvait manquer de susciter des réserves dans la mesure où, s'il visait le renforcement des capacités des pays[509], il impliquait de développer des compétences « upstream » empiétant sur les mandats d'autres entités. Le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies recommanda au PNUD de renoncer d'ici à 2008 à son travail sectoriel en matière de politique et de capacité, travail pour lequel d'autres instances sont compétentes, et de s'attacher à renforcer la cohérence et le rôle des équipes de pays.[510]

De fait, la double casquette du PNUD – coordonnateur à la fois et concurrent du reste du système – en a fait un agent de l'incohérence plutôt qu'un facteur crédible de cohésion.[511] Le conflit entre la responsabilité de coordination et la pratique d'activités de développement se soldera par le transfert de la première à l'ONU, en exécution des propositions du Secrétaire

---

[506] "Reform and restructuring of the UN development system", UNDP Proposals, 21 September 1992, pp. 10-11.
[507] "UNDP's Frustrated Speth Scores System Inefficiency", *Diplomatic World Bulletin*, Jan. 27-Feb. 10, 1997, p. 10.
[508] Fontaine Ortiz, E., *Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents -Un cadre de référence pour davantage de cohérence et d'intégration au sein du système des Nations Unies*, Corps commun d'inspection, Nations Unies, Genève, 2009, par. 49.
[509] Dans des domaines tels que la gouvernance démocratique, la prévention des crises et le redressement économique, l'énergie, l'environnement, le VIH/sida et l'émancipation des femmes (www.undp.org/about).
[510] A/61/583, par. 19.
[511] Crossette, B., "Reform Clouds Darken the Future of the UN Development Program", Jan. 28, 2019 (https://www.passblue.com/2019/01/28/reform-clouds-darken-the-future-of-the-un-development-program). Browne, S. and Weiss, T.G., "The UN Development Program: A New Crisis or a New Opportunity?", June 10, 2014 (https://www.passblue.com/2014/06/10/the-un-development-program-a-new-crisis-or-a-new-opportunity/).

général sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement aux fins de l'application du Programme de développement à l'horizon 2030 : le réseau des coordonnateurs résidents passe sous le contrôle du DSG, de sorte que le PNUD cesse d'aspirer au statut de « cerveau central » du développement de la 1969 Capacity Study » de Jackson.

En 2017, les quatre fonds et programmes (PNUD, FNUAP, UNICEF et ONU-Femmes s'engageaient à « mieux travailler ensemble, en faisant preuve de davantage de cohérence et d'un plus grand esprit de collaboration », sûrs que leurs plans stratégiques représentaient « un engagement sans équivoque en faveur de la réforme des Nations Unies et d'une plus grande cohérence, gage de résultats. »[512]

La cohérence du système est affichée telle une priorité pour l'UNICEF, reflétée dans les Examens triennaux complets de l'Assemblée générale.[513] Elle fait beaucoup pour illustrer les diverses manières dont ses actions locales s'inscrivent dans la politique de cohérence onusienne[514] et a publié un manuel général sur la cohérence à l'usage de ses bureaux de terrain, qui aborde notamment les priorités stratégiques du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et la cohérence à l'échelle du système.[515]

Enfin, la CNUCED a eu nombre d'occasions de relever, dans des contextes variés[516], la nécessité de prendre des mesures concrètes d'intégration des politiques à l'échelle du système. Ainsi, en matière d'emploi, elle a plaidé pour que soit enfin établi dans les faits, au-delà de l'assentiment rhétorique, un cadre de politique intégré capable et soucieux d'identifier et d'activer les liens mutuels entre les politiques macroéconomiques, les systèmes de protection sociale et les politiques actives du marché du travail – une analyse symbiotique de celle de l'OIT.[517] A ce dernier propos, la CNUCED mettait le doigt sur un enjeu de la cohérence quand elle remarquait en 2010 que

> "The problem in achieving progress on these fronts has in one sense *not been too little coherence but too much;* namely an almost blind faith, particularly at the international level, in freely functioning markets to generate prosperity and stability at the national, regional and global levels. UNCTAD, along with other UN agencies has long questioned the idea that unrestricted market forces, whether in trade, finance or investment, will generate the right economic outcome for developing countries."

La CNUCED est également partie prenante à l'effort de cohérence du fait par exemple qu'elle pilote le mécanisme interagences en charge de la coordination des activités en matière de commerce et de développement dans le système[518], ou qu'elle a resserré ses liens avec

---

[512] Plan stratégique du PNUD pour la période 2018-2021 (DP/2017/38), p. 3.

[513] Voir notamment : http://www.unicef.org/french/unreform/index24108.html; http://www.unicef.org/french/unreform/June_2011_Newsletter_FINAL.pdf; http://www.unicef.org/french/unreform/index_47116.html; http://www.unicef.org/french/unreform/Handy_Guide_FINAL%281%29.pdf.

[514] Voir, dans sa "'living' series": "Better Together: Country Stories of UNICEF Working with UN Partners" (2016) et "UN Coherence in Action – Delivering Results for Children" (2017).

[515] *Manuel sur la cohérence du système des Nations Unies de l'UNICEF : Mieux servir les enfants* (https://www.unicef.org/unreform/Handy_Guide_FINAL(1).pdf).

[516] dont naturellement celui de l'interdépendance entre commerce, finances et développement, traité particulièrement dans le *Trade and Development Report* de 2004 (UNCTAD/TDR/2004).

[517] "Policy Coherence and the Decent Work Agenda, Comments to the ILO Governing Body", 15 November 2010.

[518] Un groupe qui comprend aussi l'ONUDI, le PNUD, le CCI, la FAO, l'OMC, le PNUE, l'OIT, l'UNCITRAL, le UNOPS et les Commissions régionales (https://unctad.org/en/Pages/TC/UN-Inter-Agency-Cluster/UN-CEB-Inter-agency-Cooperation.aspx).

l'OIT.[519] Elle est aussi impliquée dans des projets spécifiques de mise en avant de la cohérence et des moyens d'y parvenir.[520] Enfin, le concept-même de la cohérence et son versant statistique ont fait l'objet de son attention au titre de l'ODD 17.[521]

Les agences spécialisées

Quant aux agences spécialisées, nombre d'entre elles se sont plus ou moins attentivement penchées à ce jour sur la problématique de la cohérence, certaines de leur propre mouvement et d'autres sous la pression des injonctions venues du centre du système. Elles ont généralement envisagé la question sous l'aspect de la cohérence avec les politiques de développement (PCD) et, de plus en plus explicitement, sous le jour de la cohérence entre politiques sectorielles dans le contexte de la poursuite des ODD, elle-même spécifiquement justiciable d'une exigence de cohérence au titre de l'ODD n° 17.

Construites en miroir, selon la perspective fonctionnaliste, de l'organisation gouvernementale nationale, les agences partagent l'expérience des inconvénients de leur position sectorielle**.** La problématique de la cohérence est en effet au coeur de l'action gouvernementale, et se traduit, dans les domaines de compétence des agences par leur sensibilité à l'importance politique de leurs mandants, soit les ministères nationaux. Dans le cas de l'OIT, pareille situation est illustrée par la perpétuelle nécessité d'affronter la question pérenne de la faiblesse des ministères sociaux et du travail. Systématiquement mise en avant par l'OIT, cette préoccupation conduit à plaider pour un plein exercice de son mandat par le ministère du travail, en m^me temps que pour une coordination et une collaboration efficaces avec les autres ministères dont le mandat est pertinent pour l'élaboration des politiques du travail.[522] Le rééquilibrage des rapports de force avec les bastilles financières des Etats a été constamment demandé, dans l'enceinte notamment de la Conférence internationale du travail. Les appels du BIT sont nombreux sur ce point, tel celui où, avec l'appui apparent des IFI et du PNUD, il recommandait en 2004 de veiller à l'intégration des questions relatives à la politique de l'emploi par les ministères du Travail, des Finances, de l'Economie, de la Planification et "autres ministères compétents".[523] A ce jour, le succès ne s'est pas montré au rendez-vous sur cet aspect majeur de la bonne gouvernance, qui n'a rien perdu de sa pertinence...

Dès longtemps sensible à l'exigence de cohérence des politiques - par exemple entre agriculture et développement[524] -, la FAO a récemment souligné la nécessité d'une « collaboration plus étroite et plus cohérente » au sein du système des Nations Unies, étant donné la « proximité et l'interconnexion » des Objectifs de développement durable (ODD)

---

[519] UNCTAD-ILO MOU of Dec. 4, 2014 (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_326244.pdf) (https://unctad.org/fr/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=901).

[520] *Strengthening policy coherence and integration to ensure that science, technology and innovation support the achievement of the SDGs in Africa and Asia* (https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/UNDA-Project-1819L.aspx); *Tool Box for Policy Coherence in Access to Medicines and Local Pharmaceutical Production* (https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1921).

[521] Target 17.14: Enhance policy coherence for sustainable development (https://stats.unctad.org/Dgff2016/partnership/goal17/target_17_14.html).

[522] Arthurs, A. (2006) *Equité au travail. Des normes fédérales pour le XXIème siècle*, Ottawa, p. 56.

[523] BIT (2004) *Document de réflexion,* p. 56.

[524] Fresco, L.O. « Policy coherence for agriculture and development », *FAO-Agriculture21Magazine*, June 2004.

entre eux.[525] A titre d'exemple, elle a présenté une typologie des interactions entre l'agriculture et la protection sociale et proposé des modalités pour élaborer des interventions cohérentes.[526] Par ailleurs, son recours au droit à l'alimentation comme vecteur de la sécurité alimentaire lui a permis de livrer une réflexion particulière sur la cohérence[527], réflexion également nourrie à partir du lien entre agriculture et commerce et débouchant sur une position d'ordre général :

> « Whereas policy coherence in the context of PCD has generally focused on the coherence of developed countries' policies with their development objectives, the core idea of policy coherence, that it involves the "systematic promotion of mutually reinforcing policy actions across government departments and agencies, creating synergies towards achieving the agreed objectives," has broader relevance for development. In particular, developing countries can also strive for policy coherence by seeking to improve coherence between their own domestic sectoral policies and ensuring that these policies are mutually reinforcing, especially in relation to key national development objectives such as agricultural transformation and improved food security." [528]

Naturellement au fait des liens entre mondialisation, commerce et santé, l'OMS s'est employée dès longtemps à améliorer la cohérence entre les politiques de santé publique et les politiques commerciales « afin que les échanges internationaux et les accords commerciaux maximisent les avantages sanitaires tout en minimisant les risques pour la santé, notamment en ce qui concerne les populations démunies et vulnérables. »[529] La CNUCED et l'OMC sont ses partenaires dans ce domaine où elle a déployé une forte activité de recherche, en collaboration avec la Banque ou l'OMC.[530] Présentée telle un « témoignage encourageant » de la coopération de plus en plus étroite et efficace » entre les deux institutions, une étude conjointe OMS-OMC sur la santé publique et le commerce faisait passer au début des années 2000 le message que « les responsables de la santé et du commerce peuvent tirer parti d'une collaboration plus étroite pour assurer la cohérence entre leurs différents domaines de responsabilité. »[531] L'OMS joue enfin le rôle de chef de file sur le renforcement des systèmes de santé, portant une approche coordonnée pour favoriser une plus grande cohérence de l'action sanitaire mondiale dans le cadre de la poursuite de l'ODD n° 3 « santé et bien-être pour tous ».

Améliorer la coordination entre les composantes du système afin d'en accroître l'efficacité est une visée ancienne de l'UNESCO.[532] Celle-ci a eu l'occasion de plaider,

---

525 « « Coordonner de manière cohérente » est primordial afin de réaliser les Objectifs de développement durable » (http://www.fao.org/news/story/fr/item/450218/icode).

526 FAO (2016) *Renforcer la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale pour lutter contre la pauvreté et la faim en Afrique : outil de diagnostic*, p. 7. Aussi : FAO (2016) *Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa - Framework for analysis and action;* FAO (2016) *Strengthening coherence between agriculture and social protection - Synthesis of seven country case studies.*

527 *Cohérence des réponses en matière de sécurité alimentaire : intégration du droit à l'alimentation dans les initiatives internationales et régionales relatives à la sécurité alimentaire* (http://www.fao.org/in-action/right-to-food-global/fr).

528 FAO and ECDPM (2018) *Policy coherence for agricultural transformation in African least developed countries – Aligning agriculture and trade policymaking processes,* p. 2.

529 https://www.who.int/trade/fr.

530 WHO and WTO (2002) *Les accords de l'OMC et la santé publique, Etude conjointe de l'OMS et du Secrétariat de l'OMC;* Blouin, C., Drager, N., Smith, R. (ed.) (2006) *International Trade in Health Services and the GATS: current issues and debates*, The World Bank. Voir : https://www.who.int/trade/resource/ITHS/en.

531 WHO and WTO (2002) p. 1.

notamment auprès de l'Ecosoc, pour un renforcement de la cohérence institutionnelle dans le domaine de la science, de la technologie et de l'innovation et de la culture, jugeant qu'en

> "sa qualité de « maître à penser » pour des questions économiques, sociales et environnementales, le Conseil économique et social, y compris la Commission de la science et de la technique au service du développement, contribue chaque année à la production d'un grand nombre de ressources du savoir. Ces ressources pourraient améliorer la coopération internationale pour les questions relatives à la science, à la technologie et à l'innovation et la culture. Ce savoir devrait être partagé de manière plus intégrée dans tout le système des Nations Unies, permettant au Conseil d'identifier des domaines pour de futurs travaux et de conduire des analyses destinées à alimenter les discussions de haut niveau sur les politiques."[533]

Selon l'ONUDI, les "ressources, ainsi que les connaissances, l'expérience et les compétences techniques sont trop dispersées dans le système, qui souffre d'une absence d'orientation, de coordination et d'un manque de fonds". Consciente des " contraintes systémiques du système multilatéral, en particulier les fonctions de développement économique des organismes compétents du système", l'ONUDI a conclu des arrangements de coopération avec d'autres organisations, OMC comprise, dans des domaines d'activité spécifiques, et cherché leur renforcement ainsi que la conclusion de nouveaux arrangements de partenariat. Elle a également fait des propositions d'amélioration des mécanismes de coordination sur une base volontaire, en fonction du rôle de chef de file que peuvent jouer les différents organismes pour telle ou telle question.[534]

L'OIT

Mais le plaidoyer le plus articulé pour la cohérence du système vient curieusement depuis une vingtaine d'années de la doyenne de ces agences, l'OIT. Son intérêt pour la question n'est certes pas neuf, et peut même être qualifié de traditionnel. La préoccupation de cette institution pour la coordination, rebaptisée en "cohérence", a une longue histoire, forgée de façon remarquable par l'attention personnelle de la plupart de ses Directeurs-généraux. La contribution intellectuelle de deux d'entre eux venus d'horizons tout différents[535] à la mise en forme d'une doctrine-maison en la matière est spécialement digne de mention, dans la mesure où elle procède de prémisses éloignées. Les analyses du premier, qui forment une part significative de la somme volumineuse de ses écrits, sont inspirées par une détermination à

---

[532] Ainsi : UNESCO (1976) *Le monde en devenir, Réflexions sur le nouvel ordre économique international*, p. 47. Aussi : Conseil exécutif, Rapport de la Directrice générale sur l'UNESCO et la réforme des Nations Unies, en particulier les efforts et les défis au regard de la cohérence du système des Nations Unies (186 EX/INF.22) 6 mai 2011 ; et http://www.unesco.org/new/en/bureau-of-strategic-planning/themes/unesco-and-un-reform.

[533] *La science, la technologie et l'innovation, ainsi que les perspectives ouvertes par la culture, au service de la promotion du développement durable et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, Rapport du Secrétaire général (E/2013/54), par. 125, 127.

[534] *Vision stratégique à long terme de l'ONUDI portant sur la période 2005-2015*, Rapport du Directeur général (GC.11/8 IDB.30/23), paragr. 59-60. À titre de contribution à la cohérence du système, l'ONUDI avait organisé en 2008 un dialogue de haut niveau pour faire mieux appréhender les aspects de la cohérence et de l'initiative « Unis dans l'action » touchant le développement, afin de définir les principaux problèmes et moyens de progresser (Fontaine Ortiz, E., para. 50).

[535] Autant le britannique C.W. Jenks incarnait la figure du fonctionnaire international indépendant, autant le chilien J. Somavia représentait celle du diplomate de la sphère onusienne - chacune avec ses atouts et limites. Successeur de Jenks, le français Francis Blanchard, n'était pas non plus jugé toujours très « partageux ». De l'américain D. Morse, prédécesseur de Jenks, voir: ILO (1970) *The ILO and the United Nations: Twenty-five Years of a Partnership of Service*, CIT, 54ème session.

repousser toute tentative du centre du système jugée menacer l'autonomie de l'OIT. Quant aux positions exprimées par son lointain successeur sur le thème de la cohérence, elles procèdent avant tout de son expérience diplomatique à l'ONU, notamment lors de ses présidences de l'ECOSOC et d'animateur du Sommet de Copenhague ; comme telles, elles sont d'ordre plus positif que négatif, et moins soucieuses de préserver un territoire que de contribuer à une structure institutionnelle multilatérale mieux ordonnée.

D'emblée puis tout au long de son mandat, le Directeur général Somavia s'est fait régulièrement l'apôtre de la cohérence du système, réitérant invariablement que les organisations du système multilatéral devaient "arrêter d'agir comme des acteurs indépendants et commencer à jouer en équipe, tournées vers le même but". Son constat ne souffrait pas l'ambiguïté :

> "We need to move away from just using the language of the (Social) Summit to integrated thinking itself. I myself have three times been President of (the ECOSOC), a body which is supposed to oversee the coordination of the multilateral system. But the coordination of the multilateral system does not really exist".[536]

Son avant-dernier prédécesseur, Francis Blanchard, avait fait certes de même au sein du CAC - où ses vues critiques sur la coordination forçaient le respect - et devant le Conseil d'administration du BIT. Déterminée, l'approche de Somavia allait toutefois privilégier des vecteurs moins confidentiels, avec la conviction que des formules plus agressives devraient sortir des effets moins flous et peut-être débloquer le statu quo. L'établissement de contacts directs au niveau des chefs d'Etat ou la mise en place de la Commission mondiale ont illustré ce mode d'action.

En 1987, le BIT jugeait encore « insuffisant » le dialogue entre les organisations à vocation économique, mais se réjouissait de la multiplication récente des contacts entre ces dernières et celles chargées des politiques sociales. Il plaidait pour un « effort de sélection et de clarification rigoureuse » des activités multilatérales, qui débouchât sur une « meilleure convergence » des démarches et programmes des institutions : ainsi voyait-il la lutte contre la pauvreté, le sous-emploi et le chômage comme devant constituer « le noyau d'une coopération multilatérale concertée ». Plus généralement, le Directeur général reprenait un souhait par lui fait de longue date dans diverses enceintes, celui d'une meilleure division du travail entre les organisations :

> « Si chacune des institutions responsables d'un grand secteur était …investie d'une responsabilité accrue, cela contribuerait à la cohésion du système. Les Nations Unies, dans cette perspective, pourraient s'appuyer plus nettement sur les institutions spécialisées tout en continuant à assumer le rôle central que la charte leur assigne ».[537]

La Commission mondiale réunie sous les auspices de l'OIT, qui n'avait pas manqué de se pencher sur la question, devait lui consacrer de longs développements, plaidant en 2004 pour une approche frontale.[538] Jugeant le système multilatéral "under-performing in terms of ensuring coherence among economic, financial, trade, environmental and social policies to promote human development and social progress", elle y vit le reflet "of the greater economic

[536] J. Somavia, interview in *Terraviva*, No 1, 26 June 2000.

[537] BIT (1987) *Réflexions sur l'avenir de la coopération multilatérale : perspectives de l'OIT*, Rapport du Directeur général, CIT, 73ème session, p. 28.

[538] *Une mondialisation juste,* par. 502-514.

power and influence of organizations dealing with trade and finance compared to those dealing with development and social policy".[539]

Relevant la présence de l'objectif de l'emploi dans plusieurs mandats institutionnels, à commencer par l'article 55 de la Charte qui dispose que les Nations Unies doivent promouvoir « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social », la Commission jugeait que,

> "Dans la pratique, les organisations économiques internationales ont toutefois eu tendance à considérer l'emploi comme un élément dérivé de leur mandat principal plutôt que comme un objectif en soi. L'OMC favorise l'expansion des échanges, qui est considérée comme la meilleure source de création d'emplois... Le FMI préconise des politiques financières saines en tant que base de la croissance et de la création d'emplois. La Banque mondiale a tendance à partir du principe que ce dont on a besoin c'est de croissance, et que la croissance crée des emplois et engendre des revenus. De ce fait, l'emploi et l'entreprise ne sont pas perçus comme des objectifs majeurs à part entière des politiques."[540]

Le BIT lance en 2005 une "Initiative de cohérence des politiques sur la croissance, l'investissement et l'emploi", visant à permettre à l'OIT et d'autres entités du système, dont les IFI, d'échanger sur leurs analyses en vue de favoriser rapprochements et convergences quant à la nature des liens entre les facteurs du développement économique et social - ce qui viendra correspondre au mandat confié à l'OIT par la Déclaration de 2008.[541] Les réunions convoquées sous le label de l'Initiative sont de type informel et technique et leurs participants émanent des composantes du système intéressées, dont les IFI et l'OMC. Elles visent à

> « mieux cerner les liens existants entre certains des facteurs prinipaux du développement économique et social. Le postulat étant qu'une meilleure compréhension mutuelle et la convergence des analyses de différents organismes sur la nature de ces liens permettraient de faciliter la cohérence des orientations politiques que le système préconise aux pays ».[542]

Les débats portent sur des thématiques diverses selon les documents présentés par les experts des organisations, ainsi confrontés à leurs pairs dans une ambiance quasi académique et certainement non politique - ils ne représentent pas à proprement parler leurs institutions respectives. L'Initiative, appréciée par les mandants de l'OIT, paraît avoir beaucoup fait pour ouvrir un dialogue de fond plus régulier entre les institutions concernées, même si son format comportait ses limitations. Les rapports du BIT préparés pour son Conseil d'administration ont dénoncé sans détour les " intérêts propres des organisations internationales" comme puissants facteurs de cette dernière.[543]

L'inscription en 2007 d'un nouveau thème à l'ordre du jour de la Conférence de l'OIT a aussi permis de privilégier le thème de la cohérence, à travers un débat fourni sur le "*Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses membres pour*

[539] *Ibid.*, par. 604.

[540] *Id.,* par. 502.

[541] L'Initiative, soutenue par la Norvège, a tenu une série de réunions - accueillies par le FMI (2007), l'UNDESA (2007), le BIT (2008) - entre... et ... Les organisations suivantes participent à l'Initiative : Banque mondiale, FMI, OMC, UNICEF, UNDESA, PNUD, ONUDI, CNUCED, FAO et FIDA. Voir notamment : GB.295/WP/SDG/3 (2006); GB.298/WP/SDG/2 (2007); GB.303/WP/SDG/2 (2008).

[542] GB.303/WP/SDG/2 (2008), par.1.

[543] BIT (2007) *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation,* Rapport V, Conférence internationale du Travail, 96ème session.

atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation".[544] Le Directeur général résumait alors ses vues sur le rôle de l'OIT dans le système multilatéral. Considérant le Sommet de Copenhague et la mise en circulation du concept du « travail décent » comme les deux déclencheurs d'un renouveau de l'Organisation, il n'hésitait pas à présenter cette dernière comme l'« institution chef de file d'un système évolutif de gouvernance de la mondialisation ».[545] De fait, l'adoption en 2006 par l'ECOSOC d'une Déclaration ministérielle exprimait la reconnaissance par le système de l'Agenda du travail décent. Toujours selon le Directeur général, elle a « permis au BIT de susciter un effort de cohérence à l'échelle du système en vue de promouvoir le travail décent pour tous », en appelant les composantes du système à intégrer le concept dans leurs politiques et activités : l'Agenda du travail décent, élément moteur pour atteindre les ODD, « constitue une référence majeure pour l'amélioration de la cohérence des politiques », et le « mouvement » qu'il représente « doit associer tous les acteurs du système multilatéral, y compris les institutions de Bretton Woods, dont les parties prenantes principales ont un rôle important à jouer, celui de faciliter la cohérence des politiques et l'intégration des objectifs du travail décent dans leurs politiques ». [546] La Conférence, avec les avertissements d'usage sur la nécessité de préserver la spécificité de l'Organisation, allait s'accorder avec ces vues.[547]

Le BIT juge que la question de la cohérence des politiques revêt pour l'Organisation « une acuité particulière »[548], l'exécution de son mandat – avant comme après son « relooking » en termes de « travail décent » - étant inséparable de l'action des agences économiques et financières du reste du système. De ce point de vue, et à moins de tirer de sa nature tripartite des conclusions quant à l'étendue de sa compétence économique, elle n'est d'ailleurs pas dans une situation différente de l'OMS pour la santé, de l'UNESCO pour l'éducation ou de la FAO pour l'agriculture…

Il reste que le BIT renoue en 2007, sous une forme plus humble, avec le fonds du discours de Jenks qui mettait beaucoup d'espoir dans la coordination onusienne pour faire avancer les objectifs de l'Organisation. Quatre types de mesures sont alors recommandées pour faciliter la cohérence. La première - jugée de l'ordre « du bon sens ou de la courtoisie internationale » - consisterait pour les organisations à s'abstenir « d'interpréter ou d'appliquer leur mandat d'une manière qui risque de mettre leurs membres en contradiction avec les obligations auxquelles ils ont souscrit dans le cadre d'une autre organisation »[549] : autrement dit à stigmatiser et décourager la pratique du « forum shopping ». Suivent trois axes d'une politique favorisant la cohérence : une attitude homogène des pays membres à travers les différentes enceintes ; des coopérations techniques spécifiques ; un dialogue amélioré sur les questions de fond.

En 2008, la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable engage l'OIT à contribuer à une plus grande cohérence. Elle reconnaît l'importance de la contribution des autres organisations internationales et régionales concernées à l'approche intégrée de la concrétisation du travail décent et, dans le cadre de son suivi, invite le Directeur général à

---

[544] *Ibid.*

[545] *Id.*,, p. x.

[546] *Id*., p. xii, xiv.

[547] CIT 96ème session (2007) Cinquième question à l'ordre du jour: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation* (discussion générale), CRP 23 (https://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/pr-23.pdf).

[548] BIT (2007) *Renforcement*…, par. 110, p. 40.

[549] *Ibid*., par. 119.

promouvoir des « partenariats efficaces dans le cadre des Nations Unies et du système multilatéral ».

Devant l'ECOSOC en 2012, le Directeur du BIT réitère l'appel à la cohérence dont il est coutumier depuis sa première nomination :

> "we urgently need improved coherence and coordination. Recasting national policies to achieve quality growth will require a blending of macroeconomic and employment policies, trade and development policies, social and environmental policies [...] The process that started last month in Rio to work towards the establishment of "sustainable development goals" should be seen as the occasion to build a growth and globalization framework that is more coherent and better integrates the critical economic, social and environmental dimensions. Again, an opportunity for leadership by the United Nations for better policy integration. An integrated approach on both policy formulation and policy implementation is essential if we are to progress towards inclusive, equitable and sustainable economic growth and development." [550]

Et de présenter à la Conférence internationale du Travail une réflexion plus affinée l'année suivante, constatant d'abord que le Consensus de Washington avait privilégié la subordination de certains objectifs à d'autres plutôt que leur cohérence d'ensemble, mais qu'on avait au moins pu limiter le champ des contradictions dans les domaines du commerce et de l'ajustement. Toutefois, les perspectives lui semblaient s'être améliorées, quoique les avancées restassent « partielles et parfois fragiles », et l'OIT devait persévérer dans son l'engagement d'aller de l'avant vers une plus grande cohérence, en consolidant les partenariats bilatéraux avec les IFI et l'OMC, en saisissant toutes les occasions de contribuer aux initiatives d'autres organisations et à celles du système, et en explorant les possibilités encore inexploitées offertes par la Déclaration de 2008 dans le domaine de la cohérence des politiques – par exemple la question de la relation entre la politique relative aux marchés financiers et l'emploi. [551]

En 2016, la CIT se penche sur les responsabilités et les opportunités que représente pour l'OIT et ses mandants la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 – occasion s'il en est de positionner l'organisation pour promouvoir les objectifs du travail décent dans son cadre, d'autant mieux qu'il insiste sur la nécessité d'assurer la cohérence des politiques pour en assurer la mise en œuvre. Pour le Directeur général, le

> « fait que l'OIT apporte de plus en plus des contributions de fond à l'élaboration des politiques, par exemple dans le cadre des travaux du G20, de l'ONU et, plus récemment, du groupe des BRICS, donne un avant-goût du rôle positif que l'OIT peut et devrait désormais jouer dans la mise en œuvre du Programme 2030. »[552]

Le Bureau fait alors une juste analyse du dilemme inhérent à la prise en charge de l'impératif de cohérence par une organisation du système.[553] Il relève le risque, aggravé par des facteurs de financement et institutionnels, d'assister à des phénomènes de repli, chaque

[550] Keynote address by ILO Director-General at the ECOSOC Substantive Session 2 July 2012.

[551] C.I.T. 102ème session (2013) *Vers le centenaire de l'OIT - Réalités, renouveau et engagement tripartite*, par. 118-132.

[552] BIT (2016) *Rapport du Directeur général, Rapport I(B), Initiative sur l'éradication de la pauvreté : l'OIT et le Programme 2030* (ILC/105/DG/IB), par. 64.

[553] Ibid., par. 66-78.

organisation « s'appuyant sur une interprétation exagérément défensive ou étriquée de son mandat », dans une attitude la conduisant « à s'investir exclusivement dans la réalisation » des objectifs qui lui correspondent et à « refuser de contribuer à la réalisation de tous les autres ». De façon très pertinente, on faisait remarquer que les membres d'une organisation peuvent craindre que la coopération

> « ne soit l'occasion pour les organisations d'empiéter sur leurs domaines de responsabilité respectifs et qu'elle n'ait un effet de dilution sur le savoir-faire et les compétences techniques. Ces problèmes peuvent se poser de manière encore plus aiguë lorsque des organisations ont des conceptions divergentes sur un thème donné. L'ODD 8 offre à cet égard un exemple intéressant: les organisations peuvent en effet avoir des vues très différentes quant à la manière de réaliser le plein emploi, comme on l'observe parmi les mandants de l'OIT. »[554]

De façon peu réminiscente des anciennes années, démontrant l'évolution de la vision de la coordination muée en recherche de la cohérence systémique, le Directeur général du BIT avertissait :

> « Le fait est que le système multilatéral, par certains aspects de son fonctionnement, pousse malgré lui les organisations à travailler chacune de leur côté et ne les incite guère à établir un véritable partenariat. C'est comme si tous les acteurs étaient soumis à une force centrifuge qui les éloigne les uns des autres, et il faudra un puissant levier pour inverser ce phénomène et les amener à collaborer plus étroitement. »[555]

Le centenaire de la naissance de l'Organisation, célébré en juin dernier, vient d'offrir une nouvelle illustration de la permanence de son engagement pour la cause de la cohérence, et de donner peut-être une sérieuse impulsion vers la réalisation du vieux projet du « multilatéralisme cohérent ». Début 2019, la Commission mondiale de l'OIT sur l'avenir du travail a recommandé que l'OIT « encourage la coordination entre toutes les institutions multilatérales compétentes dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'action centré sur l'humain » porté par son rapport.[556] La Commission n'a pas manqué de relever la perte de crédibilité du multilatéralisme pour assurer que la démonstration de la capacité du système à travailler « ensemble en toute cohérence … contribuera largement à regagner le soutien politique dont il a besoin pour déployer son plein potentiel. »

La Commission s'adresse « à toutes les organisations concernées du système multilatéral » quand elle leur recommande « d'étudier les moyens de renforcer le travail de fond qu'elles mènent conjointement pour mettre en œuvre ses recommandations ». Elle se déclare encouragée par

> « le fait que les constitutions et les mandats des organisations du système des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) reflètent des objectifs complémentaires et compatibles. Leurs mandats sont interdépendants et se renforcent mutuellement, et il convient de mieux exploiter les synergies qui en découlent. »

[554] Id., par. 70.
[555] Id., par. 71.
[556] BIT (2019) *Travailler pour bâtir un avenir meilleur - Commission mondiale sur l'avenir du travail,* pp. 59-60.

Significativement mais sans surprise, l'appartenance *de jure* des IFI au système onusien n'est pas reconnue comme telle, alors qu'elle aurait pu contribuer à renforcer ce plaidoyer pour la cohérence, que vient détailler la recommandation

> « d'établir des relations de travail plus systémiques et plus étroites entre l'OMC, les institutions de Bretton Woods et l'OIT. Il existe des liens solides, complexes et essentiels entre les politiques commerciales, financières, économiques et sociales. Le succès du programme de croissance et de développement centré sur l'humain que nous proposons dépend beaucoup de la cohérence entre ces domaines d'action. Les politiques commerciales et financières sont des moyens importants de parvenir au bien-être matériel et au développement spirituel par le travail décent. »

D'une manière générale, la Commission fait le souhait d' « une plus grande coopération internationale dans des domaines spécifiques liés au travail » et pose que « l'action multilatérale et internationale doit souscrire au contrat social », prenant notamment exemple sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et sur le Pacte mondial sur les réfugiés, qui ouvrent des perspectives de coopération accrue à l'échelle du système en matière de migration et d'accès des réfugiés aux marchés du travail.

Le groupe des travailleurs, au cours de la discussion des Propositions de programme et de budget pour 2020-21, avait estimé que celles-ci devraient

> « contribuer à une plus grande cohérence des politiques au sein du système multilatéral, dans le but de parvenir au travail décent à l'appui de la justice sociale … La capacité de l'Organisation à maintenir son mandat normatif et son tripartisme distinctif pendant la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et au sein du système des Nations Unies, y compris dans le cadre des activités menées au niveau national, serait un autre indicateur de son succès durant la prochaine période biennale. »[557]

Sur cette lancée, la session du centenaire de la Conférence internationale du travail s'était vue proposer par les deux groupes employeurs et travailleurs une résolution sur la Déclaration du centenaire entièrement consacrée à la promotion de la cohérence du système. Il était en effet ressorti des consultations menées au sein du Conseil d'administration que

> « Les participants souhaitaient manifestement que l'OIT joue plus activement son rôle de chef de file dans la promotion de la justice sociale et du travail décent à l'échelle mondiale, en particulier en vue d'étendre le tripartisme et le dialogue social à toutes les formes de travail et de relations d'emploi, aux niveaux national et mondial. »[558]

Selon la proposition des groupes le document final du centenaire devait par suite confirmer « le statut de l'OIT en tant qu'autorité mondiale pour les questions relatives au travail et à l'emploi » et renforcer « le rôle et l'influence de l'Organisation dans le système multilatéral ».[559]

Finalement, la « Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail » contient plusieurs références pertinentes sur le plan de la cohérence. [560] Son préambule, après avoir

---

[557] CIT, 108ème session, 2019, CRP 4B, Deuxième rapport de la Commission des finances des représentants gouvernementaux, par. 4.

[558] Conseil d'administration, 335ème session, mars 2019 (GB.335/INS/2/3), par. 3.

[559] *Ibid*., par. 6 e).

[560] CIT, 108ème session, CRP 6A

exprimé la conviction qu'il est à la portée de ses mandants de « redynamiser l'Organisation et de construire un avenir du travail qui donne corps à sa vision fondatrice » de la justice sociale, souligne « l'importance de promouvoir le multilatéralisme, notamment pour façonner l'avenir du travail que nous voulons ». La Conférence a ensuite déclaré que l'Organisation devait notamment consacrer ses efforts à

> « intensifier son engagement et sa coopération au sein du système multilatéral pour renforcer la cohérence des politiques, étant entendu que:
> - le travail décent est essentiel au développement durable, à la lutte contre les inégalités de revenus et à l'élimination de la pauvreté (…),
> - à l'heure de la mondialisation, la non-adoption par un pays quelconque d'un régime de travail réellement humain fait plus que jamais obstacle au progrès dans tous les autres pays. »[561]

Poursuivant, la Conférence a déclaré que :

> « Sur la base de son mandat constitutionnel, l'OIT doit jouer un rôle important au sein du système multilatéral, en renforçant sa coopération avec d'autres organisations et en mettant en place avec elles des dispositifs institutionnels en vue de promouvoir la cohérence des politiques en faveur de son approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain, en tenant compte des liens solides, complexes et déterminants qui existent entre les politiques sociales, commerciales, financières, économiques et environnementales. »[562]

On notera particulièrement, dans le contexte de la recherche de la cohérence politique, l'appel aux Membres de l'Organisation à

> « Promouvoir une croissance économique soutenue, inclusive et durable, le plein emploi productif et librement choisi et le travail décent pour tous par:
> i) des politiques macroéconomiques visant principalement à atteindre ces buts;
> ii) des politiques commerciales, industrielles et sectorielles qui favorisent le travail décent et accroissent la productivité. »[563]

Pour conclure sur l'engagement de l'OIT et du BIT en matière de cohérence, on relévera la remarquable continuité d'un double propos : éviter une perte de substance de la spécificité tripartite de l'organisation, et, en tant notamment que doyenne du système et détentrice d'un mandat large, manifester un intérêt marqué pour jouer le jeu du système, dans le propos d'y développer son influence autant que faire se peut.

Les IFI

Pour les IFI, la question de la cohérence se pose d'abord entre elles deux, et a fait couler beaucoup d'encre et provoqué maints débats et décisions au cours des années. Mais, au-delà d'une rhétorique obligée sur le mode mineur, les appels à la cohérence du système n'ont jamais retentis de la part d'institutions peu attentives au reste du système et affligées

[561] Partie II, A, xvii).

[562] Partie IV, F. Le Projet de déclaration voulait voir l'OIT « assumer un rôle de partenaire et de chef de file au sein du système multilatéral » (Partie IV, E (CIT, 108ème session, 2019, Rapport IV, *Document final du centenaire de l'OIT, Projet de Déclaration soumis pour examen à la Conférence internationale du Travail* (ILC.108/IV)).

[563] Partie III, C.

d'un complexe certain de supériorité à l'égard de ses composantes « soft ». Certes, les présidents successifs de la Banque des trois dernières décennies n'ont jamais failli à plaider pour une bonne coopération avec l'ONU et ses agences, et ont en effet graduellement développé les partenariats mais, comme on verra, sans jamais compromettre ses positions et en plaidant une forme de cohérence à sens unique.

Du côté du Fonds, Camdessus devait suggérer à maintes reprises que le FMI, la Banque, l'OMC et le système de l'ONU soient considérées comme "les quatre piliers" de la structure institutionnelle du multilatéralisme. Plaidant pour qu'une véritable attention soit portée aux thématiques sociales par le système dans son ensemble, il constatait que les "social policy requirements of global development have yet to be addressed in a fully coordinated and adequately funded way".[564]

En 2008, le directeur du Fonds estime, dans une approche qu'il dit partagée par le président français, que le rôle de coordonnateur de la régulation mondiale du FMI soit réaffirmé et fait part de son intention de proposer au G20 "un plan de nouvelle gouvernance, ou *"global regulation strategy"*, autour de cinq axes dont le dernier est d'aider

> "à repenser un système mondial plus cohérent parce que plus simple, plus efficace parce que plus coordonné. Au-delà de son rôle de pompier et de maçon, le FMI peut aussi avoir, pour un temps, un rôle d'architecte. » [565]

L'OMC

Unevoix qui n'est pas demeurée en reste pour proclamer le déficit de cohérence dans la gouvernance mondiale, c'est l'OMC, spécialement par la bouche de son avant-dernier responsable, Pascal Lamy. Pour celui-ci,

> « le système international doit gagner en efficacité dans les organisations a priori les plus légitimes et en légitimité dans les organisations *a priori* les plus efficaces. Un énorme travail de cohérence reste aussi à accomplir ».[566]

Sinon l'institution *per se*, au moins son directeur a en effet martelé la nécessité d'une plus grande cohérence dans la gouvernance internationale. Lamy est dit placer « ses espoirs dans une plus grande cohérence des diverses organisations multilatérales ».[567] Il juge qu'on « peut mieux articuler le triangle G20, ONU d'un côté et OIT, PNUD, OMC de l'autre. Mais cela dépend de la volonté des membres de ces institutions. Le mouvement syndical, les forces sociales ont un rôle à jouer dans ce sens ».[568]

Le prédécesseur de Lamy avait déjà relevé la nécessité d'établir entre les organisations de bonnes relations de travail, soulignant que

---

[564] "Camdessus Defines IMF's Role in UN Family", *IMF Survey*, Dec. 12, 1994.
[565] Strauss-Kahn, D. : "Je proposerai au G20 un plan de nouvelle gouvernance mondiale", *Le Monde*, 30 octobre 2008.
[566] Lamy (2005) p. 24.
[567] Védrine, H. (2007) *Continuer l'Histoire*, Paris : Fayard, p. 62.
[568] Lamy au Congrès de la Confédération syndicale internationale à Vancouver 2010.

> « The challenge is not for one organization to do the work of all, but for all organizations to work together in a more coherent way. Whether it's ILO, UNICEF, WHO, the World Bank, IMF, or the WTO, we need cohesion in tackling (world) problems".[569]

Dans le cas précis des rapports avec l'OIT, la formule de Singapour avait inspiré le Directeur de l'OMC à assurer une audience de syndicalistes qu'il avait parlé à son homologue du BIT « and assured him that I don't want his job. He assures me he doesn't want my job » : l'esprit de Singapour n'était certes pas trahi…

La perspective demeurait d'ailleurs nettement réformiste et floue sur les moyens :

> « nous ne pouvons bâtir un ordre mondial plus stable que si celui-ci s'inscrit au sein et autour du système onusien. Certes, ce système est agaçant de bureaucratie et d'incohérence, mais il a le mérite d'exister. Il produit de la décision et de l'histoire. Il faut l'améliorer et le perfectionner ».[570]

La coopération dite informelle entre l'OMC et les autres OI procède du mandat "très général" contenu dans la Déclaration de Marrakech de 1994 sur la contribution de l'Organisation "à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial".[571] Successivement en 1996 et 1997, l'OMC a signé à cet effet des accords de coopération avec le Fonds et la Banque, au contenu formel classique. Au-delà de ces accords cependant, il faut entendre que

> « le système de l'OMC n'est qu'un élément d'un ensemble bien plus vaste de droits et obligations internationaux qui lient les Membres de l'OMC. »

Ce mandat de cohérence a été présenté comme trouvant son origine dans le désir de relier trois organisations économiques multilatérales, « which share the same aim (improving living standards, achieving sustainable development, contributing to expand international trade) », et il a fait l'objet au bout de dix ans d'une évaluation positive et prometteuse pour l'avenir.[572] Mais, au-delà du mandat initial de coopération avec le Fonds et la Banque, l'OMC,

> « au fil des années l'OMC a élargi son champ d'action pour inclure la coopération avec le système des Nations Unies, l'OCDE et d'autres partenaires internationaux, sur un large éventail de questions. Même si l'ampleur d'une telle coopération peut varier, cette coordination favorise le développement d'une approche globale face aux problèmes mondiaux complexes et peut avoir des répercussions positives sur la réalisation de l'OMD 8. »[573]

Alignant le chiffre des organisations internationales au statut d'observateur auprès de ses organes (environ 140) et celui des relations de travail du Secrétariat avec d'autres organisations (près de 200), l'OMC veut faire savoir que,

---

[569] Mike Moore, Press Release N°152, 28 November 1999.

[570] Lamy (2005) p. 23.

[571] "Décision concernant une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial" ; Marceau, G. et Motte-Baumvol, J., "La complémentarité entre organisations, un remède à la crise des organisations intergouvernementales, l'exemple de l'OMC", in Dubin et Runavot, p. 67.

[572] Aubouin, M. (2007) *Fulfilling the Marrakesh Mandate on Coherence: Ten Years of Cooperation between the WTO, IMF and World Bank*, WTO (https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers13_e.pdf).

[573] http://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/mdg_f/global_partnership_f.htm.

> « bien que l'ampleur de cette coopération varie, la coordination et la cohérence des activités de l'OMC et de celles d'autres organisations internationales continuent de se développer de façon à aider les Membres dans la mise en œuvre de leurs politiques économiques. »[574]

Au moment de quitter l'OMC, en juillet 2013, Lamy mettait en garde contre une gouvernance mondiale « distante ». Constatant une nouvelle fois que son organisation n'était "pas “isolée cliniquement” [mais faisait] partie d’un système plus large de gouvernance mondiale, d’où l’importance d’assurer une cohérence dans l’élaboration des politiques économiques au niveau mondial. Il se félicitait du renforcement de la coopération avec le Fonds et la Banque, conformément aux termes du mandat explicite pour la cohérence figurant dans l’Accord de Marrakech, mais aussi du fait qu'elle avait été "aussi sensiblement élargie avec beaucoup d’autres organisations, notamment celles de la famille des Nations Unies", rendant hommage au Secrétaire général de l’ONU pour son appui à cet égard. Il donnait alors plusieurs illustrations d'une cohérence accrue avec le cadre onusien :

> "sur le financement du commerce; sur l’agriculture et la sécurité alimentaire dans le cadre de l’Équipe spéciale de l’ONU sur la sécurité alimentaire [...]; sur le changement climatique avec le PNUE; [...] sur l’accès aux médicaments et à l’innovation médicale avec l’OMPI et l’OMS; sur les normes sanitaires et phytosanitaires dans le cadre du STDF; sur les mesures non tarifaires avec la CNUCED et l’ITC; sur l’emploi avec l’OIT [...] Et nous avons coopéré avec le système des Nations Unies dans le contexte des Objectifs du Millénaire pour le développement et du Programme de développement pour l’après-2015. Enfin, pendant cette période, j’ai participé aux 16 réunions du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies."[575]

Il rappelait l'évidence :

> "si importante que soit la cohérence entre les organisations internationales conduites par leurs membres, ce qui compte réellement, c’est la cohérence des membres. Et j’espère que l’on fera plus dans le domaine de la cohérence interne et dans d’autres domaines, comme la relation entre l’OMC et l’OIT."[576]

Précisément, concernant cette dernière relation, on a observé qu’il avait fallu plus de dix ans pour que l’encouragement à les voir collaborer contenu dans la Déclaration de Singapour produise un travail commun sur les liens entre commerce et emploi, qualifiée au demeurant de « très conventionnelle et qui n’aborde qu’allusivement la question des normes de travail ».[577] D’autres publications conjointes ont suivi, sur des thèmes particuliers.[578]

Section 4 - Les acteurs non étatiques

[574] « L’OMC et les autres organisations » (https://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/coher_f.htm) (consulté 7 sept. 2019).
[575] Allocution du Directeur général,15 mars 2013 (http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl272_f.htm).
[576] http://www.wto.org/french/news_f/news13_f/gc_rpt_24jul13_f.htm.
[577] Siröen, J.-M. (2008) « OMC : le possible et le souhaitable », *L’économie politique*, juillet, in Problèmes économiques, 12 nov., p. 63 (à propos de : BIT-OMC (2007) *Le commerce et l'emploi: un défi pour la recherche sur les politiques*.
[578] *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement* (2009) ; Bachetta, M. et Jansen, M. (ed.) *Vers une mondialisation socialement durable* (2011); *Investir dans les compétences pour un commerce inclusif* (2017).

La société civile internationale a fait également de l'incohérence du système un thème de préoccupation.[579]

Au premier rang, on trouve les positions du **mouvement syndical international**, telles qu'exprimées par le groupe des *Global Unions* ou ses composantes, (ITUC) SPI et TUAC, dans diverses enceintes du système. Une illustration de ce type de position est fournie par la déclaration des *Global Unions* aux réunions annuelles de la Banque et du Fonds de l'automne 2007: un document de 17 pages qui aborde l'ensemble de la problématique des relations entre ces institutions et les objectifs sociaux du système.[580] On a vu aussi que l'occasion est offerte aux syndicats internationaux de formuler leurs positions dans les cadres respectifs du G7 et du G20. De même le font-ils dans celui de l'OMC où ils ont affirmé la nécessité de disposer d'un système commercial international

> "with a social and labour dimension that is linked in with other global institutions such as the ILO, UNCTAD, WHO and other agencies of the UN. Until the WTO starts to put people first, globalisation will not give us the world we want with decent work and a decent life for all working women and men, worldwide".[581]

Le Congrès de la CSI adoptait en 2010 une résolution appuyant "le rôle directeur de l'OIT dans la promotion d'une cohérence politique internationale » et l'encourageant à approfondir ses travaux sur l'impact des règles de l'OMC et des accords commerciaux bilatéraux sur l'emploi et le travail décent. Il la priait aussi d'agir auprès des IFI et de l'OMC pour la promotion du travail décent, et de faire le nécessaire pour « adopter une position clé au sein du processus du G20/G8 et des structures des Nations Unies en tant que principal centre de dialogue social mondial. » [582]

En 2011, alors que le G20 va tenir une réunion consacrée à la cohérence, la Secrétaire générale du CSI, s'adressant au Directeur du Fonds, déclare que, pour le mouvement syndical,

> « it is virtually a *sine qua non* that governments need to operate integrated economic policies that incorporate employment, labour rights – that's rights that are social rights but also economic tools, environment, social protection and investment programmes into whole-of-government policy; and we believe the same sort of coherence is vital internationally as well."

Marquant son appréciation de ce que, sous la direction de Strauss-Kahn, le Fonds a commencé « for the first time to work significantly with the ILO in a way that supports the translation of such coherence from the national to the international level as well", elle fait part de son voeu

> "to be working on a parallel track to the IMF in helping to build the foundation for the kind of joined-up multilateral architecture, with decent work as its underpinning, that can correspond to the challenges of the globalised world for the 21st century."[583]

---

[579] Voir par exemple: la notion d'un "Gn Fantôme" in: CIGI (2005) *The UN: Adapting to the 21st Century*, Conference Report, April 3-5. Aussi: (2007) *A Civil Society Response to the Report of the UN High-Level Panel on System-Wide Coherence*, April.

[580] Statement by Global Unions (2007).

[581] "Summary of Trade Union Priorities for the 30 April 2006 deadlines in the WTO Trade Negotiations" (https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp59_tradeunion_e.pdf).

[582] CSI, 2ème Congrès mondial, Vancouver, 21-25 juin 2010, *Résolution sur l'OIT*, paragr. 6 (2CO/F/6.8).

[583] Address by Sharan Burrow to the Brookings Institution Conference on Employment - Washington, 13 April 2011 (https://www.ituc-csi.org/address-by-sharan-burrow-to-the.html).

Le L20 demandera l'année suivante au G20 réuni au Mexique d'encourager la

> "coherence between economic, trade, social and environmental policies at national, regional and global level, with close involvement of the ILO, IMF, World Bank, WTO, EU OECD, FSB and relevant UN bodies to assess the compliance of their analyses (crisis and post-crisis) with ILO standards and the aims of the Global Jobs Pact."

Dix ans plus tôt, la CISL avait réclamé à Davos que l'OIT et l'OMC se fasse réciproquement rapport, premier pas indispensable pour qu'elles connaissent mieux l'impact réciproque de leurs activités.[584]

A l'OIT, le groupe des employeurs, tout en appuyant le devoir de l'Organisation de promouvoir la cohérence, a jugé qu'il n'était

> "pas réaliste de recourir à l'Initiative de cohérence des politiques aux fins de la convergence des politiques entre différentes organisations, mais que (l'Organisation) pourrait néanmoins apporter une contribution très intéressante aux travaux des autres organisations en fournissant un éclairage et une analyse des politiques et des institutions du marché du travail grâce à ses relations directes avec les milieux de travail via ses mandants."

Il a aussi émis quelques principes à suivre en la matière, au nombre de cinq :

> "chaque organisation a un mandat qui lui est propre, et les avantages comparatifs correspondants; ii) les différences relatives aux points de vue, aux démarches et aux mandants de chaque organisation doivent être respectées; iii) la cohérence des politiques doit faciliter la collaboration et non la concurrence; iv) la collaboration doit être axée sur des domaines dans lesquels elle aura davantage d'impact que si l'action est menée par une seule organisation; v) il ne faut pas chercher pour la cohérence des politiques à imposer l'ordre du jour d'une organisation aux autres. "[585]

Le groupe des travailleurs, de son côté, a plaidé pour rendre l'Initiative plus efficace, jugeant qu'elle devait encourager les institutions participantes à dépasser le domaine de la recherche pour influencer concrètement leurs "pratiques politiques" - soit une démarche plus ambitieuse que celle proposée par le Bureau. Il a par exemple souhaité en 2008 qu'elle se penche sur la vision de la Banque en matière de réglementation du marché du travail.[586]

Les milieux syndicaux nationaux ont aussi parfois attiré l'attention sur les déficiences de l'architecture institutionnelle internationale, relevant par exemple en 2003 comment, en dépit

> "d'appels rituels à la cohérence entre organisations internationales, et bien qu'elles fassent en principe toutes, à des degrés divers, partie du système des Nations Unies, les liens entre elles sont faibles et informels. Chacune des agences internationales travaille dans son domaine, sans coordination. Comme si, au niveau national, les administrations ministérielles fonctionnaient chacune dans leur coin, sans coordination assurée par les réunions gouvernementales et la fonction du premier Ministre".[587]

---

[584] Bill Jordan, Réunion annuelle 2002, thème "Integrating Economic, Social and Environmental Priorities: The Case for International Policy Coherence", 4 février (www.weforum.org).
[585] GB.303/17(Rev.), par. 50.
[586] GB.303/17(Rev.), par. 51.
[587] www.fgtb.be/code/fr/Documents/2003/acteur%20mondial/c15_06e0604.htm.

Mais c'est cette année-même, 2019, que la CSI a avancé la « cohérence mondiale » comme un slogan scandé à l'occasion du centenaire de l'OIT, après en avoir fait une thématique spécifique, désignée comme telle sur son propre site web.[588] Curieusement d'ailleurs, aucune définition ni même explication du terme « cohérence » n'est fournie à l'internaute, le sens de l'expression se découvrant à travers les références aux IFI, à l'OMC et à la place que devraient occuper l'emploi et le travail décent dans les préoccupations multilatérales selon les ODD.

Du côté des autres composantes de la société civile, fondations et autres lobbies, les institutions religieuses ne sont pas en reste sur cette thématique, qui ont eu à connaître de propositions sur la gouvernance mondiale : un rapport aux évêques de la COMECE demande que soient abordés

> "l'absence de cohérence et le déficit d'arbitrage interinstitutionnel entre les organisations internationales... Un cadre devrait être créé dans lequel les responsables, au niveau politique le plus élevé, pourraient définir des stratégies sur des questions dont les aspects aux facettes multiples sont actuellement traités dans divers organismes régis par des responsables qui dépendent des différents ministères de leurs gouvernements nationaux. Le défi d'aborder et de décider des sujets clés et des questions d'éthique est en dernière analyse celui des chefs de gouvernement. L'attention qu'ils portent aux problèmes horizontaux est essentielle pour améliorer la cohérence du système économique global." [589]

Aux Etats Unis, l'association pro-Nations Unies UNA-USA a poussé l'exécutif à "encourage close functional links between the WTO, World Bank, IMF and those parts of the UN system engaged in trade and development policy and program work, including UNCTAD, UNEP, ILO, and the CSD".[590] En France, la Fondation Jean Jaurès avait jugé que, après la création de l'OMC, le système commercial et financier multilatéral apparaissait "insuffisamment coordonné", tandis que les IFI

Une analyse de 2001 du Conseil d'Analyse Economique français appelait à

> " [R]e-spécialiser les institutions de la régulation internationale, notamment mettre fin à la concurrence croissante entre FMI et Banque Mondiale, réserver la question des normes sociales à l'OIT et non à l'OMC, etc. (depuis la fin de l'étalon-or, les institutions de Bretton Woods se sont lancées de manière dispersée dans la participation à la production débridée de normes mondiales) (et à)
> Remettre en cause la prévalence de l'économique dans les arbitrages internationaux. Cela passe par la création d'instances juridictionnelles internationales pour l'environnement, le social et la santé, ayant les mêmes pouvoirs que l'OMC avec l'ORD."[591]

…recommandations qui s'avèraient donc radicales, en ce sens qu'elles préconisent une véritable régulation, la coordination entre les institutions globales devant être soumise à un dispositif de sanction.

---

[588] https://www.ituc-csi.org/global-coherence-and-development (consulté 6.17.19).

[589] *Gouvernance mondiale. Notre responsabilité pour que la mondialisation devienne une chance pour tous, Rapport aux évêques de la COMECE*, paragr. 65 (http://www.ssf-fr.org/archives/divers/mondialisation.php3).

[590] UNA-USA (1999) *A Compendium of UNA-USA Policy Positions 1984-1997*, p. 9.

[591] Jacquet, P., Pisani-Ferry, J., Tubiana, L. (2001) *Gouvernance mondiale*, rapport de synthèse du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française.

Trop nombreux pour se prêter à l'énumération sont d'ailleurs les think tanks et instituts de recherche engagés dans l'analyse des déficiences du système, et il suffira ici de citer les réalisations des années quatre-vingt-dix du « Nordic UN Project » et de la Fondation Dag Hammarskjöld, ainsi que le projet FUNDS.[592]

Les milieux académiques enfin se montrent de moins en moins avares de réflexions et propositions sur les moyens pallier aux déficiences associées à l'incohérence.

Identifiant un phénomène de "gridlock" ("embouteillage") dans la coopération internationale, des auteurs récents ont repéré la prolifération d'institutions aux mandats concurrents et insuffisamment compatibles comme un facteur parmi d'autres de blocage de cette coopération[593] : certes, deux générations précédentes l'avaient fait avant eux, mais le sens de l'urgence s'est accru, révélé par le fait-même de l'attitude, par omission ou commission, des gouvernements en ces matières dans les derniers trente ans.

Dans la discipline de la science politique, la généalogie des contributions universitaires à l'analyse de l'incohérence du système est fournie, à commencer en langue française par celles de Senarclens et Smouts, précédées d'une légion d'auteurs britanniques (Groom, Taylor, etc.) et américains (Jacobson, etc.). La teneur de leurs recommandations traduit quelquefois un propos utopique plutôt qu'ancré dans une perspective réaliste, telle celle qui suggère les mesures suivantes :

> "- (ré-)intégration des Institutions financières internationales (IFI) dans le système onusien et redéfinition de leurs compétences et rôles respectifs
> - intégration de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans l'ONU et redéfinition de ses compétences et rôles
> - renforcement du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) par rapport à l'OMC
> - renforcement de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) pour en faire l'instrument régulateur principal du commerce international, qui pourrait s'accompagner de la suppression de l'OMC...
> - suppression des doublons et de la concurrence entre les agences onusiennes
> - création au sein de l'ONU d'un organe de résolution des conflits de compétences entre les organisations".[594]

Du côté des diplomates, Dejammet

> "To enhance effectiveness, the UN system must cohere more, and its components must cooperate not compete. A strong centre of strategic direction is needed."

Des voix autorisées des milieux économiques onusiens ont appelé à

> "restore the position of the United Nations in global economic and social management. The UN is the legitimate global structure par excellence. It should play a central role in securing coherence in global economic and social policy and provide leadership to address global issues".[595]

[592] https://futureun.org/en.

[593] Held, D. (2013) *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing when We Need it Most*. Trois autres dynamiques expliqueraient pareil blocage : l'émergence de nouvelles puissances ; la pénétration domestique des problématiques mondiales ; et la résistance des institutions au changement.

[594] Le Texier (2006) *Quelques propositions de réforme du système international*, 28 mars 2006 (http://www.letexier.org/IMG/pdf/LeTexier-PropositionsReformeSystemeInternational_03.2006_.pdf).

[595] Jolly, R. et al. (2012) *Be Outraged - There are alternatives*, Oxfam UK, pp. 55, 59(https://policy-

Comme tant d'autres études, dont le rapport Stiglitz, elles critiquent l'inadéquation flagrante entre les besoins présents et les structures obsolètes de la gouvernance mondiale, aussi déficitaires en cohérence qu'en représentativité, plaidant notamment pour un nouveau Conseil économique et social et soulignant qu'une économie mondiale globalisée "calls for coordinated action for the provision of global public goods", alors que "no binding, comprehensive coordination mechanism exists today for these purposes." La marginalisation de l'ONU a été dénoncée, tandis que le Fonds, la Banque et l'OMC ont été particulièrement visés pour leur refus de faire une priorité de l'emploi et de la réduction des inégalités.

Une tentative de typologie des mobiles sous-jacents aux demandes de cohérence brièvement répertoriées ci-dessus révèlerait des soucis de trois ordres, souvent interpénétrés, et qui résument l'ambition souvent énoncée de toutes parts d'améliorer l'architecture formelle de la gouvernance globale. Le premier s'abstrait des considérations de fond pour rechercher l'amélioration pratique de l'aide au développement, ses modalités et son financement. Le second s'inquiète, sur un mode d'abord technocratique, de voir encore insuffisamment prise en compte, par-delà les proclamations rhétoriques, la nécessité de mettre en oeuvre concrètement les voies et moyens de réduire les incohérences qui minent l'efficacité du système, voire sa survie à terme. Le dernier souci, le plus fondamental peut-être et le seul vraiment politique, procède de la conscience d'un déséquilibre trop accusé entre des doxas institutionnelles vécues comme concurrentes plutôt que complémentaires.

TITRE II - LA FABRIQUE ONUSIENNE DU SOCIAL

Les acteurs du social de l'ensemble onusien s'inscrivent dans une configuration tripolaire, du fait de l'interpénétration des mandats, elle-même résultat du jeu des rapports de force entre ses Etats membres. Un premier pôle, formé du système onusien au sens étroit, est naturellement celui à qui la Charte avait originellement assigné une compétence expresse et spécifique dans le domaine social. Un second est constitué d'organisations qui, dépourvues en droit d'un mandat explicite, l'ont de facto accueilli, revendiqué et activement rempli : les IFI, membres du système au sens complet. Un troisième, à l'inverse du second, s'avère paradoxalement acteur du domaine social à travers son refus de figurer comme tel : le régime de l'OMC. Mais la figure tripolaire peut largement être réduite à une dualité de facto, compte-tenu de la communauté de propos et doctrine entre les IFI et l'OMC.

Une brève évocation des acteurs onusiens du social renseigne donc sur leur diversité institutionnelle. L'organigramme onusien usité, inspiré de la Charte, distingue un centre et une

practice.oxfam.org.uk/publications/be-outraged-there-are-alternatives-224184).

périphérie d'entités satellites. La réalité politique, on le sait, est toute autre, qui révèle un désordre fondamental au sein du prétendu système. Elle reste pourtant typiquement occultée par nombre de classifications traditionnelles des OI qui opèrent facilement une division en trois groupes. Un manuel énumère ainsi les agences à caractère exclusivement "technique", celles à caractère « social, culturel et humain » (sic), enfin celles compétentes dans le domaine monétaire, financier « et autre ».[596] Un autre regroupement, plus exact, distingue, en sus des agences d'ordre scientifique et technique, celles qui ont « vocation sociale, économique et culturelle » et celles à « vocation financière et monétaire » : ces dernières constituées du FMI et du Groupe de la Banque mondiale, alors que les précédentes comprennent les "Big Four", soit l'OIT, la FAO, l'UNESCO et l'OMS.[597] Dans tous les cas, on est en présence d'une myriade d'institutions résultat d'une complexification graduelle qui relègue à une sorte de préhistoire l'appellation d'"organismes techniques"[598] employée dans le cadre de la SDN à l'endroit de ses peu nombreuses ramifications d'alors.

On regroupera en trois catégories les multiples entités titulaires d'une fonction ressortissant du social. L'ONU elle-même d'abord, ses multiples commissions, comités[599] et satellites, y compris ses centres de recherche ou de formation[600]. Ses fonds et programmes autonomes ensuite. Puis les agences spécialisées, avec deux développements spécifiques concernant respectivement l'OIT et les institutions financières de Bretton Woods. Enfin l'OMC. Cette simple énumération suffit à suggérer l'éclatement de l'agenda social porté par le multilatéralisme universel.

Chapitre 1- Le pôle social

Section 1 - Ses organes

Un bref recensement des organes du pôle social s'impose, à commencer par le centre de la toile, soit l'ONU elle-même et les entités qui y sont directement rattachées.

a) L'ONU

On ne saurait assez insister sur la marginalisation qui a progressivement affecté l'ONU dans l'exécution de son mandat économique. En 2004 le "Rapport sur les menaces, les défis et les changements" n'avait pu qu'enregistrer le fait que le pouvoir de décision économique, financier et commercial « ayant échappé depuis longtemps à l'ONU, ce n'est pas une réforme des institutions, si ambitieuse soit-elle, qui y changera quoi que ce soit ». [601] De par son incidence sur le développement, la crise financière et économique mondiale contemporaine

[596] Ainsi : Simonian-Gineste, H. (2010) *Fiches d'institutions internationales*, Ellipses, p. 137 sq., qui consacre des développements spécifiques au FMI, à la Banque Mondiale et à l'OMC, mais ramasse en un seul développement global les institutions du domaine « social, culturel et humain ».
[597] Zarb, A.H. « Souveraineté et institutions spécialisées des Nations Unies », in Dupuy, R.J. et al. (1971) *La souveraineté au XXème siècle*, Paris : Armand Colin, p. 237.
[598] Scelle, G. (1932) *Précis de droit des gens, Principes et systématiques*, Sirey, p. 267.
[599] tels que le Comité de planification du développement et le Comité de l'administration publique. Voir: Committee for Development Policy, *Report on the fifteenth session* ((18-22 March 2013) E/2013/33, p. 21 sq. on social policies.
[600] UNRISD, UN/ WIDER, UN Staff College (Ecole des cadres du système).
[601] *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* - Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (A/59/565) par. 274.

lui a donné l'occasion de tenter de regagner un modicum de pertinence et de visibilité. Ainsi a-t-elle tenu en juin 2009 une conférence à ce propos, qui a affirmé combien

> "du fait de sa participation et de sa légitimité universelles, [elle] est bien placée pour prendre part à différentes réformes qui visent à améliorer le fonctionnement du système financier international et à le rendre plus efficace."[602]

Ses Etats membres ont alors posé que l'ONU

> "devrait tirer parti de la situation économique actuelle pour saisir toutes les occasions d'améliorer l'efficacité de ses programmes de développement et la cohérence du système. Nous constatons le rôle unique que joue l'ONU, qui est une tribune universelle propre à faciliter une meilleure compréhension de l'impact social et économique de la crise et à dégager les réponses adéquates."[603]

Mais la persistance de cette marginalisation et son caractère délibéré se sont vus soulignés par l'élargissement du rôle du G20 consécutif à la crise économique globale. En effet,

> "In principle, the UN could have been given a clear role in its meetings, which would even have helped to achieve a measure of global legitimacy, something the G20 has noticeably lacked. Instead, it is the IMF that has been the chosen channel for implementation and which, with the World Bank, has been formally represented at its meetings. When the UN itself took some action by holding a meeting of the General Assembly in 2009 on the crisis and by setting up an international panel under the Nobel-prize winning economist Joe Stiglitz to make proposals, the UN was effectively marginalised."[604]

Le mandat économique de l'ONU semble donc voué à un sort secondaire, que le mouvement d'institutionnalisation régionale risque sans doute de confirmer.

§ Une distinction s'impose d'emblée entre le *Secrétariat* et les organes intergouvernementaux. Le premier a connu une impressionnante variété d'organigrammes au fil des ans et des exercices de réforme. Le Département en charge des affaires économiques et sociales - conçues à juste titre comme un tout inséparable - est en charge d'une série de domaines pertinents pour le développement social, dont l'emploi et la protection sociale, et assure le secrétariat du Conseil économique et social et de la Commission du développement social.[605] La qualité de ses responsables - on songe notamment à Laugier, de Seynes ou Ripert, la France ayant eu longtemps l'apanage du poste - lui a longtemps conféré une autorité

---

[602] *Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement* (2009) Document final, A/CONF.214/3, par. 2.

[603] A/CONF.214/3, par. 23.

[604] Richard Jolly in: "Erskine Barton Childers - For a democratic United Nations and the Rule of Law", *Development Dialogue* N° 56, June 2011, p. 161 (http://www.dhf.uu.se).

[605] Connu en français sous le sigle DAES (UN-DESA), sa mission est définie comme suit: "The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat is a vital interface between global policies in the economic, social and environmental spheres and national action. The Department works in three main interlinked areas: (i) it compiles, generates and analyses a wide range of economic, social and environmental data and information on which Member States of the United Nations draw to review common problems and to take stock of policy options; (ii) it facilitates the negotiations of Member States in many intergovernmental bodies on joint courses of action to address ongoing or emerging global challenges; and (iii) it advises interested Governments on the ways and means of translating policy frameworks developed in United Nations conferences and summits into programmes at the country level and, through technical assistance, helps build national capacities" (DESA Mission Statement) (http://www.un.org/fr/development/desa/index.html). (https://www.un.org/development/desa/en/about/what-we-do.html).

reconnue. Selon l'un de leurs successeurs s'exprimant en cours de mandat, « l'idée qu'une responsabilité reconnue dans le domaine social pourrait incomber particulièrement au Secrétariat s'impose aujourd'hui avec force ».[606] Dans ses termes officiels, sa mission en effet, "à savoir promouvoir le développement pour tous, reflète une volonté fondamentale de faire régner l'équité et l'égalité dans l'ensemble des pays, qu'ils soient grands ou petits, développés ou en développement."[607] On n'oubliera cependant pas que, dans le domaine économique et social autant que dans le politique, la marge de manoeuvre" des secrétariats onusiens s'avère normalement "faible...lorsqu'ils assument des tâches politiquement sensibles".[608] Et l'on avait pu voir dans des propositions de 2005 du Secrétaire général "la volonté de voir promouvoir un Secrétariat qui serait un véritable exécutif (alors qu'il) ressemble plutôt à un exécutant doté de capacités d'impulsion".[609] Jugé capital pour renforcer le lien entre activités normatives, analytiques et opérationnelles, le dernier exercice de « revitalisation » du Département des affaires économiques et sociales est en cours progressivement dans le cadre du repositionnement général du système des Nations Unies pour le développement, décidé par le Secrétaire général en application d'une résolution de l'Assemblée générale de 2016.[610] Il a déjà comporté à ce jour la création d'un poste d'économiste en chef de l'ONU, position visant à stimuler la réflexion économique de l'Organisation.[611] Le Département, avec ses analyses, ses conseils et sonassistance technique, doit aider à traduire les engagements mondiaux dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux en politiques et actions nationales, et jouer un rôle clé dans la mise en œuvre du Programme 2030 et le suivi des progrès dans l'accomplissement des ODD.

Les publications régulières du Secrétariat, dont le *Rapport sur la situation sociale dans le monde*[612], inauguré en 1952, recommandent inlassablement, année après année, des mesures nationales et mondiales inspirées par des considérations de progrès social, alertant les gouvernements sur la nécessité de prendre en compte les implications sociales de leurs politiques économiques, de promouvoir le développement par l'emploi, de lutter contre les inégalités et d'étendre la protection sociale. Une publication plus récente, le *Rapport mondial sur le secteur public*, s'est faite l'avocate de la défense argumentée d'un secteur menacé par les politiques néo-libérales.[613] Au-delà de leur utilité générale, ces études sont conçues pour fournir des éléments aux débats intergouvernementaux. Les occasions sont aussi fréquentes pour le Secrétariat de diffuser ses analyses et en débattre. Ainsi la Division de la politique sociale (DSPD) du DAES/UNDESA organise-t-elle de nombreuses réunions d'experts - en 2011 par exemple en collaboration avec le BIT, pour examiner la réponse des pays et régions à la crise mondiale de l'emploi, ainsi qu'une discussion d'experts sur l'impact social de la crise économique.[614]

---

[606] Milleron, p. 623.

[607] http://www.un.org/fr/development/desa/about/index.shtml

[608] Senarclens (2003) p. 79.

[609] Sorel, J.-M., "La répartition des compétences entre les organes des Nations Unies: pour un agencement évolutif hors-modèle", in Chemain, R. et Pellet, A. (2006), p. 33.

[610] Résolution 70/299. *Suivi et examen de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au niveau mondial*, par. 16.

[611] Le *Chief Economist* est un ancien responsable du FMI (https://www.un.org/sg/en/content/profiles/elliott-harris).

[612] Voir notamment: UN-DESA, *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2011: La crise sociale mondiale***;** *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2007: L'impératif de l'emploi; ainsi que Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2013 - Les défis du développement durable.*

[613] Cinq "*World Public Sector Reports*" ont été publiés depuis 2001, dont trois doivent être cités ici : "*Globalization and the State*", 2001; "*Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*", 2005, "*People Matter: Civic Engagement in Public Governance*", 2008.

§ Aux termes de sa résolution de restructuration du système, *l'Assemblée générale*

> " est la plus haute instance intergouvernementale pour la formulation et l'examen des politiques concernant les domaines économique et social et les domaines connexes, conformément au Chapitre IX de la Charte. Elle est le principal organe où les gouvernements poursuivent, dans son contexte politique, le dialogue sur le développement, où interviennent toutes ces questions. Ce dialogue a pour but d'examiner d'un point de vue intégré les problèmes qui se posent dans les domaines économique et social et les domaines connexes afin d'en dériver une intelligence politique suffisamment aiguisée pour renforcer la coopération internationale à l'appui du développement, stimuler l'adoption de mesures concrètes à cet effet et prendre les initiatives qui s'imposent."[615]

L'Assemblée est l'organe qui doit être capable de traduire en programmes opérationnels les principes et les "grands mots" contenus dans les déclarations des sommets, de rendre tangible ce qui sonne bien souvent comme un manifeste électoral et une rhétorique autrement vouée à rester sans portée pratique. En 1996, son président contrastait le rôle de sa deuxième commission (économique et financière) avec celui de sa troisième (questions sociales, humanitaires et culturelles), au potentiel inexploité tandis que la première avait vu son mandat essentiellement kidnappé par les institutions de Bretton Woods.[616] La cohérence entre les travaux des deux commissions a toujours été problématique et, vingt ans plus tard, il n'est pas certain que leurs ordres du jour aient manifesté la complémentarité souhaitée par l'Assemblée en [617], ni que la troisième Commission se soit hissée au niveau de l'enjeu, à en juger par le contenu de ses résolutions.

§ C'est cependant le *Conseil économique et social* et nombre de ses organes subsidiaires[618] qui se trouvent les premiers à la manoeuvre dans le champ du social, même si l'Assemblée générale, par le biais des débats et résolutions de ses deuxième et troisième commissions, est bien investie du dernier pouvoir en ces matières. L'ECOSOC figure en effet comme l'organe central en charge du mandat social au sein de l'ONU et, au-delà, du système dans son entier.[619] Pourtant, sa marginalisation ressemble à un fait acquis dès et pour longtemps, au point qu'on a pu écrire encore récemment qu'il a « totalement perdu sa raison d'être dans le système institutionnel des Nations Unies ».[620] Qualifié pourtant en 1950 de « sorte de ministère des Affaires économiques et sociales de l'ONU », le Conseil avait été conçu pour tenir un rôle de premier plan et jouit en droit de toute la compétence économique et sociale attribuée aux Nations Unies par l'article 55 de la Charte ; l'on pouvait alors juger qu'il jouait « le rôle d'un véritable gouvernement économique mondial, du seul gouvernement actuellement compatible avec la structure internationale, d'un gouvernement qui ne commande pas, mais recommande et suggère ».[621] Ecrivant en 1946, un éminent commentateur de la Charte le plaçait à côté de la Banque et du Fonds parmi les agences

---

[614] Expert Group Meeting on "The Challenge of Building Employment for a Sustainable Recovery" (http://undesadspd.org/ExpertGroupMeetingsPanelDiscussions/2011/BuildingEmployment.aspx). La liste de ces réunions est disponible sur http://undesadspd.org/ExpertGroupMeetingsPanelDiscussions/2011.aspx.

[615] A/RES/50/227, par. 18.

[616] "The Third Committee is the one body in which there is value for money, and it is the one body I think the UN should really concentrate on. it deals with principles of social justice, marginalized people, the environment - all the things that can get a global community of support". Transcript of press conference by President of General Assembly Razali Ismail (Malaysia), Press Release GA/9093, pp. 3-4.

[617] A/RES/50/227, par. 21.

[618] Pour la liste de ces organes: http://www.un.org/en/ecosoc/about/subsidiary.shtml.

[619] http://www.un.org/en/ecosoc/; A/RES/50/227 (1996) *Mesures complémentaires pour restructurer et revitaliser l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes*.

[620] Forteau (2011) p. 310.

[621] Delbez, L. (1950) pp. 216, 238.

concernées par la remise sur pied d'un Etat débiteur.[622] Pourtant, tôt entachée d'un sceau d'inefficacité[623], la légitimité du Conseil ne devait pas survivre à l'aigreur des tensions Nord-Sud, victime de son élargissement et de sa représentativité égalitaire en face des institutions censitaires de Bretton-Woods. Sa faiblesse est à l'origine des diverses propositions en faveur de la création d'un Conseil de sécurité économique, dont la généalogie a été maintes fois établie[624], et dont on sait qu'elles ont émané de sources tant onusiennes (CCI, PNUD, CNUCED, Directeur du FMI, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation) que nationales (notamment, pour la France, le Président Chirac et Jacques Delors). En 2004 encore, on déclarait quasi-officiellement qu'il

> « ne serait pas réaliste de tenter de placer le Conseil au centre de la prise de décision mondiale en matière de commerce et de finance, ou de lui faire diriger les programmes des institutions spécialisées ou des institutions financières internationales. »[625]

Pourtant, la question pérenne de son renforcement n'a pas été sans produire des effets positifs, dans la mesure où ses activités, multipliées dans ces dernières années, lui confèrent une visibilité quelque peu agrandie. Aussi bien y-a-t-il motif à juger que le Conseil,

> "a charter UN body with a democratic mandate, is well-positioned to play an important role in advancing the global governance debate. In its capacity to build broad international consensus - while simultaneously giving smaller nations a voice - the Council is a logical complement to the efforts of the G20, BWIs and others".[626]

A ce jour en effet, tout en admettant que le Conseil "will only be effective if it focuses its work and uses a limited set of objectives to drive coherence and coordination, and command the senior engagement on which success relies"[627], quelques voix plaident pour sa renaissance et sa remise en selle du Conseil, vues comme l'espoir le plus réaliste d'améliorer la cohérence du système.[628] Par ailleurs, l'Assemblée générale, qui avait adopté en 2006 une résolution sur le renforcement du Conseil[629] a réaffirmé en 2012 son double rôle d'organe principal notamment chargé du suivi intégré et coordonné des conclusions issues des sommets et conférences consacrés aux questions économiques, sociales et environnementales, et de mécanisme central de coordination du système."[630] En fait d'intégration, l'ONG Oxfam tient depuis longtemps que le Conseil devrait être "responsible for public debates on the impact of macro-economic trends and policies on social and economic rights".[631]

---

[622] Jessup, P. (1946) *A Modern Law of Nations*, New York: Macmillan, p. 116.

[623] Le sentiment régulièrement répandu est que le Conseil "has never fully lived up to its central responsibilities under the Charter for overall policy formulation and implementation and coordination, in the economic and social fields" (Renninger, J. (1981) *ECOSOC: Options for Reform*, UNITAR, p. viii).

[624] Récemment par exemple in Forteau (2011), citant notamment Stewart, F. and Daws, S. (2001) *An Economic and Security Council at the United Nations*, QEH Working Paper n° 68, Oxford University, p. 301, n. 7.

[625] *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* - Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (A/59/565) par. 274.

[626] Concept Note, Special Panel Discussion "ECOSOC and Global Governance", 7 March 2012 (http://esango.un.org/event/documents/Concept_Note_ECOSOC_Special_Panel_March%202012_29Feb.pdf).

[627] Steven, D. (2012) *Strengthening ECOSOC to Meet the Challenges of the 21st Century*, NYU Center on International Cooperation (http://www.un.org/en/ecosoc/about/pdf/david_steven_strengthening_of_ecosoc-15dec_2012.pdf).

[628] Dejammet, A. (2012) *L'Archipel de la gouvernance mondiale : ONU, G7, G8, G20...*, Paris: Dalloz-Sirey.

[629] Résolution 61/16 du 20 novembre 2006 sur le renforcement du Conseil économique et social.

[630] Résolution 66/288 du 27 juillet 2012 *L'avenir que nous voulons* (A/RES/66/288), par. 82-83.

[631] Watkins, K., *The Oxfam Poverty Report* (1995), p. 8.

Dans son état actuel, résultant des réformes du sommet de 2005, l'activité du Conseil est organisée en deux sessions, l'une d'organisation, l'autre, dite "de fonds" étant elle-même subdivisée en plusieurs segments.[632] Son "segment de haut niveau" comporte un examen ministériel annuel est consacré à une évaluation thématique des progrès effectués dans la mise en oeuvre des objectifs définis par le cycle des grandes conférences, ainsi qu'une session de "dialogue sur les politiques" avec les IFIs.[633] Par ailleurs, un forum sur la coopération au développement vise à améliorer la cohérence et l'efficacité des divers acteurs du développement.[634] La session de fonds du Conseil de 2006 fut consacrée à la thématique de l'emploi et du travail décent, résultant dans l'adoption d'une Déclaration ministérielle.[635] Une nouvelle Déclaration devait être adoptée en 2012 sur le même sujet, dont le Conseil examinerait l'effet l'année suivante au cours de son segment de coordination.[636] Pour le BIT notamment, il n'est pas indifférent de miser sur le Conseil qui,

> "because it has a global vision and because it has central position within the international system, has an opportunity and a responsibility to strengthen its advocacy for coordinated global action for investment and jobs."[637]

§ Le mandat du *Comité des programmes et de la coordination* (CPC), rattaché au Conseil, consiste à examiner le programme de travail de l'Organisation du point de vue de ses implications budgétaires, de son interprétation et de son évaluation, ainsi qu'à assister l'ECOSOC dans ses fonctions de coordination.[638] Si on a observé que son "lack of power over the agencies has made the coordination more rhetorical than real"[639], ses débats renseignent pourtant sur l'attitude des délégations vis-à-vis des modes d'exécution des activités onusiennes et au-delà, puisque les rapports annuels du CCS lui sont communiqués et y sont commentés.

§ L'une des neuf commissions fonctionnelles du Conseil, la *Commission du développement social*, est l'organe de préparation de ses décisions et lui adresse des recommandations, en même temps qu'elle remplit auprès de lui un rôle de conseil, notamment quant aux mesures de coordination requises dans les domaines concernés. Elle assure notamment le suivi des engagements pris au titre de la Déclaration et du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social. Son mandat en fait également un lieu d'échanges d'expériences entre les gouvernements[640], et le G-77 continue d'y jouer un rôle

---

[632] Respectivement les segments "de haut niveau", de coordination, des activités opérationnelles, des affaires humanitaires, et "général" (http://www.un.org/en/ecosoc).

[633] "High-level policy dialogue with the international financial and trade institutions on current developments in the world economy": en 2012, la session avec les IFI, l'OMC et la CNUCED avait pour thème "Promoting sustained, inclusive and equitable economic growth, job creation, productive investment and trade; Financing of sustainable development" (http://www.un.org/esa/ffd/ecosoc/springmeetings/2012/index.htm).

[634] http://www.un.org/en/ecosoc/amr/index.shtml; http://www.un.org/en/ecosoc/dcf/index.shtml.

[635] E/2006/L.8.

[636] *Rôle du système des Nations Unies consistant à promouvoir la capacité de production, l'emploi et le travail décent pour éliminer la pauvreté à la faveur d'une croissance économique partagée, durable et équitable à tous les niveaux en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement,* Rapport du Secrétaire général (E/2013/56).

[637] Parisotto, A. "Promoting the implementation of the Global Jobs Pact", ECOSOC Annual Ministerial Review, Global Preparatory Meeting, 3 April 2012 (http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/gpm_2012_parisotto.pdf).

[638] Le dernier état de son mandat est défini par la Résolution 2008 (LX) (1976) de l'ECOSOC (http://www.un.org/en/ga/cpc/tor.shtml). Voir la chronologie législative du CPC in : http://www.un.org/en/ga/cpc/legislative.shtml.

[639] Laurenti, J., "Financing", in Weiss and Daws, p. 691.

[640] Résolution du Conseil 1139 (XLI) du 29 juillet 1966. Voir: http://social.un.org/index/CommissionforSocialDevelopment/Mandate.aspx

important. La Commission avait examiné en 2002 le thème de l'intégration des politiques sociales et économiques avec la participation des fonds et agences; elle fit de l'emploi et du travail décent un thème prioritaire de son cycle 2007-2008, et organisa en 2011 une réunion sur la protection sociale avec la participation du BIT.[641] A titre d'exemple, sa session de 2013 a traité, outre d'une série de sujets spécifiques (vieillissement, jeunesse, groupes sociaux tels celui des handicapés), du thème de la promotion de "l'autonomisation dans les domaines de l'élimination de la pauvreté, de l'intégration sociale, du plein emploi et du travail décent pour tous", ainsi que de la dimension sociale du programme de développement mondial de l'après-2015. [642]

En 2002, l'AG réaffirmait la responsabilité première de la Commission, en tant que commission technique du Conseil économique et social, pour le suivi et l'examen de la poursuite de l'application des engagements pris à Copenhague et des recommandations de la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Elle invitait alors les gouvernements à appuyer ses travaux

> "en assurant la participation de représentants de haut niveau à l'examen des questions et politiques relatives au développement social, à continuer à évaluer périodiquement les progrès réalisés au niveau national dans l'application des recommandations du Sommet mondial pour le développement social et de sa vingt-quatrième session extraordinaire, et à présenter de leur propre initiative des informations à ce sujet à la Commission".[643]

Par leur unanimisme un peu suspect, ses travaux suggèrent pour une large part que ses membres - du Sud comme du Nord - viennent surtout y faire état de leurs bonnes intentions et souscrire à des préceptes qu'ils sont fréquemment en peine d'appliquer pour eux-mêmes, si tant est qu'ils en aient toujours la volonté politique. On ne peut manquer en particulier de relever l'écart fréquent entre la teneur des documents, critiques autant qu'ambitieux dans leurs recommandations, émanant du Secrétariat[644] et celle des débats et résolutions au ton et contenu généralement conventionnels de la Commission. Plus que sa production, c'est sans doute son activité d'information sur les enjeux du social, à travers notamment ses séances spéciales, qui en relève l'intérêt, ainsi que le fait qu'elle constitue un lieu de plaidoyer quant aux thématiques de la justice sociale, des inégalités et plus généralement des aspects sociaux des stratégies économiques, y compris la nécessité de l'investissement dans le social. Ainsi lui sont soumises pour délibération des études du Secrétariat mettant en exergue la place du développement social comme condition préalable au développement durable, et jugeant "indispensable de jeter des fondations sociales solides si l'on veut réaliser une croissance économique durable, équitable et sans exclusive et protéger l'environnement."[645] Un constat de départ de ses travaux actuels est que

---

[641] Commission du développement social, Quarante-neuvième session (9-18 février 2011), *Nouvelles questions : protection sociale,* Note du Secrétariat (E/CN.5/2011/8).

[642] Commission du développement social, Rapport sur les travaux de la cinquante et unième session (10 février et 20 décembre 2012 et 6-15 février 2013) (E/2013/26 - E/CN.5/2013/15). Voir: /social.un.org/index/CommissionforSocial Development/Sessions/2013/PanelDiscussions.aspx.

[643] Résolution 56/177. *Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale*, par. 11-12.

[644] Par exemple: Commission du développement social, Cinquante et unième session, 6-15 février 2013, *Questions nouvelles : la dimension sociale du programme de développement mondial pour l'après-2015* - Note du Secrétariat (E/CN.5/2013/11).

[645] Commission du développement social, Cinquante et unième session, *Questions nouvelles : la dimension sociale du programme de développement mondial pour l'après-2015*, Note du Secrétariat (E/CN.5/2013/11), paragr.7 (http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/663/59/PDF/N1266359.pdf?OpenElement).

> "la persistance de la pauvreté et l'augmentation ininterrompue des inégalités sociales sont elles-mêmes les manifestations d'une absence de justice sociale et, partant, d'un manque d'égalité de perspectives, de participation et de respect des droits fondamentaux, ce qui montre bien la nécessité de renforcer le pilier social du développement durable".[646]

La Commission avait fixé comme thème prioritaire pour 2015-2016 « Repenser et renforcer le développement social dans le monde contemporain ». Dans son rapport de 2014, le secrétariat, conscient de ce que les avancées dans la réduction de la pauvreté masquaient de grandes disparités, la précarité des progrès, avait plaidé pour la mise en place de politiques sociales s'inscrivant dans des stratégies cohérentes de développement, notant que, depuis le Sommet social vingt ans plus tôt,

> « la confiance excessive accordée à la capacité des marchés à instaurer l'intégration et la justice sociale, le recul du rôle de l'Etat en matière de redistribution et l'aggravation des inégalités ont fragilisé le contrat social dans de nombreux pays ».[647]

Dans tous les cas, la Commission représente, au sein de l'Organisation, un lieu pour contribuer à assurer la cohérence entre les politiques économiques et sociales et « la principale instance où peut être menée une concertation mondiale sur tous les aspects du développement social ». [648] Etant chargée de la suite donnée au Sommet social, son rôle dans l'exercice des ODD est important puisque les engagements du Sommet en matière notamment de réduction des inégalités, de promotion de l'emploi productif et du travail décent pour tous et d'instauration d'une société inclusive, font partie intégrante de la réalisation des ODD. Et son mandat en fait bien « l'institution maison » chargée de ces questions clefs du Programme 2030, notamment le respect de l'engagement central de ne laisser personne de côté. [649] Aussi bien l'Assemblée générale a-t-elle appelé les États Membres, les agences et les fonds et programmes, ainsi naturellement que la société civile à renforcer leur appui à ses travaux, en même temps qu'au Forum politique de haut niveau pour le développement durable qui s'appuie notamment sur ceux-ci.

§ Créée en 1993 suite au Sommet de Rio sur l'environnement et le développement, la *Commission du développement durable*, chargée du suivi et de la mise en oeuvre d'Action 21, a été remplacée en 2013, après vingt ans d'existence, par un "*Forum politique de haut niveau sur le développement durable*" - précisément le rôle que le G7 de Lyon avait souhaité pour elle en 1996.[650] Plusieurs lacunes des travaux de la Commission avaient en effet été mises en avant, et notamment son "incapacité à pleinement intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable dans ses activités et ses résultats".[651] De fait,

> "[P]our un certain nombre d'États Membres, d'organismes des Nations Unies et de parties prenantes, l'incapacité de la Commission à attirer des représentants de chacun des trois piliers du développement durable constituait une lacune majeure. La Commission (était) devenue [...]

[646] *Ibid*., par. 6.

[647] *Repenser et renforcer le développement social dans le monde contemporain*, Rapport du Secrétaire général (E/CN.5/2015/3) par. 62.

[648] *Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale* (2018) (A/RES/73/141) par. 31-2.

[649] Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale - Rapport du Secrétaire général (2019) (A/74/205) par. 61-2.

[650] Résolution 67/290 de l'Assemblée générale du 9 juillet 2013; Lyon Summit, Chairman's Statement, "Toward greater security and stability in a more cooperative world", 29 June 1996.

[651] *Enseignements tirés des travaux de la Commission du développement durable*, Rapport du Secrétaire général (A/67/757) (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/757&Lang=E).

> une instance réunissant les représentants des ministères chargés de la protection de l'environnement. Parfois, si la question examinée suscitait leur intérêt, des représentants des ministères de l'agriculture ou autres ministères d'exécution prenaient part aux discussions. Toutefois, les ministères des finances, de la planification ou du développement n'étaient pas représentés. Si la Commission examinait, dans certaines décisions, les questions à l'ordre du jour dans l'optique des trois piliers, ces décisions étaient dépourvues de légitimité puisque les autres ministères d'exécution ou ministères clefs n'avaient pas pris part aux discussions ou à l'adoption de politiques. Cet état de choses avait compromis la mise en œuvre des décisions de la Commission et avait également contribué à ce que celle-ci soit généralement considérée comme un organisme chargé de la protection de l'environnement".[652]

A présent doté d'un profil politique - les responsables du Fonds et de la Banque étaient présents à sa première réunion -, le Forum se doit de remplir sa fonction d'intégration des politiques avec succès.[653] La résolution de 2013 a en effet insisté sur la nécessité d'inscrire le développement durable

> « dans un cadre institutionnel amélioré et renforcé qui s'appuie sur les fonctions à remplir et les mandats à accomplir, pallie les lacunes du système actuel, tienne compte de toutes les incidences pertinentes, favorise les synergies et la cohérence, cherche à éviter les activités redondantes et à éliminer les chevauchements inutiles au sein du système des Nations Unies… ».

Le Forum politique de haut niveau devra donc contribuer à améliorer « l'intégration des trois dimensions du développement durable de manière holistique et intersectorielle à tous les niveaux » et ses réunions devront favoriser « la cohérence et la coordination des politiques de développement durable à l'échelle du système ». L'AG a invité « les organisations du système des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods et les autres organisations intergouvernementales compétentes, y compris l'Organisation mondiale du commerce, à contribuer, dans le cadre de leurs mandats respectifs, aux délibérations du forum » et décide notamment que le forum sera appuyé par toutes les entités concernées du système, « institutions financières et commerciales multilatérales » comprises.[654]

§ C'est à la *Commission de la condition de la femme*, créée en 1946, qu'il incombe d'assurer le suivi des textes adoptés par la quatrième Conférence mondiale sur les femmes[655]. Elle a toujours rempli une fonction normative importante dans le domaine de la promotion de l'égalité des sexes, préparant notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et contribuant à l'élaboration de la Convention concernant l'égalité de rémunération de l'OIT. [656] Elle coordonne et promeut les activités de l'ONU concernant les problèmes économiques et sociaux entravant l'autonomisation des femmes.

---

[652] *Ibid.,* par. 52.

[653] Voir: sustainabledevelopment.un.org. Aussi: http://www.scidev.net/global/science-diplomacy/feature/un-launches-new-sustainable-development-body.html.

[654] *Structure et modalités de fonctionnement du forum politique de haut niveau pour le développement durable* (A/RES/67/290), par. 2, 7 (d), 17, 23.

[655] Déclaration et Programme d'action de Beijing, Rapport de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.IV.13); *Future organisation des travaux et méthodes de travail de la Commission de la condition de la femme,* Résolution 2013/18 adoptée par le Conseil économique et social le 24 juillet 2013 (E/RES/2013/18).

[656] Voir: *Short History of the Commission on the Status of Women* (http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf).

§ *Les organes des droits de l'homme* sont un pan essentiel de l'architecture sociale du système. Successeur en 2006 de la Commission des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme travaille en coopération avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. [657] Son Comité consultatif, manière de think-tank du Conseil, effectue des études et recherches sur les thématiques retenues par ce dernier. Outre qu'elles s'exercent à l'endroit de pays déterminés, ses procédures spéciales portent sur une série de thèmes dont une grande partie évoquent une problématique d'ordre économique et social.[658] On citera par exemple le mandat de l'expert indépendant " on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights"[659] ou celui de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme.[660] A titre d'exemple, cette dernière écrivait:

> "In line with its human rights obligations, Namibia not only has the obligation to take specific measures to expand opportunities for persons living in poverty to find decent work in the formal labour market, including through vocational guidance and training and skills development opportunities, but also to ensure that all workers are paid a wage sufficient to enable them and their families to have access to an adequate standard of living and enjoy just and favourable working conditions. To achieve this end, it is necessary to establish an appropriate legal framework including minimum wage legislation, as well as sufficiently resourced labour inspectors."[661]

Par ailleurs, neuf organes spécifiques sont chargés de l'application des traités qui les ont établis. Ainsi, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, du Comité des droits de l'enfant, du Comité sur les travailleurs migrants et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La teneur des rapports produits par ces organes couvre un ensemble de sujets pertinents du point de vue de la politique économique et sociale.

§ *Les grandes conférences* sont le lieu des consensus sur une variété de sujets de l'agenda économique et social. A bien des égards, le cycle des sommets onusiens a témoigné d'une vision propre aux années 1990, constitutive d'une « illusion d'optique ».[662] Cela ne revient pourtant pas à dire qu'elle soit si datée que ses productions aient perdu de leur actualité : de fait, leur substance-même a été continûment revalidée par les soins des différents organes onusiens conjuguée avec l'attention des secrétariats – l'Assemblée générale et le Secrétaire général jouant chacun un rôle prépondérant à cet égard.

Bien sûr, le constat de la relative vacuité des résultats des grandes négociations onusiennes est un lieu commun de la critique du système, ce de la part autant de ses partisans

---

[657] Voir sur ses origines : Note explicative du Secrétaire général *Conseil des droits de l'homme* (A/59/2005/Add.1) et *Plan d'action présenté par le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme* (A/59/2005/Add.3), additifs au rapport *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* (). Sur le Conseil, ses procédures et organes subsidiaires, voir: http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx. Sur le Comité des droits économiques, sociaux et culturels: http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx.

[658] 36 thématiques étaient recensées au 1er avril 2013, tandis que 13 pays étaient concernés (http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx).

[659] A/HRC/23/37.

[660] *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights* (A/HRC/23/36).

[661] *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights - Mission to Namibia* (1-8 October 2012) A/HRC/23/36/Add.1, par. 76.

[662] Védrine, H., « La France et sa politique étrangère », *Le Monde*, Chat, 4 juillet 2006 (lemonde.fr/web).

que de ses détracteurs. L'un des premiers observait que, quoique les trois premières stratégies internationales du développement fussent " éloquentes et robustes dans leur soutien de tous les objectifs sociaux [... elles restaient] déclaratoires, juxtaposant des objectifs, sans les articuler dans un schéma de cohérence ».[663]

Les résultats de Copenhague illustrent la permanence de ce défaut. L'ambition du « Sommet social" n'était, quant à elle, rien moins que de mettre en question

> « whether the paradigm of a market-based, liberalizing world with rapid technological development and growing interactive communication is the *only* paradigm ».[664]

Initialement suggérée par la France, avant d'être matérialisée par le Chili, l'initiative de convoquer une grande conférence onusienne du social n'avait pas été d'abord vue sans réticence par l'agence « sociale » par excellence du système, un BIT fidèle à sa tradition peu partageuse de son pré-carré. Rapidement pourtant, celui-ci allait saisir l'opportunité de diffuser ses éléments de doctrine pertinents sur le thème central du sommet, soit la fusion nécessaire de l'économique et du social. Et, du point de vue de la sensibilisation aux premières inquiétudes dues à une globalisation synonyme de dérégulation à tout va et de « thérapies de choc », la tenue du sommet donnait bien certainement le signal que la valeur du progrès social comme objectif politique ne pouvait se voir entamée. Ce n'était cependant pas à dire que la valeur politique de l'évènement fut de nature à modifier l'orthodoxie régnante, preuve de la déception devant les consensus de façade propres à la diplomatie multilatérale.

La lecture des documents finaux du Sommet[665] confirme la faiblesse des engagements pris à son occasion, et controuve l'excès de langage qui avait conduit le Secrétaire général à les qualifier comme l'expression d'un "nouveau contrat social à l'échelle globale", justifiant par contre la remarque d'un haut responsable du PNUD et promoteur du « développement humain » dépité du résultat: "There is a lot of good language but very little substance".[666] Bien sûr, le promoteur du sommet devait en défendre la crédibilité, qu'il ne fallait pas juger en termes d'engagements financiers mais bien de "conscientisation" d'une problématique, à l'image de précédents sommets tels ceux sur l'environnement de 1972 ou sur les femmes de 1975.[667] La "Déclaration alternative" souscrite par la majorité des ONG à l'issue du sommet avait détaillé les insuffisances des textes adoptés, concentrant sa critique sur leur tonalité pro-marché, sur l'ajustement structurel et sur le rôle des IFI - lesquelles réfutèrent la mise en cause de programmes d'ajustement jugés par elles bénéfiques. La question du coût social des PAS avait notamment été soulevée par les ONG au stade préparatoire, mais

> "before the Summit started the various financial ministries, especially the US treasury, stepped in and made sure there would not be any real analysis of structural adjustment programmes. Instead the Summit looked at social crises without really dealing with the underpinning economic causes, such as structural adjustment and debt. It was really quite absurd."[668]

---

[663] de Seynes, p. 59.

[664] Nitin Desai, in UNRISD (1997) *Advancing the Social Agenda: Two Years after Copenhagen*, p. 59.

[665] *Rapport du Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 6-12 mars 1995)* (A/CONF.166/9) (http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/52/PDF/N9511652.pdf?OpenElement).

[666] Mahbub ul Haq, cité in *Africa Recovery*, United Nations, Vol. 9 N° 1, June 1995, p. 14.

[667] Juan Somavia, *ibid.*

[668] Douglas Hellinger, *Id.*, p. 15. Sur la réaction des ONG aux résultats du Sommet: UNRISD (1995) *After the Social Summit: Implementation and Programme of Action.*

Et de fait, les négociations sur la dette dans la Deuxième Commission de l'Assemblée ont toujours été menées par les représentants des administrations financières au sein des délégations, le sujet étant jugé trop important pour être laissé aux diplomates.

Par ailleurs, la perspective de voir le Sommet plaider pour une approche égalitariste de la pauvreté devait d'emblée susciter la méfiance des cercles économiques conservateurs, prompts à ridiculiser la pente onusienne à fixer des objectifs aussi grandioses que « l'éradication » de la pauvreté, au risque de les décrédibiliser. De leur point de vue, les travaux devaient se concentrer sur l'extrême pauvreté et s'abstenir de présenter une vision sociale générale :

> « Instead of focusing on unemployment at the bottom of the ladder – where almost any work would be eagerly grabbed – the proposed declaration sets « adequately remunerated" jobs as the aim ».[669]

Il reste que, par exemple en répudiant l'idée que la politique sociale puisse se réduire à la mise en place de « filets de sécurité », le Sommet put démontrer un certain attachement, au moins rhétorique, à une conception exigeante du développement social comme vecteur de la lutte contre la pauvreté et en souligner la persistante validité. Mais l'accent porté sur le pouvoir des forces du marché témoignait en même temps d'une confiance par trop idéologique dans leur capacité à remédier à une crise globale dont beaucoup jugeaient qu'elles contribuaient plutôt à l'aggraver.

Le mécanisme de suivi des sommets a permis d'injecter leurs résultats dans les délibérations et les activités du système, et, point très positif, favorisé l'accroissement de la coopération entre ses institutions, forcées de se positionner individuellement et entre elles en vue de la mise en œuvre de leurs programmes d'action. Il ne pouvait porter pourtant les espoirs de ceux qui en espérait un changement de cap de la part des IFI et avaient justement remarqué que les Nations Unies devaient être renforcées,

> « since no Social summit follow-up will be possible unless its relationships with the other major players – namely, the WTO and the Bretton Woods institutions – are radically altered ».[670]

Les bilans de la mise en oeuvre des engagements du Sommet social, réalisés par l'Assemblée générale en 2000 et par le Secrétaire général et la Commission du développement social en 2005 ont relevé le fossé entre ces engagements et leur réalisation, ainsi que l'impact négatif d'une globalisation peu soucieuse d'équité, et souligné l'impératif d'intégration des politiques sociales et économiques.[671] Le suivi du Sommet social est assuré par la Commission du développement social, dont le dernier rapport à l'intention de l'Assemblée générale contenait notamment les recommandations suivantes:

> "[...] c) Les gouvernements doivent accorder une importance particulière à croissance économique durable et sans exclusion et à la création d'un environnement favorable à la promotion d'emplois productifs et de travail décent grâce à des investissements dans les ressources humaines et le capital humain. Les systèmes de protection sociale doivent être

[669] « Poverty of thought. The UN should focus on the absolutely poor », Editorial, *The Times*, March 6, 1995.

[670] J. Baudot, in UNRISD (1997) p. 7.

[671] Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the twenty-fourth special session of the General Assembly (E/CN.5/2005/6); et Déclaration du Directeur de la Division de la politique sociale, UNDESA (http://www.un.org/esa/socdev/csd/2005/Statements/JScsod43.pdf).

élaborés au sein d'un cadre institutionnel national et être mis en oeuvre progressivement pour en assurer la durabilité ;

d) Les gouvernements doivent mettre en place et développer des institutions et mécanismes efficaces et transparents qui favorisent la participation citoyenne; ils doivent mener des consultations avec tous les citoyens pour prendre en compte leurs besoins et leurs préoccupations dans l'élaboration des politiques et également pour évaluer l'impact des politiques socioéconomiques sur leur vie quotidienne;

e) Des efforts plus grands doivent être déployés pour remédier aux causes profondes de la pauvreté, aux inégalités et à l'exclusion sociale, plutôt qu'aux conséquences sociales des processus économiques et politiques, et pour prendre en compte les moteurs sociaux des changements structurels en vue de progresser vers un développement durable et sans exclusion..." [672]

§ Aujourd'hui plus que cinquantenaire, la CNUCED participe très certainement du pôle social. On sait qu'elle a

> "always been a thorn in the flesh of economic orthodoxy. Its analyses of global macro-economic issues from a development perspective have regularly provided an alternative view to that offered by the World Bank and the IMF controlled by the West."[673]

Aujourd'hui-même, le consensus obtenu à sa dernière session cache mal l'âpreté de négociations qui ont vu le Nord s'efforcer de réduire la portée de son agenda et de diminuer encore son rôle.[674] Tant les contributions de son secrétariat que les instruments qu'elle adopte témoignent d'une attention soutenue à la dimension sociale des politiques économiques. Ainsi le rapport soumis à sa treizième conférence (Doha, avril 2012) critiquait-il la persistance du "fondamentalisme du marché" et la montée des politiques d'austérité, concomitante d'une résistance renouvelée à la régulation du secteur financier. Il plaide en fait pour une approche du marché du travail qui fait écho à la doctrine de l'agence spécialisée compétente, l'OIT, et revendique pour les Etats en développement le droit à choisir des solutions diversifiées et à retrouver le chemin d'un développement "inclusif". [675] La construction d'un contrat social solide, la nécessité de mesures pour prévenir la course au moins-disant, y compris par le recours au dialogue social, et le rejet du tout-marché sont au coeur du plaidoyer de la CNUCED[676]:

> "growth and social inclusion can be pursued together with the aim of building a resilient social contract that can support structural changes but also mitigate the social costs that often accompany the development process (…) well-designed labour market and workplace regulations can prevent a race to the bottom by restricting the ability of firms to gain

---

[672] *Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale*, Rapport du Secrétaire général (A/68/174), par. 55; Résolution de l'AG 67/141.

[673] "Silencing the Message or the Messenger .... Or Both? Statement by former UNCTAD staff members on the UNCTAD XIII negotiations", April 2012 (http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/08/PR09_Silencing-the-Message-or-the-Messenger_En.pdf).

[674] Khor, M., " UNCTAD's Roles Reaffirmed, after Significant Wrangling", *South Views* , No. 128, 5 August 2016 (www.southcentre.int).

[675] Tran, M. (2012) "UN calls for overhaul of global financial system to benefit the poor", *Guardian*, 7 February

[676] qui se réfère aux travaux de l'UNDESA (2008) et de l'UNRISD (2010) à l'appui de ses propres vues.

> competitive advantages through the erosion of wages and benefits or standards of safety and security in the workplace. Inclusive growth can be promoted through steadily rising minimum wages (…), coupled with incentives for improving the incomes of small- scale producers (…), improved health and safety regulations (…), and the reduction of wage dispersion. The introduction and design of such measures will (…) require the developmental state to engage in an open and continuous extended dialogue with relevant interest groups, including organized labour, much as it has done with business interests. (…) (A) feature of market fundamentalism is that it creates a false separation between economics and politics, and assumes that the market can, with minimum prerequisites such as peace and secure property rights, simply be left alone to create and distribute wealth." [677]

Un accord avait déjà été constaté parmi les participants à la précédente conférence de l'institution pour considérer que, "avec des bonnes politiques et de bonnes structures de gouvernance, assurer la compétitivité dans une économie mondialisée et garantir la justice sociale étaient deux objectifs non pas contradictoires, mais complémentaires."[678] La réduction des inégalités est un thème partagé par la CNUCED, pour qui le "role of the multilateral system in providing global public goods to help compensate those who have lost out from globalisation has never been more necessary."[679] L'accord passé entre la CNUCED et l'OMC en mentionne, dans le même sens, *leur* coopération en matière de commerce et développement, « in fostering trade as an engine of inclusive growth and poverty reduction ».[680]

Pour autant, l'adhésion de la CNUCED à certains des éléments constitutifs d'une orientation sociale est sévèrement limitée par sa mission, ses réactions à la mise en place de sanctions commerciales illustrant la perception par tout organe de la sphère du commerce de l'illégitimité de pareilles mesures, comprises comme autant d'intrusions indues faites à son détriment.

§ *Le Comité d'experts de l'administration publique*

Avant de passer au niveau régional, certaines autres entités méritent également d'être mentionnées dans notre bref panorama des activités sociales de l'ONU. Ainsi faut-il citer le Comité d'experts de l'administration publique, qui rend compte au Conseil de ses travaux sur la dimension administrative et la gouvernance en matière de développement socio-économique, notamment sous les angles du capital humain, de la gouvernance participative, des capacités de l'administration publique et des innovations dans ces domaines.[681] Le Comité identifie lors de ses sessions les questions d'actualité en ces matières et détermine les choix politiques et recommandations à présenter aux États Membres, au Conseil et au Secrétariat dans le contexte de la poursuite des objectifs de développement convenus au niveau international, dont les objectifs du Millénaire pour le développement. Il examine aussi les activités menées par le Secrétariat dans le cadre du Programme d'administration et de finances publiques de l'ONU, qui visent à aider les pouvoirs publics nationaux à résoudre les

[677] Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII (2011) *Development-led globalization: Towards sustainable and inclusive development paths*, par. 135, 139, 193.

[678] Douzième session**,** Accra (Ghana), 20-25 avril 2008, TD/L.405, par. 7, 4-5.

[679] Interview of Secretary-General Mukhisa Kituyi by Gustavo Capdevila, Jun. 13, 2014 (http://www.ipsnews.net/2014/06/qa-some-individuals-are-now-as-wealthy-as-entire-countries).

[680] *Joint Declaration UNCTAD-WTO*, 12 oct. 2015 (https://unctad.org/Sections/edm_dir/docs/osg_2015_WTO-UNCTAD_Declaration_en.pdf).

[681] Créé par la résolution 2001/45 du Conseil, le CEPA réunit annuellement 24 experts du monde entier (voir unpan.org pour sa composition et ses rapports d'activité).

problèmes de gouvernance et d'administration publiques qu'ils rencontrent notamment du fait de la mondialisation.[682] La tonalité des analyses du Comité est généralement critique à l'endroit des dérives suscitées par cette dernière, ainsi dans son traitement de la réponse des décideurs publics à la crise, où il a épinglé "the failure of the theory of market self-regulation and the inadequacy of the current international architecture" et souligné la nécessité,

> " while protecting the strengths of the current global architecture, [...] to recognize and address its many weaknesses, its inequality and the need to have a global discussion on the principles of justice and a moral society, which the social implications of the current crisis had raised."

Aussi bien a-t-il recommandé au Conseil que,

> " in addressing the social effects of the financial and economic crisis, people-centred strategies be at the core of government policies, and that citizens, as well as civil society, be fully participatory in the formulation, implementation and evaluation of these policies to enhance their efficacy and effectiveness".[683]

Cette année-même (2019), le Comité s'est penché sur le rôle des institutions dans la promotion et l'application de lois et de politiques non discriminatoires, ainsi que sur le renforcement des capacités du secteur public, en se concentrant sur les tendances de gouvernance propres à assurer « l'édification de sociétés égalitaires et inclusives ».[684]

§ *Le Comité pour la politique du développement*

Organe subsidiaire du Conseil, le Comité pour la planification du développement, rebaptisé en 1998 Comité pour la politique du développement, est saisi par lui de toute la série des thématiques sociales, dont la santé, l'emploi, la pauvreté et les biens publics.[685] Dans son enceinte peuvent s'exprimer les représentants des agences concernées et, faisant valoir leurs vues, influencer les résultats de ses débats, rapports, résolutions, décisions et prises de position à l'intention du Conseil et de l'Assemblée générale. Les séminaires organisés sous ses auspices sont l'occasion de présenter des thèses se démarquant de l'orthodoxie des IFI.[686]

§ *Les Commissions régionales*

Les commissions régionales de l'ONU sont un autre creuset du consensus multilatéral quant à l'inéluctabilité d'un retour aux objectifs sociaux dans la politique économique et à l'impossibilité de confier au seul marché la responsabilité du développement social. Pionnière en la matière, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes[687] ne perd jamais l'occasion de mettre en avant les exigences du progrès social dans sa région. Ainsi a-t-

---

682 Voir: UN-DESA (2008) *The Contribution of the United Nations to the Improvement of Public Administration: A 60-Year History.*

683 *Report on the ninth session* (2010), Chapter I, E/2010/44-E/C.16/2010/5.

684 *Rapport sur les travaux de la dix-huitième session (8-12 avril 2019)* (E/2019/44-E/C.16/2019/8).

685 http://www.un.org/esa/analysis/devplan/backgroundnote1.pdf.

686 Ainsi de la critique par l'économiste Ha-Joon Chang du simplisme de l'idéologie du marché libre forcée sur les pays pauvres par les "mauvais Samaritains" des pays riches et des institutions qu'ils contrôlent : " Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism" (30 January 2008) (http://www.un.org/esa/analysis/devpolicyseminar/capitalism_chang.pdf).

687 CEPALC, plus connue sous l'acronyme CEPAL.

elle récemment souligné, à propos d'un récent projet mexicain de réforme du droit du travail, que

> "no necesariamente la competitividad de un país está vinculada a reformas laborales o flexibilidad laboral",(relevant que) " lo que más incide en mejorar la productividad de un país es la asociación a mejores formas del trabajo, con mayor seguridad, así como a sectores más productivos ligados al conocimiento y la tecnología, "y no necesariamente a pagar menos o a sacrificar el medioambiente".[688]

Sauvegarder le droit de grève et éviter que la flexibilisation de l'emploi vienne à rimer avec sa précarisation font partie des mises en garde que la Commission a émises à ce sujet.

La Commission a créé en 2014 la "Conférence régionale sur le développement social de l'Amérique latine et des Caraïbes", organe subsidiaire destiné à contribuer "à l'avancée des politiques et des activités en matière de développement social dans les pays de la région".[689]

Pour sa part, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique exécute un Programme pour le développement social, dont elle a renforcé l'importance, "le mettant sur un pied d'égalité avec le développement économique".[690] L'ordre du jour de sa plus récente session comportait une variété de sujets au titre du développement social[691], la Commission soulignant notamment l'importance de renforcer la protection sociale dans la région en élargissant la couverture sociale des populations. Elle se penche également sur les politiques macroéconomiques et la réduction de la pauvreté[692] et, soucieuse de porter un message d'équité sociale, offre une tribune à ses membres qui plaident contre l'accroissement des inégalités et pour des investissements sociaux, une politique de croissance des salaires, un rôle accru des pouvoirs publics en matière d'emploi et de protection sociale, et une croissance "inclusive" génératrice d'emploi favorisée par des politiques commerciale, budgétaire, financière et monétaire non exclusivement vouées à la stabilisation.[693] L'édition 2013 de son rapport annuel sur la situation économique et sociale de la région appelle à un "changement de paradigme" des politiques macro-économiques pour les rendre "plus inclusives".[694]

Les autres régions se consacrent également activement à leur mandat social. La Division du développement social de la Commission économique pour l'Asie occidentale exécute à l'intention de ses dix-sept pays arabes membres une série de programmes en matière de marché du travail, d'intégration des politiques économiques et de l'emploi et de protection

---

[688] Bárcena, A., Presentación del "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2012".

[689] Parmi ses objectifs figurent la promotion "de meilleures politiques nationales en matière de développement social, compte tenu des besoins nationaux et des recommandations formulées par des institutions spécialisées et d'autres organisations compétentes", ainsi que l'encouragement de ″ la coopération internationale, régionale et bilatérale entre les institutions et les bureaux nationaux et les organismes internationaux et régionaux". Résolution du Conseil économique et social du 17 novembre 2014 (E/RES/2014/32).

[690] Rapport de la CESAP, Soixante-neuvième session, Bangkok, 25 avril-1er mai 2013, "Développement social", E/ESCAP/69/L.3/Add.8, par. 5.

[691] emploi et éducation des jeunes, égalité des sexes, autonomisation économique des femmes, protection sociale, soins de santé, coopératives, droits des personnes âgées, VIH-SIDA, handicapés...

[692] Rapport de la CESAP, Soixante-neuvième session, Bangkok, 25 avril-1er mai 2013, " Politiques macroéconomiques, réduction de la pauvreté et développement inclusif", E/ESCAP/69/L.3/Add.2

[693] Rapport de la CESAP, *Ibid*., Déclaration de politique générale de la Secrétaire exécutive" (E/ESCAP/69/L.3/ Add.16) et " Résumé des messages issus du Groupe de haut niveau sur les politiques macroéconomiques prospectives pour un développement inclusif et durable" (E/ESCAP/69/L.3/Add.18).

[694] *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2013 - Forward-Looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development*
(http://www.unescap.org/pdd/publications/survey2013/download/index.asp).

sociale.[695] Pour sa part, la Commission économique pour l'Afrique, qui avait pris en son temps une position fortement critique de l'ajustement structurel, se montre aujourd'hui, après le passage d'un Secrétaire exécutif issu de la Banque mondiale, plus classiquement partisane d'un "développement inclusif, équitable et durable" du continent.[696] L'emploi figure naturellement parmi les politiques et programmes socio-économiques qu'elle met en oeuvre. Par ailleurs, l'"Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique" qu'elle réalise avec l'OCDE envisage les problématiques sociales, telles l'éducation et la santé[697], comme le font aussi, quoique trop souvent à la marge, ses travaux sur l'intégration régionale.[698] Par contre et pour conclure ce tour d'horizon du régionalisme onusien, la Commission économique pour l'Europe, longtemps haut-lieu des rencontres Est-Ouest, n'a pas d'activités spécifiques dans le domaine social, à l'exception d'une attention aux questions de genre.[699]

On relèvera que la question de la cohérence du travail des commissions régionales avec celui du reste des instances onusiennes n'a pas manqué d'être soulevée, et un mécanisme de coordination a été institué pour l'encourager.[700] Mais, en dépit de la qualité de nombre de leurs contributions, c'est la pertinence de l'existence-même des commissions régionales qui a été mise en débat, au vu de leur rôle incertain et d'une image jugée peu favorable.[701] Leurs activités dans le domaine de la politique sociale n'en restent pas moins appréciables, sans oublier non plus celles concernant l'intégration régionale ou la coopération Sud-Sud.[702]

§ Enfin, le Corps commun d'inspection (CCI), dont les membres sont nommés par l'Assemblée générale, est chargé de conduire des évaluations, des inspections et des enquêtes à l'échelle du système, avec notamment le propos de développer la coordination entre ses composantes et d'identifier les problèmes qu'elle pose.[703] A ce titre, il a effectué plusieurs études marquantes, telles les rapports de l'inspecteur Bertrand sur l'ECOSOC et la réforme des Nations Unies[704].

---

[695] http://www.escwa.un.org/divisions/teams.asp?teams=Social%20policy&division=sdd. Voir, pour des contributions récentes: *Towards Comprehensive Social Policy for Equality and the Millennium Development Goals* (E/ESCWA/SDD/2012/WP.1); *Economic policy in the ESCWA region and its impact on employment* (E/ESCWA/SDD/2012/2); et *Poverty in Western Asia: Some Social Considerations* (E/ESCWA/SDD/2010/WP.4).

[696] http://www.uneca.org/fr/our-work/social-development.

[697] (2012) *Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique : Promesses et résultats* (http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/examen_mutuel_2012-reportfrench_0.pdf).

[698] Voir la série des rapports sur l'état de l'intégration régionale en Afrique, dont le dernier en date (2012), "ARIA V" (http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/aria5_french.pdf).

[699] http://www.unece.org/gender/welcome.html.

[700] Voir : http://regionalcommissions.org/sysrcm.pdf.

[701] Browne, S. and Weiss, T.G. (2013) *How Relevant Are the UN's Regional Commissions?* FUNDS Briefing 1(http://futureun.org/wp-content/uploads/2013/02/FUNDS_Brief1.pdf). Pour une vision moins négative, voir: Bensah, E.K. (2008) *Understanding the role of UN Regional Commissions* (http://regionswatch.blogspot.fr/2010/08/understanding-role-of-un-regional.html).

[702] Pour le dernier état des résolutions et décisions adoptées par les commissions, voir : www.regionalcommissions.org/our-work/regional-commissions-sessions-resolutions-and-decisions et: *Coopération régionale dans les domaines économique et social et les domaines connexes*, Rapport du Secrétaire général, Additif (E/2016/15/Add.1).

[703] Résolution 59/267 (2004) de l'A.G., *Rapports du Corps commun d'inspection*; Plan stratégique 2010-2019, (Annexe 3, A/63/34).Voir: https://www.unjiu.org/fr/Pages/default.aspx. Pour une étude récente traitant de la coordination, voir: Fontaine Ortiz, E. (2009) *Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents - Un cadre de référence pour davantage de cohérence et d'intégration au sein du système des Nations Unies* (JIU/REP/2009/9).

b) Les fonds et programmes

Les mandats et « mission statements » respectifs de ces organisations - dont les ressources financières et en personnel dépassent celles de l'ONU et des agences spécialisées - contiennent une vocation sociale explicite, qui n'a fait que se renforcer au cours des vingt dernières années. On sait que le PNUD s'est fait au tournant du siècle l'apôtre du "développement humain", une thématique où l'UNICEF l'avait précédé en prônant "l'ajustement à visage humain". Ces deux institutions ont aussi été parmi les premières à adopter l'approche par les droits ("rights-based approach") en intégrant la dimension des droits de l'homme dans leurs activités.

§ *Le PNUD*

Organe de financement habité, à l'instar de la Banque mondiale, d'une ambition boulimique et peuplé d'un fonctionnariat « touche-à-tout » où se mêlent technocrates, politiques et communicants, le PNUD semble n'avoir qu'exceptionnellement présenté un visage univoque, reflet de la dispersion de ses efforts, jamais en retard d'une nouvelle préconisation rendue nécessaire par l'adoption d'un dernier paradigme. Quasi perpétuellement aux prises avec des processus de réforme, il a poursuivi des agendas liés entre eux : démocratisation, gouvernance et réduction de la pauvreté, avec des inflexions diverses selon les mentalités de ses administrateurs successifs.[705] Mais c'est la publication à partir de 1990 du *Rapport sur le développement humain*, fondé sur la notion que « Les individus sont la vraie richesse d'une nation », qui a fourni au PNUD la légitimité intellectuelle et le slogan institutionnel qui lui manquaient jusque là. [706] L'influence du concept sur le discours onusien, ainsi que sa mise en pratique, n'est pas en doute, même si la portée de son impact doit être relativisée. On a cru pouvoir affirmer qu'il représente aujourd'hui "the most credible alternative to mainstream development thinking and the most effective approach to fostering global justice". Si, plutôt que d'alternative, on peut préférer parler d'une "réflexion complémentaire » au consensus de Washington[707], il reste que, année après année, les rapports du PNUD ont documenté la montée des inégalités et l'insuffisance des politiques sociales.

L'édition 2014 du rapport s'avère comme à l'habitude mieux armée pour le diagnostic que pour la force de proposition, entachée d'un technocratisme naïf dans son apolitisme. Elle plaide en tout cas pour un retour au plein emploi comme objectif de la politique économique, quoique sans "acknowledge, let alone discuss, any possible trade-offs between full employment and decent jobs – it wants both".[708]

---

[704] Bertrand, M. (1984) *Les rapports au Conseil économique et social* (JIU/REP/84/7); (1985) *Réflexions sur la réforme des Nations Unies* (JIU/REP/85/9).

[705] Voir Murphy (2006), notamment le tableau des « focus lists 1998-2006 » p. 321.

[706] Selon un phénomène éprouvé, la notion a fait l'objet d'innombrables développements inspirés par l'oeuvre d'Amartya Sen, et provoqué la naissance de revues (*Journal of Human Development* (2000-2008), renommé en 2009 le *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, Taylor & Francis; *Indian Journal of Human Development* du *Institute for Human Development* de New Delhi). On verra aussi, outre le site du PNUD et parmi ses références (http://hdr.undp.org/fr/devhumain): UN Intellectual History Project, Jolly, R., Emmerij, L. and Weiss, T.G. (2009) "The UN and Human Development", Briefing Note No. 8, July (http://hdr.undp.org); Jolly, R. (1997) "Human Development: The World after Copenhagen", *Global Governance,* Vol. 1, No. 2; de Vylder, S. (s.d.) *Sustainable Human Development and Macroeconomics, Strategic links and implications*, UNDP.

[707] Lipchitz, A. et Delmon, C. (2010)

[708] Duncan Green, "The New UN Human Development Report on Vulnerability and Resilience: Ignoring Trade-offs and an Epic Fail on Power and Politics", 13th August 2014 (http://oxfamblogs.org/fp2p/18458).

> "De tous les organismes internationaux, c'est le PNUD qui a mis le plus d'acharnement à cerner la pauvreté mondiale. Ses rapports annuels en témoignent. Ils sont habilement présentés comme le fruit d'un travail d'experts et non comme émanant des fonctionnaires du PNUD eux-mêmes. Ainsi sont évitées les critiques trop vives des gouvernements les plus puissants ou des bailleurs de fonds. Ces derniers en effet préfèrent que le phénomène ne soit pas examiné et surtout qu'on ne remonte pas à ses causes. Le PNUD persiste néanmoins".[709]

Le PNUD s'est donné « pour fonction essentielle de soutenir les actions des pays visant à mettre en œuvre le Programme 2030, dans le cadre du système des Nations Unies pour le développement, en donnant la priorité absolue à l'élimination de la pauvreté. » [710]

§ *Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance*

L'UNICEF est l'autre entité parmi les fonds et programmes qui, institution d'abord humanitaire avant de se muer en agence de développement, a le plus fait pour mettre en avant la thématique sociale au sein du système. Animé depuis Henry Labouisse par une série de responsables conjuguant sens de la gestion et sensibilité sociale, tel James Grant, le Fonds pour l'enfance n'a pas été exempt de la critique des milieux des Etats-Unis hostiles aux Nations Unies.[711] Sa réputation repose pour une large part sur le regard qu'il a tôt opérée de l'impact des politiques d'ajustement structurel sur le bien-être des populations des pays en développement[712], ensemble avec son engagement envers la mise en oeuvre de la Convention sur les droits de l'enfant de 1989. La lecture de la Déclaration et du Plan d'action du Sommet mondial pour les enfants de 1990 renseigne assez sur la portée économique et sociale des actions menées par l'organisation[713], tout comme les recherches socio-économiques menées par son Centre international pour le développement de l'enfant.[714] Inscrivant son action dans le cadre juridique des droits de l'homme, le Fonds est en étroite relation avec le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, en même temps que, adepte du concept de développement humain, il fournit une assistance technique dans les pays dans des domaines tels que la politique sociale et les dépenses sociales, l'éducation, la santé et la protection sociale - offrant notamment des options alternatives à celles éventuellement poursuivies, ce en vue de créer un environnement favorable à des politiques d'équité et de redistribution.[715] La dénonciation des politiques d'austérité demeure constante, avec l'appel aux nations même

---

[709] Chemillier-Gendreau, p. 92.

[710] Conseil d'administration du PNUD (2017) *Plan stratégique du PNUD pour la période 2018-2021* (DP/2017/38) par. 21.

[711] Ainsi en 1997: Eberstadt, N. (1997) "Trick and Mistreat", *The New Republic*, Nov. 10 et Abrams, E. (1997) "Unicef is all trick and no treat", *Washington Times*, Oct. 31, et la réponse de sa Directrice exécutive d'alors, C. Bellamy: "Unicef is still dedicated to helping children", *Washington Times*, Nov. 3, 1997. Sur l'UNICEF, voir notamment: Black, M. (1996) *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*, O.U.P.

[712] Avec l'étude pionnière de Cornia, G.A., Jolly, R. and Stewart, F. (1987 & 1988) *Adjustment with a Human Face*, Vol. 1 & 2, O.U.P.

[713] http://www.unicef.org/french/about/history/index_worldsummit.html. Aussi: "The Progress of Nations", rapport annuel classant les pays selon l'état de l'enfance.

[714] Centre de recherche Innocenti (projets de recherches : http://www.unicef-irc.org/).

[715] http://www.unicef.org/socialpolicy/index_economiccrisis.html. Voir notamment: Jolly, R., "Bringing children into development strategies", in (2012*) Policy Matters, Policy and Practice,* pp. 5-6. Aussi: Report of the Executive Board of the United Nations Children's Fund on the work of its 2013 annual session (18-21 June 2013), E/2013/34 (Part II)–E/ICEF/2013/7 (Part II) (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2013/34%20%28PART%20II%29&Lang=E); et *Plan stratégique de l'UNICEF, 2014-2017* (E/ICEF/2013/16) 22 avril 2013; Plan stratégique de l'UNICEF, 2018-2021; Rapport annuel de la Directrice générale de l'UNICEF pour 2018 (E/ICEF/2019/10).

prospères à " jeter les bases de sociétés plus inclusives, basées sur l'équité et l'égalité des chances."[716]

D'autres fonds et programmes doivent être également cités, qui participent à la mise en oeuvre de l'agenda social onusien: ainsi du PNUE - au statut depuis longtemps en mal d'autonomisation[717] - ou du Fonds des Nations Unies pour la population.[718] ONU-Femmes, créé en 2010 par l'Assemblée générale dans un rare geste de cohérence - soit par le regroupement de mandats et fonctions de quatre institutions compétentes en ce domaine - constitue une nouvelle entité en mesure d'impulser l'agenda social onusien.[719]

§ Enfin, on n'oubliera pas de mentionner les organismes de recherche dans cet inventaire des éléments du pôle social onusien. Leurs contributions sont d'ailleurs régulièrement mises à profit par ses autres composantes : ainsi les travaux de recherche de *l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social* (UNRISD) sont-ils utilisés par la CNUCED, la Commission du développement social et l'ECOSOC. On notera de même que le Directeur du BIT Somavia était membre de son Conseil d'administration. L'Institut mène des recherches sur les dimensions sociales des problèmes de développement.[720] Il a donc consacré de nombreuses études à la politique sociale, y compris dans le cadre de la préparation et du suivi du Sommet social de Copenhague, projets de recherche qui tous s'inscrivent également dans une optique indépendante, parfois critique à l'endroit des prescriptions du pôle financier. La gouvernance est une autre de ses thématiques, pareillement envisagée sous un aspect critique. Son rapport de l'an 2000 appelait, cinq ans après Copenhague, à « assumer la responsabilité du développement social », dénonçant l'échec de l'orthodoxie macroéconomique à répondre au défi d'une mondialisation meurtrière, constatant que

> « la politique sociale aujourd'hui reste dans une large mesure détachée de l'économie ou passe pour un accessoire destiné à remédier aux effets nocifs d'un développement économique mal conçu »,

un état de choses compromettant la tenue des promesses du Sommet social.[721]

L'Université des Nations Unies, sise à Tokyo, dispose d'un programme, le "Word Institute for Development Economics Research" (WIDER), dont le mandat consiste à mener des recherches sur les changements structurels affectant les conditions d'existence des populations les plus pauvres de la planète, ainsi qu'à offrir "a forum for professional interaction and the advocacy of policies leading to robust, equitable and environmentally sustainable growth" et à promouvoir "capacity strengthening and training for scholars and

---

[716] Centre de recherche de l'UNICEF (2014) « Les enfants de la récession: impact de la crise économique sur le bien-être des enfants dans les pays riches», Bilan Innocenti, p. 42 (http://www.unicef.fr/userfiles/2014_Bilan12_Innocenti.pdf).

[717] Speth, J.G. (2004) *Red Sky at Morning*, p. 105, notant la faiblesse des institutions internationales traitant de l'environnement.

[718] Voir : *Plan stratégique du FNUAP pour 2014-2017, Rapport du Directeur exécutif* (DP/FPA/2013/12). Aussi: Deen, T., "UNFPA to Focus on Women's Rights at Montevideo Conference", Aug. 9, 2013 (http://www.ipsnews.net/2013/08/unfpa-to-focus-on-womens-rights-at-montevideo-conference).

[719] L'"Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes" a été créée par la résolution 64/289 "Cohérence du système des Nations Unies", par. 49 sq. Voir : http://www.unwomen.org/fr/about-us/about-un-women#sthash.WJEeLt6F.dpuf; *Rapport annuel de la Secrétaire générale adjointe/Directrice exécutive sur la mise en œuvre du Plan stratégique 2018-2021* (UNW/2019/2).

[720] http://www.unrisd.org. Pour le rapport de son Conseil d'administration sur les activités menées par l'Institut en 2013 et 2014 : E/CN.5/2015/7.

[721] UNRISD (2000) *Mains visibles - Assumer la responsabilité du développement social*, Vue d'ensemble, p. 3.

government officials in the field of economic and social policy making." [722] L'Institut publie notamment des analyses du marché du travail dans les pays du Sud, dont les recommandations sont originales.[723]

Mention sera faite enfin de *l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherch*e (UNITAR), actif dans le domaine des migrations.[724]

c) Les agences

Le site du Conseil des chefs de secrétariat fournit l'énumération des agences spécialisées. Quatre s'en détachent, les « Big Four », soit la FAO, l'OIT, l'OMS et l'UNESCO.[725] Chez celles-ci, comme d'ailleurs chez les IFIs, l'évolution de leurs champs d'activité a été rendue aisée du fait de la teneur de leurs mandats, excessivement favorable au succès d'efforts d'extension et, partant, capable de provoquer un phénomène de « task expansion », à son tour susceptible de critique. Ainsi de l'UNESCO, dont l'Acte constitutif porte par exemple qu'

> "une paix fondée sur les seuls accords économiques et politiques des gouvernements ne saurait entraîner l'adhésion unanime, durable et sincère des peuples et que, par conséquent, cette paix doit être établie sur le fondement de la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité."[726]

Pour cette dernière, l'après-1989 a été l'occasion de redécouvrir sa mission, et de manifester la conviction que « beaucoup d'obstacles idéologiques » ayant été remisés, le schéma des « visionnaires des années quarante » allait enfin pouvoir produire ses effets.[727] Tirant les conséquences du large mandat de l'organisation, qui traduit la conviction que "political and economic interdependence of people would be impossible without the cultural, social and humanitarian"[728], son chef d'alors était déterminé à en développer le potentiel, comme en témoignera l'ambitieux programme de « Culture de la paix », à la faveur du moment historique de démocratisation, et sur la base de l'idée que "la pédagogie de la démocratie est la pédagogie de la paix". L'impasse du "nouvel ordre mondial de l'information" et les remous internes qu'elle avait occasionné paraissaient oubliés. Pourtant, tout-à-la fois forum

---

[722] Lui-même sis à Helsinki: http://www.wider.unu.edu.

[723] Ainsi: Jones, S. and Tarp, F. (2013) *Jobs and welfare in Mozambique*, WIDER WP/2013/045.

[724] Rapport du Secrétaire général sur l'UNITAR, ECOSOC, Session de fond de 2013 (E/2013/63).

[725] Avant que la FAO ne décline Washington pour Rome, et que l'OIC ne soit jamais constituée – elle devait être basée aux Etats-Unis -, il paraissait clair que les agences sociales auraient leur siège en Europe et les entités économiques à New York et Washington : Eagleton, C. (Ed.) (1950) « Current Problems of the United Nations », *Annual Review of United Nations Affairs*, NYU Press, p. 124.

[726] "...the important fifth paragraph of the preamble to our Constitution." Address by Mr Koïchiro Matsuura, Director-General of UNESCO, on the occasion of the Information Meeting with the Permanent Delegations on the UN Reform, UNESCO, 9 March 2007.

[727] Mayor, F. (1995) *The New Page*, Dartmouth/UNESCO, pp. 9, 18, 22, 48.

[728] Sathyamurthy, T.V. (1964) *The Politics of International Cooperation, Contrasting Conceptions of UNESCO*, Genève: Droz, p. 24.

intellectuel d'inspiration rationaliste et humaniste dotée d'une forte dimension éthique[729], et organisation opérationnelle, l'UNESCO s'est périodiquement trouvée engagée dans un débat sur sa raison d'être, son rôle et ses priorités, exacerbé par des crises[730] dont la plus récente a remis la question de sa refondation à l'ordre du jour. La Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée par la Conférence de l'UNESCO à une quasi-unanimité et contre la voix des Etats-Unis, illustre les enjeux du mandat de l'organisation, en ce qu'elle touche à la relation entre culture et commerce. De manière générale, les droits de l'homme, et le droit à l'éducation en particulier, figurent au centre de sa mission.[731] Et l'on a jugé que "the task of UNESCO is [...] to orient globalization in the right direction, towards dialogue, cooperation and regulation."[732]

La FAO jouit également d'un mandat social, manifesté par ses activités visant à identifier et réduire le coût social de la malnutrition[733], par sa politique sur l'égalité des sexes[734] ou la priorité donnée à la sécurité alimentaire et au droit à l'alimentation.[735] L'investissement agricole responsable fait notamment l'objet de son attention.[736] Elle partage la vision des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) n°1 sur l'éradication de l'extrême pauvreté et faim, et n°7 sur l 'environnement durable, et collabore avec le système dans le cadre des résultats de la Conférence sur le développement durable (Rio+20) de 2012, de l'Examen quadriennal complet (QCPR), et de la Conférence internationale sur la nutrition+21. Avec le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM), elle poursuit depuis 2009 une stratégie de collaboration visant à assurer sécurité alimentaire et développement agricole durable, concrétisée par une action à travers l'aide alimentaire, l'appui nutritionnel et les filets de protection sociale et, d'autre part, le soutien du développement agricole et des petits exploitants.[737] Enfin, elle s'est dotée de mécanismes lui permettant de choisir en connaissance

[729] Maheu, R. (1974) "Le Cardinal Daniélou et l'UNESCO", *Revue des Deux Mondes*, juillet, p. 7.

[730] Voir par exemple : Mayor, F., "Restructuring UNESCO?", Newell, B., "The UNESCO Withdrawal: A Lost Opportunity" et Leary, V., "Report of discussion", in Kohn, W. et al. (1987) *Perspectives on the crisis of UNESCO*, University of California, San Diego. L'hostilité des Etats Unis envers une organisation perçue comme un frein au secteur privé et un bastion du Tiers Monde semble ne s'être jamais vraiment démentie. L'admission de la Palestine comme Etat membre en 2011 a inauguré une nouvelle phase d'incertitude sur le sort des programmes de l'organisation et son financement.

[731] Daudet, Y. and Singh, K. (2001) *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard-setting Instruments*, Paris: UNESCO. Voir, pour un aperçu des activités de l'UNESCO : (2010) *65 actions de l'UNESCO en faveur des pays du monde entier* (http://www.unescocat.org/fitxer/1712/65actionsUNESCOfr.pdf).

[732] Musitelli, J., in: G77 and China (2012) *Proceedings of the Round Table "What future and what challenges for UNESCO?"*(http://www.g77.org/paris/documents/Proceedings%20of%20the%20Round%20Table%20of%20the%20G77%20and%20China.pdf), p. 32.

[733] FAO (2013) *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2013* (http://www.fao.org/docrep/018/i3301f/i3301f.pdf).

[734] FAO (2013) *Politique de la FAO sur l'égalité des sexes - Atteindre les objectifs de sécurité alimentaire dans l'agriculture et le développement rural* (http://www.fao.org/docrep/017/i3205f/i3205f.pdf).

[735] Voir : http://www.fao.org/righttofood/fr/ (notamment la boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation : http://www.fao.org/righttofood/centre-du-savoir/boite-a-outils-methodologique-sur-le-droit-a-lalimentation/fr/).

[736] Voir: "Principles for Responsible Agricultural Investment that Respect Rights, Livelihoods and Resources (PRAI)" et "TICAD-V side-event on responsible agricultural investment Hosted by FAO, IFAD, UNCTAD and the World Bank", ainsi que les travaux du Inter-Agency Working Group (IAWG).

[737] FAO Council, 137th session (2009) *Directions for collaboration among the Rome-based agencies*, CL 137/INF/10 (http://www.fao.org/partnerships/un-and-rome-based-agencies/fr); voir aussi les rapports du FIDA, tels que le *Rapport sur la pauvreté rurale 2011* et le *Rural Development Report 2016* (www.ifad.org/pub).

de cause ses partenaires du secteur privé et vérifier leur comportement en matière de questions de travail, de droits de l'homme et d'environnement.[738]

De par son mandat, l'OMS fait aussi naturellement partie du pôle social, en tant qu'institution chargée des questions de santé. Parmi les axes prioritaires de son programme d'action figurent l'investissement dans la santé pour réduire la pauvreté, le renforcement de la sécurité sanitaire, la promotion de la couverture universelle, de l'égalité des sexes et des droits fondamentaux liés à la santé, ainsi que le renforcement des systèmes de santé en en rendant l'accès plus équitable. Consciente des engagements politiques pris par les Etats dans de nombreux accords internationaux, elle a placé les droits de l'homme "au coeur de la santé et de la justice sociale", et souligné combien "les mesures prévues dans les politiques pour garantir la justice sociale, le respect des droits fondamentaux liés à la santé et l'égalité des sexes sont nettement insuffisantes." Se définissant comme agent du changement, elle veut "lutter contre l'injustice sociale et ses effets sur la santé" et s'attacher en conséquence "à éclaircir le concept d'équité en santé dans les orientations qu'elle donne".[739] Son Rapport sur la santé dans le monde 2013 est consacré à la recherche pour la couverture sanitaire universelle.[740] Engagée dans un processus de réforme, l'OMS cherche en particulier à jouer le rôle de chef de file au service d'une meilleure cohérence de l'action sanitaire mondiale, secondée en cela par l'Assemblée générale.[741]

Enfin, l'ONUDI a vocation à s'inscrire parmi les entités du pôle social, dans la mesure où son mandat l'amène à contribuer à l'objectif d'une mondialisation maîtrisée, en concentrant ses activités sur la réduction de la pauvreté et le développement industriel "inclusif et durable".[742] Constituée à l'origine pour appuyer le développement industriel des pays du Sud, puis active également dans les pays en transition, elle devait souligner en 2005, puis en 2013, la pertinence de son mandat, le développement industriel restant "indispensable pour assurer une croissance durable et le progrès social".[743] Soucieuse d'identifier les dividendes sociaux, en matière d'emploi et de salaires notamment, des politiques qu'elle recommande[744], l'ONUDI a récemment pris sa part de la critique des mesures d'austérité européennes, soulignant leur effet délétère sur l'emploi:

> "no immediate recovery can be foreseen due to the further contraction of the economies of the euro zone in recent months. The austerity measures implemented to tackle financial instability had a negative impact on production and employment in Europe's manufacturing sector [...]

[738] Interview M. Villareal, Director of the Office for Communication, Partnerships and Advocacy (http://www.ipsnews.net/2013/06/qa-the-real-target-is-zero-hunger).

[739] OMS (2006) *S'engager pour la santé - Onzième programme général de travail 2006-2015*, pp. 3, 8-9, 31 (http://whqlibdoc.who.int/publications/2006/GPW_fre.pdf).

[740] OMS (2013) *La recherche pour la couverture sanitaire universelle - Rapport sur la santé dans le monde 2013*

[741] Qui a adopté en 2012 une résolution sur la santé mondiale et la politique étrangère dans laquelle elle souligne l'importance de la couverture sanitaire universelle et recommande d'envisager d'inscrire cette question à l'ordre du jour du programme de développement pour l'après-2015 (Résolution A/67/L.36). Voir aussi : http://www.who.int/about/who_reform/process/fr/index.html.

[742] Déclaration de Lima, voir : *Vision stratégique à long terme (2002-2015)* (http://www.unido.org/fileadmin/media/documents/pdf/About_UNIDO/UNIDO_Overview/Strategic_Long_Term_Vision/Strategic_Long-Term_Vision_Statement_French.pdf).

[743] Conseil du développement industriel, Trentième session (GC.11/8 - IDB.30/23) *Définition d'une vision stratégique à long terme de l'Organisation,* Rapport du Directeur général, par. 5. Aussi : Jaura, R. "UNIDO Comes a Long Way" (http://www.ipsnews.net/2014/11/unido-comes-a-long-way).

[744] ONUDI (2011) *Rapport sur le développement industriel 2011- L'efficience énergétique industrielle pour une création durable de richesses*, p. 8.

> The policy of fiscal consolidation has proven to be unbalanced as it focuses on the tightening of credits and spending cuts, and neglects necessary measures to build consumer confidence. The rise in unemployment and the sharp decline in demand have further prolonged the recession. The current slow pace of industrial growth is evidenced by the fact that the large number of unemployed persons cannot be absorbed by the economy in the foreseeable future."[745]

Mais l'avenir de l'organisation - jamais vraiment en cour auprès des pays de l'OCDE - paraît compromis au vu de la vague des défections enregistrées ces dernières années de la part de ces derniers, et critiquées par le G77 comme un signe de leur désengagement des institutions multilatérales de développement.[746]

Dernière que l'on mentionnera, l'une des institutions spécialisées dites "techniques" du système, l'OMPI, en charge de promouvoir la propriété intellectuelle à travers le monde, "constitue pour ses États membres un lieu de dialogue où ils peuvent créer et harmoniser les règles et pratiques visant à protéger les droits" en cette matière.[747] A ce titre, elle est impliquée dans les débats concernant notamment la santé publique et la sécurité alimentaire, et poursuit un agenda spécifique sur des thèmes de développement, qui inclut la promotion d'activités normatives qui soient "supportive of the development goals agreed within the United Nations system, including those contained in the Millennium Declaration."[748] Le cadre juridique développé par l'OMPI devrait s'inspirer de l'exigence

> "to approach intellectual property enforcement in the context of broader societal interests and especially development-oriented concerns, with a view that “the protection and enforcement of intellectual property rights should contribute to the promotion of technological innovation and to the transfer and dissemination of technology, to the mutual advantage of producers and users of technological knowledge and in a manner conducive to social and economic welfare, and to a balance of rights and obligations”, in accordance with Article 7 of the TRIPS Agreement."[749]

Un Comité du développement et de la propriété intellectuelle travaille depuis 2008 à la mise en œuvre des recommandations adoptées au titre de l'agenda du développement établi par l'organisation.

D'une manière générale, le fait est que les agences se sont trouvées au mieux de leur influence durant les décennies soixante et soixante-dix. D'anniversaire en anniversaire depuis leur création respective, elles ont dressé le bilan, perpétuellement oscillant entre autosatisfaction et autocritique, de leurs réalisations. Leur situation n’a jamais été aisée au sein du système, où les controverses politico-bureaucratiques au sujet de la « division du travail » et des modalités de la coordination en matière d’activités opérationnelles, tant avec les fonds qu’avec les pays, n’ont pas cessé de fournir matière à débat au fil des décennies.

Section 2 – Aux origines du pôle social : le cas de l'OIT

[745] http://www.unido.org/media-centre/press-releases/news/article/date/2013/06/04/global-manufacturing-growth-increases-but-prospects-for-recovery-remain-dim-unido-report.html.
[746] http://www.ipsnews.net/2016/06/western-nations-blaming-cash-crunch-pull-out-of-unido.
[747] http://www.wipo.int/about-wipo/fr/faq.html.
[748] (2007) *The 45 Adopted Recommendations under the WIPO Development Agenda*, par. 22 (http://www.wipo.int/ip-development/en/agenda/recommendations.html#b).
[749] Ibid., par. 45. Voir aussi: 3D (2010) " Why frame IP with HR language and law?" (www.3dthree.org).

"Simply stated, the mission of the ILO is the improvement of the status of labour everywhere in order to promote peace by establishing social justice".[750] Mais la question de l'adaptation de l'OIT aux transformations de son environnement n'a jamais cessé de se poser, les prémisses de son mandat étant régulièrement remis en cause par la modification des conditions politiques, économiques et sociales. Déjà les années qui suivirent sa création virent Albert Thomas batailler pour en conforter la validité. Des interrogations seront formulées pendant la deuxième guerre mondiale quant à la permanence de ses objectifs.[751] Après une longue période de consolidation, les "années Morse", paradoxalement favorisées par la guerre froide et qui lui valurent la remise du prix Nobel de la paix, l'OIT fera la preuve de son utilité dans le domaine des droits de l'homme en imposant ses vues quant au respect de la liberté syndicale en Afrique du Sud puis en Pologne, mais les signes critiques qu'elle commence d'émettre à l'endroit des politiques économiques et de l'ajustement, combinés à l'accusation de politisation dans le contexte du Moyen Orient, la désignent bientôt comme une institution à risque aux yeux de son principal contributeur. Ressentie tel un dangereux brûlot Nord-Sud, la "clause sociale" lui fait adopter ensuite une posture de timidité devant les enjeux de la mondialisation, transformée bientôt en une tentative, réussie mais largement inefficace dans ses résultats concrets, d'occuper le terrain multilatéral en y provoquant la diffusion d'une version modernisée de son message d'origine, habillée sous l'appellation du "travail décent".

Doyenne des composantes du pôle social, l'OIT a été bâtie sur le modèle réformiste d'un Etat doté d'un rôle social - non d'un Etat minimal qui n'aurait aucune carte propre à jouer dans les rapports de travail[752] - flanqué des acteurs de ceux-ci, les collectifs patronaux et salariés. Les obligations souscrites au titre des normes de l'OIT ont les Etats pour destinataires, suivant la reconnaissance implicite qu'ils sont capables de mener une politique sociale active.

La littérature ayant pour l'objet l'OIT est innombrable depuis sa création, qui ressort de l'histoire, du droit (interne et international), de l'économie, de la science politique, voire de l'anthropologie. Toutes et chacune de ces disciplines méritent sans doute d'être invoquées dans le cadre d'un propos même restreint comme le nôtre, mais seules quelques-unes pourront trouver leur place ici. L'ancienneté d'une Organisation dont l'origine remonte au traité de Versailles explique l'abondance des sources, comme l'intérêt répété qu'elle suscite. Elle offre également le grand avantage d'une vaste perspective, qui permet de contraster et d'affiner sur la longue période une série de déterminants de la vocation sociale du phénomène de l'organisation internationale.

L'OIT présente d'ailleurs les caractéristiques d'une institution soucieuse de sa mémoire. De fait, elle n'a de cesse de se pencher sur son passé, avec une régularité qui peut laisser perplexe. S'agit-il de répondre au besoin, pour la plus vieille des organisations multilatérales, de relégitimer sa mission originelle, d'un orgueil jamais assouvi d'affirmer sa position de *primus inter pares* parmi ces dernières, ou de l'expression d'une angoisse toujours sous-jacente de décevoir les espoirs qu'elle se trouve porter depuis maintenant près d'un siècle ? Jenks en effet avait placé la barre haut : selon lui, s'exprimant à la fin des années soixante, si le tripartisme, comme il le prédisait alors, devait bien tenir bon,

[750] Rapport McKinsey & Co. (1963).
[751] Pribram, K. (1942) "The ILO: Present Functions and Future Tasks", *Foreign Affairs*, October (http://www.foreignaffairs.com/search/ILO).
[752] Voir : Castel, R. (2009) *La montée des incertitudes*, Seuil, pp. 196-7.

> « the role of the ILO will continue to extend beyond its purely departmental responsibilities: it will [...] continue to serve as the social conscience of the whole United Nations system, the watchdog of the common man, and a voice of realism in adjusting economic and social policies to everyday needs and practical possibilities".[753]

On remarquait pourtant au même moment que

> "the assumption underlying the creation and constitution of the ILO is the existence of organised and free labour. Neither can be taken for granted in our world."[754]

...mais c'était alors pour faire état de la querelle Est-Ouest sur la représentativité des acteurs tripartites du monde "plus ou moins totalitaire" par rapport aux "démocraties occidentales". En fait, la validité de la remarque devait survivre à son époque et s'appliquer sans grand changement pratique au monde capitaliste globalisé que l'OIT aurait à confronter.

Comme ses pairs du système, quoique sur un mode différent, l'OIT a ses fervents et ses détracteurs et, chose remarquable, elle a certes souffert de l'indifférence des opinions publiques et des sphères politiques, mais n'a jamais manqué de rebondir sur l'actualité – que cette dernière illustre ses défauts ou porte sa parole. Vue comme une « citadelle de syndicalistes »[755] par certains milieux, l'OIT

> « the ILO is not a technical organisation and therefore (…) every member country of this organization has (…) its own sensitiveness vis-à-vis an organization like the ILO, dealing with one item - labour - which is one of the most volatile and one of the most difficult of our times ».[756]

Quels pourraient être les critères de son succès ? Quels les signes de ses limites ? Un rappel des bilans significatifs effectués depuis son intégration dans la galaxie onusienne est ici nécessaire – d'entrée de jeu et avant de juger du temps présent.

Dans sa conception, l'OIT est un mélange d'objectifs politiques et de procédés techniques. Les idéaux ressortissent en effet clairement de la sphère politique, inséparable du domaine « social », et motivent un programme d'activités d'ordre technique concernant le fonctionnement du marché du travail à la double échelle nationale et internationale. Ainsi est-on en présence d'un système de valeurs (1) dont l'avènement est confié à une série de « recettes » de type procédural (2).

1. Portée du mandat : les valeurs

Beaucoup s'accordent pour voir dans son mandat, tel qu'il s'est développé historiquement, les symptômes d'un agenda institutionnel « attrape-tout » (« *catch-all* »). De fait, ce « flou constitutionnel » a entraîné une permanente « entreprise définitionnelle ».[757] La question du champ de compétence est centrale dans l'histoire et le présent de l'Organisation. C'est elle par exemple qui a, parmi d'autres facteurs, suscité la défiance récurrente des Etats-Unis envers une entité toujours trop facilement encline à leurs yeux à prendre des positions

[753] Jenks (1969) p. 182.
[754] Friedmann, W. (1964) *The Changing Structure of International Law*, pp. 162-3.
[755] « L'action des organes de développement est de plus en plus contestée », *Le Monde*, 25-24 déc. 1995
[756] Francis Blanchard, *World Chronicle* (UN/DPI) 21 Oct. 1987.
[757] Bonvin (1998) p. 317.

ultra vires et pratiquer des empiétements injustifiables sur des territoires jugés étrangers à sa mission.

La problématique des objectifs de l'OIT a fait l'objet au fil des décennies d'analyses qu'il n'est pas dans notre propos de reprendre ici.[758] Mais comprendre le positionnement de l'OIT implique de reconnaître l'ambivalence de son mandat, qui résiste à une qualification d'ordre seulement *technique*. Technique, l'institution l'est évidemment, mais son domaine de compétence est au service d'une mission d'ordre *politique* définie par des objectifs déterminés qui répondent tous à un besoin reconnu politiquement comme légitime, celui d'œuvrer à la justice dans l'ordre social. Aussi bien est-ce « le facteur social et politique (au sens large du terme) qui a constitué l'élément prépondérant de la philosophie de l'OIT ».[759] Très clairement,

> « the year 1919 saw the birth of a different (from the early technical agencies) kind of organization which had and still has overt political, economic and – above all – social objectives. This was the ILO. The preamble of its constitution contains two important statements which go beyond the merely technical, […] the most sweeping piece of political analysis in the constitution of any Specialized Agency until the arrival of UNESCO in 1946".[760]

Dès 1934, on pouvait voir que

> "there are no breathing spells for the (ILO); its daily life must touch on economics; yet it is excluded from direct dealing, while the League in its economic functions has no restrictions but the limits of international cooperation. If there is a fallacy at the base of the Labor Organization it is to be found here. A bifurcation of the social and the economic is scarcely possible…".[761]

Un observateur de l'époque notait d'ailleurs que

> "while Sir Eric (Drummond) was Secretary-General the Director of the Labour Office had been the redoubtable Albert Thomas who may be said to have made the International Labour Office a force to be recognised in the economic relations of the whole world".[762]

La vocation économique, parce que sociale, de l'OIT pouvait bien être d'évidence, mais une incertitude persistante et de nature elle-même éminemment politique sur la répartition des compétences entre l'économique et le social explique que le BIT n'ait jamais retrouvé le statut que construisait son premier responsable, en dépit d'actes répétés et souvent bien ciblés destinés à revendiquer sa compétence dans le monde large de l'économie.

La nouvelle formulation des objectifs de l'OIT en 1944 devait compliquer les choses. On a souvent remarqué « l'extrême généralité » du champ de la Déclaration de Philadelphie, dont les recommandations « ne s'adressent pas uniquement au monde du travail : elles concernent, par-delà, le genre humain dans son ensemble ».[763] Cet instrument, intégral à sa

[758] Ainsi: Bonvin (1998), Cox (1973) ou Ghebali (1987).
[759] Valticos, *RIT* 1996, Vol. 3-4, p. 520.
[760] Williams (1987) *The Specialized Agencies and the UN, The System in Crisis*, pp. 1, 15.
[761] Wilson, p. 6.
[762] Hillson, N. (1936) *Geneva Scene*, London: Routledge, pp. 290-1. Un trait distinctif : les pouvoirs du Directeur et donc du Secrétariat – le Bureau – développés par le premier titulaire, Albert Thomas (reconnu par exemple in Boyd, Andrew (1967) *United Nations : Piety, Myth, and Truth*, p. 84, renforcé par l'élément syndical, p. 87), et sa position de rescapé de la SDN, premier rang dans la hiérachie du CAC.
[763] Ghebali, p. 91.

Constitution, en effet « formule la finalité de l'Organisation dans les termes les plus généraux et la perspective la plus large possible ».[764] C'est qu'à Philadelphie, l'OIT

> « had sought to redefine its role so as to be one of the arbiters of labour questions in the post-war world. The ILO Constitution was rewritten to make full employment a post-war international goal… (the ILO was) operating with a more progressive mandate than had been the case before the war".[765]

Si le statut de la Déclaration de Philadelphie et sa portée ont fait l'objet d'innombrables commentaires, son importance sur le moment est indubitable: recevant les délégués en mai 1944 à la Maison Blanche après son adoption, Roosevelt leur affirmait que son « principe fondamental », selon lequel « la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous », « is a guide to all of our international economic deliberations », ajoutant qu'il leur appartiendrait de promouvoir ses objectifs "through your own organization and through such international agencies as may be created".[766] L'un des rédacteurs de l'instrument, et futur Directeur de l'OIT, C.W. Jenks, relèvera en 1969, à l'occasion du 25ème anniversaire de son adoption, le caractère transcendant de sa philosophie et de ses principes, posant que cet instrument ne figurait ni

> « comme un écho du passé ni comme une rhétorique pour grandes occasions », qu'il ne s'agissait pas d'un « manifeste pour un monde qui n'existerait plus » : au contraire, affirmait-il, la Déclaration « n'a pas vieilli. Elle n'a pas vieilli parce qu'elle était en avance sur son temps… (et c'est pourquoi) elle demeure à la fois un manifeste vivant et un programme pratique pour notre temps ».[767]

Mais la nature foncièrement politique de la mission de l'OIT devait pourtant brouiller à la fois et être affectée par la formation du système onusien, dans la mesure où,

> « in the minds of those who established (the UN System) between 1945 and 1956, […] there was a clear distinction between "functional" questions dealt with by the Agencies and the more « political » question dealt with by the General Assembly. Only the constitutions of the ILO and UNESCO appeared to leave room for doubt on this score".[768]

Dans un sens prétendument positif, on a fait valoir que le système « ne saurait se passer d'une institution qui lui tient lieu en quelque sorte de « conscience sociale ».[769] Adoptée en 2008 par la CIT, la « Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable » illustre à merveille la permanence de cette fonction.

Tant l'institution que ses observateurs ont souligné qu'elle a été fondée pour véhiculer des valeurs. A ce titre, elle n'a cessé de chercher à les réaffirmer dans des contextes spatialement et temporellement divers. Le système de valeurs a trouvé à s'incarner au fil des ans dans des slogans variés, tel celui des "besoins essentiels" dans les années 1970.[770] Dans

[764] Ghebali, p. 92.

[765] MacShane, pp. 56-7.

[766] Harley, J.E. (1950) *Documentary Textbook*, pp. 138-9.

[767] Jenks (1976) *Social Policy in a Changing World*, pp. 65, 67 (s'exprimant en 1969).

[768] Williams, ibid.

[769] Ghebali, p. 320.

[770] "When reports by international economic organizations are commercially published, something must be going on. In this case it is the new popularity of "basic human needs" as the objective of development strategies and foreign aid, for which this ILO report on employment is a basic document." Review by William Diebold, Jr. in *Foreign Affairs*, October 1977, of: ILO/ODC (1977) *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*, Praeger.

son dernier état, l'appareil des valeurs s'est incarné dans la mise en avant d'un nouveau concept. L'année 1999 voit la naissance du terme « travail décent », censé embrasser « dans leur totalité les aspects les plus divers de ce qu'est le travail aujourd'hui et les synthétiser en une expression que tout le monde peut appréhender ».[771] Son contenu a été utilement résumé comme suit:

> "The notion of decent work is an attempt to capture, in everyday language, this integration of social and economic goals. It brings together employment, rights, security and representation in a package which makes sense as a whole. Promoting employment without considering the quality and content of those jobs is no recipe for progress. Promoting rights at work without worrying about whether or not there is work for those who want it is equally fruitless. Representation and social dialogue are needed to ensure that peoples' voices are expressed and heard."[772]

En fait, ladite expression ne laissera pas de rester problématique aux yeux de beaucoup, mais fait office de slogan institutionnel commode de par sa nature "vague and infinitely elastic"[773], d'autant qu'elle devient l'objet d'un usage systématique par le BIT, au risque d'ailleurs de sombrer dans la platitude…Elle consiste en tout cas à donner des habits neufs à ce qui fait depuis toujours le menu de l'activité de l'Organisation, dont les fonctionnaires se lancent bientôt dans l'entreprise obligée de mesure du nouveau concept au moyen d'indicateurs capables de rendre compte de ses divers aspects.[774] L'interprétation de la nouvelle expression en vue de son opérationnalisation donnera d'ailleurs lieu à débat au sein de la Conférence internationale des statisticiens du travail, à laquelle prennent part des représentants syndicaux et employeurs, ces derniers s'opposant clairement au développement d'indicateurs de mesure du travail décent, en dépit de son évidente faisabilité technique, et adoptant par la suite une position similairement négative au sein du Conseil d'administration du Bureau.[775] L'absence d'appui de la part des mandants de l'organisation ne se dément pas, avec la mise en sommeil de la seule publication s'étant essayée à la mesure du travail décent.[776]

Le concept a naturellement aussi suscité une glose abondante, généralement favorable mais parfois ironique, avec le constat que le terme sera "avancé, répété, martelé, au point de pouvoir apparaître – certainement faussement – comme une sorte d'épice ou de sauce unique systématiquement ajoutée à tous les discours, documents, programmes voire normes sortant de l'OIT"[777]: "'Decent Work' is so ubiquitous in ILO documents that some cynics say: "Decent Work is the answer, whatever the question!".[778] Sans surprise, les tenants les plus

[771] Ghai, *RIT* vol. 142 (2003), p. 121; on notera que, dans sa traduction française de l'expression "*decent work*", conçue originellement en anglais, le "travail décent" ne reflète pas aussi clairement le choix, évident pour une audience anglophone, de signifier un travail détaché de toute forme de relation d'emploi, distinct en cela de ce qu'eut impliqué un usage des termes "*decent labour*". Un consultant britannique avait suggéré en 1997 déjà à l'auteur l'emploi du terme "*work*" au lieu de celui de "*labour*", et l'on peut s'interroger si l'appellation anglophone de l'Organisation ne devrait pas être rebaptisée en "*International Work Organisation*"... L'expression française, quant à elle, est englobante, qui a servi dès l'origine à préciser la portée du mandat de l'OIT (voir Morellet, J., in Minet, G. (2001) cité par Benjamin in Davidov and Langille (2006) p. 197, n. 42). Voir aussi: Standing (2008) 370; (1999), (2002); Baccaro (2012) p. 207.

[772] Rodgers, G. (2007) "Decent work as a goal for the global economy", I.I.L.S.

[773] Standing (2008) p. 377.

[774] Voir *RIT*, numéro spécial consacré à "La mesure du travail décent", 2003/2.

[775] Baccaro (2012) pp. 212-215.

[776] ILO (2004) *Economic Security for a Better World*; voir Standing, G. (2008) 370. Sur l'entreprise de mesure du travail décent, voir les essais at http://www.ilo.org/integration/resources.

[777] Auvergnon, P. (2011) présentation, Alcala de Henares, 8 septembre, p. 12.

[778] Hoffer, F. (2011) "Decent Work 2.0", *Global Labour Column,* November 14 (http://column.global-labour-university.org/2011/01/decent-work-20.html).

convaincus de la validité du concept se sont initialement recrutés au sein-même du Bureau[779], suscitant un nombre suffisant d'épigones dans la communauté académique. Sans doute, beaucoup de ratiocinations sur le contenu et la portée du concept eussent pu être épargnées si l'on avait accepté de le reconnaître d'abord pour le slogan à quoi il se résume - jouant un rôle en tout point analogue à celui de "développement humain" pour le PNUD. Et ce n'est pas un hasard si le chef d'agence à l'origine de la formule provenait du milieu onusien new-yorkais adepte des méthodes et rompu à la pratique des relations publiques. Habillé par la suite d'une touche de juridisme, le "travail décent" a également servi à usage programmatique, aidant à clarifier les tâches du Bureau international du Travail.

Le BIT n'avait pas vu d'un bon oeil les préparatifs du premier rapport sur le développement humain, auxquels, dans un réflexe familier de préservation de territoire, il ne s'était pas associé. Introduit en 1999[780] par son nouveau Directeur dans un double effort de relations publiques et d'adaptation des activités de l'organisation, le concept du "travail décent" a depuis guidé son agenda, en même temps qu'il s'est imposé dans le paysage rhétorique du multilatéralisme - tant au sein du système onusien que dans d'autres enceintes mondiales et régionales. Le concept a ainsi rempli une première fonction utile, trouvant sa place dans une série d'instruments déclaratoires et opérationnels émanant du système, comme dans les analyses et prises de position des diverses entités régionales de la planète[781], sans oublier celles de la société civile et du secteur marchand ni, de façon plus significative, des organismes d'aide au développement au double niveau des pays donateurs et de l'Union européenne.

Mais une seconde fonction, de nature nettement politique, doit être relevée en ce sens que le "travail décent" représente

> "an effort at mediating the demands of global capital with those of an increasingly vocal group of member states, trade unions, emerging labour organizations in the informal sector, women's groups and other NGOs struggling to transform the ILO' agenda".[782]

Slogan à usage externe, la formule trouve donc aussi son emploi en tant que catalyseur des tensions à l'oeuvre dans une organisation à laquelle l'ère post-communiste a ôté ses repères, et dévoilé les limites d'un corporatisme identifié à l'ordre hégémonique du capitalisme d'après-guerre - celui-là même que Myrdal ou Cox jugeaient néfastes pour la mission de l'OIT.[783] A ce titre, et parce qu'elle refléterait un état de lutte au sein de l'organisation, elle peut légitimement porter l'espoir d'une évolution fructueuse de celle-ci.

---

[779] Ainsi: Rodgers, G. (2007) *op. cit.* Voir aussi: Bonnechère, M. (2007) "L'optique du travail décent", *Droit ouvrier*, février.

[780] BIT (1999) *Un travail décent*, Rapport du Directeur général à la 87è session de la Conférence internationale du Travail.

[781] Ainsi le préambule du projet de mandat de négociation de l'UE devrait-t-il se référer au "commitment of the Parties to sustainable development and the contribution of international trade to sustainable development in its economic, social and environmental dimensions, including economic development, full and productive employment and decent work for all" (paragr. 6, COM(2013) 136 final, Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on a comprehensive trade and investment agreement, called the Transatlantic Trade and Investment Partnership, between the European Union and the United States of America - http://insidetrade.com/Inside-Trade-General/Public-Content-World-Trade-Online/member-states-seek-more-specifics-in-us-eu-mandate-press-jurisdiction/menu-id-896.html#eu_draft_mandate).

[782] Vosko (2002) p. 39.

[783] Myrdal, G. (1960) *Beyond the Welfare State*; Cox, R. (1977) "Labor and Hegemony", *International Organization,* Vol. 31, No. 3.

Tous les directeurs du BIT - à commencer bien sûr par le premier d'entre eux avec la conviction exceptionnelle héritée de son engagement politique - se sont appuyés sur le socle des valeurs de l'institution pour légitimer leurs programmes respectifs. Ainsi de l'avant-dernier d'entre eux, déclarant que « le cap qui a été fixé à l'Organisation et qu'elle ne doit jamais perdre de vue » consiste à « œuvrer à la justice sociale », et manifestant que l'OIT en est « le porte-parole le plus fervent ».[784] Et le chef actuel de l'institution se sent en droit d'affirmer en 2013, de manière fort définitive, que "jusqu'à présent, aucune pression n'a pu amener l'OIT à s'écarter de ses valeurs immuables, et il en sera toujours ainsi".[785]

Au chapitre des valeurs, il faut aussi relever que, détérioration du climat économique aidant, l'actualité de la Déclaration de Philadelphie est aujourd'hui ressentie et relevée à travers le monde. Ainsi en France, où un collectif, jugeant qu'aux "logiques de dumping social, de recherche de bouc-émissaires et de conflit, il est urgent d'opposer un sursaut de coopération et de justice sociale"[786], a récemment appelé à la convocation d'un nouveau Sommet de Philadelphie pour oeuvrer à l'imposition du respect des normes sociales et environnementales dans le commerce mondial et restaurer la priorité des règles sociales posées en 1944 et qui, "avant que les néolibéraux ne les démantèlent, [...] ont permis trente ans de prospérité sans dette."[787] Au tournant du millénaire, l'OIT était priée de "réaffirmer, haut et fort, ses objectifs et sa mission, et surtout (de) renforcer ses moyens d'action".[788] Et la nécessité de restaurer "l'esprit de Philadelphie" a été mise en avant pour rétablir "la hiérarchie des moyens et des fins fixés" en 1944 face aux outrances calamiteuses du "marché total".[789] De fait, la crise économique et financière contemporaine est bien de nature à renforcer la validité des logiques préconisées par l'OIT.[790]

Mais l'appel aux valeurs n'a cessé de placer périodiquement l'institution dans une position inconfortable, le reproche de dépassement des compétences figurant comme une constante de l'histoire de l'Organisation. Ainsi la Déclaration de 2008 a-t-elle constitué un clair motif de préoccupation dans certains milieux. Estimant que « le seul énoncé de son titre suggère exactement ce qui ne va pas avec l'OIT en ce moment », la responsable des affaires internationales du Département américain du Travail avait dénoncé le risque qu'elle faisait courir d'imposer des principes aux Etats sans leur consentement par la voie normale de la ratification : non que son pays souhaitât d'ailleurs s'y plier, mais, par exemple,

> « it would be appalling, both morally and in terms of economic efficiency, if an international organization were to determine the "right" balance between employment and social protection". [791]

Et, plus généralement, les Etats-Unis ont fait savoir que les ambitions affichées ne correspondaient pas à la mission de l'OIT :

---

[784] Somavia RDG 2011, p. 37; par. 13 last sent., 14, 18, 34 sur valeurs; Chap. 3 « Progresser grâce à la justice sociale »; pp. 38, 41, 43, 44, 121, 123, 169, 178.
[785] BIT (2013) *Vers le centenaire de l'OIT, Réalités, renouveau et engagement tripartite*, Rapport du Directeur général, C.I.T. 102ème session, par. 6.
[786] "3 chantiers prioritaires, 15 réformes" (http://www.roosevelt2012.fr).
[787] "Nous avons décidé d'agir ", Janvier 2012, 1 / 5, "*Dire l'extrême gravité de la situation.*" (http://www.roosevelt2012.fr).
[788] Euzéby, A. (2000) "L'OIT a quatre-vingts ans : quatrième âge ou nouvelle jeunesse ?", *Droit social*, N° 1, janvier, p. 64.
[789] Supiot, A. (2010) *L'esprit de Philadelphie*, Paris: Seuil; Supiot, A. (2010) " Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008", *Revue internationale du Travail,* vol. 149, no 2.
[790] Torres, R., in : AFOIT (2009) *L'OIT: la dimension sociale de la gouvernance mondiale*, pp. 30-31.
[791] Ponticelli (2009) p. 3.

> "The key problem is that the ILO is seeking to become the world's lead institution in addressing the social consequences of globalization […] The world of work, a challenging field unto itself, suddenly loses importance and instead becomes a platform for launching all sorts of social projects".[792]

Pareille opinion n'est pas partagée par l'UE, qui, à travers l'appui de sa Commission en mal d'alliés pour ses propres vues, a pris fait et cause pour l'agenda du travail décent et souscrit aux conclusions de la Commission mondiale.

Il reste que, par-delà les approbations de principe, les orientations de l'OIT n'ont jamais manqué d'être contestées, soit qu'elles fussent jugées irréalistes en regard de ses capacités, soit qu'elles aient paru inadaptées au vu des transformations de l'économie mondiale. Dans le premier cas, on a contrasté une première époque faste avec une ambition postérieure maladroite :

> "For more than two decades after its founding, the ILO was the world's most successful multilateral organization. In this unfettered environment, ILO officials could expand the organization's lawmaking and monitoring powers with little risk that states would shift their support to a competing organization. The creation of the United Nations ended this period of institutional hegemony and increased the ILO's insecurity. ILO officials reacted by pressing for an expansion of the organization's subject matter mandate—an expansion that its preexisting lawmaking and monitoring functions were ultimately ill-equipped to handle."[793]

Dans un second cas, la critique de l'OIT a porté sur la conception obsolète mais tenace qu'elle incarnerait de la question sociale. Ainsi, à l'instar de Cox un peu plus tard[794], Myrdal estimait-il à la fin des années cinquante que l'OIT était

> « already outmoded a generation ago, but did not use the purgatorial opportunity of the war years, or the new start after the war, to become the comprehensive and more broadly-based inter-governmental organization for social policies which is needed. Its basic approach to the social problems in their economic setting, which is to view it as *die Arbeiterfrage* - embodied in its programme and practices, and in its tri-partite structure, representing employers and workers, and only these interest groups, besides the governments - really reflects the situations as they were conceived, and the problems as they were formulated, in Bismarck's Germany and Lloyd George's Britain, but not the actual situations and problems as they were taking shape in the advanced democratic Welfare States in the Western countries even before the war. This, and the economic stagnation in the other countries, doomed the Organisation even in that period to virtual irrelevance in terms of concerted inter-governmental action for synchronizing national economic policies towards reaching specific social goals [...] The ILO [...] survived the war, and was set moving again with a much bigger budget - in spite of

[792] Ibid. Le site du Département du Travail s'avère moins polémique...: "In today's increasingly globalized economy, the ILO advances the United States' economic and foreign policy interests in several important ways. Through its tripartite efforts to foster employment creation, promote fundamental principles and rights at work and improve working conditions and incomes around the world, the ILO helps ensure that workers everywhere enjoy the benefits of globalization" (http://www.dol.gov./ilab/map/countries/ILO_int-org.htm)

[793] Helfer, L.R. (2009) "Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO", Vanderbilt University Law School Working Paper Number 06-09, p. 725.

[794] pour qui l'OIT « has become a constraint on social change rather than an accelerator of it" (Cox, R.W., "Labor and Employment in the Late Twentieth Century", in Macdonald, Johnston, Morris (1978) *The International* Law *and Policy of Human Welfare*, Sijthoff and Noordhoff, p. 542) .

> the fact that it conservatively stuck to an outmoded structure and approach which has made its activities increasingly inconsequential".[795]

A bien des égards, l'Organisation a oeuvré depuis les années soixante à se donner les moyens de démentir ce jugement sévère. Qu'elle n'y ait qu'à demi réussi à ce jour s'explique pour beaucoup par le phénomène avéré qui fait succomber les institutions à une "path-dependency" délétère[796], à sa structure de décision fermée, jalouse à l'excès des influences extérieures, et à l'appropriation de son secrétariat par la chapelle de ses constituants eux-mêmes, qui en conforte l'isolement, alors même que leur légitimité est jugée incertaine.[797]

Mais elle s'explique aussi, et sans doute bien plus, par le contexte de son action. Rien de plus certain en effet que l'OIT

> "has often been swimming against the tide. Its mandate for social justice can be thwarted by economic and social forces, and pursuing its goals is often a long struggle".[798]

L'expérience d'être "à contre-courant" est, de fait, familière à l'Organisation, et la nouvelle donne de la mondialisation en a fourni le dernier exemple. Ses avatars en forme de crise, l'OIT les avait prévus avant l'heure quand elle insistait sur la nature déséquilibrée du phénomène à l'encontre d'un discours dominant tout entier voué à en célébrer les seuls bénéfices. Ses réflexions sur la question peuvent bien être vues comme ayant anticipé la crise contemporaine, avec sa préconisation d'une approche équilibrée, longtemps inaudible dans le concert de l'orthodoxie néolibérale.[799] Les analyses qu'elle a formulées de la crise déboucheront en 2009 sur un "Pacte mondial de l'emploi", distillant une série de principes visant à en sortir par l'emploi et la protection sociale.

Mais la réalité de la fonction de l'Organisation reste en-deçà de ce que son mandat pouvait laisser prévoir. De façon sans doute révélatrice, du point de vue des employeurs l'OIT a "un rôle très important à jouer, comparable à celui d'une « Croix-Rouge » du système multilatéral".[800] La métaphore de l'ambulance ou de « l'hôpital social » a eu trop souvent cours pour ne pas dévoiler une certaine image de l'Organisation, incapable de placer fermement le social au centre de l'agenda politique multilatéral et national et réduite à un rôle d'alibi symbolique. Critiquée par un ancien Directeur général du BIT[801], elle suscite la crainte d'une instrumentalisation du Bureau dans les moments d'urgence, alimentée par son accès soudain au rang d'interlocuteur quand les nuages s'accumulent, ainsi par les réunions du G7 puis du G20, habiles à se dédouaner du sujet de l'emploi.[802] En fait, seul le renforcement des capacités, et donc des moyens de l'Organisation serait en mesure d'empêcher qu'elle ne soit reléguée à un usage aussi subalterne. Pourtant, la permanente stagnation de son budget, que le G20 n'a pas convenu d'augmenter, augure mal qu'elle puisse répondre à des attentes plus ambitieuses que celle, traditionnellement exprimée, de la voir se contenter d'un magistère d'ordre moral alors même que la direction du BIT revendique un rôle plus actif pour l'Organisation, son nouveau responsable, élu en octobre 2012, déclarant n'être

---

[795] Myrdal, G. (1960) *op.cit,* pp. 202-3, 206. Un point de vue réfuté par Jenks comme parfaitement gratuit et infondé quant aux faits: (1969) *The World Beyond the Charter*, p. 179.
[796] Baccaro, L. (2012) p. 218.
[797] Standing, G. (2008) pp. 372-3, 379; Baccaro, L. (2012) p. 197.
[798] Somavia, J., Foreword to Rodgers et *al*. (2009) *The ILO and the quest for social justice, 1919-2009*, X.
[799] Voir : Torres, R., in: AFOIT (2009) *L'OIT: la dimension sociale de la gouvernance mondiale*, pp. 30-31.
[800] Procès-verbaux de la 303ème session du Conseil d'administration (nov. 2008), GB.303/PV, par. 274.
[801] Blanchard, F. (2004).
[802] Marc Blondel et Raymond Torres, in : AFOIT (2009) pp. 41-42.

« pas satisfait du rôle du BIT comme commentateur social. Je hais cette idée de conscience sociale. Le BIT doit être non seulement à la table des discussions, mais jouer un rôle actif ».

On ne saurait oublier que la question du déclin de l'Organisation s'est posée au début des années quatre-vingt-dix, au point que certains commentateurs le jugeaient alors certain et propre à menacer son avenir-même.[803] Sa marginalisation était relevée, sa faiblesse vis-à-vis des IFIs dénoncée, et affichée la réalité de la déception du monde syndical à son endroit et de la remise en cause par les employeurs du rôle normatif de l'Organisation. Aux yeux du syndicalisme international s'exprimant alors, celle-ci, outre qu'elle souffre de bureaucratisme, "pâtit du mépris dont font preuve beaucoup trop de gouvernements vis-à-vis de ses décisions", de l'offensive des pays de l'ASEAN contre le droit international du travail, et de la volonté des employeurs des Etats-Unis de "faire de l'OIT une agence technique pour chefs de personnel" - un catalogue de menaces qui doit provoquer un sursaut de réaffirmation de son "rôle de champion mondial de la justice sociale", notamment en poussant à une clause sociale au GATT.[804] L'indifférence, voire le cynisme des Etats-Unis, du Royaume-Uni, mais aussi de la Corée ou de la Malaisie, à l'égard de l'OIT font alors penser que celle-ci, "avec la chute du communisme, [...] a perdu sa principale raison d'être".[805] La défense de son Directeur de l'époque consiste à présenter l'OIT, non comme "un instrument de combat, mais un outil de référence".[806] Cependant, l'activisme des ONG de plaidoyer, adeptes de méthodes agressives et ciblées, contrastait au même moment avec la nette perception d'une absence d'impact des procédures conventionnelles de l'Organisation, conduisant à une remise en cause de ses démarches normatives classiques et de sa "diplomatie tranquille". [807] Dans le même temps, la conscience qu'on "ne peut pas poser la problématique sociale en dehors de son contexte économique" s'impose nettement, conduisant le responsable du BIT à reconnaître à la fois, dans un exercice d'équilibre politique vis-à-vis de ses mandants, l' "indéniable actualité" du code international du travail et le fait qu'il devient "de plus en plus hasardeux de promouvoir la protection du travail sans prendre en considération simultanément l'obligation pour les Etats de promouvoir l'emploi": il faut donc s'occuper "tout-à-la fois du droit au travail et du droit du travail", ce qui n'est pas sans conséquence pour l'action de l'Organisation.[808]

Le 75ème anniversaire de l'Organisation en 1994 permit à ses mandants de poser sur la table une série de griefs. Du côté syndical, l'attitude non-coopérative des employeurs, alliée à celle des économies "néo-autoritaires", asiatiques notamment, est alors vivement dénoncée, comme l'est la passivité du BIT à l'endroit des multinationales. Un recentrage de ses activités par trop éparpillées est recommandé, tout comme l'adoption d'une ligne claire concernant la pertinence contemporaine des normes internationales du travail. Quant à l'impossibilité de trouver un consensus tripartite sur les conditions de la création d'emploi, acte devrait en être pris, laissant aux constituants le champ libre pour avancer leurs positions au sein d'autres forums.[809] Les contributions à la célébration du 75ème anniversaire de la part d'une légion de connaisseurs et de parties prenantes renseignent sur la variété des vues sur sa mission et son

[803] Le président du "Foreign Relations Committee" du Sénat américain, Jesse Helms, avait notamment recueilli l'assentiment de sa commission en faveur d'un retrait des Etats-Unis de l'OIT, pour motif d'obsolescence, initiative stoppée par l'administration Clinton.

[804] Malentacchi, M., "L'OIT néglige la lutte pour la justice sociale", *Tribune de Genève*, 1er juin 1993.

[805] Thomas, F., "Mission impossible pour le BIT", *Le Nouveau Quotidien*, 21 juin 1992.

[806] Hazan, P., "Crise d'identité à l'OIT", *Le Nouveau Quotidien*, 3 juin 1993.

[807] Mc Keon, E. (1999) *Worker Rights in the Global Economy*, UNA-USA and Business Council for the United Nations, pp. 53-55.

[808] Hansenne, M. (1994) "Allocution au Conseil économique et social", Paris, 15 mars.

[809] International Metalworkers' Federation (1993) *The ILO - The Challenge for the 21st Century*, Geneva, December.

avenir.[810] Mais la question peut-être dominante est celle de savoir comment améliorer l'efficacité internationale de l'action normative: par la fidélité aux voies de la persuasion, hors toute sanction contraignante, ou en s'attaquant effectivement aux pratiques de dumping social? Ici, la principale interrogation, comme l'identifie alors lucidement le responsable du BIT, est de savoir "si l'OIT peut maintenir dans un cadre volontaire - c'est-à-dire dépourvu de sanctions - une émulation en faveur du progrès social quand mondialisation et concurrence économique conjuguent leurs effets en sens contraire".[811]

La seconde moitié des années quatre-vingt-dix devait voir une montée des critiques devant l'impotence d'un système entièrement fondé sur la persuasion, ensemble avec le retour corollaire de la problématique de la clause sociale, évacuée certes en 1996 à Singapour par la décision des membres de l'OMC, mais suffisamment lancinante pour susciter deux ans plus tard l'adoption par l'OIT de la Déclaration sur les principes et droits fondamentaux, après qu'ait été rejetée en 1997 la proposition de son Directeur général de mettre au point un "label social global", dénoncée par les pays du Sud et les employeurs comme une nouvelle version de protectionnisme déguisé. Entretemps, l'OIT avait saisi l'occasion du Sommet social de 1995 pour réaffirmer dans le contexte multilatéral général la validité des droits fondamentaux et la nécessité de politiques économiques et sociales intégrées.

Sans aucun doute, l'Organisation connaît un problème de reconnaissance au tournant de la dernière décennie du vingtième siècle, repéré notamment par les employeurs qui, jugeant son image "dépassée", en réclament la clarification au profit de sa "clientèle", souhaitant l'adoption d'un slogan que celui du "travail décent" viendra fournir quelques années plus tard sous une nouvelle direction du Bureau.[812] Le recours à la formule éprouvée d'une commission prétendument indépendante a été utilisé par la direction du BIT en 2004 avec la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, à laquelle on peut appliquer les mêmes réserves que la Commission Sutherland avait suscité en son temps à propos de l'OMC, soit d'avoir largement constitué une occasion manquée, dans la mesure où la teneur de ses recommandations, d'ailleurs déconnectées des travaux techniques du BIT[813], ne pouvait permettre à l'Organisation de surmonter ses carences les plus flagrantes.[814]

2. Moyens du mandat : le tripartisme

La doctrine de l'OIT, sa culture-même, pose le tripartisme comme méthode obligée de poursuite de la justice sociale, au double plan mondial et national. C'est ici comme principe de fonctionnement interne qu'on l'envisagera surtout, sans oublier que son sort propre est lié à la santé de la formule dans les pays membres. On sait que le dogme tripartite constitue l'âme de

[810] ILO (1994) *Visions of the future of social justice, Essays on the occasion of the ILO's 75th Anniversary.*
[811] Hansenne, M. (1994) "Allocution au Conseil économique et social", Paris, 15 mars.
[812] IOE, "Proposals for a thorough reform of the ILO", February 1993, par. 31, 33.
[813] Standing (2008) p. 378.
[814] "Proponents of high-level panels generally invoke two reasons in favor of the exercise. First, in the face of political deadlock, a daring yet objective analysis by high-profile experts may create momentum for reform and unlock the political stalemate. Second, periodic review by unbiased, yet knowledgeable outsiders may sharpen the effectiveness of an organization and move it beyond the short-term perspective of those engrained in the system. Although only time can tell, the odds that the Sutherland report will meet either of these objectives are low. The report is neither experts rocking the politically stuck boat, nor outsiders blowing new life into the WTO." Pauwelyn, J. (2005) "The Sutherland Report: A Missed Opportunity for Genuine Debate on Trade, Globalization and Reforming the WTO", *Journal of International and Economic Law,* Vol. 8, No. 2.

l'Organisation, et l'on peut certes souscrire malheureusement sans danger à l'opinion selon laquelle

> "It is unlikely that organized labor would have the power to secure such representation if the institution was being created today rather than a hundred years ago".[815]

Il reste que, invariablement présenté tel son atout majeur, le tripartisme est aussi son plus évident talon d'Achille. Il suffit en effet qu'une des parties du triangle choisisse de se démarquer pour de bon des postulats fondateurs de l'institution pour que la validité de ses activités et de ses processus soit profondément mise en cause. Si, de plus, les deux autres parties s'avèrent affaiblies, la gouverne de l'organisation est nécessairement affectée et sa posture transformée. Or, selon deux constatations en forme de banalités répétées à l'envi par tous les diagnostics de la révolution néolibérale mondialisée, les Etats-nations contemporains ont perdu leur autonomie en matière économique et sociale, tandis que le syndicalisme s'est très largement mué en peau de chagrin. Rien de tout cela n'empêche cependant que, dans un contexte local donné, l'OIT,

> "working through the national labor ministries but also, due to its tripartite structure, through national labor federations and employers' associations, will quickly be accused of political bias".[816]

Du côté des gouvernements, un truisme partout vérifié oblige à constater la position domestique subalterne des ministères fonctionnels qui forment les délégations à l'OIT, soit les administrations en charge du travail et des affaires sociales. De plus, les gouvernements se voient à certains égards relativement marginalisés dans les enceintes de l'Organisation, qui tendent à privilégier les groupes professionnels employeurs et travailleurs. Pareil état de choses a été à juste titre identifié comme un obstacle à la performance de l'institution, justifiant un appel à voir les gouvernements prendre une part plus active au fonctionnement de l'OIT, ce dans leur propre intérêt.[817]

Mais le blocage de l'institution paraît bien devoir surtout son explication dans les attitudes respectives des deux autres pointes du triangle tripartite. L'assaut mené par le groupe patronal de l'OIT contre la tradition politique incarnée par l'institution ne s'est pas relâché depuis la fin des années quatre-vingt. Il a été relayé par la conjonction d'intérêts étatiques de nature diverse, au Nord et au Sud, tous soucieux d'éviter de doter l'Organisation d'un agenda à la mesure des enjeux de la globalisation et qui puisse augurer de la montée en puissance d'une dimension sociale authentique. Le mantra de la compétitivité ne pouvait dans leurs analyses s'accommoder d'un Etat social actif, capable d'enrayer la déstabilisation généralisée des marchés nationaux du travail.[818] En imposant la thématique de la compétitivité, cheval de bataille du pôle financier et commercial néo-libéral, le groupe employeur n'a pas servi la cause de son organisation, qu'il a pris comme terrain d'une résistance politique à des propositions du secrétariat favorables à une meilleure visibilité des options inscrites dans son mandat. Son opposition à la mise au point d'indicateurs du travail décent, permettant une mesure quantitative de la mise en oeuvre de la stratégie du même nom, offre un exemple

[815] O'Brien (2002) p. 146. Idem Thibault (2016).
[816] Hürni, B. (1980) *The Lending Policy of the World Bank in the 1970s: Analysis and Evaluation*, Boulder: Westview Press, p. 61.
[817] Baccaro (2012) p. 220.
[818] Castel, R. (2009) *La montée des incertitudes*, Seuil, pp. 207-8.

d'une attitude qui paraît déterminée à ce que "nothing concrete or effective should come out of the decent work agenda".[819]

L'attitude des employeurs au sein de l'Organisation avait commencé de s'altérer publiquement avec l'ascendant pris par l'idéologie du marché au lendemain de la fin du communisme. Dépitée devant l'indéniable difficulté de la direction du BIT à diffuser un message suffisamment clair, l'OIE passe alors à l'offensive pour signifier une bonne fois les quelques revendications qu'elle portait jusque-là à voix basse. Outre un renforcement de la présence des employeurs au sein du personnel du Bureau, destiné à garantir la prise en compte de leurs vues à toutes les étapes des processus internes, elle plaide pour un agenda proche de celui mis en oeuvre par les IFIs : opprobre à l'encontre du secteur public, extension du secteur privé et remise en cause des "rigidités" qui encombreraient la législation du travail, internationale et domestique. Du point de vue des employeurs, l'OIT

> "must base its strategy on the establishment of a climate of freedom and flexibility which favours private initiative, a market economy based on the autonomy of all parties, including labour, and a resolute human resources development policy. This approach is faithful to the principles laid down in the preamble of the Constitution and in the Declaration of Philadelphia, provided they are read in the light of today's world".[820]

Dans le même temps, l'OIE n'oublie pas de dénoncer le risque de voir l'OIT rejoindre les rangs de ceux qui ne se satisfont pas du consensus qu'elle-même enregistre sur la nécessité de l'ajustement structurel, mettant en garde quant à ceux qui

> "seem to misunderstand the ILO's proper place, especially when the ILO appears to furnish pretexts to those who oppose adjustment in principle".[821]

Dans cette conception, l'OIT devrait notamment

> "avoid influencing the development of social and labour legislation along lines that promote rigidities and hamper economic growth and employment [...] It is clear that the process of ratification and application could be improved if international labour standards were limited to general principles on which there is broad consensus, without going into details or creating useless rigidities".[822]

La position de l'OIE est en parfaite harmonie avec celle des employeurs américains qui considèrent que la priorité de l'OIT devrait être l'emploi et l'ajustement structurel, jugeant que

> "The proper role for the U.S. in the ILO is to encourage the emphasis being placed on the need to reconcile labor standards with employment growth and to use ILO expertise to develop efficient labor market mechanisms that facilitate labor mobility and rapid job creation to mitigate the social costs of structural adjustment".[823]

On s'explique donc qu'un fonctionnaire du BIT s'inquiète au milieu des années quatre-vingt-dix de ce que

---

[819] Baccaro (2012) p. 220.
[820] IOE, "Proposals for a thorough reform of the ILO", February 1993, par. 9.
[821] *Ibid*., par. 7.
[822] *Id*., par. 10, 15.
[823] UNA-USA (1991) *The ILO and the Global Economy, New Options for the United States in the 1990s*, p. 52.

> "the prevailing economic climate is such that employers' calls for reviewing the ILO standards system, for deregulation in general, and even for changing the accumulated 'jurisprudence" of the ILO supervisory bodies, are receiving increased attention".[824]

Le groupe des employeurs s'est ainsi habilement affiché en meilleur défenseur de l'adaptation nécessaire d'une institution menacée dans sa crédibilité, devant un groupe des travailleurs résistant au changement.[825]

Que le tripartisme constitue tout à la fois la force et la faiblesse de l'institution est également illustré par le comportement récent de ce groupe dans le contexte du contrôle de l'application des normes de l'OIT. Lors de la session de 2012 de la Conférence, l'examen par sa Commission de l'application des normes du rapport de la Commission d'experts indépendants[826] devait donner lieu à une série de prises de position de la part du groupe, équivalant selon un observateur à une "déclaration de guerre envers l'OIT".[827] L'interprétation par la Commission d'experts du droit de grève[828] a conduit à une interrogation sur son statut, tandis que les documents en émanant ont été jugés comme n'exprimant pas la position de l'Organisation, toujours nécessairement tripartite, mais celle de simples experts sans autorité tripartite - dont, en particulier, les vues ne sauraient être admises comme exprimant celles de l'OIT dans des enceintes extérieures, celle des Nations Unies ou d'autres.[829] Jugeant indispensable d'améliorer la transparence et la gouvernance du travail de la commission d'experts, le groupe a suggéré que celle-ci procède "dans un cadre décidé de manière tripartite [qui] refléterait mieux l'appropriation tripartite du processus, renforçant ainsi la crédibilité, l'acceptation et les résultats du système de contrôle de l'OIT.[830]

---

[824] Swepston, L. (1994) "The future of ILO standards", *Monthly Labor Review*, vol. 117, Nr. 9, p. 19. Une quinzaine d'années plus tard, le conseil dispensé par l'OIE à ses membres quant au contenu des codes de conduite, accords-cadres internationaux et autres instruments similaires a été épinglé par les syndicats comme preuve du faible engagement des employeurs en faveur des normes internationales du travail, puisqu'il consistait à "avoid references to ILO standards themselves or the Declaration" sur les principes et droits fondamentaux (IOE (2008) "International Labour Standards and Companies", Information Paper, June).

[825] Par exemple: OIE, *Report on the 295 Session of the ILO Governing Body* (March 2006).

[826] CIT, Etude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, *Donner un visage humain à la mondialisation*, rapport III (Partie 1B), 101e session, Genève, 2012.

[827] "Last year (2011), the IOE used its collective bullying power to get Colombia removed from the list of countries deserving special examination by the ILO. Like sharks in a feeding frenzy, this only excited their blood lust. In recent years they have opposed the adoption of new standards as such and called for the abrogation of Convention 158, which aims among other things protects against anti-union dismissals. Now they have declared war on the ILO as such. It is reasonable to suppose that this is an opening feint to test the incoming Director General." (Tony Burke, "Employers At ILO Block Debate On Violations Of Workers Rights", avec interview de Zoe Lanara (Greek General Confederation of Labour) (http://www.lcdtu.org).

[828] Voir, par exemple: "Employers' group challenges sanctity of interpretations by the ILO committee of experts" , *http://www.sundaytimes.lk*, 6 July 2012; "Employer group reject "experts" view on "right to strike" at ILO", *Beerg Global Labor Newsletter* No. 22 – June 15 2012 (www.beerg.com); "Employer sabotage at the ILO: a modest proposal", 8-6-2012 (http://cms.iuf.org); et "Executive Summary of the 2012 Conference Committee on the Application of Standards", 8 June 2012, (http://www.ioe-emp.org).

[829] 101 ILC PR 27/3, paragr. 50: "les membres employeurs ont souligné que le Bureau n'est pas l'OIT et que l'OIT est constituée par les gouvernements, les travailleurs et les employeurs. Le Bureau doit donc faire preuve de retenue lorsqu'il se réfère ou promeut les vues de la commission d'experts, puisqu'elles pourraient être perçues comme les vues de l'OIT dans d'autres forums internationaux ou du système onusien, ce qui porterait atteinte aux relations tripartites et affaiblirait le système de contrôle de l'OIT. Les membres employeurs ont également demandé à ce que cette question soit discutée par le Conseil d'administration".

[830] Conférence internationale du Travail (2012) *Compte rendu provisoire,* 101e session, 19 (Rev.) Partie I/16, par. 50-51.

Du côté du groupe travailleurs, un coup d'oeil aux travaux récents de la Commission de l'application des normes de la Conférence annuelle révèle un désaccord profond sur l'orientation de la mondialisation et sur la façon dont le BIT fait mine d'appréhender des solutions. Ainsi, l'intitulé de l'étude d'ensemble de la Commission d'experts de 2012, "Donner un visage humain à la mondialisation", a-t-il suscité leur désapprobation, partant du constat qu'il ne peut pas

> "y avoir le moindre point commun entre mondialisation et visage humain. La mondialisation n'apporte pas la justice mais plutôt un recul constant des droits, ainsi qu'une augmentation de l'exclusion sociale, de l'inégalité hommes-femmes et des pratiques antisyndicales. Dans le monde entier, les travailleurs, les jeunes et les femmes souffrent et sont souvent menacés de pauvreté à cause d'une crise financière dont ils ne sont pas responsables. La mondialisation a aussi servi de prétexte, dans de nombreux pays, à la mise en place de zones franches d'exportation où les travailleurs sont privés de leurs droits les plus fondamentaux."[831]

En fait, les organisations de travailleurs avaient dénoncé en leur temps les pressions subies par l'OIT pour "moderniser" ses options, et en particulier son système normatif, dans le sens de la dérégulation. Au milieu des années quatre-vingt-dix, le président du groupe des travailleurs au Conseil d'administration du BIT avait insisté sur le fait que, si

> "there may be a case for attenuating the rythm of bringing standards forward, [...] there is not a case for moving away from the ILO's juridical approach [...] Declarations of intent, codes of conduct, [and] non-binding commitments may have a role to play, but they represent a dangerous turn away from the ILO's strength which is its declaration of international labour law".[832]

Relevant l'existence d'un "vent de dérégulation et de flexibilisation à l'OIT", la Confédération mondiale du Travail procédait au début du nouveau millénaire à un inventaire des attaques portées par le groupe des employeurs et un certain nombre de gouvernements, notamment des pays d'Asie et du Pacifique, en vue d'affaiblir la portée du code international du travail.[833]

Mais les positions du groupe des travailleurs ne sont pas exemptes de critiques, et ce à deux titres principaux. Le premier renvoie à son manque de représentativité, qui entache la légitimité de son action au sein de l'OIT.[834] On sait la base étroite du syndicalisme dans les pays en développement, où l'informel prévaut, et sa faiblesse générale et croissante dans la majorité des pays industrialisés. L'argument, certes, est accepté par les intéressés dans le cadre national, mais rejeté dans celui de l'OIT comme attentatoire à sa structure-même. En 2013 pourtant, le rapport du nouveau Directeur général, ancien syndicaliste rompu aux intrigues de l'OIT, s'enhardit à poser la problématique de la légitimité des groupes.[835]

Un second motif de critique est à partager avec le groupe employeurs, même s'il est moins admissible de la part d'un groupe travailleurs en manque d'alliés. Il a trait au front uni

[831] Conférence internationale du Travail (2012) *Compte rendu provisoire,* 101e session, 19 (Rev.) Partie I/16, par. 62.
[832] Brett, W. (1994) *International Labour in the 21st Century: The ILO - Monument to the Past or Beacon for the Future?*, Epic Books, pp. 96-7.
[833] CMT (2002) *Les normes internationales du travail au service de la justice sociale.*
[834] Rodgers, G. (2011) parle des "national federations which come to the ILO, which are mostly turgid and blinkered by narrow interests" (« Poor thinking », *ILO Friends Newsletter*, No. 50, p. 32).
[835] CIT, 102ème session (2013) Rapport du Directeur général - *Vers le centenaire de l'OIT: Réalités, renouveau et engagement tripartite.*

qu'ont opposé les deux groupes à toutes les tentatives de mettre au jour, dans le contexte de l'Organisation, la contribution que des composantes de la société civile pouvaient apporter au succès des objectifs institutionnels, manifestant la puissance de ce qu'il faut bien diagnostiquer comme une névrose du tripartisme, symptôme d'un corporatisme exacerbé. L'adoption en 2002 par la CIT d'une Résolution sur le tripartisme devait solidifier cette pathologie et mettre un point d'arrêt aux essais d'ouverture du Directeur du Bureau en direction des ONG, son prédécesseur étant resté quant à lui d'une extrême prudence sur ce sujet, comme sur certains autres prêtant à controverse.[836]

Pareille attitude coïncide cependant avec un fort sens de la spécificité de l'OIT dans le paysage multilatéral, exprimé par les employeurs quand ils plaident pour une Organisation qui soit fidèle à son mandat plutôt qu'encline à en déborder :

> "Changes within the UN more generally and other efforts to take the ILO debates beyond its 2 constituents pose particular challenges. Throughout these discussions the Employers' Group continues to emphasize that the ILO needs to be developing and delivering an agenda that meets the needs and expectations of its constituents and that its resources – which are limited - are used in areas where the ILO can have the most impact on issues relating to the world of work. The ILO is a specialized UN agency with a clear focus and mandate. This specialization needs to be understood in wider reform debates as the ILO is not like the UNDP or UNCTAD that have a more general development role. Its focus needs to be where its constituents are drawn from - namely, the workplace."[837]

Entre des employeurs soucieux de contrôler l'agenda, par vocation progressiste, de l'Organisation et des travailleurs insatisfaits de l'état du monde et des régressions sociales globales qui s'y font sans cesse plus jour, l'OIT se trouve naturellement ébranlée dans la doctrine-même qui fait sa raison d'être, soit le tripartisme comme mode d'appréhension et de règlement de la question sociale. Et le dépit syndical est patent dans le récent point de vue de la CGT française, pour qui l'Organisation

> "semble à première vue confortée par certaines professions de foi en sa faveur. Une analyse plus fine de ces déclarations et de son association effective au concert des nations et des organismes multilatéraux depuis la crise laisse apparaître qu'elle se trouve surtout confinée dans son rôle d'expertise sociale mondiale."[838]

c) Efficacité et légitimité

Tel qu'établi par le BIT et les observateurs, le bilan de l'activité normative, et celui en particulier du contrôle de l'effectivité des normes, était largement positif à la fin des années soixante-dix.[839] L'efficacité de mécanismes marqués du double sceau de l'objectivité et de l'impartialité était alors jugée remarquable, et l'influence des normes, ratifiées mais aussi non

---

[836] Des travaux informels et quasi confidentiels avaient été initiés au sein du secrétariat en 1991-92 déjà : Stiefel, M. (1991) *Democratization, participation and tripartism* (non publié). Pour sa part, l'auteur de ces lignes, alors en charge des relations inter-organisations et des ONG au BIT, a vu sa carrière compromise pour avoir effectué en 1998 à la demande et pour le compte du Comité administratif de coordination des Nations Unies une étude sur les acteurs non-étatiques au sein du système, document avalisé par la Direction avant que des pressions internes ne le fasse désavouer ; le CAC devait ensuite saluer unanimement la contribution apportée par l'étude.

[837] IOE, *Report on the 295th Session of the ILO Governing Body*.

[838] "Les institutions multilatérales", *http://www.cgt.fr/spip.php?page=article_dossier2&id_article=38723* (accédé 29 février 2012).

ratifiées, avait bénéficié de diverses formules *ad hoc*, fruits de l'inventivité diplomatico-juridique du Bureau. Malgré quelques pics positifs pour l'image de l'Organisation (Afrique du Sud, Pologne et, plus tard, Myanmar), sa capacité à provoquer de réelles améliorations a fait ensuite l'objet de mises en doute récurrentes, alimentées par le fait de son absence de pouvoir contraignant, régulièrement résumée par le constat que "le gendarme mondial du travail n'a pas d'armes" qui lui permette de faire respecter l'application des normes du travail à travers le monde.[840] C'est l'assertion sans nuance selon laquelle « l'OIT n'a pas pris une seule décision contraignante de toute son histoire ».[841] Devant ce qui est présenté telle une faiblesse dirimante, les défenseurs de l'Organisation ont l'habitude de rétorquer par la mise en avant de la puissance plus subtile de la persuasion comme méthode capable de remédier à l'inobservation des engagements - un point de vue jusqu'à un certain point étayé par la pratique comme par une certaine doctrine.[842] Ils ont raison de convoquer ainsi le pouvoir de l'opinion publique et la réalité politique et économique de la pression morale, ainsi que la sanction par la juridiction nationale. Le risque d'infraction au droit international n'est en effet certainement pas tenu pour rien par les pouvoirs publics: sans être convaincant partout et toujours, son effet dissuasif n'est pas en doute, réalité bien démontrée en France par l'épisode récent du CPE, qui a fait désigner l'OIT comme un "rempart contre la droite flexibilisatrice".[843] *A contrario*, le plaidoyer formulé par certains milieux en faveur d'un retrait des Etats-Unis de l'OIT renforce également le sentiment d'un degré d'efficacité suffisant pour inquiéter des intérêts peu soucieux de se voir lier par des normes douées d'effet dans le champ national.[844]

Pourtant, les limites de cette utile fonction de "garde-fou" sont trop visibles pour entamer l'image répandue de l'Organisation comme dépourvue de véritables "mâchoires".[845] D'une part, la "mobilisation de la honte" par l'OIT s'avère elle-même sans doute exagérément discrète, si l'on considère par exemple que le site web du BIT ne renseigne même pas sur les violations enregistrées dans les pays par les inspections nationales du travail, statistiques pourtant dans le domaine public. D'autre part, les situations dans lesquelles un Etat persiste dans son manquement à ses obligations au regard du droit international du travail qui lui est applicable trouvent l'institution relativement désarmée pour lui faire entendre raison, sauf cas de violations patentes du régime général des droits de l'homme, associées à un contexte géopolitique favorable.[846] Bien sûr, pareils défauts ne sont pas propres au système de l'OIT et se rencontrent dans l'ensemble du régime onusien des droits de l'homme.

---

[839] Notamment : Samson, K.T. (1979) "Le système de contrôle de l'OIT: l'évolution des dix dernières années", *R.I.T.*, vol. 118, n° 5; Valticos, N. (1979) "L'avenir des normes internationales du travail", *R.I.T.*, vol. 118, n° 6.

[840] Laurence Estival, " Le gendarme mondial du travail n'a pas d'armes"*, Alternatives Economiques*, hors-série n°12, janvier 2013*: L'état de la mondialisation 2013*.

[841] George, S. (2000) *Le rapport Lugano*, Paris : Fayard, p. 319.

[842] Chayes and Handler Chayes (1995).

[843] Le mécanisme de la persuasion a alors été ainsi décrit :"en 2006, lors de l'épreuve de force liée à la tentative de mise en œuvre du CPE par le gouvernement Villepin, l'Humanité indiquait que "*le gouvernement Villepin pourrait, en restaurant le travail de nuit des enfants, se retrouver de nouveau pris en flagrant délit d'infraction au droit international.*" Dans ce conflit, on remarquera que la possibilité de démêlés entre le gouvernement et l'OIT renforçait dans l'esprit de ses partisans, la légitimité de la lutte anti-CPE. C'est dire la force tutélaire de l'OIT et son rôle de garde-fou." Xavier Dupret,"Travail décent et normes OIT. Le cas de la durée du travail", 27 octobre 2010 (www.gresea.be).

[844] Muggeridge, M.C. (2008) "Organized Labor's International Law Project? Transforming Workplace Rights into Human Rights", *Engage*, Vol. 9, Issue 1.

[845] Comme on l'a relevé (Maupain), la métaphore dentaire s'est trouvée fort usitée pour décrire la faiblesse des mécanismes de l'OIT, ainsi : Williams, F. (1993)"Soft Bark and Not Much of a Bite : Examining the Growing Debate Over the Effectiveness and Priorities of the ILO », *Financial Times*, June 12.

[846] Le cas contemporain du Myanmar vient naturellement à l'esprit, comme ceux de l'Afrique du Sud de l'apartheid et de la Pologne de Solidarnosc ; mais ces situations sont loin d'être légion.

Un autre type de critique peut naturellement être porté à l'endroit des méthodes persuasives, qui se confond avec une mise en cause de l'institution comme obsédée par l'idéologie consensuelle et vecteur de compromis dont elle refuse d'admettre l'inanité, préférant diffuser une rhétorique bonasse qui fait fi d'atroces réalités. C'est ainsi que d'aucuns considèrent que

> "In terms familiar to any veteran of joint labor-management schemes, the ILO [...] predicts relief can be achieved by squeezing out conflict and putting everyone on the same team. The ILO has long been used by corrupt despots like Indonesia's Suharto, delivering the dictators an aura of respectability through conference collaborations and hollow "joint statements" on the importance of protecting workers."[847]

Proche du reproche de collaboration de classes, ce type de critique a l'avantage d'alerter sur les limites d'un dialogue social apprivoisé, peu représentatif des conditions réelles d'exercice des droits fondamentaux du travail dans des pays aussi divers que les Etats-Unis et la Chine, également rebelles par exemple à un usage généralisé de la liberté syndicale au sens des normes de l'OIT.[848]

C'est le contexte de la globalisation qui a mis en lumière l'inadaptation de l'Organisation au nouveau paradigme. Succédant au temps des thuriféraires, qui se sont fait plus rares avec les années, la critique intellectuelle récente s'est attachée à cataloguer les défauts de l'OIT, reprenant une série de faiblesses trop familières à ceux-là mêmes qui l'ont servi ou y exercent aujourd'hui. Les principaux motifs de fond retenus ont trait à une incertitude quant aux priorités attachées à sa mission et aux réalités de son mode de gouvernance, entaché de l'accusation de corporatisme fermé, motivée par le rejet résolu de la participation d'éléments de la société civile. [849]

Singapour a en fait laissé l'OIT au bord de la route, victime consentante d'une diplomatie Nord-Sud qu'elle n'a pas su abriter, amputée de la capacité politique de remplir son mandat-même qui la destinait naturellement à répondre à l'impact social de la mondialisation galopante. A compter de 2007, la Conférence va compter un nouveau point à son ordre du jour, dont l'intitulé renseigne sur le défi posé à l'Organisation, puisqu'il s'agit de rien moins que du "renforcement de (sa) capacité d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation". Saisie par le Bureau d'un rapport du même titre, la commission établie à cet effet procède à une discussion générale en cette année 2007, et rend ses conclusions, dont la première est, sans surprise,

> "qu'il y a lieu de reconnaître et de réaffirmer la pertinence renouvelée, dans le contexte de l'intensification de la mondialisation, des objectifs de l'OIT tels qu'ils sont énoncés dans la Constitution et la Déclaration de Philadelphie, complétés par la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 1998, et reflétés dans l'Agenda du travail décent".[850]

---

[847] Mischa Gaus, "Sweatshop-coddling, on Steroids", 12/08/2009 (http://labornotes.org/blogs/2009/12/sweatshop-coddling-steroids).

[848] Human Rights Watch (2000) Workers' Freedom of Association in the United States Under International Human Rights Standards; Compa, L., "Workers' Freedom of Association in the United States, the Gap between Ideals and Practice" in Gross, J.A. (ed.) (2003) *Workers' Rights as Human Rights*, Cornell.

[849] Voir: Vosko, L. (2002); Standing, G. (2008); Baccaro, L. (2012); Blackett, A. (2011). On n'entrera pas ici dans la kyrielle des reproches fondés sur une gestion peu transparente ni toujours conforme à l'idéal du travail décent, qui, sans être justifiables au regard des principes-mêmes de sa mission, demeurent communs à nombre d'entités du système onusien.

[850] C.I.T., 96ème session, CRP 23, *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, 23/71.Voir aussi le Rapport V du

La Conférence se met alors d'accord sur la possibilité d'une nouvelle procédure de rapports, ainsi que sur l'adoption d'une "approche intégrée" des objectifs stratégiques de l'Organisation. Mais c'est sur la question que la phraséologie officielle nomme les "partenariats pour le travail décent" que l'Organisation fait preuve d'un degré nouveau d'ouverture, tempéré par la reconnaissance réitérée de ce que "les méthodes et les objectifs de l'OIT sont plus pertinents que jamais". Deux aspects sont particulièrement retenus. D'abord, la valeur transversale du travail décent au sein du système onusien dans son entier[851], validée comme telle par l'ECOSOC dans sa Déclaration ministérielle de juillet 2006. Ensuite, l'avertissement, sibyllin plutôt qu'explicité, selon lequel l'application du critère de "l'identité tripartite" doit prévaloir dans le contexte des processus de réforme des Nations Unies comme dans le choix des partenariats au sein du système.

Les jugements sévères ne sont pas rares. Déjà l'on écrivait en 1934 que

> « the Organization began with the purpose of eliminating labor from international competition among the leading states of the world, but it has had little effect upon international competition »[852],

mais, peu avant Seattle, le sentiment des activistes était que

> "in the face of the global sweatshop economy, it is fair to say that the ILO has been relegated to an insignificant role".[853]

Un sentiment répandu est que

> "decades have proved that the ILO and other UN bodies have little to no ability to enforce international treaties or to serve the critically needed task of providing global governance on labor, environmental or human rights issues".[854]

Obsolète pour certains, objectivement déclinante pour beaucoup[855], le bilan de l'OIT face à la mondialisation est dit clairement insuffisant, dans la mesure où

> "the extent to which the formal ILO approach is directly relevant to the promotion of political and socio-economic justice appears limited… It appears that the formal ILO is extremely limited in terms of promoting socio-economic justice." [856]

Deux exemples viennent illustrer la critique, étayée par l'inefficacité qu'ils démontrent. Le premier a trait à l'insécurité montante:

Bureau sur le même point à l'ordre du jour.

[851] De façon typique, les conclusions parlent d'un objectif transversal "du système des Nations Unies et d'autres institutions multilatérales", sans se référer spécifiquement aux institutions de Bretton Woods, comme c'est l'habitude dans pareils documents.

[852] Wilson, F.G., *Labor in the League System*, p. 329.

[853] Bissell, T., "Where is Labor's Strength? A Statement on the ILO and the WTO", Campaign for Labor Rights, November 23, 1999 (www.summersaults.com). Aussi: "Lori's War", *Foreign Policy*, Spring 2000, Interview de L. Wallach de l'ONG Public Citizen (p. 39): "… the ILO, which right now is toothless and useless".

[854] Athreya, B., ILRF, "From ILO to WTO: The Need for a Social Clause", Campaign for Labor Rights, November 23, 1999 (www.summersaults.com).

[855] Falk, p. 183: "Some agencies declined in prestige due to changes in the social structure, such as the ILO"; Rodgers, G. (2011).

[856] Smith, A. and Horton, C. (2002) "A Southern View on the ILO's Effectiveness", *Global Social Policy* 2 (5).

" Although the ILO's efforts to establish international conventions to promote a "rights-based" agenda for labor can be helpful, they are ineffectual in the face of high unemployment. They are also far from sufficient to advance the cause of the billions of workers who are unemployed or facing increasing insecurity due to precarious employment, stagnating wages, and declining benefits. The prospects for increasing employment, and even wages, in the near future will depend, in large part, on the macroeconomic policies pursued by governments – especially those of the largest economies. These have been going in the wrong direction, and the ILO needs to confront these policy failures head-on."[857]

Un second exemple, révélateur des non-dits de l'approche idéologique de l'OIT aux problèmes du travail, a trait à la question du travail forcé :

"[T]he ILO's struggle against forced labour doesn't go far enough. By abstracting 'forced labour' from capitalism, it de-politicises all labour exploitation. This is the opposite of what is needed [...] the impact of the ILO action on the ground is quite limited if felt at all. Maybe it would be naïve to expect a UN organisation to be anything but fairly toothless. For the ILO, though, there is more to it. The ILO approaches forced labour as if it were completely separate from the economy and society at large, something that can be dealt with in isolation from wider issues. It acts as if such conditions emerge from processes somehow different from the more general processes that create low pay, long hours, arbitrary employment conditions, as well as silence the voices of labour and labour organisations. It makes no connection between forced labour today and processes of neoliberal capitalism or the absence of pro-labour governments [...] The ILO justifies its approach in a manner that would be approved by the ghost of Adam Smith: forced labour is exploitation of labour but normal labour relations are not exploitative. Forced labour is when market mechanisms do not work, when labour is not sold at its value but force is employed. Unfortunately, forced labour cannot be eradicated by following this logic. In many sectors, as well as in many countries, forced labour is a fairly natural part of labour relations."[858]

Présentant son programme lors de l'élection de 2012, le candidat français à la direction du BIT s'exclamait :

"Reconnaissons-le, (l'OIT) n'a pas bien réussi à faire accepter une prise en compte suffisante de la dimension sociale de la mondialisation et, malgré des avancées, le BIT a des difficultés à s'insérer dans la future gouvernance mondiale".[859]

Bien des dossiers montrent les limites de l'efficacité de l'OIT. Ainsi l'exemple français de 2016 met-il en lumière l'impossibilité pour l'Organisation de faire entendre sa voix dans le débat sur la "loi travail": aucune proposition alternative n'est offerte par une OIT brillant par son silence, alors que le projet de loi de la ministre du Travail est présenté comme " une réponse à des blocages à l'emploi bien français relevés aussi bien par l'OCDE que par la Commission européenne ou le FMI." Dans les medias, "les organisations internationales" et les recommandations de leurs experts sur le marché du travail se résument aux trois susmentionnées, l'OIT ne figure pas dans leur nombre...[860] On ne saurait donc s'étonner de l'opinion selon lquelle

[857] "New ILO Leadership Could Push For Better Economic Policies" (www.cepr.net).
[858] Lerche, J., "ILO campaigns: missing the wood for the trees?", 9 March 2015 (https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/jens-lerche/ilo-campaigns-missing-wood-for-trees).
[859] de Robien, in (2010) Colloque "La France et l'OIT: 90 ans d'histoire commune", p. 53.
860 Ainsi : "Loi El Khomri : pourquoi faciliter les licenciements peut favoriser l'emploi. Très contesté, le projet de réforme du Code du travail suit toutes les recommandations des organisations internationales depuis des années. Explications", Marc Vignaud, *Le Point.fr*, 03/03/2016 (http://www.lepoint.fr/economie/loi-el-khomri-pourquoi-faciliter-les-licenciements-peut-favoriser-l-emploi-03-03-2016-).

> "l'impact de l'action de l'OIT est mis en doute par la révélation récurrente de situations en extrême contradiction avec les engagements souscrits par ses Etats membres: leur dénonciation par les organes de l'Organisation n'équivalant donc pas à un quelconque mécanisme de persuasion par la honte (*shame persuasion*) - qui constitue par contre l'apanage des ONG compétentes. L'impunité des transgresseurs trahit la faiblesse du régime des normes internationales du travail, ce quel que soit le niveau économique des pays et les continents. [...] L'impression retirée est que le mandat de l'OIT, *faute d'être exercé de façon convaincante à l'échelon intergouvernemental*, est en fait assumé par un assemblage d'acteurs non-étatiques plus ou moins alliés dans cette tâche."[861]

En 2011, l'agence d'aide au développement britannique interrompait son financement aux activités de l'OIT, jugée inefficace, opaque et représentant "poor value for money", du fait notamment que le tripartisme expliquait sa faiblesse et celle de sa contribution à la réduction de la pauvreté. Le BIT, secondé par la centrale syndicale du Royaume-Uni[862], n'aura pas de peine à réfuter l'argumentaire du DFID [863], qui reprendra bientôt sa collaboration avec l'OIT, notamment par le financement d'un programme sur la traite des êtres humains.[864]

La campagne de 2012 pour l'élection d'un nouveau Directeur général a suscité un certain nombre de prises de position soulignant la pertinence et l'importance de l'Organisation dans un contexte demandeur de stratégies économiques alternatives. Des voix se sont élevées à cette occasion, tant chez les gouvernements que dans la société civile, pour faire valoir la validité incontournable de son mandat pour équilibrer une mondialisation en passe de rimer avec une injustice sociale généralisée. Ainsi le Gouvernement français se déclarait-il persuadé que, sous la conduite de son candidat, "le BIT renforcerait la place éminente qui doit être la sienne au sein du système multilatéral en vue de former un véritable « pilier social » de la mondialisation."[865] Du point de vue de la France, l'Organisation, "forte de son tripartisme [...] doit continuer de jouer un rôle central dans la gouvernance mondiale".[866] Des partisans du candidat de Malaisie ont quant à eux jugé l'OIT "uniquely positioned among the multilateral organisations to play an extremely important role in forging a global consensus" sur des stratégies nouvelles, particulièrement du fait que sa structure tripartite l'autorisait "to become not just a forum for discussions on such matters but a platform for proposing and promoting strategies of economic justice that are both productive and socially acceptable".[867] En fait, les antécédents du candidat asiatique pouvaient faire penser qu'il serait seul à savoir insuffler l'orientation intellectuelle nécessaire à une rupture salutaire de l'institution avec des pratiques

---

[861] "Des salaires de misère dans l'industrie du vêtement de l'Europe de l'Est et en Turquie" (http://www.clesdusocial.com, 23 août 2014), à propos du rapport de Clean Clothes Campaign (2014) *Stitched Up: Poverty Wages for Garment Workers in Eastern Europe and Turkey* (http://www.cleanclothes.org/livingwage/stitched-up). http://www.euractiv.fr/sections/europe-sociale-emploi/les-travailleurs-du-textile-sont-moins-payes-en-europe-de-lest-quen?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=7316).

[862] "TUC response to DFID cut to ILO funding", 9 May 2011 (https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/tuc-response-dfid-cut-ilo-funding).

[863] *ILO Response to the UK-DFID Multilateral Aid Review Report*, March 2011 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/264866/ILO-response.pdf.pdf).

[864] DFID-ILO "Work in Freedom" programme 2013-2018 (www.ilo.org/global/topics/forced-labour/projects/WCMS_346747/lang--fr/index.htm).

[865] "Élection du Directeur général du Bureau international du Travail – Communiqué conjoint de Laurent Fabius et de Michel Sapin" (22 mai 2012).

[866] Communiqué des ministres Juppé (Affaires étrangères) et Bertrand (Travail), *L'Express,* 7/12/2011. Voir, en général : http://www.robien-nouvel-elan-oit.fr/.

[867] *Guardian*, "Poverty matters Blog", Jayati Ghosh, 18 May 2012.

et des mots d'ordre périmés et déphasés d'avec les réalités contemporaines.[868] Il reste à voir si le titulaire finalement élu qui, ex-syndicaliste du sérail de l'Organisation, participe d'un passé jugé désuet, saura faire démentir la prédiction avancée par ses adversaires d'une irrémédiable sclérose pour l'OIT au cas de sa nomination.

Jusqu'ici, il faut bien admettre que l'OIT a failli à véritablement influencer, *a fortiori* à déterminer, les termes du débat politique, c'est-à-dire à en reconfigurer les enjeux, tant en Europe-même que dans le reste du monde. Signe de la prévalence de leur composante économique et financière, l'indifférence des instances européennes, démontrée par le contenu des politiques imposées par la "troïka" aux pays endettés, envers les préconisations émanant de l'OIT est flagrante, au-delà de leurs positions rhétoriques sur la validité de l'option du "travail décent". Certes, la dénonciation de la montée vertigineuse tant du chômage que des inégalités a été récemment effectuée dans ses enceintes, comme dans beaucoup d'autres, mais les engagements du Pacte mondial sur l'emploi n'ont pas permis de recentrer l'action politique aux niveaux national et international. A elle seule, la vieille organisation, elle-même en proie à la division, s'avère dépourvue du poids nécessaire pour altérer la donne actuelle de la mondialisation, justifiant les interrogations sur sa capacité à œuvrer utilement pour remplir son mandat dans ce contexte. Plus que jamais, le problème des alliances est donc posé à son endroit, celui de sa pérennité restant ouvert à l'horizon.

Défaut de l'Organisation, l'absence de dispositif de sanctions en est aussi la marque et l'on n'oubliera pas que la thématique de la clause sociale trouve son origine dans le constat de l'inefficacité du droit international du travail. L'OIT souffre de la comparaison avec l'OMC et son Organe de règlement des différends : on fait la remarque en 2001 que

> "[D]rawing on WTO practice, commentators increasingly portray WTO-like trade sanctions as a sine qua non for an effective international organization"[869]

au point d'inférer même que le prestige du mécanisme de l'OMC aurait

> "an unhealthy effect on other international organizations, which are made to feel less important than the WTO because they have not been granted the power to impose sanctions".[870]

Certes, alors même qu'elle est récusée[871], l'autosatisfaction institutionnelle n'est jamais loin, à preuve l'assertion du nouveau Directeur selon laquelle "en 94 ans d'existence, l'OIT a sans cesse fait preuve d'une grande créativité et d'une remarquable capacité d'adaptation. Toujours vigilante, elle n'a pas manqué de rappeler, lorsque le cours des événements l'exigeait, que le progrès social ne pouvait être négligé".[872] Qu'elle ait aujourd'hui une conscience accrue de la nécessité d'accélérer le pas dans ce qu'elle présente comme processus continu d'adaptation semble en tout cas démontré par une reconnaissance bienvenue des critiques portant

---

[868] Prashad, V., "Labour needs a fresh leader", *The Hindu*, May 11, 2012; dans le même sens: Weisbrot , M., "A new role for the ILO in the world economy", *guardian.co.uk*, 22 May 2012.
[869] Charnowitz, S. (2001) "Rethinking WTO Trade Sanctions", *AJIL*, Vol. 95:792, p. 817.
[870] *Ibid*., p. 832.
[871] " Nier nos réussites aurait un effet tout aussi préjudiciable sur notre détermination et notre capacité à aller de l'avant que de céder à l'autosatisfaction" : BIT (2013) *Vers le centenaire de l'OIT*, par. 8.
[872] BIT (2013) *Vers le centenaire de l'OIT, Réalités, renouveau et engagement tripartite*, Rapport du Directeur général, C.I.T. 102ème session, par. 4.

" sur des aspects fondamentaux de l'OIT, par exemple son corpus de normes internationales du travail et le système mis en place pour en contrôler l'application, la légitimité véritable de ses structures de représentation tripartite et, enfin, sa capacité de faire la différence par les solutions qu'elle apporte à certains des grands problèmes du monde du travail."[873]

En même temps, le fait de figurer comme temple du tripartisme la met dans une situation incertaine, et ce à un double titre. D'une part, la doctrine tripartite a depuis toujours peine à se démarquer du reproche de corporatisme, dont on sait depuis la critique de Myrdal combien il pèse sur la légitimité de l'Organisation, entachée dès longtemps d'un universalisme de façade tant les pays du Sud sont restés loin jusqu'à ce jour d'incarner la vision tripartite d'organisations professionnelles représentatives de la totalité du monde du travail.[874] D'autre part, une composante au moins du modèle-maison, d'ailleurs rejointe par un nombre variable de gouvernements des pays émergents ou en développement, adhère à des conceptions nettement plus proches de celles du pôle financier que de celles du BIT lui-même: épousant les analyses de l'OIE, le groupe des employeurs de l'OIT légitime la dérégulation du marché du travail et la réduction des dépenses sociales par l'objectif de la création d'emploi.[875] Les positions syndicales étant à son exact opposé, la formule tripartite, quand elle ne débouche pas sur une absence d'accord, livre des consensus trop généraux dans leurs termes pour n'être pas qualifiés de superficiels et finalement inefficaces. Dans ces conditions, attachée comme elle l'est à un modèle obsessionnel, l'OIT navigue constamment entre deux écueils: la perception de promouvoir un syndicalisme ennemi de l'économie - fréquentes sont les confusions entre sa mission et celle du syndicalisme international, favorisées à dessein par les milieux qui y sont hostiles-, et celle de son incapacité à réconcilier des vues opposées, et donc à mettre en oeuvre sa doctrine fondatrice.

Selon son actuel directeur, l'Organisation "a acquis une position de premier plan à la faveur de l'évolution du système multilatéral", puisque, "durant le mandat de (son) prédécesseur, le travail décent est devenu un objectif commun de la communauté internationale pour le XXIème siècle ".[876] Certes compréhensible et attendue de la part d'une telle source, l'affirmation a l'inconvénient de pécher par excès de nominalisme - un défaut répandu dans le milieu de l'OI, et peut-être intrinsèque à celui-ci alors même qu'une cure de réalisme pourrait y remédier. Qu'elle soit cynique ou innocente, la confusion entre un consensus verbal sur des généralités et la prise d'engagements concrets procédant d'un accord de fond sur une ligne politique claire est porteuse d'illusions, avec leur cortège de mises en cause de la légitimité des parties prenantes au processus - soit les OI elles-mêmes, les gouvernements et, dans le cas de l'OIT, les organisations professionnelles de ses pays membres également. Comme on l'a vu, le degré d'adhésion à l'opérationnalisation du "travail décent" diffère à l'intérieur-même de son promoteur originel, l'OIT, sans parler du fait que le pôle finance-commerce persiste à s'en distancer après trente ans d'efforts pour favoriser des rapprochements autres que sporadiques et limités, voire cosmétiques. Au-delà de la réaffirmation évidemment indispensable des "buts et objectifs" d'une institution, l'école de la réalité impose de conserver comme seul test du succès la mise en place efficace de formules capable de garantir le respect des droits et principes concernés. De ce point de vue, qu'elle qu'en soit la vertu dans le champ diplomatique, la succession de consensus déclaratoires doit déboucher sur des mesures politiques concrètes, faute d'être perçue comme l'aveu d'une impuissance qu'elle aurait visé à cacher. A cet égard, on sait assez que la construction de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail a eu pour moteur

[873] BIT (2013) *Vers le centenaire de l'OIT*, par. 17.
[874] Baccaro (2012) p. 219.
[875] Ibid., p. 212.
[876] BIT (2013) *Vers le centenaire de l'OIT*, par. 5.

l'impasse quant à une formule de sanction adaptée au contexte neuf de la mondialisation, la clause sociale - épisode dont il est aisé de tirer la conclusion que le mode déclaratoire constitue bien un pis-aller.

Pour ne pas ressembler à un culte rendu à un dieu sourd, en forme d'alibi, l'invocation de la Déclaration de Philadelphie doit susciter des négociations aboutissant à des engagements d'une précision supérieure à celle qui caractérise la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, instrument dont l'utilité a prêté à débat. Le catalogue des propositions de la Commission mondiale est ici pertinent, même si celles-ci ont été critiquées en leur temps pour leur relative timidité.[877]

De forts arguments militent en tout cas pour relever la pertinence de l'existence de l'OIT dans le contexte économique contemporain, du type de ceux avancés par une ONG lors du 90ème anniversaire de l'organisation en 2009 :

> "en dépit de la force d'inertie des gouvernements quand il s'agit de soutenir une législation internationale et d'un budget particulièrement limité, l'OIT reste une des institutions des Nations Unies dont l'efficacité est la moins contestée. De ce fait, elle dérange encore tous les tenants de la loi du libre marché qui considèrent le droit international du travail comme une entrave et souhaitent sa privatisation [...] ceux qui aspirent à une autre mondialisation doivent faire pression sur leurs gouvernements pour qu'ils signent les Conventions de l'OIT et les appliquent. Il faut aider la plus vieille des institutions des Nations Unies à retrouver la place prépondérante qui a été la sienne. Sa longue et riche expérience est indispensable [...] Les principes énoncés dans sa Constitution sont plus que jamais d'actualité, notamment le premier d'entre eux: «Le travail n'est pas une marchandise». Les normes qu'elle a établies sont le fruit des luttes des peuples pour une société plus juste: elles doivent être considérées comme un bien public mondial à conserver et à promouvoir."[878]

Au seuil du deuxième millénaire, l'organisation compte donc un certain nombre de défenseurs:

> "The ILO today is widely regarded as *an admirable institution with at least the potential to accommodate and even humanise the economic forces of 'globalisation'*. Its clear commitment to both the exercise of human rights in the workplace and the objective of full employment based on the concept of 'decent work for all' has given the ILO a renewed credibility in current debates about global governance. The *organisation's core values are as relevant now as they were in 1919*. They reflect a universal belief that freedom of expression and association at work are vital - even integral - to the advancement of material progress. It also believes that labour cannot be treated simply as a commodity in the market place. In its principled rejection of child and indentured labour, the need for an end to race and gender discrimination at work and the right of workers to join trade unions or other bodies free from state or employer control, the ILO lays down *a set of ethical standards for the workplace*."[879]

Malgré ses défauts et quelques malheureuses dérives, l'institution est perçue comme irremplaçable :

---

[877] " (…) the proposals remain rather cautious (…) One cannot speak of revolutionary demands, and the crucial issue of global power relations (e.g. the dominant position of the USA or G8 group) is mostly left aside": Kosonen, P. (2007) "Reports on Globalization, The Global Social Dimension vs National Competitiveness", *Global Social Policy*, vol. 7(2), 232-3; "the Big Vision is missing" (Bullard, 2004).

[878] *L'OIT*, p. 15 (http://local.attac.org/rhone/IMG/pdf/21-04-09_OIT.pdf).

[879] Taylor, R. (2002) "A useful go-between? The key role of the ILO in global governance", *New Economy.*

> "Do we still need it? Oh, yes. The ILO is the only place for making working people's voices heard internationally. As a political and norm-setting organisation, its achievements are beyond question. No other international organisation has workers' organisations *and* trade unions seated at the table *with* national governments – not just as experts but as decision-makers. This is both a great opportunity and a major responsibility. That said, if the ILO wants to continue to wield political influence, it has to be true to its fundamental principles and prove its integrity. I say, 'ILO: Right on, right now!'[880]

Le Groupe des travailleurs juge en 2008 "manifeste que, depuis quelques années, la réputation internationale de l'Organisation s'est affermie et que le tripartisme figure désormais parmi les principes largement admis".[881] Un point de vue nuancé cependant par un acteur syndical respecté de l'Organisation estimant un peu plus tard que,

> "si le BIT, par son rayonnement mondial, a bénéficié d'une forme de prestige international [...], ce n'est plus le cas aujourd'hui [...] le BIT dans son ensemble s'affaiblit, perd de son influence".[882]

Néanmoins, pour un autre représentant de la délégation des travailleurs au Conseil d'administration du BIT, l'OIT reste un « outil précieux pour faire avancer les droits des salariés », à qui il faut « redonner sur la scène des négociations internationales le poids que nécessite sa finalité »[883] : aussi bien faut-il, « plutôt que de dénaturer ou affaiblir l'institution, … travailler à son renforcement et à son redéploiement pour son deuxième siècle ».[884]

C'est le sens des options du groupe, qui revendique fin 2012 pour l'OIT la présentation d'une " *alternative* à l'idéologie économique dominante prônée par les institutions financières internationales, l'OCDE, la Commission européenne, l'OMC et autres", au moyen d'une priorité accordée "à la recherche macroéconomique de qualité [qui] devra se baser sur les valeurs fondamentales de l'OIT et le concept du travail décent et *contribuer à la promotion de ces politiques alternatives*, notamment au travers des conseils à niveau de pays et du plaidoyer dans le cadre des différents forums internationaux (G20, IFI, ONU)."[885] En même temps, et sans trop de souci pour la compatibilité de sa double position, le groupe affiche sa volonté de prôner "une cohérence accrue dans le traitement donné aux principes et droits fondamentaux au travail par les États membres et les organisations du système multilatéral."[886]

4. Conclusion

Le tableau final qu'on dressera de l'OIT est aujourd'hui tout en demi-teintes. En effet, elle reste indéniablement prisonnière, en dépit de tentatives peu concluantes pour l'amodier, de son modèle d'origine, de sorte qu'on a pu dire qu'elle est

---

[880] Lukas Hochscheidt**, "**I'm not lovin' it! The International Labour Organization is working with McDonald's to promote youth employment. That's a bad idea**",** 19.02.2019 **(**https://www.ips-journal.eu/index.php?id=344&L=0&tx_news_pi1%5Bnews%5D=3267&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=a73823c5501f7d49b0e3614d9236ee4c).

[881] Procès-verbaux de la 303ème session du Conseil d'administration (nov. 2008), GB.303/PV, par. 11.

[882] Blondel, M. (2015) *Rebelle. Itinéraire d'un militant*, Paris: Cherche-midi, p. 213.

[883] Thibault, B. (2016) p. 47.

[884] *Ibid*., p. 35.

[885] *Priorités du Groupe des Travailleurs de l'OIT* (décembre 2012) (http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/wgprioritiesfr.pdf), par. 29.

[886] *Ibid., Priorités...,* par. 13.

> "a testament to the past century of labourism trying to protect employees in the standard employment relationship. Like it or not, in the early twenty-first century, labour *is* a commodity. And the ILO cannot do much about it".[887]

De surcroît, alors que ses méthodes n'ont pas fondamentalement évoluées, elle est interdite d'activisme par sa nature-même d'organisation hybride : intergouvernementale, elle est tributaire de la logique qui gouverne les organisations classiques, tandis que ses composantes non-gouvernementales partagent peu de conceptions, à l'exception de celle qui valorise le dialogue social. A certains égards, il semble même que les oppositions de fond se radicalisent, entre une composante employeurs inspirée par un modèle défavorable aux valeurs de l'OIT et un syndicalisme que l'exacerbation de la crise économique contemporaine rend à bon droit de plus en plus revendicatif et moins tolérant de la dégradation de la condition des salariés en conséquence des excès du capitalisme financier.[888] Quant aux conditions de l'activité normative, elles se sont faites problématiques, tant en ce qui concerne la création de normes que leur contrôle, au point que des familiers de l'institution ont manifesté leur préoccupation devant son insuffisante capacité dans son domaine le plus naturel et spécifique, celui des normes internationales du travail. Ainsi a-t-on jugé que l'Organisation

> " is not leading the intellectual and conceptual debate on the future of labour standards. Nor is it providing sufficient innovative ideas to ensure that labour standards fulfill their purpose. Maintaining the existing supervisory machinery is important, but not enough."[889]

Par ailleurs, les moyens à la disposition de l'Organisation demeurent pathétiquement en deçà des tâches qui lui incombent de par son mandat comme de celles qui lui sont confiées en pratique par ses membres dans le propos d'oeuvrer à une mondialisation "juste". Ponctuellement, son expertise technique dans les domaines de sa spécialité trouve certes à s'exercer, mais insuffisamment pour pouvoir faire l'économie de collaborations au sein ou en dehors du système onusien. La question de l'efficacité de son insertion dans ce dernier est donc aujourd'hui posée avec une acuité nouvelle, comme le suggère un diagnostic d'ensemble bien négatif :

> "the ILO has failed to give much substance to its goal of bringing a "social dimension" to globalisation, despite the various attempts it has undertaken since the 1990s".[890]

Pour expliquer l'échec, il suffit sans doute de se souvenir que,

---

[887] Standing, G. (2008) p. 382.

[888] Ainsi la diffusion du modèle juridique anti-syndical des Etats-Unis est-elle redoutée par le syndicalisme international, qui a - bien tardivement sans doute - entrepris de dénoncer l'agenda de l'OIE à cet égard, guidé par le lobby des employeurs américains, lui-même guidé par les intérêts des entreprises multinationales"Employers appear to be motivated by the desire to deflect moves in recent years by human rights organisations, labour rights advocates, socially responsible investors and other forces of civil society to hold employers to account for violating international labour standards. U.S. corporations and foreign multinational companies with operations in the United States have come under particular criticism for launching aggressive campaigns against workers' organising efforts, taking advantage of weak U.S. labour laws that allow such campaigns in violation of international standards." ITUC (2013) *Free Speech and Freedom of Association: Finding the Balance, A Position Paper of the ITUC*, June, 11.

[889] Hoffer, F. (2011) "Decent Work 2.0", Nov. 14 (http://column.global-labour university.org/2011/01/decent-work-20.html). Dans le même sens: Standing (2008), Servais (2012).

[890] Platzer, H.-W. and Rüb, S. (2014) *International Framework Agreements, An Instrument for Enforcing Social Human Rights?*, FES, p. 4.

> "Institution la plus aboutie sur l'universalisation des droits sociaux dont témoigne son travail normatif, l'OIT est confrontée à un manque de moyens coercitifs et à la réticence des États à mettre en place un tel socle."[891]

Une posture politique activiste serait requise dans bien des domaines où le néolibéralisme ne fait pas bon ménage avec les impératifs du travail décent, au-delà d'accommodements trop vagues pour en assurer le respect concret. Mais le travail décent offre-t-il lui-même de véritables prescriptions ?

> "It is time for organisations like the ILO to stand up and fight, before we all become serfs. Sadly, politicians and the entrenched interests they represent only want to hear the voices that agree with them. If the ILO takes off in a different direction, no-one in power will listen to what it has to say and it has no status to insist anyone listens [...] The ILO doesn't need to be progressive, intelligent, proactive, creative, ph balanced or carbon neutral quite so much as it needs to be independent and oppositional. Until that happens it's just a boil on the social democratic rump of world capitalism."[892]

Mais l'ambivalence actuelle de l'Organisation fait mal augurer de la possibilité de la voir adopter une attitude très combative. Son mode de gouvernance le lui interdit, dans la mesure où sa composante employeurs demeure vent debout contre la mise en cause de réformes néolibérales au Sud et plaide et s'active pour leur adoption au Nord, tandis que, pour sa part, le monde syndical s'obstine à laisser verrouillée la porte aux mouvements de la société civile. En fait, l'OIT est aujourd'hui divisée comme jamais, entre le message des employeurs silencieux sur le droit au travail décent et hostile à la régulation, au nom de l'emploi, et celui des syndicats et des avocats des droits humains, qui mettent ces droits et les obligations des gouvernements au cœur du développement durable.[893] La contradiction ne peut que l'affecter, en ce qu'elle affaiblit son engagement à défendre ses valeurs confrontées à l'agenda néolibéral – une situation renouant avec celle de ses origines, si l'on admet que,

> « Dès sa création, l'OIT s'est enferrée dans une contradiction fondamentale entre la promesse de justice sociale et de démarchandisation du travail qu'elle formule et incarne et son rôle d'agence sociale de la mondialisation économique. »[894]

Ces considérations n'ont en tout cas pas entamé la conviction de l'Organisation d'être investie d'un mandat approprié ni sa détermination institutionnelle à chercher le succès. Succèdant aux jugements idéologiques négatifs de l'agence gouvernementale britannique, l'évaluation institutionnelle faite en 2016 par le réseau des dix-huit principaux donateurs (MOPAN) n'a-t-il pas jugé l'OIT comme

> « une organisation très pertinente qui est en amélioration continue (qui) fait preuve d'une très bonne compréhension des défis du monde du travail d'aujourd'hui et est sans doute encore plus pertinente aujourd'hui que lorsqu'elle a été créée en 1919. En plus de continuer à exécuter son mandat dans le domaine des normes internationales du travail, l'OIT a contribué à renforcer sa capacité à influencer l'agenda politique international ».[895]

---

[891] Centre d'analyse stratégique (2012) *Droit du travail et protection des travailleurs dans les pays émergents*, La note d'analyse, N° 301.

[892] Mark Weisbrot, *The Guardian Unlimited*, May 22, 2012 (http://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2012/may/22/new-role-ilo-world-economy).

[893] Frey, D. (2017) pp. 1172-74.

[894] Kott, S. (2019) « L'OIT : la justice sociale dans un monde global ? Une histoire en tension", *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, Vol. 11.

[895] (http://www.mopanonline.org/assessments/ilo2015-16/Mopan%20ILO%20ES%20fr.pdf)

La célébration du Centenaire, accompagnée de l'implication dans le programme onusien 2030, donneront-elles à ses mandants l'impulsion indispensable à une montée en puissance bien nécessaire en face de l'omnipotence de la Banque ? La Conférence internationale du Travail avait réaffirmé en 2016 que les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent – emploi, protection sociale, dialogue social, et principes et droits fondamentaux au travail – continuaient d'être l'expression contemporaine du mandat de l'OIT en matière de justice sociale.[896] Un plan stratégique a ensuite été adopté, destiné à guider « l'action visant à façonner une «OIT 2021» qui aura considérablement accru son influence en tant qu'acteur et défenseur de la justice sociale. » La vision « OIT 2021 » fait explicitement référence au Préambule de la Constitution de 1919 comme un texte resté « entièrement d'actualité », et pose qu'il « incombe à l'OIT de réaffirmer avec confiance et conviction ses valeurs et principes fondamentaux et leur rôle dans l'instauration d'une société juste et stable, et d'indiquer les moyens d'apporter ces améliorations. »[897]

Cependant, même s'il demeure vrai que l'OIT compte parmi les institutions « who establish agendas that conflict with dominant thinking, including the neoliberal discourses of more powerful agencies such as the IMF and the WTO »[898], il est heureux qu'elle dispose de partenaires venus d'autres horizons pour aider à maintenir le cap du développement social au sein du système.

Conclusion - Le pôle social : fiction ou réalité ?

L'existence objective d'un pôle social au sein du système n'est pas en doute. Elle avait bien sûr été tôt repérée.[899] L'ensemble des institutions brièvement passées en revue ci-dessus, de par leur mandat et son exécution, contribuent à analyser la problématique sociale sur le triple plan international, régional et national, et à offrir des recommandations de politiques en ces matières aux gouvernements, seuls souverains du système multilatéral et ses destinataires. On s'attardera ici sur leurs positions respectives, sans oublier que les Etats ont le plus généralement la fâcheuse habitude de les envisager, non dans leur ensemble et comme un système, mais de la manière compartementalisée qui a suscité tant de réserves de la part des observateurs dans les dernières décennies.

Si l'OIT est certes à même de revendiquer une position historique au coeur du pôle social, c'est dans la seule hypothèse d'une modernisation réussie et d'un renforcement de ses

[896] *Résolution concernant la manière de faire progresser la justice sociale par le travail décent.*

[897] *Le plan stratégique de l'OIT pour 2018-2021* (GB.328/PFA/1) (*https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_531675.pdf)* par. 34, 36.

[898] Di Ruggiero *et al.* (2014) p. 8.

[899] Hadsel, F. L. (1947) "Human Welfare Specialized Agencies of U.N.: Labor, Food, Education, Health, and Refugees", *Foreign policy reports*, New York, Vol. 23,1947/48.

moyens d'action qu'elle pourrait figurer comme atout dans la formation d'un pôle social multilatéral, plutôt que comme boulet. En attendant, le constat que "l'OIT a une opportunité historique de jouer un plus grand rôle, mais elle a beaucoup de mal à le faire" reste actuel.[900]

Les autres grandes agences du système - FAO, OMS et UNESCO - participent toutes d'une claire orientation sociale, également affectée par le processus contemporain du "mainstreaming" et donc soucieuses d'un ancrage juridique convaincant.

Quant aux fonds et programmes, on verra qu'ils ont tous progressivement rallié, à la faveur du mouvement de "mainstreaming" des droits humains dans le système, une approche fondée sur les exigences du "développement humain", qui les a transformées en quelques deux décennies d'organismes techniques très spécialisés en avocats d'une dimension sociale activement poursuivie au sein du système. Cette évolution leur a servi à renforcer leur sentiment d'identité, indispensable de leur point de vue pour susciter l'intérêt des donateurs, mais les a également rapprochés des objectifs généraux du système dans le domaine social. Par ailleurs, les échanges d'ordre technique entre les agences et, par exemple, le PNUD et l'UNICEF sont traditionnellement légion, Ainsi le BIT a-t-il pu détacher un temps l'un de ses meilleurs économistes à l'UNICEF, et a-t-il maintenant une riche histoire de consultations avec le PNUD dans le cadre de la préparation des Rapports sur le développement humain – tous deux paratageant une vision du travail comme "more than a source of income, providing people with human dignity, participation and economic security".[901] Les synergies résultant de cette multiplicité d'interactions sont donc bien réelles.

Enfin, les organes dédiés aux droits de l'homme figurent très certainement comme les meilleurs alliés, sur le plan juridique, des agences spécialisées dans le domaine social. Par leurs interprétations des Pactes, les commentaires et rapports des organes des droits de l'homme contribuent à établir un vocabulaire et une géométrie multilatéraux éminemment favorables à la mise en oeuvre des mandats des agences sociales du système, démontrant par là l'efficacité de l'appareil normatif onusien.

On verra par ailleurs que l'activité du Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies pour la coordination (CCS) et de son ancêtre, le CAC, si elle n'est pas exempte de critiques pour sa relative timidité, ne saurait cependant être sous-estimée à l'heure d'évaluer les potentialités d'émergence d'un pôle social unifié. Quelques exemples militent pour estimer que ce lieu d'échanges a favorisé une collaboration plus étroite entre les agences sociales. Ainsi de l'Initiative pour un socle de protection sociale, envisagée plus avant.

Ce pôle social, objectivement constitué, fait-il pourtant montre d'unité ? La dernière décennie en a-t-elle accentué la cohésion à travers une prise de conscience accrue par ses propres constituants de l'identité des intérêts en jeu ? La question revient à repérer l'existence, ou non, d'alliances entre les composantes du pôle.

Sur le plan du discours, l'intégration par l'ECOSOC des options de l'OIT constitue certainement une illustration remarquable de leurs possibilités. Facilitée par l'expérience antérieure de son Directeur général, elle a permis de relayer au centre du système des consensus formés au sein de l'agence spécialisée, selon un schéma qu'on peut dire idéal : les

900 Raymond Torres, directeur de l'IIES, in : "OIT : la bataille mondiale du social", *Le Monde*, 25.05.2012.

901 "HDRO-ILO Consultations on Inequalities research and indicators, ILO Headquarters", Press release,1 April 2019.

productions du multilatéralisme fonctionnel viennent ici habiter le système dans son entier et, par capillarité institutionnelle, la chaîne des organes compétents est efficacement convoquée pour guider les prescriptions de politique à l'échelle de ce dernier.

Mais si l'on envisage le niveau dit « opérationnel », celui de la réalisation dans les faits des options ainsi avalisées, on ne peut se dissimuler l'écart existant entre les capacités des unes et des autres parmi les entités concernées à mettre ces dernières en oeuvre. Ainsi peut-on évoquer la disparité des moyens entre l'UNICEF et le BIT sur un thème tel que la protection sociale. Alors que le premier dispose dans chaque pays d'un expert en la matière, le second n'a de tels experts qu'au niveau des régions, soit en bien moindre nombre, un fait qui suggère que l'OIT, "parce que ses moyens sont limités, est en train d'être contournée par l'UNICEF, ce qui pose un certain problème à moyen terme en tout cas pour l'Organisation".[902]

Pareille constatation implique naturellement que la formation d'alliances doive lever les obstacles qui s'opposent au traitement efficace des problèmes rencontrés au plan national, et tel est en effet le motif des coopérations inter-agences qui se nouent plus ou moins formellement pour faire face aux enjeux identifiés séparément ou de concert à l'échelle des pays membres dans ses activités de terrain, comme à l'échelon du système dans les enceintes inter-agences (CCS) et intergouvernementales (ECOSOC). Bilatéralement ou par le biais des discussions au sein de l'instance collective des chefs de secrétariats, le CCS, sont ainsi mises régulièrement sur la table, avec des méthodes plus ou moins offensives selon les cas, la réalité des synergies et la nécessité de l'intégration, facilitées par les instruments juridiques qui, partant des mandats respectifs des organisations, traduisent leur volonté de collaboration.

Au-delà du constat de cette coopération entre les membres du pôle social, il faut aussi se pencher sur son activité critique et son comportement vis-à-vis de son homologue financier et commercial pour vérifier s'il témoigne d'une suffisante communauté d'approche.

Sans y insister, s'agissant d'une thématique amplement documentée, rappelons ici quelques étapes de la critique opérée dès le début des années quatre-vingt par diverses institutions onusiennes à mandat social à l'égard des prescriptions des IFI. La poursuite de politiques d'ajustement structurel avait commencé de la susciter, dans la mesure où celles-ci, entamées sans autre consultation des agences sociales, allaient rapidement produire des effets en contradiction directe avec les préconisations de ces dernières.

A l'appui des institutions du pôle social viennent naturellement celles du "troisième secteur", soit les organisations dites de la "société civile".[903] Par exemple, le monde syndical international a fait régulièrement l'inventaire des contradictions entre l'appui exprimé par le siège des IFI à des approches moins rigides et la nature des prescriptions formulées à l'intention des pays.[904] Sur tous les sujets - emploi, droits des travailleurs, privatisation des services publics, réduction des dépenses publiques, protection sociale, politiques monétaire et financière -, les positions concrètes adoptées par les IFIs se sont avérées d'une remarquable continuité, aisément explicable au regard de leur inspiration empreinte du "free-market fundamentalism" de leur principal contrôleur. Au final, les syndicats internationaux concluaient ainsi en 2001 à un écart négatif entre la rhétorique des IFIs et leur praxis locale.[905]

[902] AFOIT (2013) p. 45.
[903] Minet, G. (1997) The relationships between the United Nations and civil society", Discussion paper for ACC.
[904] Les travaux de la CISL/ITUC, du TUAC et des SPI sont notamment reflétés dans leurs déclarations aux réunions annuelles du Comité monétaire et financier du Fonds et du Comité du développement de l'OCDE.
[905] Déclaration Réunions de l'automne 2001, Ottawa, 17-18 novembre 2001.

Plus près de nous, le cas de la Grèce devait entraîner un jugement pareillement critique d'une orthodoxie inchangée pour l'essentiel: étaient épinglées les exigences du Fonds, et de l'UE, concernant notamment la dérégulation des droits des travailleurs, la réduction du salaire minimum, les licenciements, les atteintes au dialogue social et l'interférence dans la négociation collective.[906]

Une multiplicité d'organisations non-gouvernementales se consacre par ailleurs à une critique serrée de l'activité des IFIs. D'abord et surtout aux Etats-Unis, siège de ces dernières, puis au Sud et progressivement dans les pays occidentaux. On sait qu'aucune des politiques développées par les IFIs n'échappe aujourd'hui à la surveillance vigilante de ces associations, qu'elle s'exerce dans la perspective des droits de l'homme ou dans une optique d'analyse proprement économique.

Le pôle social est donc porteur d'une contestation permanente des orientations, et de beaucoup des réalisations, des IFIs. S'effectuant tant par le biais du droit - en relevant les antagonismes entre engagements juridiques et effets des politiques prescrites par ces dernières - que par celui de l'économie - en divergeant dans le contenu des analyses et des conseils -, cette mise en cause des attendus et des résultats du travail des IFIs procède d'un mélange de raisons d'ordre intellectuel, juridique et politique, toutes présentes, quoique dans des proportions différentes, au sein des diverses composantes du pôle social.

Si l'on considère le triptyque des modes de collaboration - fusion-fédération-association -, l'exemple de la création d'ONU Femmes peut être cité comme un exemple qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'ONU visant "à regrouper les ressources et les mandats pour en accentuer l'impact". L'Entité récemment créée est en effet le produit de la fusion des quatre composantes distinctes du système des Nations Unies dédiées exclusivement à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes.[907] ONU-Femmes traite de questions préoccupant également le reste du système. Ainsi collabore-t-elle avec l'OIT sur l'emploi des femmes ou la protection des travailleurs domestiques.[908]

On reviendra sur la perspective de voir naître un bloc social homogène, rassemblant des institutions alliées autant qu'alignées sur une vision politique commune. L'effritement du consensus idéologique néolibéral porté par les IFI ne garantit en rien que la remise en cause (« policy rethink ») de certaines de leurs options conduise à modifier leur credo stratégique - comme dans le passé, les institutions contestées veilleront plutôt tactiquement à ne pas aggraver les antagonismes pour construire une relation qui gomme les divergences en évitant de les présenter comme adversariales.

Bien sûr, les causes premières de complication de la cohérence du système résident dans la multiplicité des acteurs et la concurrence des institutions, mais un obstacle à la formation d'un pôle social est à trouver dans un certain narcissisme idéologique qui affecte toutes et chacune des institutions qui ont vocation à le composer. Chacune a en effet tendance à se cantonner à son propre référentiel. Ainsi l'OIT n'a-t-elle que rarement la force de résister à pareil réflexe autoréférentiel, adoptant une posture de repliement que ses instruments

[906] Lettre de la CSI au FMI, à l'OIT et au gouvernement grec, du 7 février 2012.

[907] Voir: http://www.unwomen.org/fr/about-us/about-un-women.

[908] UN Women and ILO (2012) *Decent Work and Women's Economic Empowerment: Good Policy and Practice*; D'Cunha, J. and Lewis, N. (2013) *Domestic Workers Count Too: Implementing Protection for Domestic Workers,* UN Women.

fondateurs légitiment trop facilement. A son crédit, elle semble avoir tout récemment réalisé la nocivité d'une telle attitude quand il s'agit de diffuser et faire partager ses orientations.

Chapitre 2 - Le pôle financier et commercial

L'architecture institutionnelle du social n'est pas confinée aux instances du social, mais comprend de fait une triade d'organisations guidées par des logiques qu'on a pu dire au rebours du projet social multilatéral d'origine, car dominées par l'agenda des réformes structurelles libérales, marqué par les politiques monétaristes et la dérégulation.

Section 1 - Sa composition

Même si les cultures spécifiques de ses entités varient profondément, la réalité d'un pôle financier et commercial relativement unifié n'apparaît pas douteuse. Ainsi, critiquant la pratique générale consistant à faire "remonter les problèmes" entre institutions, un Directeur du Fonds constatait qu'elle affectait aussi les institutions internationales :

> "il est souvent arrivé que la Banque mondiale ou l'OMC demandent au FMI d'intégrer, dans les conditions imposées à tel ou tel pays pour accéder à son aide financière, des exigences qui relevaient de leurs propres interventions, comme par exemple, la privatisation d'une entreprise publique ou l'abaissement de tel tarif douanier".[909]

Comme on verra, les IFIs, "by choice [...] became the chief promoters of norms of "good governance"".[910] Leur doctrine normative, progressivement rendue plus subtile que celle d'un fondamentalisme sans nuance, repose pourtant sur un modèle de développement fondé sur le marché, sans exclure une part plus ou moins chichement mesurée pour l'Etat.

La division du travail entre le Fonds et Banque donne à cette dernière un rôle principal dans le domaine de l'impact redistributif des politiques fiscales et budgétaires, ainsi qu'en matière de conseil sur la protection sociale et la création d'emploi. Le choix du thème de son rapport sur le développement 2013 - l'emploi – est une nouvelle traduction de sa présence dans la sphère du social.[911]

Il est bien sûr indispensable de rappeler, s'il en était besoin, que la triade Banque-Fonds-OMC est associée au phénomène de la globalisation aux ordres de l'entreprise multinationale, et généralement considérée comme son meilleur allié et un vecteur efficace du

[909] Camdessus, M., in : Vittori (2010) *Pour une gouvernance mondiale*, Paris: Autrement, p. 87.
[910] Pauly, L.W. (1999) "Good governance and bad policy: the perils of international organizational extension", *Review of International Political Economy*, Vol. 6, No. 4, p. 415.
[911] New Rules for Global Finance (2013) *Global Financial Governance and Impact Report 2013*, 48-9 (http://www.new-rules.org/storage/documents/global_financial_governance__impact%20report_2013%20.pdf).

néolibéralisme. De ce fait, elle tombe naturellement sous le coup de l'accusation, portée par des économistes réputés autant que par des activistes, qui veut que

> « the impact on labor in the advanced economies was not the unintended collateral damage of, say, trade policy designed to promote social welfare. Instead the attack on labor was the point. Corporate interests and their political advocates exploited the rhetoric of market fundamentalism to restore corporate profitability on the backs of workers in the advanced economies and especially the low-waged countries. As Stiglitz writes, "In this new era, labor was commodified—getting labor power was just like buying coal; one looked for the cheapest source. Never mind the consequences". In Stiglitz's view, which is shared by Rodrik, "the kind of globalization we got— hurting workers and helping multinational corporations—was the kind of globalization the corporations wanted. It was not an accident".[912]

a) Le FMI

Dans ses propres termes, le Fonds

> "encourage la stabilité financière et la coopération monétaire internationale, et s'efforce aussi de faciliter le commerce international, d'œuvrer en faveur d'un emploi élevé et d'une croissance économique durable, et de faire reculer la pauvreté dans le monde."[913]

L'article premier des statuts du Fonds lui assigne, inter alia, la tâche de

> "faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique."[914]

De fait, les analyses du Fonds examinent la situation de l'emploi dans ses pays membres ainsi qu'aux niveaux régional et mondial, et formulent des recommandations d'ordre spécifique ou général sur les politiques à suivre en la matière.[915] Dans son rapport annuel 2013, le Fonds, se référant à ses Statuts, s'est penché sur les moyens d'améliorer ses conseils analytiques et stratégiques en matière d'emploi, de croissance et de politique budgétaire, rappelant qu'il avait,

> "dès le début de la crise, [...] encouragé diverses politiques, adaptées aux situations nationales, visant à stimuler la demande - et, partant, l'emploi -, notamment des mesures temporaires de relance budgétaire et de détente des taux directeurs",

---

[912] DeMartino, G.F. (2018) "Reconstructing Globalization in an Illiberal Era", *Ethics & International Affairs*, 32, no. 3, p. 365 (https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/george_demartino-reconstructing_globalization_in_an_illiberal_era.pdf).

[913] "Le FMI en un clin d'œil", 30 septembre 2013 (http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/glancef.htm).

[914] *Statuts*, Art. I (ii) (http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/aa/aa.pdf).

[915] Pour une illustration récente à l'échelon régional: "Le Moyen-Orient a besoin de croissance pour créer des emplois et rehausser les revenus", *Bulletin du FMI,* 18 octobre 2013 (http://www.imf.org/external/French/pubs/ft/survey/so/2013/CAR101813AF.htm); pour une illustration récente d'ordre thématique: "L'ouverture des marchés du travail aux jeunes permettrait de réduire leur taux de chômage", *Bulletin du FMI*, 17 octobre 2013 (http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/survey/so/2013/new101713af.htm).

et ajoutant:

> "A terme, la réforme d'un plus grand nombre de politiques et d'institutions qui influencent le fonctionnement des marchés du travail et la création d'emplois pourrait s'imposer".[916]

La réputation du Fonds comme exécutant d'un programme destructeur des pays et des populations et grand ennemi de l'autonomie des pays en développement est bien établie, un « instrument for imposing imperialist financial discipline upon poor countries under a façade of multilateral and technical competence ».[917] L'indépendance du Fonds vis-à-vis de ses grands actionnaires, Etats-Unis et Royaume-Uni notamment, est notoirement limitée, et sa crédibilité entachée par ses erreurs à répétition et, plus récemment, l'ambiguïté de sa position sur l'austérité budgétaire.[918]

La documentation critique de l'activité du Fonds est surabondante, et touche toutes les sortes de pays, riches, pauvres ou émergents, sur tous les continents. Aussi bien le Fonds s'est-il montré au cours des années quatre-vingt-dix de plus en plus sensible aux accusations concernant l'impact négatif de ses programmes sur la distribution des revenus, la pauvreté et l'environnement. Etendus aux pays en développement dans les années soixante-dix et aux pays en transition à la fin des années quatre-vingt, les prêts du Fonds ont impliqué d'élargir son activité au-delà des politiques macro-économiques pour pénétrer le champ des interactions avec le social et le politique - une évolution logique pour certains, une usurpation de fonctions pour d'autres. Le Sommet social de 1995 permettra au Fonds de préciser ses vues sur la nature et la manière du dialogue sur les politiques qu'il entretient avec les pays et sa vision des mesures sociales impliquées par les programmes d'ajustement.[919]

Quelque vingt ans plus tard, le discours n'a guère varié. Interrogée sur la situation grecque en 2016, la Directrice générale du Fonds indique « vouloir mettre davantage l'accent sur les mesures de protection sociale nécessaires quand des coupes budgétaires sont envisagées », et fait le lien avec la nécessité de « démontrer les aspects positifs du multilatéralisme, et d'identifier ses points de faiblesse pour y remédier », citant dans ce contexte les travaux du Fonds sur les inégalités et la réduction des classes moyennes et appelant à une mondialisation capable de répartir ses bienfaits et de couvrir ses risques.[920]

b) La Banque mondiale

L'article premier des Statuts de la Banque lui fixe pour objectif, inter alia, de

> "promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des Etats membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs".[921]

---

[916] *Rapport annuel 2013 du FMI*, 35 (http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/ar/2013/pdf/ar13_fra.pdf).
[917] Payer, C. (1974) *The debt trap – The IMF and the Third World*, London : Penguin.
[918] Ashoka Mody, "Les mauvaises excuses du FMI", *Le Monde*, 21 juin 2014.
[919] Par exemple : *Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue*, Jan. 19, 1995.
[920] C. Lagarde, Interview, *Le Monde*, 6 juillet 2016, p. 4.
[921] Statuts, Art. I (iii) (http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesofAgreementFrench.pdf).

La particularité de la situation de la Banque provient de sa double fonction : celle d'un banquier prêteur d'une part, et celle d'un conseiller sur le développement d'autre part. Accentué au fil du temps jusqu'à devenir quasi-autonome, ce dernier rôle devait nécessairement s'accommoder des habitudes du premier, comme on l'avait bien vu au seuil des années quatre-vingt :

> « the simultaneous discharge of two discrete functions – lending and advising – cannot help but affect the manner in which each of them is discharged. While the Bank stresses the harmonious relationship between its two roles, it is not difficult to imagine situations where a development guide's advice may have to be at variance with the policies and positions of a lending agency".[922]

Mais le Groupe de la Banque[923] a redéfini sa mission dès longtemps comme consistant dans l'élimination de la pauvreté. Des présidents Wolfensohn à Jim Yong Kim[924], ses années récentes ont vu un accent continu porté sur ce message, répété dans chacun de ses rapports annuels et qui figure sur un mode quelque peu orwellien au fronton du hall d'entrée de son siège: "Our dream: A world free of poverty"... D'ailleurs, la dénomination-même de la Banque serait trompeuse, si l'on considère avec son ancien chef économiste que, en dépit de celui-ci, elle constitue "avant tout une institution internationale de développement".[925] Il reste que caractériser des activités aussi variées que celles de la Banque constitue un exercice récurrent qui autorise périodiquement à mettre en cause la pléthore de ses priorités ou leur absence de hiérarchisation, et de s'élever contre la prolifération de ses interventions, à moins de l'approuver comme signe d'agilité.

L'évolution de la Banque a fait l'objet d'innombrables analyses - inspirées notamment par sa double nature de « Conditionality Bank » et de « Knowledge Bank » [926] - et son histoire est bien documentée, trop pour qu'on ne se limite pas ici à quelques remarques utiles quant à la substance de ses prescriptions. La principale consistera à rappeler qu'elle s'est distancée

> "in the 1990s from its earlier austere and pure neoliberalism by embracing a more pragmatic, holistic approach".[927]

De fait, la doctrine de l'ajustement structurel mise au point à l'usage des pays en développement, avec son impact social négatif et ses résultats économiques eux-mêmes peu probants[928], avait terni l'image de la Banque au point de susciter un exercice de relations

---

922 Fatouros, A.A., "The World Bank's impact on international law – a case study in the international law of cooperation", in Jessup, P.C. (ed.) (1979) *Jus et Societas, Essays in Tribute to Wolfgang Friedmann,* Nijhoff, p. 91.

923 composé de cinq entités: Banque, Association internationale pour le développement, Société financière internationale, MIGA et ICSID.

924 Dernière en date de cette constante reaffirmation : " The World Bank Group Strategy: A Path to End Poverty", World Bank Group President Jim Yong Kim's Speech at George Washington University, October 1, 2013 (http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/10/01/world-bank-group-president-jim-yong-kim-speech-at-george-washington-university?cid=ISG_E_WBWeeklyUpdate_NL).

925 "Despite its name, the Bank is primarily an international development institution": Joseph Stiglitz, "Whose World Bank?", *Social Europe Journal*, 05/04/2012.

926 Gilbert, C. et al. (1999) "Positioning the World Bank", *The Economic Journal*, Vol. 109, pp. F612-F616.

927 Sandbrook, R. (2000) "Globalization and the limits of neoliberal development doctrine", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No 6.

928 On a jugé que ces programmes avaient peu d'impact sur la croissance et « had more in common with snake oil remedies than sound economics »: J. Weeks, review of Mosley, P. et al. (1991) *The World Bank and Policy-Based Lending,* London: Routledge.

publiques majeur avec la nomination d'un président, Jim Wolfensohn, que le feu des critiques avait convaincu de la nécessité de concocter des recettes mieux équilibrées, partant, politiquement plus séduisantes au Nord comme au Sud. Redorer le blason impliquait, sinon d'admettre une part de culpabilité, mais au moins d'en finir avec l'ère des satisfecit et de s'essayer systématiquement à redimensionner les programmes d'ajustement à l'aune du social. Car l'élément « intellectuel » de la Banque avait déjà évoqué la détérioration des conditions sociales en période d'ajustement et relevé l'importance d'intégrer les dimensions sociales dans des programmes de réforme affectant pauvreté, santé, éducation, nutrition et emploi.[929]

Suivie en cela par le Fonds puis l'OMC, la Banque allait configurer au cours de la décennie quatrevingt-dix un "post-Washington consensus", intellectuellement parent de la doctrine du "Development as Freedom" d'Amartya Sen, caractérisée par

> "a declared commitment to poverty reduction, gender equity, enhanced participation, pluralism, human rights and partnership".[930]

A titre d'exemple, les études de cas effectuées par la Banque au début du second millénaire démontrant que les pauvres sont particulièrement touchés par les compressions des dépenses publiques, elle recommande la mise en place de filets de protection sociale améliorés. Elle plaide alors également pour de meilleures politiques de santé, d'éducation et de protection sociale.[931] Elle conseille aux gouvernements de modifier la composition des programmes d'ajustement macroéconomique de manière à protéger les pauvres, ainsi par le recours aux fonds sociaux qui leur offrent une assistance supplémentaire en période d'austérité budgétaire. Elle rappelle en même temps que les dépenses d'éducation et de santé peuvent améliorer le "capital humain" dans les pays pauvres et les aider à atteindre les OMD, à la condition que leurs gouvernants rendent compte de leurs actes.[932] Bref, quasiment sur tous les fronts, la Banque habite progressivement le champ de la politique sociale, qu'elle tend à faire sien, notamment par le truchement de ses Départements du développement humain au niveau des régions.[933]

On n'oubliera d'ailleurs pas que, depuis l'option pro-développement prise en 1968 par Mac Namara, la Banque a mauvaise presse chez les tenants du tout-marché, qui voient dans son agenda la manifestation honnie d'une pente favorable à l'intervention de l'Etat et au "social engineering".[934] La nomination en 2012 d'un nouveau président ayant fortement critiqué les réformes néo-libérales a récemment renforcé son image négative auprès des

---

[929] Ainsi : Demery, L. et al. (eds.) (1993) *Understanding the Social Effects of Policy Reform*, The World Bank.

[930] Voir l'interview de A. Sen in *: Finances & Développement*, Septembre 2004, 7. Le Fonds et la Banque ont cherché et trouvé chez Sen un aval de leurs propres positions sur des thèmes tels que la mondialisation, les réformes, la privatisation et les marchés.

[931] Ravallion, M. "Un filet de protection automatique ?" *Finances & Développement*, Juin 2002, 21 sq. ; Eken, S. et al., "Une réforme des politiques de santé, d'éducation et de protection sociale est nécessaire pour améliorer les indicateurs du développement humain au Moyen-Orient et en Afrique du Nord", *Finances & Développement*, Mars 2003, pp. 15-18.

[932] Baldacci, E. et al.,"Que faire pour aider les pauvres?", *Finances & Développement,* Juin 2005, p. 20 sq.

[933] "The Human Development Network (HDN) is the World Bank's home for policy, programs, and research in the fields of education, health, and social protection and labor."

[934] Par exemple : Bandow, D. (2012) " Shut Down the World Bank: Jin Yong Kim Should Be Its Last President", *Forbes*, July 23. Seules les orientations de la Banque effectuées sous la pression de la présidence Reagan trouvent grâce aux yeux de l'auteur, membre du *Cato Institute* représentatif de ces vues, et notamment sa nouvelle volonté de s'attaquer aux "protectionist labor rules" à travers le monde.

milieux attachés à celles-ci.[935] Coupable d'avoir écrit que, "[E]ven where neoliberal policy measures have succeeded in stimulating economic growth, growth's benefits have not gone to those living in 'dire poverty' "[936], comme d'avoir compté parmi les auteurs d'un volume vantant les mérites du système de santé cubain, Kim s'est trouvé sous le coup de la même opprobre que les organisations de la société civile ennemies de l'exercice Doing Business, et qui n'auraient pas dû avoir leur place dans le groupe chargé de l'évaluer.

L'influence de la Banque

En 2017, le Groupe de la Banque a engagé près de 60 milliards pour des programmes et projets de développement. Nul ne conteste qu'en tant que "the largest individual source for development finance in the world, the Bank frequently sets standards and adopts practices that spread both to other multilateral institutions as well as governments worldwide."[937] Tout le monde s'accorde ainsi pour reconnaître que, outre son poids financier, "the World Bank's strategic priorities and frameworks have a strong influence on the multilateral system more broadly".[938]

L'une des forces de la Banque est censée résider dans sa capacité de recherche, inégalée parmi les entités multilatérales. Elle avait en effet annoncé en 1996 qu'elle devenait une « knowledge bank » dans le dessein de mieux servir ses clients, sachant que « knowledge, particularly knowledge about the institutions and policies that make market economies work better, leads to higher returns and better allocation of capital ».[939] Ce domaine d'excellence a pourtant fait l'objet de critiques étayées depuis plusieurs années, dont l'une a trait à son instrumentalisation en vue de conserver des paradigmes erronés et écarter les options alternatives à ses recommandations.[940] Une première évaluation avait fait état du conformisme des solutions préconisées dans les pays par la Banque, une attitude déjà critiquée par nombre d'observateurs.[941] Le « soft power » de la Banque a continué d'être évalué et critiqué depuis.[942]

Contrairement au Fonds qui rend compte aux ministères des finances et aux banques centrales, la Banque, outre qu'elle rend également compte aux ministères de finances, dispose d'une palette de contacts gouvernementaux large et diversifiée, selon les thématiques qu'elle aborde dans ses activités de développement.[943] Cela lui permet d'envisager une variété de

---

935 Ainsi: Rohac, D. and Tupy, M. (2013) " It's Not Business as Usual at the World Bank", *Foreign Policy*, April.

936 citation in "Some Not Entirely Typical remarks by a World Bank President" (http://nyudri.org/2012/03/25/some-not-entirely-typical-remarks-by-a-world-bank-president).

937 https://www.cgdev.org/event/world-bank-investigation-prevention-global-systemic-impact?utm_source=180501&utm_medium=cgd_email&utm_campaign=cgd_weekly&utm_&&& (consulté 1er mai 2018).

938 Lucci, P. et al. (2019) *Is the World Bank leaving no one behind?*, ODI Working Paper 561, p. 20 (https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12724.pdf)

939 Stiglitz, J.E. (1999) « The World Bank at the Millennium », *The Economic Journal*, Vol. 109, p. F590.

940 Broad, R. (2006) « Research, Knowledge, and the Art of "Paradigm Maintenance ": The World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC) », *R.I.P.E.*, Vol. 13, No. 3; Wilks, A. (2001) "Development through the Looking Glass: The Knowledge Bank in Cyberspace", Bretton Woods Project.

941 "The World Bank's knowledge roles: dominating development debates", Bretton Woods Project, June 2004.

942 https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/using-knowledge-better-development-results. Voir, pour un exemple d'évaluation: IEG (2008) *Using Knowledge to Improve Development Effectiveness: An Evaluation of World Bank Economic and Sector Work and Technical Assistance, 2000–2006*.

943 Stiglitz (1999) p. F582.

perspectives sectorielles comme aussi des sujets transversaux – un avantage certain sur les limites, génératrices d'œillères, que la structure en silo des agences spécialisées a longtemps favorisé avant qu'elles ne commencent de s'ouvrir à un horizon d'ensemble par un double effet des résultats des grandes conférences et de la concurrence-même entretenue par la Banque.

L'attitude de la Banque

Aujourd'hui, la Banque revendique, non sans une dose certaine d'arrogance, un savoir-faire « démontré dans le domaine du travail et de la protection sociale », son « avantage comparatif » résidant « dans son aptitude à conjuguer une intervention en profondeur dans les pays et des échanges de connaissances au plan mondial au sujet de l'efficacité des méthodes de protection sociale et de promotion du travail, ainsi que dans son portefeuille d'instruments financiers. » Elle se targue de ce que ses interventions en matière de travail et de protection sociale « constituent un secteur jeune et solide représentant une part importante de (ses) prêts et de ses activités dans le domaine du savoir et jouant un rôle de chef de file mondial dans le cadre des travaux (qu'elle) consacre à l'élaboration de politiques à partir de données concrètes ».[944]

Selon Wikipedia, le terme « Full Spectrum Dominance » est utilisé, de façon métaphorique

> "in a number of non-military fields to describe a comprehensive tactical effort to support a strategy. In marketing, Full Spectrum Dominance can refer to an integrated campaign that takes into account reaching an audience across a wide variety of platforms and media to guarantee visibility and reinforcement. This might include simultaneous integration of online promotions with direct marketing, public relations, social media and other tactical marketing vehicles."[945]

L'expression rend bien compte de la stratégie poursuivie délibérément par la Banque depuis bientôt quatre décennies. Nombre de ses employés n'ont jamais fait mystère de l'intention institutionnelle de remplacer, progressivement mais sûrement, les agences spécialisées. Le phénomène de la migration des mandats a matérialisé cette évolution, avec la création corollaire d'un rapport de forces au bénéfice de Washington et au détriment des organisations de siège européen.

c) Les banques régionales

La Banque inter-américaine de développement s'est dotée en 2011 d'une stratégie de politique sociale [946], destinée à l'aider à promouvoir son action pour réduire les inégalités tout en améliorant la productivité. La Banque, qui offre une large base d'informations sur les marchés du travail et la protection sociale de cette région hétérogène[947], effectue des recherches et met en oeuvre dans les pays des projets dans les domaines de l'emploi, de la formation et de la sécurité sociale. Elle dispose également d'un Institut pour le développement économique et social, actif notamment dans l'éducation, la santé et le marché du travail.[948]

[944] Avant-propos du vice-président, réseau développement humain, à la Stratégie résilience 2012-2022, p. v.
[945] Wikipedia page edited on 22 August 2017.
[946] *Strategy on Social Policy for Equity and Productivity*, Social Sector (http://idbdocs.iadb.org).
[947] http://iadb.libguides.com/labor; http://iadb.libguides.com/socialsecurity.
[948] http://www.iadb.org/en/indes/strategic-areas,3367.html.

Pour sa part, la Banque africaine de développement avait adopté en 2004 un document de politique de réduction de la pauvreté.[949] Elle est aujourd'hui engagée dans la mise au point d'une "Stratégie de Développement du Capital Humain", dans une optique de croissance inclusive qui comporte notamment éducation, santé et création d'emplois.[950] Sa Stratégie pour la période 2013 à 2022 traduit cette option, en recherchant des "réductions profondes de la pauvreté et un accroissement massif et correspondant des emplois".[951]

Enfin, la Banque asiatique de développement, fondée en 1963, s'est progressivement engagée dans le domaine du développement social - englobant la réduction de la pauvreté, la protection sociale, la santé, l'éducation et le genre -, jusqu'à plaider aujourd'hui pour une "croissance équitable pour tous".[952] Après que la crise asiatique de 1997 l'ait conduit à créer des filets de protection sociale, la BAD adoptait en 1999 comme son objectif premier la réduction de la pauvreté, avant d'embrasser en 2008 le concept de "croissance inclusive" pour la stratégie guidant ses opérations à l'horizon 2020, le fondant sur trois piliers:

- " high, sustainable growth to create and expand economic opportunities,
- broader access to these opportunities to ensure that members of society can participate and benefit from growth, and
- social safety nets to prevent extreme deprivation."[953]

Avec des missions axées sur la promotion de la croissance inclusive, la politique sociale fait donc à présent partie intégrale de la vocation des banques régionales. Elle constitue un sujet de collaboration avec des entités du pôle social, dont le BIT.[954]

d) L'OMC

Tout comme le GATT avant elle, l'OMC s'inscrit dans la structure générale onusienne de spécialisation fonctionnelle : elle est reconnue *de facto* institution spécialisée des Nations Unies et siège au CEB. Elle a été définie par son Directeur comme

> " le "système" qui assure l'ouverture commerciale multilatérale, l'élaboration des règles du commerce mondial et le respect de ces règles." [...] Dans le même temps, l'ouverture, la non-discrimination et la transparence restent [ses] valeurs politiques fondamentales."[955]

---

[949] http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000028-FR-POLITIQUE-DE-REDUCTION-DE-LA-PAUVRETE.PDF

[950] http://www.afdb.org/fr/consultations/closed-consultations/afdb%E2%80%99s-first-human-capital-development-strategy/.

[951] http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Strat%C3%A9gie%20de%20la%20BAD%20pour%20la%20p%C3%A9riode%202013-2022%20-%20Au%20centre%20de%20la%20transformation%20de%20l%E2%80%99Afrique%20-%20R%C3%A9sum%C3%A9%20analytique.pdf

[952] http://www.adb.org/themes/social-development/main.

[953] *Strategy 2020: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank 2008-2020* (http://www.adb.org/documents/strategy-2020-working-asia-and-pacific-free-poverty.; et http://www.adb.org/themes/poverty/topics/inclusive-growth).

[954] Ainsi pour l'ADB : http://www.adb.org/news/events/social-inclusiveness-asias-emerging-middle-income-countries-mics?ref=themes/poverty/events.

[955] Déclaration d'adieu au Conseil général, 24 juillet 2013 (http://www.wto.org/french/news_f/news13_f/gc_rpt_24jul13_f.htm).

Comme l'énonce son site, sa "principale fonction est de favoriser autant que possible la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges."[956]

Baptisé en 2005 "consensus de Genève" par P. Lamy, la doctrine de l'Organisation tient que l'ouverture des échanges et l'abaissement des obstacles au commerce sont essentiels pour promouvoir la croissance, favoriser le développement durable, réduire la pauvreté et créer des emplois. Selon son responsable les

> "politiques commerciales nationales … exigent …de placer le commerce dans le bon contexte : comme un instrument servant à générer de la croissance et des emplois. La politique commerciale est UN instrument, certes important, mais ce n'est pas LE seul. Et c'est un instrument au service du bien-être de tous et non une arme contre le bien-être."[957]

Il y a donc à l'OMC une conscience de ce que

> "le commerce est politiquement sensible : tous ceux qui en bénéficient sont silencieux; ceux qui en souffrent font entendre leur voix, ce qui se comprend. Il faut écouter ces voix, car ce sont généralement celles des faibles, des travailleurs moins formés ou moins qualifiés, et souvent des femmes."[958]

L'incidence de la finalité de l'OMC sur la poursuite de tous les OMD est présentée par elle comme positive, à travers la réalisation de l'Objectif 1 ("Réduire l'extrême pauvreté et la faim") et, tout spécialement, celle de l'Objectif 8 ("Mettre en place un partenariat pour le développement"), qui comporte notamment l'action sur la santé publique et l'accès aux médicaments.[959] Pour le Directeur actuel de l'OMC,

> " the global trading system is aimed at creating some of the essential conditions needed to improve children's lives and their prospects in the future"

en favorisant la croissance et l'emploi des jeunes et en réduisant la pauvreté dans la perspective du développement humain d'A. Sen, mais ce, à la condition d'être accompagné d'autres politiques favorables.[960]

Section 2 - La pratique sociale du pôle financier et commercial

OMC et IFIs ne sont pas ici logées à la même enseigne. Autant la première, tout en plaidant pour améliorer sa coopération avec le social, ne peut ignorer la frontière qui l'en sépare politiquement, autant les secondes affichent leur compétence en ces domaines. De fait, à la question : "les IFIs sont-elles des acteurs du social ?", on ne peut que répondre par

---

[956] http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/who_we_are_f.htm. Sur l'OMC, voir, dernière en date d'une surabondante littérature : VanGrasstek, C. (2013) *The History and Future of the World Trade Organization*, WTO (disponible sur http://www.wto.org/french/res_f/publications_f/historyandfuturewto_f.htm).
[957] *Ibid*.
[958] *Id.*
[959] http://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/mdg_f/medicine_f.htm.
[960] Roberto Azevedo, "The Global Trading System Aims to Improve Children's Lives" (http://www.ipsnews.net/2014/04/global-trading-system-aims-improve-childrens-lives).

l'affirmative. Certes de façon moins positive qu'elle eussent pu l'être si la négociation de Bretton Woods en avait décidé autrement[961], mais cependant à un double titre.

D'une part, on sait que les chartes constitutives des organisations de Bretton Woods, entrées en vigueur en mars 1946, se réfèrent explicitement aux objectifs sociaux que constituent le plein emploi et l'amélioration de la situation des travailleurs. Mais c'est l'expansion régulière de leurs activités qui les a fait pénétrer de facto dans quasiment tous les domaines de la sphère sociale - et ce par une extension des limites prévisibles de leurs mandats. L'élargissement de leur mission ("mission creep") ne s'est pas fait sans attirer un type de critique motivé par l'atteinte à la souveraineté des Etats d'un FMI

> " that increasingly is extending its agenda for borrowing nations and is being geared up, at the behest of the U.S. Congress, to invade domestic policies on matters of social policy as well (as with the acceptance by the Treasury of the Frank Amendment which seeks to attach environmental and labor standards conditionalities to the proposed augmentation of bail-out funds)".[962]

Le spectre de la conditionnalité sociale et environnementale n'est en effet jamais loin pour ceux qui veulent faire en sorte que la sphère d'influence des IFIs

> "remains confined to their mandates and not extend to non-economic domains. This also applies to the WTO, where attempts are being made to broaden its mandate to cover social and environment issues. In this respect at least, an attempt has been made by both of the Bretton Woods institutions to delimit their areas of concern and the developing countries have so far managed to keep new issues out of the WTO".[963]

Conjuguée à une insatisfaction générale quant à la légitimité et la performance de leurs activités[964], cette expansion de leur champ d'action a fait l'objet de débats répétés.[965] Due pour certains à une volonté de puissance émanée d'une bureaucratie arrogante, pour d'autres essentiellement aux impulsions politiques désordonnées des gouvernements ("shareholder governments are forever driving the bank into new areas - sometimes against the judgment of its leaders and staff"[966]), le phénomène a été généralement attribué à la faiblesse des agences

---

[961] Ecarté au profit du projet White lors de la négociation de Bretton-Woods, le plan Keynes consistait en "un système où les grandes nations ne seraient pas contraintes de placer le respect d'accords commerciaux au-dessus des objectifs de progrès social, notamment le plein emploi. Il y voyait coexister le libre-échange avec un système de protection généreux assuré par des institutions financières internationales. Celui-ci aurait été caractérisé avant tout par un dispositif d'« ajustement des créances » imposant des sanctions aux pays en excédent commercial, et non aux nations en déficit (...) Un tel ordre était inacceptable pour les États-Unis. Dans un monde dominé comme il l'était alors par la supériorité écrasante de leur industrie manufacturière, l'idéal américain était le laissez-faire économique et l'étalon-or. Un moyen de paiement international qui prenne en compte les intérêts des débiteurs était aussi étranger à la pensée de Wall Street que le serait, pour le commun des mortels, l'idée de confier la direction d'une prison aux détenus. Les dettes contractées devaient être remboursées le lendemain, coûte que coûte. Les finances de l'après-guerre devaient être gérées par les riches. Au bout du compte, les Etats-Unis acceptèrent un FMI et une Banque mondiale sur des bases beaucoup plus traditionnelles que ne l'avait espéré Keynes, malgré quelques concessions (http://www.mondediplomatique.fr/2003/05/GALBRAITH/10174).

[962] Bhagwati, p. 6.

[963] Ul Haque, I. (2004) *Globalization, Neoliberalism and Labour*, UNCTAD Discussion Paper No. 173, p. 15.

[964] Woods, N. (2006) *The Globalizers in Search of a Future: Four reasons why the IMF and World Bank must change, and four ways they can*, Center for Global Development Brief, April (http://www.cgdev.org/sites/default/files/7371_file_The_Globalizers_Woods.pdf).

[965] Einhorn, J., "The World Bank's Mission Creep", *Foreign Affairs*, September/October 2001; une série de réponses à l'article figure sous le titre "Broken Bank" dans *Foreign Affairs*, November/December 2001.

[966] Mallaby, S., "Saving the World Bank?", *Foreign Affairs*, May/June 2005, Vol. 84, N° 3, p. 84.

dans leur secteur d'activité, qui obligerait les gouvernements à faire appel à la Banque, jugée seule à même de répondre aux besoins: "No matter that other global institutions are already active in these areas [...] Because the bank is more effective than these bodies, it is forever called on to expand its mission".[967]

Jusqu'aux années 1980, la poursuite, non seulement légitime mais obligée, de leurs mandats d'ordre social par les IFIs ne suscitait pas encore d'inquiétude quant à la convergence des options de politique au sein du système. Ainsi la politique de l'emploi avait-elle fait l'objet au début des années 1970 d'une position commune de ce dernier, IFIs comprises, élaborée dans le cadre du CAC et recensant les contributions possibles des différentes organisations. Dans un contexte où la priorité partagée était la "redistribution par la croissance", on s'était accordé alors à souligner qu'on se trouvait sur bien des sujets relatifs à l'emploi "au carrefour des zones d'intérêt de nombreuses institutions, en particulier [...] le FMI, la Banque mondiale, l'OIT, etc.", et qu'une "politique cohérente et vigoureuse [s'imposait dès lors] de la part de la famille des Nations Unies. [968]

Mais la pratique sociale des IFIs devait se modifier avec leur transformation en engins plus ou moins autoproclamés de la mondialisation, vouées à mettre en oeuvre l'agenda intellectuel et politique connu sous le nom de Consensus de Washington. La rupture d'avec le credo keynésien de l'OIT et des Nations Unies allait alors signifier que les mécanismes porteurs des consensus d'antan céderaient la place à une influence unilatérale susceptible d'être alors analysée comme un empiètement sur les mandats d'autres composantes du système restées relativement fidèles aux conceptions pré-monétaristes.

Au début des années 90, la Banque a clairement reconnu la nécessité d'intégrer l'impact social de l'ajustement "on the social aspects - broadly defined - of welfare : health, fertility, nutrition, food security, education, employment, and migration".[969]

Pour un bref moment sous son Directeur Strauss-Kahn, le FMI allait formuler une claire ambition sociale :

> "Stability depends on a strong middle class that can propel demand. We will not see this if growth does not lead to decent jobs, or if growth rewards the favored few over the marginalized many. Ultimately, employment and equity are building blocks of economic stability and prosperity, of political stability and peace. This goes to the heart of the IMF's mandate. It must be placed at the heart of the policy agenda. "[970]

La coïncidence du propos avec les préoccupations de l'OIT s'était déjà exprimée avec la tenue de la conférence d'Oslo en 2010 - organisée conjointement entre les deux institutions et le gouvernement norvégien – « étape importante » selon le responsable du Fond et qui avait permis de lancer des coopérations dans plusieurs domaines - emploi, consultations nationales tripartites et protection sociale.

---

[967] *Ibid.*

[968] BIT (1973) *La politique de l'emploi au cours de la deuxième Décennie pour le développement*, Genève, pp. 7, 27.

[969] Ferroni, M. and Grootaert, C., "The social dimensions of policy reform: Concepts, data and analysis", in Demery, L. et al. (eds.) (1993) *Understanding the Social Effects of Policy Reform*, The World Bank, p. 2.

[970] *The Global Jobs Crisis— Sustaining the Recovery through Employment and Equitable Growth*, By Dominique Strauss-Kahn, Managing Director, International Monetary Fund, April 13, 2011 (https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp041311).

Aujourd'hui, les exemples abondent de ce qui peut être considéré, soit comme un envahissement indû parce que non concerté du domaine social par les IFIs, soit comme la manifestation d'une volonté de se placer en situation de coopération sur les sujets concernés. Les 327 pages de l'édition 2013 du *Rapport sur le développement dans le monde* sont consacrées au thème de l'emploi et à l'étude de la relation entre emploi et développement économique et social[971]; le rapport mentionne avoir bénéficié du "continued and productive engagement" de l'OIT, sans autre précision. Par ailleurs, un aperçu des initiatives de la Banque en la matière indique qu'elle "apporte une assistance technique sur les aspects suivants : salaire minimum et assurance chômage ; travaux publics, services d'emploi et formation ; réforme du secteur financier et accès au crédit ; essor de la croissance et de la compétitivité au moyen de l'innovation, de l'infrastructure et du développement rural; et appui aux petites entreprises et aux travailleurs indépendants."[972] Quant à l'Institut de la Banque, il dispense un cours sur les politiques de l'emploi à l'intention, entre autres, des fonctionnaires des ministères du travail et de l'emploi, de l'éducation, du commerce et de l'industrie, et de l'économie.[973] Par ailleurs, la Banque ne se prive pas de formuler des conseils de politique dans tous les domaines du "développement humain", notion qu'elle a reprise à son compte pour ses propres besoins. [974] Le Fonds est pareillement à la manoeuvre sur les politiques de l'emploi et du marché du travail.

La réponse de la Banque à ses détracteurs a consisté à arguer du fait que cette évolution de ses domaines d'intervention était opérée à la demande de ses mandants et d'une opinion soucieuse de la voir abandonner sa mentalité de "forteresse" imperméable au changement. Et l'agenda poursuivi par le président Wolfensohn visait précisément à réorienter

> "its operational emphases away from macroeconomic management toward governance, institutional reform, and social development so as to distinguish its operations from those of the IMF. From this perspective, social and environmental safeguard policies are not frills: they give the Bank its human face... If the World Bank's operational agenda is now more comprehensive [...], it is not due to "mission creep". Rather, it reflects a change in the nature of its business and a renewed focus on improving the overall development enterprise ".[975]

Du propre aveu de la Banque, sa capacité de recherche est exceptionnelle, de fait sans commune mesure avec celle du reste du système dans son entier.[976] Pourtant, ce domaine d'activités à provoqué le scepticisme tant des milieux spécialisés que de l'organe-même d'évaluation du Groupe de la Banque, tous critiques de pratiques auto-référentielles excessives , « proches de la parodie ».

---

[971] La liste des *Background Papers* utilisés pour le Rapport comprend une cinquantaine d'études - soulignant la différence de moyens entre la "Knowledge Bank" et le BIT...

[972] http://www.banquemondiale.org/emploi-dans-economie-mondiale/apercu.html.

[973] site "disponible uniquement en anglais": http://einstitute.worldbank.org/ei/course/policies-jobs.

[974] Ainsi: "Averting a Human Crisis During the Global Downturn, Policy Options from the World Bank's Human Development Network" (s.d.) (http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/AvertingTheHumanCrisis.pdf).

[975] Picciotto, R., "Banking on Reform", *Foreign Affairs*, January/February 2002.

[976] "The Development Research Group is the World Bank's in-house research department, which aims to conduct research to guide development policy for the Bank and external clients alike... it produces the majority of the Bank's research and enjoys a high international profile. Indeed, by standard measures of volume and impact of its research output, the department ranks ahead of almost all universities and think tanks in development economics... Our experts are often cited by the media, the academic community, and other parties interested in international development. Our researchers also provides cross-support to Bank operations, to help ensure that the Bank's policy advice is firmly grounded on current knowledge". (http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH).

Le paradoxe réside en ce que la Banque a construit un avantage comparatif dans les domaines-mêmes de l'avantage comparatif constitutionnellement octroyé aux agences par la Charte, tandis que le Fonds est entré dans le champ social du fait des conséquences négatives de ses prescriptions sur ce dernier. Les "coupables" de pareille évolution sont bien sûr les Etats détenteurs majoritaires des quote-parts des IFIs, soit leurs membres occidentaux, peu enclins à confier aux agences spécialisées la gestion de tâches pour lesquelles elles les jugent mal équipées, inefficaces et peut-être tendancieuses, sans parler du fait qu'ils n'y sont pas en majorité de voix. La méfiance des donateurs envers l'UNESCO explique par exemple qu'ils aient préféré choisir la Banque plutôt que cette dernière pour organiser l'initiative de "L'éducation pour tous", tout comme ils l'ont choisi, et non l'OMS, pour administrer le Fonds global pour le SIDA. La capacité de gestion financière de la Banque est ainsi au principe de sa capacité de rassemblement qui l'a progressivement transformée en un centre où sont débattues les questions substantives.[977]

Indubitablement, c'est à l'attaque intellectuelle et politique portée aux Etats-Unis au milieu des années soixante-dix contre le "embedded liberalism" qu'il faut faire remonter la ligne idéologique adoptée par les IFIs - dont l'extrême proximité aux pouvoirs publics et privés de Washington est le moteur privilégié. La reconfiguration des termes du débat par les fondations et autres think-tanks (Heritage, Hoover ou AEI) a été amplement documentée, et son effet a consisté à délégitimer et l'objectif du plein emploi et le mandat d'institutions du marché du travail tels que les syndicats et le NLRB. La défaite du projet de loi Humphrey-Hawkins devait sonner l'hallali des propositions heurtant l'agenda de la communauté des affaires, dont le lobbying avait déjà su avancer la cause au sein du Congrès lui-même.[978] Le mouvement de dérégulation activement poursuivi par une administration Reagan tout acquise à la promotion du free market allait effectivement transformer les paramètres de l'action publique, aux Etats-Unis d'abord puis, à la faveur de l'action des IFIs, dans les pays débiteurs et/ou récipiendaires de l'aide multilatérale. L'Europe de Bruxelles, certes, continuerait à revendiquer un modèle de capitalisme empreint de social-démocratie, mais "l'économie sociale de marché" chère à Erhardt devait au fil des décennies céder le terrain aux doctrines d'outre-Atlantique, la vision atlantiste de l'économie prenant le pas sur la promotion d'un "modèle social européen" utile dans l'interface avec le monde extérieur mais dont la réalité allait s'estomper toujours plus au sein de l'Union-même. De façon remarquable, il revenait à l'ONU et à ses institutions sociales de porter la contradiction, en analysant l'impact du nouveau consensus, baptisé " néo-libéral", sur les populations du monde "en développement" d'abord puis, plus tard, sur celles des pays riches.

Chapitre 3 - Les rapports entre les pôles

Bien sûr, les conflits d'idées entre institutions internationales ne sont pas neufs et marquaient déjà les relations entre la SDN et l'OIT dans l'entre-deux guerres, résultant d'ailleurs largement en une interpénétration des diagnostics et des remèdes. [979] Aujourd'hui,

[977] Mallaby in Ngaire Woods proceedings, pp. 68-69.
[978] Blyth, M. (2002) *Great Transformations*, p. 180sq.
[979] Clavin, P., « What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938-1945", in Kott and Droux (2013)

les organes politiques des Nations Unies recommandent en permanence - faute de pouvoir vraiment enjoindre - aux organismes de la famille, agences et IFI comprises, de collaborer.

Le responsable du FMI avait suggéré au début des années quatre-vingt-dix que les IFI, l'OMC et les autres membres de la famille de l'ONU devraient être vues comme les quatre piliers de la structure de coopération multilatérale. Les premières seraient responsables des politiques de développement et du commerce, le reste du développement humain et du « social ». Arguant pour la cohérence, il soulignait la nécessité de

> « faire un effort majeur pour que les aspects sociaux de nos stratégies soient abordés de façon pleinement coordonnée, avec des structures et des moyens de financement adaptés. Pour l'instant, nous en sommes encore loin : l'attention portée à ces problèmes a été fragmentaire ou épisodique, la composante sociale de nos interventions est financièrement insuffisante et elle arrive trop tard et parfois en désordre ».[980]

En fait, la Banque avait alors déjà entrepris de faire mainmise sur des pans entiers de la politique sociale jusque là exclusivement confiés aux agences d'accord avec leurs mandats. La politique des pensions devait ainsi être annexée et, dans un même mouvement, un assaut perpétré sur les « rigidités » du droit du travail. Un phénomène similaire devait caractériser la transformation de l'OCDE en un laboratoire efficace de mise en cause de l'Etat-providence et des options traditionnelles de l'OIT en matière de sécurité sociale.[981] De manière générale, l'avènement progressif d'un rapport de forces défavorable à l'ONU et ses agences sociales a conduit à placer leurs rapports avec les IFI sous un signe négatif : dévalorisation des messages des uns et dépossession de leurs thématiques, contre une expansion-agression de la part des autres, porteuses de paradigmes idéologiques neufs.

A la question « Why did the World Bank succeed in supplanting the ILO as a lead transnational adviser on pension reform worldwide ? », la réponse a naturellement trait à l'écart entre leurs ressources respectives, non seulement sur le strict plan financier, mais aussi quant aux capacités de leurs structures en termes de « policy entrepreneurship ». Plusieurs facteurs auront aussi favorisé l'entreprise de la Banque, y compris une « opposition limitée » de la part de l'OIT. [982] Un cas de figure analogue se retrouve dans les rapports entre OCDE et OIT, où une certaine négligence d'attention de cette dernière aux évolutions de son milieu d'expertise a nui à ses intérêts. Pareilles insuffisances ont d'ailleurs pu se produire à intervalles, occasionnées par un excès d'introversion et une méconnaissance des processus d'innovation politico-intellectuelle.[983]

Le Corps Commun d'Inspection des Nations Unies avait noté en 1992 que, si les organismes des Nations Unies et les institutions financières n'avaient alors pas encore réellement beaucoup coopéré, la situation était en train d'évoluer, avec des possibilités d'activités conjointes futures jugées « considérables ». Il recommandait aux organisations de se plier à un « impératif d'efficacité" dans un environnement devenu très compétitif, donnant

[980] Allocution de M. Camdessus à la réunion de haut niveau du Conseil économique et social, New York, 7 juillet 1992 ; « Camdessus Defines IMF's Role in UN Family », *IMF Survey*, Dec. 12, 1994.

[981] Leimgruber, M. « The Embattled Standard-bearer of Social Insurance and Its Challenger: The ILO, The OECD and the "Crisis of the Welfare State", 1975-1985, in Kott and Droux (2013).

[982] Orenstein, M.A., « Pension Privatization: The Transnational Campaign », in Kott and Droux (2013) pp. 286-7.

[983] Leimgruber, *op. cit*., p. 300, mentionne l'évaluation erronée par un responsable du BIT des conséquences des activités montantes de l'OCDE en matière de protection sociale ; l'auteur de ces lignes s'est trouvé lui-même impliqué dans des controverses internes au BIT lors de la préparation de la « Jobs Study » de l'OCDE et de l'émergence du « développement humain » du PNUD – deux projets majeurs dont des responsables du BIT n'avaient pas reconnu l'intérêt ni la pertinence.

en exemple « 1'excellente approche » de la liaison opérationnelle adoptée par l'OIT et la Banque mondiale.[984] Etaient présentés une douzaine d'exemples représentatifs de "démarches nouvelles"de la part des organismes des Nations Unies, illustrant les facteurs clés indispensables au succès des travaux menés en commun.[985] Particulièrement notable était le constat des inspecteurs qu'un effort d'adaptation était indispensable de la part des organismes des Nations Unies, à qui surtout il appartenait de le fournir,

> « ce qui est peut-être injuste, mais (…), dans la plupart des cas, les institutions financières multilatérales (et les Etats Membres qui tranchent en dernier ressort) sont dans une position qui leur permet de décider quels sont les liens de coopération les plus avantageux. Dans le monde d'aujourd'hui qui repose sur la concurrence, c'est donc aux organismes des Nations Unies de s'adapter s'ils veulent nouer des liens de coopération efficaces avec les institutions financières multilatérales. »[986]

On ne pouvait mieux enregistrer le déséquilibre entre les IFI et le reste du système, rendu visible par le nouvel état de compétition pour les ressources. De leur côté, l'OIT et les IFI étaient déjà entrées dans une relation de coopération dans divers domaines d'ordre politique, technique ou d'intendance, échanges de tous ordres tôt facilités par la mise en place à l'initiative de l'OIT d'un mécanisme efficace de liaison opérationnelle.[987] La description qu'en font les inspecteurs onusiens suggère une situation de fait assez éloignée d'un rapport entre des « silos » :

> « Dans le cadre des programmes particuliers auxquels ils participent, les fonctionnaires de l'OIT et ceux de la Banque mondiale apprennent à se connaître et se consultent ou échangent des idées lorsque c'est nécessaire. Ces échanges donnent à l'OIT la possibilité de rattacher les questions dont elle s'occupe - normes internationales du travail, emploi, mise en valeur des ressources humaines et formation - aux programmes d'ajustement structurel et aux programmes sectoriels de la Banque ainsi qu'à l'action que celle-ci mène plus généralement pour promouvoir le développement et de participer à ses importants programmes de formation. Les activités de planification et les missions conjointes sont aussi l'occasion pour l'OIT de nouer de précieux contacts et de glaner des informations intéressantes pour ses futurs projets et programmes. »[988]

Encourageant une émulation par les autres organismes de ces arrangements pragmatiques de l'OIT avec la Banque, les inspecteurs détectent à l'époque et prévoient pour les années quatre-vint-dix le resserrement et l'intensification de la coopération entre les IFI et les organismes onusiens.

Mais, tout à prêcher l'urgence de voir les agences et autres entités de l'ONU faire preuve d'un nouveau dynamisme et de l'efficacité requis, tels un *sine qua non*, pour faire affaire avec des IFI en plein essor, les inspecteurs font cependant l'impasse sur un sujet majeur, l'absence de consensus sur la substance des avis politiques qu'elles préconisent. Le CAC ne manquera pas de relever ce défaut, regrettant qu'ils n'aient pas insisté sur la responsabilité des IFI d'avoir à mieux prendre en compte dans leurs travaux les normes et standards des agences tant sur le plan politique qu'opérationnel, en pratiquant un dialogue et

---

[984] *Rapport du Corps commun d'inspection* (A/47/34) par. 96.

[985] JIU/REP/92/1 (Deuxième partie)

[986] Hennes, R. et Schumm, S., *(1992) Coopération entre les organismes des Nations Unies et les IFI* (JIU/REP/92/1 (Première partie)) p. 5.

[987] Décrit en détail in (JIU/REP/92/1 (Première partie)) par. 78-91.

[988] *Ibid.*, par. 85.

d'une coopération plus efficaces.[989] On pourra continuer d'affirmer, ainsi en 1998, que, « conceptually, the Bank views poverty reduction as an economic goal, not a social development goal ».[990]

Au même moment, soit en l'an 1992, une situation peu satisfaisante était en effet nettement mise en lumière, à travers une évidente contradiction entre les messages respectifs de l'OIT et de la Banque sur un sujet de développement aussi central que les marchés du travail:

> « The view that interventions are first and foremost distortions pervades most World Bank analyses of labor issues (…) The view that interventions are first and foremost socially beneficial dominates ILO analyses of the labor market".[991]

Un an plus tôt, les propositions nordiques de réforme des secteurs économique et social des Nations Unies avaient suggéré un retour des agences à leur fonction de « centres d'excellence » dans leurs domaines de compétence respectifs, et avaient souhaité, pourvu qu'elles sachent remédier à la sous-utilisation des avantages comparatifs inhérents à leurs mandats, qu'elles se trouvent à même de proposer des solutions alternatives ou complémentaires à celles des programmes des IFI.[992]

L'« édification d'un partenariat constructif » entre l'ONU et les IFI figure à l'agenda de réforme présenté en 1997 par Kofi Annan. La Banque s'occupant « désormais de domaines proches de ceux qui relevaient jusqu'ici de l'ONU, la poursuite d'objectifs analogues bénéficiera de ressources accrues », certes, mais il faut aussi aller maintenant « beaucoup plus vite pour répartir convenablement les responsabilités (…) dans l'intérêt des pays bénéficiaires". Et de conclure qu'il y a là l'occasion de rationaliser l'articulation des activités des deux entités, « pour les placer sous le signe de la complémentarité et de la coopération », de manière à ce qu'elles puissent alors œuvrer « de façon complémentaire dans les mêmes secteurs ». Quant au Fonds, le Secrétaire général manifestait alors l'intention de consolider des relations déjà en train de s'étoffer sur le thème de l'ajustement structurel.[993]

Les politiques de stabilisation et d'ajustement lancées dans les années quatre-vingt ont fourni la toile de fond des rapports entre les agences sociales et les IFI. Caractérisé par des moments de tension, le dialogue entre l'UNICEF et les IFI, celui entre ces dernières et le BIT ont rarement conduit à des prises de position aussi tranchées que celles émanant des ONG ou du mouvement syndical, alors-même que les agences sociales eussent souvent pu les faire leurs. Leurs analyses critiques ont conduit les agences sociales à mettre au point et exécuter une variété de programmes et projets sur plusieurs continents, comme elles ont suscité l'institutionnalisation croissante de la notion de développement humain. Mais, parallèlement, la volonté de leurs organes directeurs et de leurs secrétariats d'influer sur la formation des politiques des IFI a entraîné la poursuite permanente de contacts au niveau des sièges comme à celui des activités opérationnelles.

---

[989] *Commentaires du CAC* sur le rapport du CCI (E/1993/18/Add.2) par. 13.

[990] Alexander, N.C. (1998) "Accountable to Whom? The World Bank and its Strategic Allies".

[991] Freeman, R.B. (1992) *Labor Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development?,* Paper for the World Bank's Annual Conference on Development Economics, Washington, p.1.

[992] *The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: a Nordic perspective*: Final report by the Nordic UN project (1991) Stockholm: Almqvist & Wiksell; Kalderén, L. (1991) *The UN and the Bretton Woods institutions, a study for the Nordic UN Project*, Stockholm.

[993] *Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes* (A/51/950) par. 163-4

De fait, les approches des IFI se sont faites moins dogmatiques et tranchantes, rendant par exemple plus flou le départ entre « the Bank distortion view » et « the ILO institutional view ».[994] Selon le BIT, depuis 1994, année où l'OIT est devenue observateur officiel aux réunions annuelles des IFI, on a assisté « à une plus grande convergence des politiques avec l'OIT et à une meilleure identification des problèmes communs ». [995] En 1996, la contribution du BIT à la conférence sur l'emploi du G7 de Lille, jugeant que le principe d'une collaboration plus étroite entre les entités à vocation sociale – ainsi de l'OIT, des IFI et de l'OMC - devenait mieux accepté, plaidait pour une coopération à même d'appuyer des politiques salariales et de l'emploi bénéficiant d'un consensus tripartite tout en étant compatibles avec les politiques macro-économiques.[996] On pouvait aussi noter en 2000 une certaine convergence d'approches entre la Banque et l'OIT avec la reconnaissance dans le *Rapport sur le développement* de cette année-là de l'actualité du sujet des inégalités et de la responsabilité corollaire des Etats d'avoir à réaliser des droits dans les domaines du travail, de la santé, de l'éducation et de la protection sociale.[997] De manière générale, le Conseil d'administration du BIT a d'ailleurs prôné une politique d'alliance avec les IFI, sans pourtant se priver quelquefois de désapprouver certaines de leurs options.

Un accroissement des échanges entre le BIT et les IFI s'est manifesté au milieu des années quatre-vingt-dix, avec notamment l'octroi au BIT du statut d'observateur aux réunions annuelles de la Banque et du Fonds. De nouvelles collaborations se sont développées au niveau des pays dans les domaines de l'emploi, de l'ajustement et de la formation professionnelle, ainsi qu'au niveau régional sur l'investissement et les réformes du droit du travail. Contributions à des programmes d'assistance technique, séminaires conjoints et discussions entre chefs des institutions – qui se sont également adressés à la Conférence internationale du Travail - sont autant de formules qui ont élevé le volume et la qualité des relations entre la Banque et le BIT. En l'an 2000, le Directeur général du BIT identifie des points de « real synergy » entre l'agenda de l'OIT et le nouveau cadre conceptuel de développement de la Banque axé sur la réduction de la pauvreté : « both are founded on the necessity of ownership and participation. Both share an anlysis based on empowerment, security and opportunity. I think we are duty bound to work together", déclare-t-il dans une allocution au personnel de la Banque, à qui il fera également part de son sentiment d'avoir constaté une « convergence » des deux organisations dans les approches de réduction de la pauvreté au cours de la précédente décennie.[998]

A Oslo dix ans plus tard, le Fonds et l'OIT échangeront sur les défis posés par la croissance, l'emploi et la cohésion sociale. Les deux organisations conviennent, d'une part, de conjuguer leurs efforts dans les deux domaines de la protection sociale minimale et des politiques de nature à promouvoir une croissance créatrice d'emplois et, d'autre part, de poursuivre et d'approfondir leur coopération pour apporter leur concours au G-20 et à son Processus d'évaluation mutuelle.[999] Après la crise financière, les Directeurs des deux

[994] Freeman, *op.cit.* n. 940.

[995] *Relations de l'OIT avec les institutions de Bretton Woods* (nov. 2000) GB.279/ESP/1, paragr. 3.

[996] ILO (1996) *Combating unemployment and exclusion: Issues and policy options* (G7/E.C./1996/1).

[997] Hepple, B. (2001) *Work, Empowerment and Equality*, IILS, Geneva, p. 9. Aussi : allocutions du Directeur général du BIT aux réunions de septembre 2000 du Comité financier et monétaire international et du Comité du développement, Annexe II (GB.279/ESP/1).

[998] Somavia, J. (2000) *Perspectives on Decent Work*, ILO, pp. 49, 52.

[999] https://www.imf.org/external/NP/seminars/eng/2010/oslo;
https://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr10339.

institutions appellent à agir pour s'attaquer sans tarder à la crise du chômage, alertant sur les dangers d'ordre politique de la perte d'emplois.[1000]

La collaboration se poursuivra et, en 2012, le BIT et la Banque ont lancé une banque de données examinant les réponses données par 77 pays à la crise financière et économique dans une série de domaines couvrant la macro-économie, l'emploi et le chômage, la protection sociale, le dialogue social et les normes de travail. Un rapport de synthèse conjoint cherche à identifier des approches efficaces de maintien et promotion de l'emploi en temps de crise. Ce travail commun fait suite à l'appel à collaborer avec d'autres institutions fait à l'OIT par le G20 de Londres en 2009 et à l'adoption la même année du Pacte mondial pour l'emploi, pertinent dans ce contexte.[1001] Quant à l'étude publiée par la Banque en 2015 sur les régulations sociales et l'emploi, elle sera présentée comme reflétant « a shared vision between the ILO and the World Bank on policies that traditionally have been controversial » - un résultat tendu possible par le « commitment of both institutions to focus on the lessons derived from rigorous research and international experiences. »[1002] Nul doute que les appels à la cohérence effectués de plusieurs parts aient joué leur rôle dans le rapprochement des agences sociales avec les IFI. En 2013[1003], le Fonds indiquait entretenir un « partenariat actif » avec l'OIT à travers un « apport mutuel de compétences » pour mieux comprendre l'impact des politiques macroéconomiques sur la création d'emplois, coopération qui avait permis de produire des travaux conjoints sur le dialogue social tripartite et sur les politiques de protection sociale ; il avait aussi collaboré avec l'OIT et l'OCDE à une étude sur l'emploi à l'intention du G20. Devant la session du Centenaire de la Conférence de l'OIT, la directrice générale du Fonds, consciente de la nécessité des partenariats pour « résister à toute tentation de conformisme de groupe », déclare que

> « l'expérience a clairement montré qu'une collaboration étroite entre le FMI et des organisations comme l'OIT peut s'avérer très utile. Votre expertise reconnue en matière de dépenses sociales peut aider les équipes du FMI. Nous pouvons aider à donner plus de visibilité aux questions relatives aux dépenses sociales dans le débat plus large sur les politiques économiques autour de la stabilité et de la croissance. »[1004]

Ici, on notera la référence quelque peu sybilline dans une évaluation récente du réseau des principaux donateurs à la nécessité pour l'OIT de faire « more efforts to enhance substantive collaboration with the UN and other agencies, and ensure complementarity between the ILO and other agencies. [1005] C'est bien dans ce sens que le BIT a exprimé la volonté de renforcer et

---

Aussi: ITUC background paper (2012) *IMF involvement in labour market and social protection reforms in European countries.*

[1000] « « Nous devons immédiatement nous attaquer au chômage », par Juan Somavia, Jens Stoltenberg et Dominique Strauss-Kahn, article paru d'abord dans El Pais le 12 septembre 2010 » **(**https://www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc091310**).**

[1001] Joint Synthesis Report ILO/World Bank (2012) *Inventory of of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis* (http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/ILO_WB_2012.pdf).

[1002] Kuddo, A., Robalino, R., Weber, M. (2013) *Balancing regulations to promote jobs - From employment contracts to unemployment benefits*, World Bank Group. L'étude avait été préparée en « étroite consultation » avec une équipe du BIT constituée à cet effet et des spécialistes de la CSI et de l'OIE – le disclaimer habituel s'appliquant néanmoins, selon lequel leur participation « does not signify that they or their organizations necessarily endorse the content or views expressed in the report. »

[1003] IMF Factsheet, *Les conseils du FMI sur les questions liées à l'emploi*, février 2013.

[1004] C. Lagarde, « Nouer un contrat social plus solide : la stratégie du FMI en matière de dépenses sociales », Genève, 13 juin 2019 **(**https://www.imf.org/fr/News/Articles/2019/06/14/sp061419-md-social-spending**).**

[1005] MOPAN 2015-16, *ILO Institutional Assessment Report*, p. 18 (http://www.mopanonline.org/assessments/ilo2015-16/Mopan%20ILO%20[interactive]%20[final].pdf).

élargir ses partenariats stratégiques avec la Banque, le FMI et l'OCDE, « qui ont déjà attiré l'attention sur l'importance d'une croissance économique inclusive et du travail décent ».[1006]

Il serait cependant erroné de s'en tenir à un diagnostic tout-à-fait positif… Car, comme toujours, les IFI, et tout spécialement la Banque qui en a fait une méthode, s'entendent à ne jamais se départir d'une ambivalence assumée. Un dernier exemple en est fourni par la teneur de l'édition 2019 du Rapport sur le développement dans le monde, intitulé « Le travail en mutation ». Après un processus de consultation d'une année mais jugé superficiel par ses participants de tous bords, la Banque y revenait sur ses observations bienvenues de l'édition 2013 du même rapport, en se prononçant à nouveau pour la dérégulation du marché du travail : alors qu'elle avait finalement jugé quelques années plus tôt que la réglementation du travail avait peu ou pas d'impact sur l'emploi, elle est aujourd'hui de l'opinion contraire, arguant notamment en faveur d'une déréglementation accrue dans un contexte de changement technologique.

Cette prise de position au stade déjà de la rédaction du rapport[1007], allait être décriée de toutes parts et susciter une réaction syndicale majeure, manifestée par la demande d'une réécriture du rapport dans un sens de promotion du travail décent et de la réduction des inégalités.[1008] Outre l'ire du monde syndical et d'organisations de la société civile, elle devait également susciter une réplique nettement critique de la part du BIT, qui s'était fortement impliqué dans les consultations préparatoires. Tout en reconnaissant que certaines révisions positives de la première mouture du rapport avaient été effectuées, ce dernier se livrait à une analyse critique du Rapport, pour conclure négativement quant à ses orientations :

> "the WDR 2019 model stands to provide only low levels of employment and income security for the broad majority of the population and would not be likely to achieve the objectives of poverty reduction, shared prosperity and inclusive growth. Such a model cannot serve as the basis for a new social contract (…) without a firm anchor in decent work which includes strong labour regulations and robust social protection the social contract proposed in the WDR will not lead to sustainable development and inclusive growth. Limited proposals to embed some element of fairness cannot substitute for the framework provided by decent work, founded on fundamental principles and rights at work and international labour standards that result from tripartite consensus and that the overwhelming majority of countries have embraced."

[1006] Conseil d'administration, *Propositions de programme et de budget pour 2018-19* (GB.329/PFA/1) par. 237.

[1007] "World Bank's vision of work leaves it isolated from the international community", Dec. 6, 2018(https://www.brettonwoodsproject.org/2018/12/world-banks-vision-of-work-leaves-it-isolated-from-the-international-community); Storm, S. and Capaldo, J. (2018) "Who Says Labor Laws Are "Luxuries"?", June 11 (https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/who-says-labor-laws-are-luxuries). Elliott, L. (2018) "World Bank recommends fewer regulations protecting workers", April 20 (https://www.theguardian.com/money/2018/apr/20/world-bank-fewer-regulations-protecting-workers).

[1008] "Global unions and civil society call for the World Development Report to be rewritten to promote decent work and inequality reduction", July 10, 2018 (http://www.world-psi.org/en/global-unions-and-civil-society-call-world-development-report-be-rewritten-promote-decent-work-and). Aussi: Bakvis, P. (2018) "The World Bank's Troubling Vision for the Future of Work", April 11 (https://inequality.org/research/the-world-banks-troubling-vision-for-future-of-work); Cradden, C. (2018) "The World Bank and the Changing Nature of Work", March 5 (https://newunionism.wordpress.com/2018/03/05/the-world-bank-and-the-changing-nature-of-work).

Et le BIT saisissait l'excellente occasion de marteler que l'agenda du travail décent, « which advances the 2030 Sustainable Development Agenda, presents a more coherent, balanced and equitable path to achieving inclusive growth and sustainable development." [1009]

Jugeant le Rapport indigne de figurer "as a serious contribution to discussions on the future of work"[1010] , la CSI avait quant à elle spécialement relevé l'incohérence des positions de la Banque, jugeant « frustrant » de la voir

> « enfin reconnaître l'importance des droits des travailleurs dans le cadre de sa nouvelle politique sur les sauvegardes pour la voir ensuite faire machine arrière moins de deux semaines plus tard en promouvant un agenda résolument pro-entreprise dans le RDM 2019. »[1011]

Le vent n'aurait donc pas tourné pour de bon dans les rapports entre l'OIT et la Banque. C'est sans doute que les deux plus simples raisons expliquant leurs désaccords demeurent présentes au fil des ans, qu'on avait justement remarquées comme des facteurs explicatifs de tension quant aux réformes du marché du travail :

> « First, their stakeholders are different and their interests more often conflicting than aligned. Second the empirical evidence on the impact of institutions on outcome is inconclusive, allowing for conflicting interpretations and policy recommendations". [1012]

Tout comme l'OIT, les fonds et programmes travaillent de concert avec la Banque, alors même que l'histoire de leurs relations témoigne de fortes tensions. Ainsi de l'UNICEF, habile en son temps à pourfendre l'ajustement structurel, dans le domaine de l'éducation.[1013] Pour sa part, le PNUD, qui veut l'accroître, attache grand prix à sa collaboration avec les IFI, justifiée par le fait que, « in addition to policy expertise, economic analysis and knowledge products, IFIs bring to the table considerable development resources and deep ties to national governments" – tandis que, de son côté, le PNUD leur offre « access, impartiality and expertise to maximize the true development impact of every IFI dollar spent ». [1014] Aussi souhaite-t-il une coopération plus étroite, dans le respect des caractéristiques, missions et responsabilités propres à chaque institution.[1015] Mais il faut se souvenir que le PNUD et la Banque ont eu partie liée depuis la présidence Wolfensohn.

1009 "International Labour Office expresses concern about World Bank report on future of work", Statement, Oct. 12, 2018 (https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_646884/lang--en/index.htm).

1010 *World Bank's World Development Report 2019: World Bank's unhelpful contribution to debate on the future of work*, Oct. 12, 2018 (wdr2019._ituc-response.1018.pdf).

1011 « RDM 2019 : perspective politique décevante de la Banque mondiale sur les changements dans le monde du travail », 15 oct. 2018 (https://www.ituc-csi.org/rdm-2019-perspective-politique);

1012 Arandarenko (2004) p. 47.

1013 "World Bank and UNICEF Partner to Promote Education, Skills and Training for Young People", World Bank Press release, April 8, 2019.

1014 https://www.undp.org/content/undp/en/home/partners/international_financialinstitutions.html; UNDP (2018) *Strong Partnerships, Stronger Impact - Working with Governments and IFIs for Development Results* (https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/strong-partnerships--stronger-impact---working-with-governments-.html).

1015 *Evoluer avec le monde, Plan stratégique du PNUD pour 2014-2017,* p. 49.

Enfin, on n'oubliera pas qu'outre les relations bilatérales entre les IFI et les organismes et agences onusiens, le Conseil des chefs de secrétariat (CCS) et ses organes subsidiaires offrent des enceintes d'échanges réguliers entre les IFI et le reste du système.

En résumé, les rapports de la trinité IFI-OMC avec le pôle social n'ont pour l'essentiel jamais emprunté un mode ouvertement adversarial - celui-ci étant laissé à la société civile, libre quant à elle de nommer l'adversaire, notamment pour contester l'agenda des IFI axé sur la promotion du rôle du marché en tant que moteur de la croissance et de l'emploi. Des relations d'alliance ont été nouées, au risque de donner l'apparence de la cooptation. Il est par ailleurs indéniable que, dans le cas de l'OIT, le "neoliberalism is a relatively new and forceful policy orientation influencing actors at the ILO to undermine labor standards", comme l'a démontré l'initiative sur les droits fondamentaux, qui offre "ample evidence of neoliberalism's push to displace ILO social justice labor standards."[1016], de manière que « blunting neoliberalism » ne suffit pas à résumer l'entreprise de l'OIT contemporaine.[1017] Mais, sur un plan technique plutôt qu'idéologique, on aurait pu espérer que les processus de mise en œuvre des ODM, puis des ODD introduiraient une nouvelle qualité dans les rapports entre les différents piliers du système : la persistance, révélée par son dernier Rapport sur le développement, de l'attitude idéologique de la Banque sur les questions d'emploi et de travail fait penser que les grandes constructions onusiennes ne suffiront pas à réconcilier des options politiques divergentes - en bref, de vrais antagonismes.

DEUXIEME PARTIE
LA COORDINATION DU SYSTEME

TITRE I

COORDINATION ET COHERENCE : CONCEPT ET PRINCIPES

Au départ, il faut souligner une évidence : c'est la *structure* particulière du système qui oblige à la coordination et fait de la cohérence une nécessité. Hors l'hypothèse - politiquement toujours inenvisageable à ce jour - d'une remise en cause de cette structure, c'est donc dans son cadre que peuvent et doivent se déployer les efforts pour en assurer l'efficacité. Ce fait implique en même temps que soient reconnues les *limites* que pareille structure impose à l'activité de coordination. Dénoncer cette dernière comme une chimère s'apparente alors à un déni de réalité, tout en négligeant les possibilités de façonner un espace utile de coordination. Ce n'est pas à dire pourtant qu'à défaut d'une relation de subordination entre eux, les acteurs

[1016] Frey, D.F. "Social Justice, Neoliberalism and Labor Standards at the International Labour Organization", in MacNaughton, G. and Frey, D.F. (eds) (2018) *Economic and Social Rights in a Neoliberal World,* Cambridge University Press, pp. 1, 7.
[1017] Fraile, L. (ed.) (2010) *Blunting Neoliberalism,* Palgrave/ILO

du jeu sont essentiellement maîtres de la conduite de leurs rapports de coordination et des résultats qu'ils entraînent.

La problématique du sujet était nettement posée dans les termes suivants au début des années cinquante :

> "The principle of functional organization applied to related activities has the advantages of concentrating effort on specific areas of interest, but it does create the problem of coordination. It is a very difficult administrative task to achieve an effective working arrangement, which is neither thwarted by resistance from specialized interests nor allowed to evaporate into lip service to the general principle of coordination".[1018]

Mais, depuis lors, ce principe général s'est fort sophistiqué :

> "La coordination vise à maximiser l'efficience et à réduire les coûts. La cohérence porte la coordination un degré plus haut, en s'attachant au mérite des activités afin d'en maximiser l'impact. L'action intégrée, d'autre part, vise à créer une vision partagée édifiée sur la reconnaissance collective des cadres normatifs sur lesquels elle repose, laquelle impulse à son tour une stratégie commune qui se traduit en activités qui englobent et dépassent les spécificités de chaque entité pour le bien commun." [1019]

Chapitre 1 - La coordination : généralités

La problématique de la coordination est d'ordre général, et pertinente à trois niveaux distincts : le national (ou « domestique »), le régional (ou sous-régional), et l'international. Chacun de ces niveaux révèle un schéma d'histoires parallèles, traduisant des logiques « tubulaires ».[1020] Rappelons que le propos général de la coordination ressort clairement des définitions conventionnellement offertes de cette dernière, soit : "mise en ordre, agencement calculé des parties d'un tout selon un plan logique et en vue d'une fin déterminée" et "mise en harmonie de divers services, de diverses forces, de différentes composantes, en vue d'en renforcer l'efficacité". Coordonner signifie ainsi : "ordonner, organiser, combiner harmonieusement l'action de plusieurs services, afin de leur donner le maximum d'efficacité dans l'accomplissement d'une tâche déterminée". Enfin, en linguistique, "nommer la coordination [...] c'est appeler son "contraire" : la subordination, et aussi son voisin (également peut-être son contraire !) : la juxtaposition...".[1021]

Deux types extrêmes de position peuvent être identifiés sur l'échelle des relations inter-institutions, soit la subordination d'une entité à une autre et la collaboration entre deux entités sur un pied d'égalité. Alors que, dans le premier cas, l'interférence est la règle, elle est inconcevable dans le second, où seules des alliances peuvent être pratiquées.[1022]

[1018] Vandenbosch and Hogan, p. 163.

[1019] *Mise en œuvre de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, Rapport du Secrétaire général, 31 déc. 2015 (A/71/63-E/2016/8) par. 305.

[1020] L'expression est de Ruiz-Fabri.

[1021] Imbs, P. (dir.) (1978) *Trésor de la langue française*, Tome sixième, Editions du CNRS, 143, p. 145.

[1022] Les écoles rationaliste ou du " "neoliberal institutionalism" qualifient les alliances comme des "cooperative endeavours to solve collective action problems based on joint interests" (Oye 1986, Keohane 1989).

L'organisation des rapports entre institutions forme un sujet obligé des théories organisationnelles, qu'elles visent la sphère publique ou privée. La problématique de la coordination s'incarne en effet en de multiples domaines, conséquence du fait bien observé que "it is a truism in policy-making that everything is related to everything else".[1023]Ainsi, en matière judiciaire, a-t-on pu observer comment « le commerce des juges mêle […] un souci de coordination et des luttes d'influence ».[1024] Toutes les instances gouvernementales sont d'ailleurs confrontées par nature au défi de la coordination. A titre d'exemple, parmi les tâches "gouvernementales proprement dites" du Conseil fédéral suisse, on trouve celle d'"assurer la planification et la coordination à l'échelle du gouvernement", complétée par celle d'"organiser et diriger les départements de façon appropriée et efficace".[1025] Et l'on sait que

> « coordination as a major problem of large-scale government is not a peculiarity of international life, or a problem with a remarkably higher incidence internationally than nationally".[1026]

Aussi bien, sans vouloir entrer dans la science-même des relations entre organisations, on doit se poser la question du principe qui préside à leur mise en rapport. Et ce, sans oublier le sentiment - répandu autant que contestable, on le verra – que

> "in the United Nations, as elsewhere, coordination is a derogatory word, since it implies that there is nothing substantive to do, inasmuch as coordination is not an exercise in either policy formulation or implementation".[1027]

A priori, le problème de la coordination se pose - c'est une lapalissade! - du fait de la présence de plusieurs entités dotées chacune d'une certaine dose d'autonomie. La légitimité de la coordination provient de la nécessité d'assurer que soient gommées ou, à tout le moins, minimisées, les divergences de comportement entre ces entités, dans la mesure où leur existence serait de nature à compromettre la vision et l'action d'ensemble et, partant, la légitimité-même de ces dernières.

Pour jouir elle-même d'une légitimité, l'entreprise de coordination doit pouvoir reposer sur le socle d'une communauté de principes entre les entités sujettes à son objet, soit un référent de valeurs communes à toutes et chacune d'entre elles. Dans le système des Nations Unies, c'est naturellement la Charte qui fonde pareil substrat partagé. Il reste que, par définition, la possibilité de différences, voire de divergences, est cela-même qui motive la mise en place d'un mécanisme apte à résoudre celles-ci si elles devaient effectivement se produire. Une institution de type unitaire se passerait par nature de cette nécessité.

Il va donc de soi que la teneur des différences à l'oeuvre, et des tensions qu'elles sont susceptibles de provoquer, met à l'épreuve la formule de coordination retenue. Dans l'hypothèse, idéale autant qu'innocente, d'une coordination à but exclusivement administratif, cette formule peut sans doute s'accommoder d'échanges prosaïques visant à harmoniser des méthodes, pratiques et difficultés portant sur le fonctionnement respectif des institutions participantes, dans la perspective d'une mise à niveau satisfaisante à l'échelle de l'entier

---

[1023] Majone, p. 158, qui ajoute: "It is practically impossible today to study policy development in isolation".
[1024] Garapon, p. 92.
[1025] http://www.admin.ch/br/org/00074/index.html?lang=fr.
[1026] Majone, p. 158.
[1027] Narasimhan, p.196.

système. Certes, persuasion et argumentation seront employées dans pareil contexte, mais demeureront déployées dans un champ qui ressortit clairement de la "*low politics*", les enjeux, quoique parfois de taille et non dépourvus d'incidence politique, restant pourtant d'ordre strictement administratif et managérial. Ainsi sera-t-il possible, aux termes des discussions, de dégager des décisions autorisant le système à manifester sa position d'une seule voix. On pourra alors parler sans mentir d'une gestion authentiquement collégiale du système, et le dispositif de coordination aura fait par là-même la preuve de sa valeur.

Autre est la situation où les échanges viennent à porter sur des thématiques qui font affleurer des divergences sur l'interprétation des principes nominalement partagés par les entités autonomes concernées. Pour revêtir une portée pratique, il faudrait qu'ils aboutissent à une convergence de fond qui, elle-même, puisse procéder de la conciliation d'analyses et d'intérêts éloignés, voire franchement opposés. Mais ici, les rapports de pouvoir entrent nécessairement en jeu et les comportements hégémoniques peuvent se donner libre cours, au risque de neutraliser la capacité de coordination des instances formellement chargées de la manifester. C'est que la nature des questions abordées relève alors de la "*high politics*". Ces instances en viennent, par voie de conséquence, à être délégitimées, dans l'exacte mesure où leur efficacité est compromise et où des décisions de nature cosmétique viennent remplacer des accords de substance, générateurs d'effets concrets à l'échelle du système. La collégialité véritable cesse d'être au rendez-vous, et la démission de l'esprit de *comity* s'avère inévitable, de sorte que les enjeux profonds, ne se prêtant pas au dialogue, sont de fait occultés lors-même qu'ils sont connus de tous les participants. Les entités hégémoniques, à l'abri de leur autonomie juridique, cherchent au plus, avec des succès variés, à " peser sur la manière dont sont posés les problèmes, le langage dans lequel ils sont formulés, les références intellectuelles et culturelles qui les sous-tendent".[1028]

C'est donc dans cette seconde hypothèse que la coordination, montrant ses limites, se révèle impuissante à dissimuler, moins encore à contrer, la figure d'incohérence venue à prévaloir au sein du système. Ici, on ne peut pas dire, comme on l'a fait à propos du « commerce des juges », que le commerce des institutions économiques et sociales « produit et stimule une légitimité horizontale d'ordre à la fois relationnel et rationnel, social et intellectuel ».[1029] Au contraire, ce qui étonne est l'éloignement, la distance entre des entités regroupées au sein d'un ensemble institutionnel unique. La communauté ou la proximité supposées des principes cède le pas à un affrontement idéologique, les rapports d'égalité sont mis en cause et de domination mis au jour. La gouvernance de l'ensemble est alors dite défectueuse, et dénoncée comme telle.

La distinction opérée entre coopération et gouvernance rend finalement assez bien compte de l'état idéal des relations entre entités autonomes :

> "Cooperation requires the adjustment of individual behavior to achieve mutual beneficial objectives… It is mostly of an *ad hoc* nature with a short lifetime. Governance, however, emerges out of a context of interaction that is institutionalized and of more permanent nature. In a system of governance, individual actors do not constantly decide to be bound by the institutional norms based on a calculation of their own interest, but adjust their behavior out of recognition of the legitimacy of the governance system".[1030]

[1028] Garapon, p. 54.
[1029] Garapon, p. 62.
[1030] Falkner, R. "Private environmental governance and international relations", pp. 72-73, cité in Pattberg. P. (2006) "Private Governance and the South: lessons from global forest politics", *TWQ*, Vol. 27, No. 4, p. 581.

C'est bien ce dernier élément d'une définition de la gouvernance qui continue de faire défaut, traduisant l'absence de vraie collégialité, moteur et source à la fois de la concordance des politiques indispensable à l'efficacité de l'ensemble. A l'aune de cette distinction, la relation entre les IFI et le reste du système reste notamment plus proche du modèle de la coopération que de celui de la gouvernance. Elle permet tout au plus de satisfaire à ce précepte :

> "What is often required for coordination is not so much an agreement to act in the pursuit of a shared objective but instead a clearer understanding of what other players intend to do. Such an understanding will make clearer for each player what that player needs to do".[1031]

Typiquement, les accords entre organisations posent les règles régissant leurs relations en vue d'établir ou de renforcer leur coopération et de les aider à s'acquitter de leurs mandats respectifs. Ainsi, dans l'exemple de l'accord passé récemment entre l'ONU et l'OIM, les deux organisations

> " conscientes qu'il leur faut travailler ensemble à la réalisation de leurs objectifs communs et soucieuses de faciliter l'exercice effectif de leurs responsabilités, décident d'un commun accord de collaborer étroitement et de se consulter dans les domaines qui les intéressent ou les occupent toutes deux. Elles coopèrent l'une avec l'autre à cette fin conformément aux dispositions de leurs instruments statutaires respectifs".[1032]

La collaboration s'exprime classiquement à travers la participation à des organismes communs, les consultations, l'échange d'informations et de documents, la coordination en vue d'éviter les double emplois, la représentation réciproque aux réunions, l'inscription de questions à leur ordre du jour, la coopération administrative, et les relations de travail entre secrétariats – toutes modalités qui, additionnées, permettent de rendre compte de l'état de la coopération interinstitutionnelle.

Que désigne-t-on par le terme de "cohérence" ?

Une définition simple consiste à voir dans l'expression " les efforts visant à faire aller les politiques dans le même sens".[1033] Mais les applications varient, au point que la notion peut être dite à géométrie variable. Une version limitée considère par exemple que "addressing systemic issues" consiste seulement à renforcer "the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems in support of development"[1034], alors qu'une interprétation ambitieuse visera à faire place à la dimension des droits.[1035] En fait, c'est l'élargissement du périmètre de la cohérence qui est en jeu avec l'inclusion de la double dimension sociale et des droits.

[1031] Vines, D. "The G20MAP, global rebalancing, and sustaining global economic growth", in *Rethinking Global Economic Governance in Light of the Crisis,* p. 22. Voir: IMF (2011) "The G-20 Mutual Assessment Process (MAP)", an IMF Factsheet (http://www.imf.org/external/np/exr/facts/g20map.htm).

[1032] Article 3, "Coopération et coordination", par. 1, Annexe à la Résolution de l'Assemblée générale du 25 juillet 2016 (A/RES/70/296).

[1033] acception retenue par l'OMC sous la rubrique "Normes du travail: consensus, cohérence et controverse" (http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/bey5_f.htm / consulté 1er juin 2014).

[1034] Monterrey, par. 52 sq.

[1035] Ainsi dans la contribution du HCHR à la conférence des PMA de 2001: *Human Rights, Poverty and Governance in the LDCs : Rights-Based Approaches Towards a New Framework of Cooperation* (A/CONF.191/ BP/8).

La méthode fonctionnelle ne permet pas de garantir la cohérence, et l'on a vu très tôt que, s'il était probablement sage de débuter par la création d'instances techniques pourvues de fonctions spécifiques, à moins que ces dernières partagent des objectifs communs, « their usefulness will be limited and they may even work at cross purposes ».[1036]

La cohérence des politiques consiste dans la "notion that different programmes and agencies could act on the basis of a common policy stance, or at least not undermine each other".[1037] Selon le Secrétariat de l'ONU,

> « L'objectif de la cohérence vise à accroître l'efficience et l'efficacité en veillant à ce qu'une intervention dans un domaine ne compromette pas –et de préférence ne duplique pas – des interventions menées dans d'autres domaines. »[1038]

Dans des contextes variés, on a pu distinguer plusieurs dimensions de la cohérence. La cohérence « horizontale » dénoterait la mesure dans laquelle les politiques sociales proposées par les diverses instances du système sont cohérentes entre elles, sachant que « policies or policy instruments are horizontally coherent if the goals they pursue and the means they use (a) do not contradict each other, and (b) are mutually reinforcing."[1039] La cohérence "institutionnelle" se référerait à l'interaction entre les différents acteurs institutionnels responsables ensemble de l'action du système dans le domaine social: elle implique l'absence de contradictions, ainsi que des synergies entre les actions des différents acteurs du système. Cohérences horizontale et institutionnelle formeraient ensemble la cohérence multilatérale que beaucoup appellent de leurs vœux. Enfin, la cohérence « verticale » décrirait le degré d'alignement avec le système des politiques nationales des Etats membres et d'appui à ce dernier.

On peut chercher à affiner les significations. Ainsi s'interrogera-t-on sur la portée juridique différente des termes des traités européens en anglais ("*consistency*"), français ("*cohérence*") et allemand ("*Kohärenz*"), pour remarquer que

> "'consistency' in law means absence of contradiction, 'coherence' implies also positive connections: the former is more about compatibility and making good sense, the latter more about synergy and adding value. Logically, the two terms also entail different degrees of stricture. For instance, it is quite conceivable that something is more or less coherent, while something cannot be more or less consistent: it is or it is not." From a political as well as functional point of view, however, the difference may prove less significant. Both terms hint at the need for coordinated policies with the goal of ensuring that the EU acts unitarily".[1040]

A tout le moins, le critère de compatibilité ("consistency") s'impose à toute entreprise de coordination[1041], celui de cohérence constituant un plus, une étape supérieure matérialisant des

---

[1036] Condliffe, J.B. and Stevenson, A. (1944), cité *Symposium Boundaries*, p. 48, n. 166.

[1037] Köhler, G. (2011) *The challenges of Delivering as One: Overcoming fragmentation and moving towards policy coherence,* Working paper No.100, ILO, p. 1.

[1038] *Mise en œuvre de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, Rapport du Secrétaire général, 31 déc. 2015 (A/71/63-E/2016/8), 31 Dec. 2015, par. 288.

[1039] Koenig, N. (2011) *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?,* IAI Working Papers, 11/19, p. 6.

[1040] Missiroli, A. (ed.) (2001) *Coherence for Security Policy: Debates, Cases, Assessments*, Paris, WEU Institute for Security Studies (Occasional Papers, No. 27) (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ027.pdf) p. 4.

[1041] Par exemple: "There needs to be coherence and consistency across government. For instance it's no good if FCO officials in a country are working with trade unionists and small farmers to expose land rights violations by multi-national X if it then turns out that multinational X has in fact been in receipt of large scale government

synergies, soit des valeurs ajoutées – qui confèreraient sa légitimité à l'emploi du mot « système ». Certaines définitions de la cohérence sont d'ailleurs plus générales, englobant l'absence de contradiction entre les politiques et la présence entre elles de synergies.[1042]

Quelques autres notions pertinentes doivent être mentionnées au moment de préciser les concepts de coordination et de cohérence. Outre celle d'*intégration*, examinée un peu plus avant, une notion pertinente est celle de "*réseau*", aujourd'hui abondamment utilisée. Du réseau, on a dit que sa force

> "tient à ce qu'il conserve l'existant dans sa diversité. Sa faiblesse, corrélative, est que chacun conserve son pouvoir de décision [...] Dans le réseau, tout le monde décide, au risque que personne ne le fasse lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre des intérêts divergents ".[1043]

Le cas du Conseil de stabilité financière, dont la charte dispose que chaque institution participante conserve son pouvoir[1044], illustre bien l'idée de réseau, fondée sur la notion que

> « plutôt que de créer une structure lourde et à l'efficacité douteuse, on préfère réunir les acteurs existants, en garder les spécificités et en extraire le meilleur par un rassemblement des données et des idées »[1045]

L'idée de réseau s'inscrit contre celle de hiérarchisation des relations : dans sa conception, l'horizontal est l'ennemi du vertical. A bien des égards, elle peut apparaitre plus adaptée aux conditions politiques du présent, si l'on est d'accord que

> « toute tentative de structurer (la société économique internationale) autour d'un centre unique […] paraît vouée à l'échec dans l'état actuel des relations internationales »[1046],

et qu'il est

> "unlikely that any one body will achieve an overall preeminent role – the global market and the political interactions are too complex to deliver one global blueprint or one perfect set of arrangements".[1047]

Dans le domaine de la recherche, les "réseaux thématiques pluridisciplinaires" consistent à faire réfléchir ensemble des équipes de recherche et des scientifiques de différentes disciplines autour d'un thème particulier ou d'un objectif clairement défini".[1048]

On verra que les mécanismes qui président à la coordination du système onusien procèdent d'un mélange original des formules respectives du réseau et de la centralisation, résultat d'un compromis d'ordre politique incapable depuis plus d'un demi-siècle de trancher une bonne fois entre conférer la souveraineté institutionnelle au tout du système ou à ses parties. La métaphore d'une configuration "féodale" prend alors tout son sens, posant la

support." (http://touchstoneblog.org.uk/2013/09/the-uk-on-human-rights-in-business-devil-in-the-lack-of-detail).

[1042] Koenig, *supra*.

[1043] Forteau, p. 306.

[1044] Forteau, 306, prend comme exemples "typiques du fonctionnement en réseau...deux "institutions"", soit le Forum de stabilité financière transformé en 2009 en Conseil (www.financialstabilityboard.org).

[1045] Sorel, J.M. (2006) "L'évolution des institutions financières internationales : entre redéploiement et fragilité, une restructuration systémique en chantier », *AFDI,* Vol. 52, p. 502.

[1046] Forteau, pp. 299-300.

[1047] Lastra, R. (2001) *The Reform of the International Financial Architecture*, Kluwer*,* XXV.

[1048] Luc Perino, "Pourquoi il faut enseigner la médecine évolutionniste", *Le Monde*, 26 mars 2014.

question de l'efficacité des formules horizontales de coopération, peu compatibles avec l'exigence de gouvernance telle que définie plus haut.

Une autre notion digne d'être rappelée est celle de *concurrence* inter-institutionnelle, elle-même évocatrice de celle de rapport de forces : elle est antinomique de celle de collégialité, voire de celle de dialogue effectif plutôt que de façade. Conçue en termes de lutte de pouvoir, elle ne saurait traduire une disposition d'esprit ouverte et positive, faite d'attention aux autres et de souci d'apprendre d'eux. Bien plutôt, elle procède de la rivalité, laquelle engendre sa réponse, dans la mesure où

> "le meilleur antidote aux tentations expansionnistes d'un modèle […] est d'en contrebalancer l'influence par la constitution d'une autre puissance".[1049]

De coopératif, le contexte est alors susceptible de se transformer en espace d'affrontements plus ou moins explicites et ouverts, favorisés par cette réalité que

> "public institutions try (not as a matter of conspiracy, but by the way they function) to impose organizational interests, agendas and language on matters of broad public policy [...] Institutions need policy problems more than they need policy solutions",

et certes,

> "the effort to maintain organizations, to control and contain the agenda of policy discourse or political discussion, makes it important for institutions to substitute their languages, their ideology of policy, for ones which might otherwise threaten their interests".[1050]

Enfin, et pour clore cette énumération de notions pertinentes, deux concepts utiles peuvent être empruntés à la théorie des régimes. Le premier est celui de "champ de politique" ("*policy space*"), qui dénote

> "a set of policies that are so closely interrelated that it is not possible to make useful descriptions of or analytic statements about one of them without taking the other elements of the set into account";

tandis que le second concerne les domaines d'intervention, ou "*issue-areas*", qui sont

> "best defined as sets of issues that are in fact dealt with in common negotiations and by the same, or closely coordinated, bureaucracies, as opposed to issues that are dealt with separately and in uncoordinated fashion".[1051]

Ajoutons que le terme de "mandat" doit être mentionné ici en tant que juridiquement central dans toute considération du système onusien. Comme l'ONU l'a elle-même indiqué lors de son examen des mandats, ces derniers ne sont pas

> "easily defined or quantifiable; a concrete legal definition of a mandate does not exist. [...] we have, however, identified an agreed upon [...] working definition: a mandate is a request or a

[1049] Garapon, p. 55.
[1050] Wood, G., pp. 174-5.
[1051] Keohane, 61. Cette acception du thème "policy space" ne doit pas être confondue avec celle qui désigne l'espace laissé dans la mondialisation à l'initiative gouvernementale, soit l'étendue de la souveraineté.

direction for action by the UN Secretariat or other implementing entity, that derives from a resolution of the General Assembly or one of the other relevant organs."[1052]

Chapitre 3 - Le graal : la cohérence comme intégration des politiques

La coordination est-elle source de cohérence ? Il semble plutôt qu'une phénoménologie de la coordination révèle depuis la fondation du système onusien la progression d'une configuration de l'incohérence, facilitée certes par le modèle décentralisé retenu à San Francisco, mais surtout définitivement entraînée par l'adaptation du contexte institutionnel multilatéral à la montée en puissance de la globalisation. Dès le début des années quatre-vingt, les lignes de partage à l'intérieur du système ont radicalement bougé, l'adéquation de l'ordre institutionnel international aux pré-requis de la globalisation constituant l'unique impératif des Grands.

Le malentendu inscrit juridiquement dans l'organigramme se fait alors patent, de sorte que la coordination demeure condamnée à n'offrir qu'un vecteur de cohérence par trop partiel et imparfait. L'évolution des trente dernières années a progressivement révélé la profondeur du chasme entre les agences régies par la formule « un Etat, une voix » et celles gouvernées par le principe censitaire. La totalité des institutions a fini par se constituer comme un ensemble duel, avec la double présence d'agences répondant respectivement aux qualifications « soft » et « hard ». La conscience d'un éclatement institutionnel peut-être néfaste et, à ce titre, justiciable de réforme, remonte bien sûr aux premières années d'après-guerre, à témoin la prolifération dès les années cinquante des critiques de la formule de la Charte. Ce qu'il faut remarquer ici, c'est qu'elle a engendré une évolution du type de palliatifs censés compenser les imperfections du modèle décentralisé : l'objectif s'est fait de plus en plus ambitieux, passant de la simple et pourtant insaisissable coordination, à la cohérence, puis à l'intégration - dans une gradation de concepts aussi voisins que distincts dans leurs applications concrètes.

Le rapport du CCS "One United Nations", conçu pour démontrer comment la Déclaration du Millénaire "is changing the way the UN System works" - pour citer le titre de son premier chapitre - affirmait que, depuis son adoption, celle-ci avait "demanded and facilitated the evolution - now underway - of a more coordinated, cohesive and functional UN system". Le rapport symbolisait la détermination des composantes du système de bâtir "One United Nations", qui "could serve as a unique agent and catalyst of progress, applying its varied strengths to a common purpose".[1053]

Sans doute, la cohérence devrait être le résultat de la coordination, dont elle constitue l'objectif ultime. Pourtant, l'usage aujourd'hui généralisé du premier terme, en lieu et place de celui de "coordination", suggère une claire réalisation que la coordination a manqué son but, et que son niveau d'ambition doit être relevé. A l'instar de la coordination, la cohérence repose bien sûr sur la coopération. Mais, alors que la première n'impliquerait pas de sortir de sa

[1052] Voir : United Nations, Mandate Registry, "Frequently Asked Questions," at *http://webapps01.un.org/mandatereview/displayFAQ.do;jsessionid=2064543609EFB82F18FD1B010743695F* (January 27, 2011). U.N. General Assembly, "Mandate Review: Co-Chairs' Report," August 8, 2008, p. 3, at *http://www.un.org/ga/president/62/letters/cochairsmandatereview080808.pdf* (January 27, 2011).
[1053] *One UN - Catalyst*, par.4 of Executive Summary.

propre culture, l'exigence de cohérence s'appuie sur la nécessité d'intégrer des perspectives diverses pour offrir des solutions de nature politique. Mais en même temps et pour ce faire, elle suppose que chacune de ces perspectives ait dûment voix au chapitre, et interdit toute posture hégémonique de la part de l'une d'entre elles: il n'appartient pas à une seule, de par son poids politique, idéologique et budgétaire, de jouer le rôle de décideur en dernier ressort en faisant prévaloir des options non ratifiées par l'ensemble. Aussi est-il indispensable d'affirmer une perspective autonome du pôle social qui permette la confrontation à jeu égal avec celle de son pendant financier et commercial.

Le danger est que

> "each intergovernmental institution will find itself integrating the totality from its own perspective, in alliance with or under pressure from different issue-oriented organizations and sectoral institutions at the national level".[1054]

Une procédure de cohérence suppose un échange au-delà du « dialogue savant »[1055] sans portée concrète ou de l'incorporation cosmétique de préoccupations de chapelle, qui laissent inchangées les visions respectives des parties en présence. Si le constat d'incohérence doit s'analyser comme un échec de la coordination, c'est bien en effet que cette dernière n'a jamais permis que des rapprochements de façade, la conscience des divergences n'ayant débouché que sur des mesures d'ordre palliatif ou des exhortations sans vrai lendemain à l'unité d'action. Pour ne pas rester un voeu pieux, le précepte de cohérence requiert la mise en pratique déterminée de procédures intégratives éprouvées, incarnées dans un va-et-vient entre sphères politique et technique qui mobilise les valeurs, croyances et perspectives motivant les positions institutionnelles respectives. La solution de controverses entre ces positions par d'autres moyens que le simple rapport de forces passe alors par la construction de nouveaux cadres conceptuels ("frames") capables de résoudre les antagonismes jusque-là réfractaires à une solution

> "by appeal to facts or reasoned arguments because the parties' conflicting frames determine what counts as a fact and what arguments are taken to be relevant and compelling".[1056]

Il s'agit pour les décideurs respectifs d'adopter une attitude de dédoublement, et d'en pratiquer la discipline, de manière à contribuer au recadrage de la problématique adversariale, en étant capables de

> "reflect on the action frames held by their antagonists. Even to recognize the existence of such dilemmas, policy makers must be able to reflect on their own action frames: they must overcome the blindness induced by their own ways of framing the policy situation in order to see that multiple policy frames represent a nexus of legitimate values in conflict".[1057]

Suivant les acteurs qui les formulent, les demandes de « cohérence » recouvrent en fait le catalogue des mesures capables d'accroître la coordination, la cohérence ou l'intégration des propos et politiques du système. Et c'est seulement un examen au cas par cas de telles demandes, si au moins elles s'avèrent suffisamment précises et détaillées, qui pourrait

[1054] Wolfe, M. (1994) *Social integration: institutions and actors*, UNRISD, p. 40.
[1055] Garapon, p. 59.
[1056] Schön, D.A, Rein, M. (1994) *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books, p. 23: "We see policy positions as resting on underlying structures of belief, perception, and appreciation, which we call "frames". We see policy controversies as disputes in which the contending parties hold conflicting frames."
[1057] *Ibid.*, p. 187.

renseigner sur leurs degrés d'ambition respectifs. Aussi bien, dans les lignes qui suivent, il nous paraît généralement commode et justifié d'englober sous le vocable de « cohérence » les aspirations et les efforts menés pour rassembler les entités du système dans un élan unique – à la condition d'user de ce triple distinguo au moment d'en évaluer l'état.

> "Policy integration concerns the management of cross-cutting issues in policy-making that transcend the boundaries of established policy fields, which often do not correspond to the institutional responsibilities of individual departments." [1058]

La preuve par l'expérience a été faite que la coordination des activités dites sectorielles ne suffit pas à établir les conditions d'une action cohérente. Aussi bien, il n'est pas douteux que, pour atteindre à cette dernière, *les* politiques sectorielles - au pluriel - doivent être déclinées en vertu d'*une* politique unique - au singulier : en son absence, leur caractère pluriel doit nécessairement dominer et amoindrir leurs chances de synergie, voire de complémentarité ou simplement de compatibilité. Il n'est alors d'autre voie de la cohérence que celle de l'intégration, terme qui, quoique souvent employé symétriquement avec celui de coordination, recèle une ambition supérieure dont la satisfaction rapproche de l'objectif de cohérence. Selon une bonne définition,

> "[T]o integrate generally means to make a whole out of parts - that is, to turn previously separate units into components of a coherent system. The essential characteristic of any system [...] is a significant degree of interdependence among its components, and interdependence between any two components or units consists in the probability that a change in one of them - or an operation performed upon one of them - will produce a predictable change in the other. [...] Usually, a system as a whole also has system properties which are absent in any one of its components alone. [...] Integration, then, is a relationship among units in which they are mutually interdependent and jointly produce system properties which they would separately lack."[1059]

Pour le Secrétariat de l'ONU, l'intégration

> « implique une vision partagée des buts et de leurs interdépendances, ainsi que des cadres normatifs sous-jacents, avec des interventions fondées sur une perspective, une stratégie et un plan communs pour créer des synergies et décider des arbitrages, en vue de créer un tout qui soit plus grand que la somme de ses parties." [1060]

Ou encore:

> "l'intégration des politiques nécessite des interactions intersectorielles qui donnent lieu à une seule politique commune portant sur les secteurs concernés et améliorer la cohérence des politiques vise à ajuster les politiques sectorielles afin d'en renforcer l'harmonie et l'effet synergique". [1061]

[1058] Meijers, E. and Stead, D. (2004) *Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review*, Delft University of Technology, p. 1.

[1059] Deutsch, K.W. (1968) *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, pp. 158-9.

[1060] *Mise en œuvre de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, Rapport du Secrétaire général, 31 déc. 2015 (A/71/63-E/2016/8), 31 Dec. 2015, par. 288.

[1061] *Création d'institutions et renforcement de celles qui existent en vue de l'intégration des politiques après 2015* - Rapport du Secrétaire général (E/2015/69), paragr. 4, qui se réfère à: Meijers, E. et Stead, D. (2004) « Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review », Delft University of Technology.

La sociologie des organisations offre certes une palette d'illustrations de la méthode intégrative. Ainsi la structuration des services secrets aux Etats-Unis est-elle un exemple d'intégration ambitieuse. La mission du bureau du "Director of National Intelligence" consiste à "Lead Intelligence Integration", le but étant l'intégration réelle des "foreign, military and domestic intelligence", à l'aide de trois organismes **("**Integration Management Council, National Intelligence Council, Mission Integration Division"). La mission est à l'évidence complexe, sachant que

> "The U.S. Intelligence Community is a *coalition* of 17 agencies and organizations [...] within the Executive Branch that work both independently and collaboratively to gather and analyze the intelligence necessary to conduct foreign relations and national security activities [...] **"**the intelligence community is a *federation* of executive branch agencies and organizations that work separately and together to conduct intelligence activities [...] it must constantly strive for and exhibit three characteristics essential to (its) effectiveness (the first one being that) the IC must be integrated: a team making the whole greater than the sum of its parts."[1062]

En 1993, Boutros-Ghali indiquait que son "overriding objective [was] to introduce better integration, both in terms of agreed objectives and of supporting operational activities".[1063] Le contexte post-ODM paraît avoir enfin permis aujourd'hui au Secrétariat de poser sans plus d'ambages, quoique souvent encore sous couvert de la recherche traditionnelle d'une coordination opérationnelle améliorée, la nécessité de passer au niveau supérieur et de se donner les moyens de recueillir enfin le graal de la cohérence.

> "The key objective of Delivering as One and policy coherence would be to achieve more effective results for human development. Better inter-agency policy coherence, by facilitating integration between economic and social policies, is a critical tool for this. (…) The question to ask is whether greater interagency policy coherence could result in better policy results regarding interaction with developing country governments, and ultimately whether that would lead to better human development results ".[1064]

Aussi la démarche intégrative implique-t-elle l'invention d'une nouvelle génération de mécanismes capables de remédier aux carences des structures de coordination existantes.

TITRE II

LES FACTEURS NATIONAUX D'INCOHERENCE

Etant posée la nature décentralisée du système onusien, quels sont les leviers et manifestations de l'incohérence - autrement dit, comment se traduit-elle dans les processus à l'oeuvre au sein de ce dernier ? Les obstacles à la cohérence sont aussi les raisons de

[1062] http://www.dni.gov/index.php.

[1063] Press Release SG/SM/4920, 2 February 1993.

[1064] Köhler, G. (2011) *The challenges of Delivering as One: Overcoming fragmentation and moving towards policy coherence,* Working paper No.100, ILO, p. 19.

l'incohérence. Lesquelles sont d'une double nature, et se renforcent mutuellement. La première est d'ordre politico-administratif, en ce sens que la pratique administrative est elle-même le fruit de décisions d'ordre politique : en dernier ressort, c'est l'application d'un agenda de nature politique qui conditionne et explique les choix administratifs. La seconde est le produit, dans le double espace domestique et multilatéral, du rapport de forces qui s'est établi dans la période contemporaine entre les sphères institutionnelles sociales d'une part, économiques et financières d'autre part. Administration et politique sont donc les deux sphères où se manifeste l'incohérence.

Chapitre 1 - L'incohérence administrative

Un rappel de la dimension nationale de l'incohérence constitue sans doute le préalable obligé d'une réflexion sur les sources d'incohérence à l'échelle des pays et des entités multilatérales. Aussi bien, la problématique de la cohérence ne se pose-t-elle pas au seul plan de l'organisation mondiale, mais trouve son miroir au plan national – un fait identifié dès l'origine.[1065] L'impact des arrangements institutionnels sur le contenu des politiques se déroule sur deux plans : l'organisation administrative en "silos", et l'ascendance des administrations financières.

Le degré auquel l'idéologie et les considérations politiques façonnent la conformation des structures gouvernementales ne saurait être sous-estimé. Mais l'expérience en termes d'administration publique suggère que structure et politique manifestent chacune leurs propres problèmes, de sorte que les rapports entre la politique et la structure bureaucratique peuvent être résumés dans la double observation que "any particular institutional arrangement affects the power and influence of various actors differently", et que "institutional arrangements not only determine who decides, but also influence what is decided".[1066] D'où les appels visant à altérer les mécanismes institutionnels jugés affecter négativement un domaine politique donné – celui de l'environnement par exemple:

> "environmental issues must be fundamentally repositioned in the policy-making process. Governments typically treat the environment as an isolated category, assigned to a relatively junior ministry. This is a major obstacle to achieving sustainable development. Instead, the environment must become better integrated into mainstream economic policy".[1067]

Etant donné la définition classique de l'activité gouvernementale comme le produit d'une "culture of thinking and working inside departmental cages and a defensiveness about functional turf"[1068], on ne sera pas surpris de l'abondance des descriptions de la difficulté de tout effort visant à réaliser l'intégration des politiques. Un exemple récent a été fourni dans le contexte de la globalisation et de la recherche de formules administratives capable de l'appréhender. L'idée est ici que la diversité des aspects de la globalisation

> « require a focus, but efforts today are divided among different ministries and departments. Some are led by the ministry of trade, some by the ministry of finance and some by the

[1065] Shalom, N., "Coordination of the Programs of the Specialized Agencies", in Eagleton, C. (Ed.) (1949) *Annual Review of United Nations Affairs*, New York: NYU Press.
[1066] Majone, G. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale U.P., pp. 101-102.
[1067] K. Annan, K. (2000) *We the Peoples*, p. 63.
[1068] Perri 6 (1998) *Holistic Government*, Demos, London, p. 21.

> ministry of planning. This fragmentation not only weakens the capacity of developing country governments to develop a powerful and consolidated strategy at global forums. It also limits their ability to capture global opportunities. That is why each developing country should set up a coordinated mechanism for dealing with globalization. And whatever the mechanism chosen - presidential task force, global planning commission, special inter-ministerial unit - it must be given the visibility, power and flexibility as well as the technical expertise and political clout to handle the complexities of globalization".[1069]

Ce genre de recommandation démontre évidemment une grande foi dans la puissance des formules de coordination – attitude certes susceptible de réserves mais qui doit retenir l'attention dans le contexte de notre étude.

Bien sûr, le sentiment que la compartimentalisation bureaucratique est ennemie de la solution des problèmes est fort ancien. Il a été bien résumé comme suit:

> "While the need for new thinking, both holistic and non-linear in relation to contemporary problems is frequently proclaimed, the structures of governments make such an approach extremely difficult. These structures, developed more than a century ago to meet the needs of earlier, simpler times, are organized vertically as a pattern of sectoral departments for agriculture, industry, health, foreign affairs and the like, each with its own policies for the sector, which may well conform with and reinforce those of other sectors or, at times, detract from or even contradict them in ways frequently not identified. *Coordination and overall policy planning is seen as the function of the prime minister and the cabinet*. These are so often overwhelmed with political issues and putting out fires that, while they indeed determine major policy decisions, *the detailed articulation of policies tends to fall into the lap of finance ministries whose criteria are not always the best for intelligent policy planning*. Indeed, in many cases, national policy is the summation of sectoral policies rather than their integration."[1070]

L'amélioration de la coordination gouvernementale, objectif aussi traditionnel qu'insaisissable, n'a pas manqué de susciter une forte dose d'attention. Un Commissaire de l'UE pour les relations extérieures pouvait ainsi se déclarer surpris du fait qu'il n'y ait pas de

> " real capacity (dans la Commission de l'UE) for ensuring policy consistency or coherence. This is not strictly a government, although it should try to act more like one, and in most institutions like this you have something like the Cabinet Office, some central capacity for ensuring policy consistency. Here that function is performed by endless meetings of hard-worked cabinets".[1071]

Le fait de la fragmentation est perçu tel un défaut fondamental, engendrant à son tour une demande d'harmonisation. Le principe fonctionnel d'organisation a été attaqué sans ambages au Royaume-Uni, avec l'assertion selon laquelle "the core problem for government is that it has inherited from the nineteenth century a model of organisation that is structured around functions and services rather than around solving problems". Non que toutes sortes de tentatives de coordination n'aient été faites dans ce pays au cours des âges : mais elles n'ont pas abouti pour

> "a simple reason: it cuts against the grain. The system is fundamentally designed to administer discrete functions and that design defends it against even the most robust attempts to bring functions together. Few gain in career terms from questioning the interests of their department. Few are promoted for cutting their own budgets. Few are thanked by their ministers for negotiating away any of their power".[1072]

[1069] UNDP, *Human Development Report 1999*, p. 96.
[1070] King, A. (1992) *International Social Science Journal*, Feb., p. 60.
[1071] Patten, C. (2000) *Prospect*, June, p. 52.
[1072] Perri 6, p. 22.

On mentionnera également dans ce contexte la thèse du "hollowing out of the state", qui veut que la fragmentation sévisse aujourd'hui au coeur-même de l'Etat, la segmentation des décisions étant venue à caractériser une structure de gouvernement où le centre s'est effondré et où l'Etat devient une « collection of inter-organizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate". [1073]

Sans lui être particulière, la nécessité d'efforts visant à surmonter la culture en "silos" est tout spécialement évidente dans le domaine de la politique sociale, du fait-même de son contenu. Par nature à cheval sur plusieurs territoires, dont celui de l'économie, elle ne peut se voir comprimée dans une approche sectorielle.[1074] Ce truisme doit néanmoins être réconcilié avec un mode de gouvernance traditionnellement compartementalisé, à travers la recherche de formules assurant un degré suffisant d'intégration : comme on l'a relevé dans le cadre de l'OCDE, parvenir à un

> "coherent framework remains a significant challenge. Many policy areas have implications for social policy, and social policy can and does affect employment, education, and other policy domains. Determined efforts are necessary to achieve a coherent approach to national policy-making, embracing a wide range of public responsibilities".[1075]

L'expérience démontre que relever le niveau des capacités étatiques en matière de politique sociale ne peut simplement consister à instituer des

> "sporadic coordination mechanisms, such as steering committees in which the respective senior ministers meet every so often. That is a useful step, but it represents a primary level of coordination. In order to move towards a joint formulation of economic and social policies, much more sophisticated levels are required. Coordination must encompass the various stages of the formulation of public policies. Among other things, it means creating databases on social development, far bigger and better than those currently in existence, which can be a crucial frame of reference in the design of policies. It means giving the social areas direct access to the setting of agendas for discussion. It means setting up organizational mechanisms to enable the joint formulation of decisions at crucial levels, so that, together with economic variables, social variables are incorporated fully into frameworks for decision-making."[1076]

La distinction doit être faite ici entre les entités de coordination gouvernementales et les ministères spécialisés ("line ministries"), les premières étant celles qui "exercise horizontal coordination functions throughout the administration, or in large parts thereof", tandis que les seconds sont "responsible for specific policy areas, either covering a single sector, such as agriculture, or regrouping several, such as employment, education and training".[1077] Les ministères du travail et des affaires sociales figurent typiquement comme des ministères spécialisés. Leurs homologues des finances également, dans la mesure où ils exercent des responsibilités sectorielles dans des domaines tels que la politique fiscale et monétaire.[1078] Mais on ne saurait oublier qu'ils disposent en même temps d'une fonction de coordination certaine du fait de leur prééminence.

[1073] Holloway, I. (2000) "Is the British State Hollowing Out?", *The Political Quarterly*, Vol. 71, No. 2, April-June, p. 167 sq.

[1074] "Social development [...] cannot be pursued as a sectoral initiative": par. 4 of Copenhagen Programme of Action.

[1075] OECD, *New Orientations for Social Policy*, Ministers communiqué, Social Policy Studies No 12, 1992, p. 52.

[1076] Kliksberg, B. (2000) "Rebuilding the State for Social Development", *International Review of Administrative Sciences*, June, pp. 250-251.

[1077] OECD (1996) *Building Policy Coherence, Tools and Tensions*, PUMA Occasional Paper No 12, p. 11.

[1078] *Ibid.*

Le défi généralement posé à l'action gouvernementale a été fort clairement résumé dans le contexte de la poursuite du développement durable :

> "In the early 1990s, when I was Prime Minister of Norway, I once found myself debating sustainable development with an opposition leader who insisted that I tell him the government's single most important priority in that field. Frustrated, I replied that what he was asking was impossible to answer. I concluded our exchange by explaining why: "Because everything is connected to everything." Fortunately, such thinking is now more widely held than it was back then, thanks partly to the human development approach, which emphasizes the complexity of nature and recognizes that one-dimensional solutions cannot address multidimensional problems like those we currently face. Indeed, today's challenges are seldom simply environmental, social, or economic, and their solutions do not lie within the area of competence of a single government ministry. Without broad, multidisciplinary impact analysis, such narrow thinking can lead to new problems."[1079]

Les dimensions politiques de l'action économique et sociale ont ainsi fait régulièrement partie des recommandations du Secrétaire général dans le cadre de la mise en œuvre des engagements multilatéraux, comme ceux du Sommet social.[1080]

Chapitre 2 - La faiblesse des administrations sociales

Une étude effectuée il y plus de quarante ans contrastait les grands progrès constatés dans le monde "développé" en matière d'administration du travail avec les immenses difficultés rencontrées par le monde "en développement". Elle notait combien

> "labour administration in the most socially advanced countries has become an indispensable tool of government policy (...) it has progressively developed into a dynamic instrument of social progress while adapting itself to economic needs as well. This new function upgrades labour administration by involving it in the work of new types of inter-departmental coordinating bodies and giving it a growing voice in economic, financial and social policy-making".[1081]

Dans bien des pays pauvres, au contraire, l'administration du travail était alors jugée "still not in a position to take part at all effectively in formulating and carrying out (...) social policy. It has no authority and its resources are inadequate".[1082]

Au milieu des années soixante-dix, les potentialités de l'administration du travail à prendre part efficacement au travail gouvernemental paraissaient s'accroître avec le développement de leurs missions, quoique leurs capacités et leurs ressources fissent toujours douter qu'elles puissent remplir ce rôle. La situation se résumait donc à une "quest for a more influential and effective role within the machinery of government".[1083] Dans ce contexte, le BIT insistait sur le besoin d'une

---

[1079] Gro Harlem Brundtland, "The Changing Climate on Climate Change", 18 September 2015 (http://www.socialeurope.eu/2015/09/the-changing-climate-on-climate-change).

[1080] Par exemple le rapport détaillé pour la session de 2002 de la Commission du développement social *Intégration des politiques économiques et sociales* (E/CN.5/2002/3).

[1081] Wallin, M. (1969) "Labour Administration: Origins and Development", *International Labour Review*, vol. 100, no 1, pp. 101-102.

[1082] Ibid., p. 106.

[1083] ILO (1973) *Role, Functions and Institutional Development of Labour Administration* (MELA/1973/I) (para. 28 & 17, pp. 35-6 of RLA/71/254).

> "far more effective governmental structure for dealing with questions of labour and social policy. Stronger labour departments with a larger voice in matters of general, economic and social policy, more adequate resources, better-trained staffs, and intimate relations of mutual confidence with employers and workers, are an urgent need in many countries. Until this need is met development policies will remain remote from the everyday realities of economic life with which they must come to grips to be practically successful. Plans which ignore the human factor in their application will remain plans".[1084]

Mais, au tournant du siècle, le tableau dressé par le BIT de l'état des ministères du travail à travers le monde soulignait leur peu d'autorité et leur position généralement subalterne - soit une régression dans le cas des pays riches :

> "over the years, the position of ministries responsible for labour has been changing. Many ministries of labour now have relatively narrow areas of responsibility and, when it comes to broader issues of economic and social policy, their voices are often not heard. Indeed, many countries no longer have a ministry of labour at all; employment and labour affairs are handled through a unit that might address such related issues as competitiveness, enterprise development or gender. Government policy also has an impact on workers and employers through many other ministries, particularly those of finance, industry or planning".[1085]

En 2003, un document conjoint des instances du travail de la Belgique et du Maroc soulignait que les ministères de l'emploi, du travail et des affaires sociales

> "ont besoin d'être soutenus. En effet, ils n'occupent pas nécessairement, dans toutes les régions du monde, une place centrale dans les arbitrages politiques. or, peut-être plus que d'autres, ils portent les revendications des groupes qui ont besoin des protections les plus fortes et ils gardent la mémoire des engagements de politique sociale pris au plus haut niveau de la communauté internationale".[1086]

Et le BIT ne devait pas cesser d'alerter au cours des dix dernières années quant au rôle moins actif des gouvernements sur le marché du travail et à la faiblesse de l'influence de leurs ministères du travail sur les grands choix de politique économique et sociale.[1087] Dans un bilan récent, il jugeait toujours inégal le degré d'influence des ministères du travail dans l'élaboration des politiques gouvernementales, et interrogeait l'évolution de leur mandat du point de vue de leur capacité à participer aux processus de décision - y compris les conséquences des arrangements ayant fusionné dans plusieurs pays ministère du travail et ministère de l'Economie ou des Finances. [1088]

Se référant aux trajectoires parallèles des ministres Auroux et El Khomri, on a pu observer comment « confier le ministère du Travail à des seconds couteaux témoigne de ce qu'il n'est pas considéré comme prioritaire. Sur un plan plus général, tout cela illustre peut-être aussi et surtout le caractère dominé du ministère du Travail par rapport au ministère de l'Économie et des Finances. C'est dans ce dernier qu'il faut être pour peser vraiment, et c'est

---

[1084] *Ibid.*

[1085] ILO, *Decent Work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 1999, p. 41.

[1086] *Priorités*, par. 2.

[1087] Des études de cas effectuées par le BIT au début des années 2000 dans des pays très divers (Chile, Dominican Republic, France, India (Kerala), Japan, Mauritius, Morocco, Niger, Peru, Philippines, Poland, Sénégal, United Kingdom, United States) illustrèrent cette situation.

[1088] *L'administration du travail et l'inspection du travail*, Rapport V, CIT, 100ème session (2011), paragr. 91sq. Aussi: Heyes, J. (2004) *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy*, BIT; Heyes, J. and Rychly, L. (ed.) (2013) *Labour Administration in Uncertain Times*, Edward Elgar/ILO, pp. 32-33, 247, 252.

bien pour cela que Pierre Bérégovoy et Michel Sapin l'ont rejoint après avoir eu en charge le domaine du travail. »[1089]

Le rôle des ministères du travail dans la formulation des politiques économiques et sociales a fait l'objet de l'adoption d'une Résolution lors de la session de 2011 de la Conférence internationale du Travail. Le sujet demeure donc pressant, d'autant que le renforcement de ces administrations n'entre pas dans les priorités contemporaines de certains pays donateurs : les syndicats britanniques ont par exemple repéré un "Doing Business bias" dans l'activité du "Department for International Development" du Royaume-Uni, relevant notamment qu'il ne semblait pas s'intéresser au renforcement de l'administration du travail autant qu'à celui des services gouvernementaux d'appui au secteur privé.[1090]

C'est donc un ministère secondaire qui siège en tant que représentant gouvernemental dans les instances de l'OIT, tout comme, dans les travaux des Deuxième et Troisième commissions de l'Assemblée générale, les délégués des Etats Membres émanent de départements ministériels dont l'autorité disparaît au profit de leurs pairs économiques et financiers dès que des questions hautement politiques telles que celle de la dette viennent à être tranchées.

On n'oubliera d'ailleurs pas de mentionner que nombre de pays ne disposent plus d'un ministère du travail individualisé, son mandat traditionnel ayant été délibérément altéré et ses fonctions reconfigurées au sein de structures plus vastes aux orientations différentes de celles de la version classique, avec le résultat de la perte d'influence tant symbolique que réelle d'un portefeuille dépouillé de sa charge politique.[1091]

Chapitre 3 - L'ascendance des administrations financières

L'ascendance des administrations financières, tant dans les pays riches que dans les pays « ajustés »[1092], constitue un phénomène enregistré il y maintenant plus de trente ans comme l'une des manifestations de "l'internationalisation de l'Etat". Une conséquence de cette dernière, en effet, a consisté à donner

> « precedence to certain state agencies – notably ministries of finance and prime minister offices – which are key points in the adjustment of domestic to international economic policy. Ministries of industries, labour ministries, planning offices, which had been built up in the context of national corporatism, tended to be subordinated to the central organs of internationalized public policy".[1093]

[1089] Tracol, M., "Sur la loi El Khomri (3) : comment être ministre du travail, socialiste et (presque) béotien », 8 mars 2016 (https://rigueur.hypotheses.org/56).

[1090] TUC (2012) *A decent job? Assessing DFID's contribution to achieving Decent Work*.

[1091] Voir notamment: Arthurs, H., « What Immortal Hand or Eye ? - Who will Redraw the Boundaries of Labour Law ? », in Davidov, G. and Langille, B. (eds.) (2006) *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, IILS/Hart, pp. 375-7.

1092 Heyes and Rychly, *op. cit.*

[1093] Cox, R.W. (1981) "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory", in Walker, R.J. (1984) *Culture, Ideology and World Order*, Westview, pp. 283-4.

La dénonciation de cette subordination a été effectuée tant par des institutions internationales - l'OIT et l'UNRISD notamment - que par des voix anti ou altermondialistes telles que celle de Pierre Bourdieu relevant la "réalité ambigüe" de l'Etat qui recouvre le conflit entre ministères financiers et dépensiers ("la main gauche et la main droite de l'Etat") et la lutte des ministères sociaux contre les premiers: "l'ensemble des agents des ministères dits dépensiers qui sont la trace, au sein de l'Etat des luttes sociales du passé [...] s'opposent à l'Etat de la main droite, aux énarques du ministère des Finances…" [1094] La faiblesse chronique des ministères du Travail, relativement à la bonne santé affichée par les ministères économiques, et notamment ceux des Finances, est un phénomène aussi ancien qu'il est universel. Les témoignages de la disparité de condition entre ministères sociaux et financiers abondent, ainsi aux Etats-Unis où le Secrétaire au Travail de la première administration Clinton déclarait:

> "as Labor Minister, as Labor Secretary in the United States, I never had opportunity to talk at length about fiscal and monetary policies. The Treasury Secretary told me again and again – even with different Treasury Secretaries – told me nicely, pleasantly that it was none of my business but, now that I am no longer Secretary of Labor, I can assert […] that it is the business of Labor Ministers. It is the business of people who are concerned about employment to talk about fiscal and monetary policy. It is not solely the province of the Financial Ministers. It should not be and it should not solely be the province of central bankers. Fiscal and monetary policy is one of the most important centres of social policy in our countries and it is important that it be understood as a lynchpin of social policy. Both fiscal and monetary policy must be understood as centrepieces of social policy". [1095]

Dans un autre registre, on a estimé en France que

> "le ministère de la Justice ne joue plus son rôle de réflexion et d'impulsion dans nombre de secteurs clés. Dans le droit des sociétés, par exemple, la chancellerie est concurrencée par l'hégémonie croissante du trésor qui estime que ce droit est de sa compétence et que tout projet doit passer par lui ». [1096]

La place accordée aux administrations financières a également fait l'objet de critiques dans le contexte de la gouvernance de l'UE. [1097] La fragmentation contemporaine des fonctions de l'Etat est en même temps manifestée par l'indépendance des banques centrales et des autorités de régulation. [1098] Cette nouvelle position de pouvoir est souvent jugée excessive, ainsi au Royaume-Uni où l'on dénonce la position de « quasi-monopole » du Trésor sur la définition du contenu des politiques [1099] - un rôle présenté comme managérial mais influencé par des concepts et pratiques d'outre-Atlantique fortement idéologiques. De fait, dans ce dernier pays, dès la fin du millénaire, le Trésor « decided that it should stop being simply a finance ministry and move into the wider policy domain across Whitehall (…it) began to

[1094] Bourdieu, P. (1998) *Contre-feux*, Raisons d'agir, pp. 38-9.

[1095] R. Reich, Global Employment Forum, Geneva, Nov. 1, 2001.

[1096] Salas, D. (2000) « Le droit entre mondialisation et universalisme », *Revue des Deux-Mondes*, février, p. 28.

[1097] Pochet, P. (2010) *What's wrong with EU2020?*, ETUI Policy Brief 2/2010, Brussels: ETUI. La critique du document de la Commission *EU 2020*, destiné à remplacer la stratégie de Lisbonne, porte notamment sur le fait que, si ""the idea, as in Lisbon, is to grant a key role to the European Council which is expected to act as the supreme body entrusted with preservation of the general interest (, what) is concealed in the text, by contrast, is the central role given to the Ministers of Finance at both national and European level. It is they who are to be the real coordinators of the strategy; for the national reports are to be included in the framework of the provisions of the Stability and Growth Pact. This constitutes a backward step to the extent that one aim of Lisbon was, precisely, to redress the role of the EcoFin Council, which had been strengthened by monetary union, so as to place the other sectoral Councils on an equal – or almost equal – footing with Ecofin." (p. 4).

[1098] Baker, A. (2000) "The G-7 as a Global "Ginger Group": Plurilateralism and Four-Dimensional Diplomacy", *Global Governance*, Vol. 6, No. 2, p. 175.

[1099] Weir (2001) p. 12.

concern itself not just with what departments got but with how they spent it".[1100] En particulier, la dépendance du gouvernement vis-à-vis du processus budgétaire annuel pour coordonner les politiques et allouer les fonds paraît criticable:

> "It's a rather narrow way to think about coordination across government. If Treasury see this as just a budgeting process and their main goal is to minimise the budget, it doesn't really become a coordinating mechanism – just a series of not very pleasant, department-by-department negotiations."[1101]

Plus généralement, la prévalence du mode de décision technocratique axé sur le pouvoir financier s'est faite de plus en plus claire[1102], avec pour résultat « d'instituer une nouvelle normativité au cœur de l'Etat ».[1103] Certes, en tant que priorité, l'emploi peut bien mobiliser l'ensemble d'un gouvernement, et la

> "question du chômage [n]'est pas simplement celle du ministre du travail, c'est la question de l'économie [...] du redressement budgétaire [...] de l'éducation"[1104],

mais la définition des politiques paraît bien demeurer partout fermement contrainte par les choix d'ordre économique et budgétaire.

Chapitre 4 - La faiblesse de la coordination diplomatique

La faute de la mauvaise coordination au sein des organisations multilatérales est attribuée de manière souvent prééminente aux dispositifs gouvernementaux nationaux. On a fréquemment fait valoir que

> "l'approche intégrée au développement pourrait […] être imposée aux institutions spécialisées si les représentants gouvernementaux adoptaient dans les organes directeurs de ces institutions les mêmes positions qu'ils adoptent à l'Assemblée générale des Nations Unies, ce qui demanderait une meilleure coordination des différents ministères au sein des gouvernements".[1105]

Le fait est bien connu en effet que "the lack of coherence within the family of international organizations reflects the incoherence and compartmentalization in our own national governments"[1106] - nombre, sinon la plupart des gouvernements continuent à prendre des positions différentes au sein des diverses entités du système. Un constat aussi ancien, notamment de la part du CPC, que récurrent, puisqu'on notait déjà il y presque soixante ans qu'une part essentielle du problème provenait

---

[1100] Stuart Weir, "The great white shark of Whitehall", *New Statesman*, 5 Feb. 2001, p. 11.

[1101] Matt Ross, 4 June 2014, Interview Ngaire Woods (http://www.civilserviceworld.com/articles/interview/interview-ngaire-woods-blavatnik-school-government).

[1102] UNRISD (2004) *Technocratic Policy Making and Democratic Accountability* ; O'Brien, pp.147-8.

[1103] Sassen, p. 83.

[1104] "Sapin : "L'ensemble du gouvernement est mobilisé" pour l'emploi", *Le Monde.fr*, 31.05.2012

[1105] Beigbeder (1995) p. 58.

[1106] Herfkens, E., "Make multilateral aid work", *UN Chronicle* No 3 (2000).

" from what might be called internal schizophrenia of governments; and if the governments of sovereign states insist on following conflicting policies in the United Nations and in the specialized agencies, reorganization of the United Nations will not cure them".[1107]

D'ailleurs,

"When in 1945 the Preparatory Commission of the UN stated that the uniformity of government policies in all the agencies was the *sine qua non* of an effective international system, it highlighted what has become the Achilles' heel of the UN system: if real reform is required, governments will have to take account of this problem".[1108]

A quoi faut-il attribuer la carence des Etats membres à développer et poursuivre une politique de coordination ? L'absence chez les gouvernements d'une quelconque "philosophie ou politique de la coordination » constitue le premier facteur d'explication.[1109] La puissance du sectoralisme ministériel est normalement citée comme raison principale.

La situation a parfaitement été résumée par un éminent praticien du système :

"Because true reform is so difficult to achieve, an amazing amount of time and energy is spent at the UN in the perennial search for coordination, although nobody is quite clear what this really means. It is seldom mentioned that governments neither coordinate their own international policies in different international organizations, nor pull together the special interests on the national political scene that influence international policy. It is much easier to ignore this phenomenon and put the blame on the "United Nations" for the lack of coherence, cohesion, coordination and general effectiveness in the international system".[1110]

On a observé que, si "consistent positions by government representatives in all UN forums implies a consistent set of national objectives", le problème de la coordination inter-gouvernementale "may be less a question of national interest, than one of keeping track of national positions taken".[1111] Toujours est-il que le *2005 Summit Outcome* s'est engagé à coordonner la représentation dans les divers conseils exécutifs "so as to ensure that they pursue a coherent policy in assigning mandates and allocating resources throughout the system".

Le caractère rituel de l'injonction, envoyée dans un curieux phénomène de boucle par les gouvernements à eux-mêmes, apparaît nettement dans le contexte des rapports entre l'ONU et l'OMC, à preuve la remarque du Directeur général de cette dernière qui, sur le point de la quitter, déclarait :

"coherence starts at home". Coherence lies, first and foremost, with the members of international organizations. Take the United Nations. We can and must have the "United Nations Deliver as One", but for that to happen United Nations members must also "Behave as One" in the different organizations to which they belong in the United Nations family."[1112]

[1107] Wilcox and Marcy, p. 252.
[1108] Urquhart (1996) p. 14.
[1109] Luard, p. 266.
[1110] Urquhart (1996) p. 9.
[1111] Hansen and Mathiason (1987) p. 236.
[1112] Lamy, P. (2013) "The WTO in Global Governance - Solid? Liquid? Gaseous?", Speech at Bilkent University, Ankara, 15 March.

Si on observait en 1995 que "most governments continue to take different positions in différent parts of the UN system"[1113], la situation n'avait guère changé vingt-cinq ans plus tard, motivant des appels similaires dans les rapports et résolutions émanant du système.

TITRE III

LA FABRIQUE DE LA COHERENCE MULTILATERALE : OUTILS ET MECANISMES

Chapitre 1 - La coordination dans le contexte onusien

Les conclusions du comité nommé en 2007 pour vérifier l'état de la division du travail entre Banque et Fonds sont d'application générale et donnent une idée des défis posés par les rapports entre des institutions pourtant supposées complémentaires :

> "Close collaboration is vital because, while the Bank and the Fund have separate mandates, they are inherently linked [...] Collaboration enhances the efficiency of both institutions [...] The cost to members of poor collaboration is significant: Bank and Fund resources and those of member countries are wasted; poor and conflicting advice is given; and there will be gaps in meeting the needs of members (…) There needs to be a stronger culture of collaboration grounded in the recognition that the Bank and the Fund have shared objectives and must rely on and trust each other, along with stronger incentives to collaborate. Importantly, each institution must perceive the other as being an equal partner, rather than perceiving itself to be "first among equals". Collaboration is much more than co-existing and not standing on each other's toes. It is the recognition by all parties involved that working together will enable them to achieve a collective result that they would be incapable of accomplishing by working alone".[1114]

Une vision polémique de la coordination onusienne y voit " the pursuit of utopia masked in the language of the boardroom".[1115]On ne saurait dénier par ailleurs que

> " la coopération et la coordination entre les différentes institutions et agences des Nations Unies sont imparfaites : des problèmes globaux sont abordés plusieurs fois dans différentes enceintes, sous des angles différents de façon contradictoire, d'autres ne le sont jamais nulle part, chaque bureaucratie internationale entend persévérer dans son être."[1116]

[1113] Urqhart, B. (1996) "Reforming the United Nations", *Irish Studies of International Affairs*, Vol. 7, p. 8.

[1114] *Report of the External Review Committee on Bank-Fund Collaboration*, February 2007, pp. 6-7.

[1115] Righter, R. (1996) *Utopia Lost: The United Nations and World Order*, p. 374.

[1116] Védrine, H. (2004) « Réflexions sur la réforme de l'ONU », *Pouvoirs*, No. 109, p. 135.

Valides hier, pareils jugements le restent encore largement aujourd'hui, qui rendent compte de la taille de la difficulté à parvenir à une "interorganizational co-ordination consciousness"[1117]qui ne soit pas un semblant. Souvent ridiculisée telle une absurde entreprise, la coordination figure nécessairement dans la panoplie des méthodes de travail de l'organisation internationale dans la seule conception que nous en ayons depuis près d'un siècle. Aussi bien son principe fait-il partie intégrante de la vision originelle de San Francisco. La configuration de la Charte nécessite une coordination dont elle institue les mécanismes en ses articles 57, 58, 62 et 63. A leur tour, les chartes constitutives des agences ainsi que les accords régissant leurs relations avec l'ONU fournissent la base juridique de leur participation au régime de coordination du système. On voit bien que

> "[I]n such a functionally decentralized system, avoiding duplication and redundancy while bringing together organizations into working relationships has become an increasingly important requirement to ensure the viability of the system. Such coordination is achieved only through voluntary arrangements and practices; there is no top-down control or hierarchy. The need for "harmonization" has become ever more pressing as the "system" has rapidly expanded and development thinking moved away from the narrow confines of "economic growth" into the vague contours of "sustainable development" and "human security."[1118]

Dès l'origine, la coordination dans les domaines économique et social prend place au double niveau intergouvernemental et inter-secrétariats, le premier relevant de l 'ECOSOC, le second du Comité administratif de Coordination (CAC) [1119], devenu en 2001 Conseil des chefs de secrétariat (CCS). La notion d'un double rôle - négatif et positif - de la coordination s'est imposée graduellement, à savoir éviter duplications et chevauchements d'une part et, d'autre part, oeuvrer collectivement à des entreprises communes. Ses acteurs l'ont souvent répété, la coordination n'est pas une fin en soi mais constitue un moyen d'arriver à une fin. Ainsi pouvait-on considérer en 1970 après un quart de siècle d'expérience qu'elle devait être envisagée

> "sous l'angle de son objet pratique qui est de faciliter une meilleure exécution des programmes et d'assurer une plus grande efficacité administrative dans chacune des organisations intéressées et dans l'ensemble du système. Cependant, outre cet objectif premier, la coordination est de plus en plus considérée aussi comme un moyen d'atteindre des fins communes. Dans cette optique, on cherchera à réaliser une coordination positive se traduisant, le cas échéant, par des entreprises collectives".[1120]

Quant à son mode d'opération et sa méthodologie, la coordination revêt des formes variées, selon un continuum qui va de la collaboration dans un travail de concert dans un but commun à la collaboration où les parties se répartissent la tâche. Dans tous les cas, il faut bien voir qu'elle se caractérise par "une égale liberté d'initiative pour chacune des parties", qui la distingue "du processus pyramidal de direction et de gestion".[1121]

Remontant aux origines, on rappellera comment, préoccupés par la mauvaise coopération entre les parties du système, les Etats-Unis jugent en 1947 "imperative for the United Nations to exercise the leadership and to provide the coordination so clearly anticipated in the Charter", l'objectif consistant à

[1117] Meron, T. in Mangone, G. (ed.) (1966) *UN Administration of Economic and Social Programs,* p. 82.
[1118] Fomerand, p. 563.
[1119] créé en 1947 en application d'une résolution 13(III) de l'ECOSOC (1946).
[1120] OMS (1970) *Etude organique sur la coordination avec l'ONU et les institutions spécialisées, préparée par le Conseil exécutif de l'OMS*, p. 4.
[1121] OMS (1970), p. 4.

> "achieve a comprehensive system of international organization which, while maintaining a desirable decentralization of functions and activities, will at the same time work smoothly, harmoniously, and economically".[1122]

Souvent réitéré, pareil appel ne sera jamais pleinement entendu. En fait, le défi demeure identique près de soixante-dix ans plus tard, et chaque Secrétaire Général s'y est trouvé confronté. L'abondant corpus de doctrine des commentaires de la Charte témoigne ... "Ni l'Assemblée générale, ni l'ECOSOC ne sont en mesure de contrôler directement les organes intergouvernementaux et le secrétariat de l'OMS."[1123]

Les chevauchements de compétences entre membres du système sont monnaie commune. Ainsi entre les fonctions de l'OIT et de l'OMS dans le domaine de la santé au travail, ou de l'OMI avec l'AIEA dans celui du transport maritime de matériaux radioactifs, etc. Trouver en pareils cas des modalités de coopération fait partie de leurs responsabilités et n'implique évidemment en rien que l'une d'entre elles se voit dénier sa compétence du fait de la compétence d'une autre.[1124] Bien plus,

> "to suggest that one specialized agency cannot encroach on the responsibilities of others might even discourage cooperation among agencies. This would be an unfortunate situation: cooperation among agencies can only enrich their work as it brings different perspectives to the issues. However, the desirability of cooperation should not be taken to affect the legal competence of these organizations ".[1125]

Commencée en 1973, la recherche d'une meilleure cohérence du système aboutira à l'adoption en 1977 par l'Assemblée générale d'un texte destiné à faire longtemps référence, la Résolution 32/197 sur la restructuration du secteur économique et social des Nations Unies.[1126] A côté de mesures affectant l'AG, l'ECOSOC et le CAC, celle-ci décide de la création d'un poste de Directeur général au développement et à la coopération économique internationale.[1127]

Un constat sans complaisance dressé il y a vingt ans reste d'actualité, selon lequel les activités du système « ne sont pas coordonnées parce qu'il n'existe aucune possibilité de confier un mandat commun aux institutions qui le composent, aucune volonté politique sérieuse d'y parvenir ».[1128] On a pu juger que la compartimentalisation onusienne était restée pendant longtemps sans conséquence, voire accepter comme « inévitable, et peut-être même salutaire » une certaine dose de confusion.[1129] Pourtant, le choix, au lendemain de la seconde guerre mondiale, d'une formule structurelle fonctionnaliste[1130] s'est révélé néfaste à plus d'un

---

[1122] Statement of 25 September 1947, *The Papers of Adlai Stevenson*, Vol. II, Boston: Little, Brown, p. 418.
[1123] Beigbeder, p. 180.
[1124] Akande, D. (1998) "The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice", *EJIL* 9, p. 450.
[1125] *Ibid*., p. 451. Pour une illustration des chevauchements dans le domaine de la santé, voir: Lee et al. (1996) "Who Should be Doing What in International Health: A Confusion of Mandates in the United Nations?" p. 321 *British Medical Journal*, 302 (at Akande, p. 449, n. 58).
[1126] A/RES/32/197.
[1127] A/RES/32/197, par. 64 (a).
[1128] Senarclens, P. de (1988) *La crise des Nations Unies*, Paris: PUF, p. 214.
[1129] Claude, I.L. (1956) *Swords into Ploughshares* (4th ed. 1984), p. 398.
[1130] Depuis Mitrany, la littérature sur le fonctionnalisme est extensive. Sa définition (Zimmern, p. 132). Ses limites (Reuter, P. « Les organes subsidiaires des OI », in (1950) *Hommages Basdevant* p. 415 sq. (deux conclusions compétence fonctionnelle, p. 429) ; Virally, M. « Sur la notion de fonction dans la théorie de l'OI », in (1974) *Mélanges Rousseau*, p. 277 sq. ; Monaco, R. « Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'OI »,

égard, en ce qu'il a légitimé une conception féodale de l'organisation internationale, elle-même source d'interminables querelles sur la répartition des territoires d'intervention (*turf wars*) , l'exact respect de mandats de nature plus mythique (au sens non péjoratif du mot) que directement opérationnelle (on pense aux textes fondateurs de l'OIT ou de l'UNESCO) et l'impraticabilité toujours plus apparente de la référence à des « spécialités » intouchables. Sans même gloser sur le thème rebattu de la « saga du roi et des barons »[1131], force est de reconnaître que l'évolution des rapports de force au sein du système a conduit à l'irrésistible montée en puissance de son pôle financier et commercial, au détriment de ses composantes de nature sociale et axées sur les droits de la personne humaine, dont les mandats se sont trouvés graduellement entravés dans leur exécution, grignotés voire dévorés (*mission creep*) par les entités les mieux dotées et les plus politiquement contrôlées.

La nature éclatée du système serait sans autre conséquence s'il était pourvu d'un véritable centre, puisqu'il s'agirait alors seulement d'assurer l'administration décentralisée de politiques déterminées au niveau central. Les autorités sectorielles n'auraient aucune latitude dans la poursuite d'options politiques trouvant leur légitimité au seul niveau central : la voie d'options séparées leur serait fermée, de sorte que le risque de conflits d'ordre politique serait inexistant, et l'autonomie des diverses entités leur permettrait simplement d'éviter une uniformité malvenue dans le choix des moyens. C'est au seul niveau central que la définition des politiques fondamentales serait opérée, lui seul étant le lieu de la solution des conflits de nature politique.[1132] Mais dans la conception de la Charte,

> "supranational management principles were to be avoided. This injunction emerged clearly from the lengthy discussion of ways to obtain a more effective global policy on population control and how to manage the humanitarian aid process. The structure of the international system, and of the system of international institutions, was polycentric and any central organization claiming authority over the system would inevitably be resisted. Proposals for reconstituting the agencies to bring them under more effective centralized control flew in the face of the logic of the system".[1133]

La réalité est donc bien telle que Jenks décrivait à la fin des années soixante :

> "There is no prospect of resolving the problem along authoritarian lines […] Functional decentralization, while calling for adequate arrangements at some central point to promote effective co-ordination, precludes the co-ordination of the decentralized functions by central direction…".[1134]

Cependant, depuis l'analyse de Hill[1135] jusqu'à aujourd'hui, le constat est invarié, qui déclare décevant ou pire le bilan de la coordination inter-agences au sein du SNU, parfois décrite comme « ou bien un divertissement bureaucratique, ou bien l'instrument de ceux qui veulent dominer et, parfois, détruire ».[1136] L'insuccès - certains diront la faillite - de la

---

in (1974) *Mélanges Rousseau*, p. 153 sq.) ; Claude, p. 378 sq..; Jacobson, p. 62 sq.

[1131] Mc Laren, R. (2001) "UN Reform through coordination by the ACC: the continuing saga of the king and the barons", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, p. 313 sq.

[1132] L'expérience américaine de la Tennessee Valley Authority est riche d'enseignements sur la politique de la coordination: Lilienthal, D.E. (1944) *TVA - Democracy on the March*, Harper.

[1133] Taylor, P. (2003) p. 233.

[1134] Jenks (1969) pp. 146-7.

[1135] Hill, M. (1978) The United Nations System, Coordinating its Economic and Social Work Cambridge U.P.

[1136] Baudot, J. (1996) « De l'utilité des grandes conférences des Nations Unies », *L'Observateur des Nations Unies*, N° 1.

coordination est résumée par la réflexion de M. Bertrand, selon lequel « la préoccupation de coordination n'est restée constante que dans la mesure où elle était toujours insatisfaite. L'insuccès permanent est en effet le trait commun à toutes (les) tentatives » de renforcer la coordination.[1137] Un certain réalisme a pourtant toujours incité à surmonter la frustration pour emprunter la voie du pragmatisme :

> "It seems likely that governments will resist any radical change in the UN system - a single integrated Secretariat, for example – but that does not mean that nothing can be done. What can certainly be done is to take up all of the slack in the current system and streamline it, and activate the unused parts of the Charter on coordinating the UN system in a way that makes it work better".[1138]

Dans le même sens[1139], Jenks avait identifié un double mouvement pour aboutir à une coordination efficace. D'abord, reconnaître, "as a matter of policy", que le problème est

> " insoluble unless we start from the assumption that the whole is so much greater than the parts that policy and action in every sphere must be consciously and constantly developed as elements in a broader approach. The segments into which policy and action are divided to make them manageable are not satrapies to be jealously guarded against control from the centre or aggression by their neighbours but sources of independent vitality designed to give tone and vigour to the system as a whole".[1140]

Partant de là, il s'agissait d'institutionnaliser les occasions de rendre "such a broad policy deliberate, continuous and effective" (147). A la fin des années soixante, Jenks juge l'expérience de la relation entre l'Ecosoc et le CAC constitutive de la « création des éléments d'une tradition », sans dissimuler pourtant qu'on est encore à l'orée seulement d'une coordination améliorée, et que des liens de nature vraiment universelle et permanente doivent s'établir pour que se réalisent les potentialités du système, en soulignant le « besoin pressant » qui s'attache à les développer :

> « Without such a development we cannot hope to resolve the economic and social paradox which continues to threaten disaster ».[1141]

Que l'entreprise ainsi revendiquée d'une tradition efficace de coordination soit restée loin de porter tous ses fruits n'est que trop clair, à en juger par l'unanimité des auteurs à poser le constat d'une coordination défectueuse. Le double danger de la duplication et de la concurrence était perçu d'emblée, mais les accords avec l'ONU sont là pour y faire face et résoudre pareilles difficultés, dans la conviction que « eventually the Ecosoc will weld all specialized agencies into a close working relationship ».[1142] En fait, la négociation des accords prévus par l'article 47 de la Charte s'était ressentie dès l'origine de l'attitude d'extrême indépendance adoptée par les agences, conduites par leur doyenne, l'OIT, qui aboutit à ce que ces accords « signally failed to provide the basis for an effective coordination system »[1143], et mirent en place des formes de *consultatio*n et non de *coordination*, lesquelles, « if anything,

[1137] Bertrand, M. in Cot, J.-P.

[1138] Urquhart 1996, p. 14.

[1139] Chose remarquable si l'on considère les perspectives opposées d'un Jenks du BIT et d'un Urqhart de l'ONU, le premier défenseur intransigeant des "droits" des agences, le second brillant avocat des thèses du "centre".

[1140] Jenks, p. 147.

[1141] Ibid., p. 148.

[1142] Dolivet, L. (1946) *The United Nations, A Handbook on the New Word Organization*, New York : Farrar Straus,pp. 69-70.

[1143] Luard, p. 267.

[…] serve to reinforce, rather than modify, the essential autonomy of the Agencies ».[1144] En 1948 déjà, on notait que « The IMF and the IBRD have found it extremely difficult to work out satisfactory relations with the UN. The ILO is jealous of any control or coordination whatever, and for obvious reasons." [1145]

Le souverainisme institutionnel étant inscrit dans la Charte, le concept d'indépendance des institutions n'a pas cessé de régner en maître à l'échelle du système. La résistance des composantes du système a fait l'objet de descriptions multiples au cours des décennies, égrenant une litanie qui justifiera le jugement émis tôt, selon lequel " the relationships to be developed between the Specialized Agencies and the UN constitutes a major problem of international statesmanship…".[1146] La fameuse "Capacity Study" en fournit l'exemple à la fin des années soixante[1147], après que la littérature des années cinquante, pesant le pour et le contre d'un système aussi décentralisé, se soit interrogée sur les voies et moyens de traiter le problème utilement. L'indépendance des agences n'a pas manqué d'être relevée par les autorités centrales du système. Ainsi, dans les années soixante, leur résistance aux efforts d'Hammarskjold pour créer les conditions d'une véritable « unité dans la diversité » s'est manifestée par leurs réactions négatives à son discours de mai 1960 à Chicago : « we must seek the optimum balance…».[1148] La même attitude leur est attribuée dans la décennie suivante, où « their independence from of the central organization is for the most part jealously guarded"[1149], mais l'observation doit être tempérée par celle, faite au même moment, selon laquelle elles ne constituent que des adjoints secondaires des Nations Unies, marqués par leur faiblesse structurelle.[1150] Vingt ans plus tôt déjà, en 1953, on avait pu estimer que, en dépit d'une surestimation de leur importance à l'origine, les

> "functional organizations are […] not at the center of the problem of world peace ; they do not minister directly to its main objective or provide it with its chief driving power. They are, so to speak, on the side lines, a sort of external appendage. And this is, in fact, the role that they have pledged in the League of Nations, and are playing today in the United Nations".[1151]

En résumé,

> "Pour que le système international corresponde davantage aux besoins de la société humaine mondiale d'aujourd'hui, des efforts importants devront encore être consentis, en temps opportun, pour faire face à une faiblesse importante, celle de la fragmentation institutionnelle du système multilatéral dans son ensemble. Il s'agira de faire en sorte que les différents aspects du bien commun universel soient pris en compte de manière plus harmonisée et mieux coordonnée".[1152]

[1144] Luard, p. 268.

[1145] Potter, p. 274.

[1146] Potter, p. 274 (qui juge alors que le problème de la coordination inter-institutions "is old but very badly neglected" (p. 274), quoique "now receiving much more attention" (p. 137)).

[1147] UN (1969) *A study of the capacity of the United Nations development system*, Geneva.

[1148] Urqhart, p. 372.

[1149] Urqhart, B. (1972) *Hammarskjold*, New York: Knopf, p. 49.

[1150] Friedmann in Friedmann (1972), pp. 116 et 122, prend l'exemple de l'OIT.

[1151] Zimmern, p. 133.

[1152] Nicolas Michel, in Chemain et Pellet, p. 234.

Le passage de l'approche sectorielle "to one in which coordination, collaboration and multisectoral behaviour and practices have become generally accepted norms of the institutional culture of the UN system agencies, will be a long and arduous process..."[1153]
Ce qu'on a pu appeler la "tyrannie" des mandats :

> "Too often agencies use their mandates to reinforce their acquired rights and slow the process of adaptation and change. The short straw goes to the people supposed to benefit from their work, to innovative aid agencies whose new approaches are stifled, and to the donors who must bank-roll a system operating below par… (organizations) need to earn that status, not inherit it. Preeminence is not about mandates conferred decades ago. It must relate to the way agencies operate today – how they engage their beneficiaries and enable them to exert influence over the type of services they offer and the way they provide them. Call it a mandate from the people."[1154]

Il apparaît aussitôt que la coordination, "far from being a subject easily seen and easily handled, is one of the most elusive and intangible problems with which it has been necessary to deal in the four years of the existence of the United Nations". Chacun peut voir que les accords conclus entre l'ONU et les agences "are generally couched in declaratory or permissive terms, and do not attempt to elucidate any of the vagueness of the Charter on the subject of coordination": aussi bien est-il trop évident que "the intention of the founders of the United Nations is plain enough: they wished to establish a decentralized international machinery to function within a loose central framework".[1155] L'ONU a tôt eu à se plaindre du manque de coopération et de coordination avec les agences, avec lesquelles elle se trouve en concurrence naissante.[1156]

> "Generally, the U.N. has been a terrible disappointment compared to the ideals with which it was established" after World War II, he said. "It serves as a gravy train for a very bloated employment system, and, yes, there is huge overlap between the agencies." [1157]

Le contraste avec la perception de l'OIT est frappant :

> "coordination is of the closest kind. Every effort is constantly made to assure that the activities of the U.N. and the Specialised Agencies do not overlap wastefully. the machinery of coordination makes it possible to be sure that when an international job has to be done the agency which is best equipped to do it gets the assignment. It also makes possible concentrated attacks, sometimes involving several agencies, on particular world problems".[1158]

L'Inspecteur a suggéré de définir la cohérence comme étant "le processus stratégique de l'ensemble des opérations du système des Nations Unies visant à atteindre les objectifs fixés, et l'intégration comme étant le mode d'opération visant à concrétiser cette cohérence."[1159]

[1153] UNSCP (s.d.) *Proposal for a Training Programme on Follow-up to Global Agendas*, paras. 13.
[1154] Van Praag, N., July 23, 2014, "The tyranny of humanitarian mandates" (http://keystoneaccountability.wordpress.com).
[1155] Shalom, N., "Coordination of the Programs of the Specialized Agencies", in Eagleton, C. (ed.) *Annual Review of United Nations Affairs 1949*, New York U.P, pp. 69, 72-3.
[1156] Eagleton, C. and Swift, R.N. (ed.) *Annual Review of United Nations Affairs 1950*, New York U.P., p. 13.
[1157] J.-P. Lehmann, professor of international political economy at the I.M.D. business school in Lausanne, Switzerland (Matthew Saltmarsh, "A Bloated U.N. Bureaucracy Causes Bewilderment", *New York Times*, January 5, 2011 (http://www.nytimes.com/2011/01/06/world/europe/06iht-nations06.html?src=twrhp&_r=0). Aussi: http://undpwatch.blogspot.fr).
[1158] ILO (1951) *Lasting Peace the ILO Way, The Story of the ILO*, pp. 39-40.

> "En définitive, la cohérence et l'intégration relèvent de la responsabilité partagée des États Membres et des organisations du système onusien, individuellement et collectivement."[1160]

L'UNICEF, par exemple, se présente comme contribuant

> " aux synergies entre l'ensemble des fonds, programmes et agences spécialisées au sein du système des Nations Unies pour le développement, et en favorise la cohérence afin de mieux soutenir les pays. Dans ce contexte, le plan stratégique a été élaboré en étroite collaboration avec d'autres fonds, programmes et agences relevant de l'examen quadriennal complet."[1161]

Les outils de la coordination appartiennent au double monde de l'intergouvernemental et des secrétariats. Leur examen suscite deux ordres de questions : les entités et mécanismes en place remplissent-ils leur rôle, d'une part ? Et, d'autre part, leur mission est-elle conçue pour répondre efficacement à leur fonction déclarée ? Autrement dit, les institutions de la coordination sont-elles installées dans des rituels pauvres en résultats, ou bien font-elles la preuve de leur performance ? Leurs rapports, quelle d'ailleurs qu'en puisse être la qualité, sont-ils utilisés ? Et quelle est l'étendue de leur ambition - administrative ou substantive ?

Mentionnons enfin que le coût de la coordination en ressources humaines et financières est un aspect important du sujet, rituellement évoqué, quoique pour des motifs opposés – indifférence ou hostilité à la coordination de la part de certaines agences, ou souci entravé de bien faire… Pourtant, quelque soit le contexte et le niveau d'importance des sujets et des organes concernés, la réussite

> « dépend en grande partie du souci et de la volonté des organisations concernées de parvenir à des résultats coordonnés (…) Au bout du compte, une bonne coordination relève de la responsabilité à la fois des États membres et du Secrétariat. L'activité de ce dernier serait bien plus efficace si la coopération avec les États membres siégeant également dans d'autres organismes internationaux était renforcée. »[1162]

Chapitre 2 - La coordination intergouvernementale

Section 1 - L'Assemblée générale

Le Secrétariat a soumis à la deuxième commission de l'Assemblée générale entre 1999 et 2011 une série de rapports sur le rôle des Nations Unies "en faveur du développement dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance".[1163] Ces rapports, qui forment une analyse continue de la mondialisation et de ses effets, traitent tous de l'amélioration de la cohérence des politiques, et plaident en sa faveur comme le moyen d'assurer une mondialisation "heureuse". Les débats de la deuxième commission sont censés avoir dégagé

[1159] Fontaine Ortiz, E., *Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents -Un cadre de référence pour davantage de cohérence et d'intégration au sein du système des Nations Unies*, Corps commun d'inspection, Nations Unies, Genève, 2009, par. 19.
[1160] *Ibid*., par. 20.
[1161] *Plan stratégique de l'UNICEF, 2014-2017* (E/ICEF/2013/16) 22 avril 2013, par. 30.
[1162] Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, Cinquante-deuxième session (2019) *Activités de coordination* - Note du Secrétariat (A/CN.9/978) par. 9.
[1163] Voir : https://www.un.org/esa/coordination/globalization.htm.

sur leur base un consensus quant aux actions à mener au triple plan mondial, régional et national " to turn globalization into a positive force for development that benefits all."[1164] Cette commission a notamment débattu au cours des ans des questions d'emploi, de santé ou de commerce avec la participation des chefs de l'OIT, l'OMS et l'OMC. Ainsi, les répercussions de la crise sur l'emploi ont-elles fait l'objet de discussions en 2009[1165], et des stratégies alternatives de création d'emploi ont été examinées en 2011 avec le concours de représentants du mouvement syndical et du monde des affaires.[1166] L'Assemblée générale a adopté depuis 1998 une série de résolutions sur le thème du "Rôle des Nations Unies s'agissant de promouvoir le développement dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance", qui réaffirment que l'ONU

> "doit jouer un rôle décisif dans la promotion de la coopération internationale pour le développement et dans les efforts visant à assurer la cohérence, la coordination et la réalisation des buts et mesures arrêtés par la communauté internationale, et est résolue à renforcer la coordination dans le système des Nations Unies, en étroite coopération avec toutes les autres institutions multilatérales œuvrant dans les domaines des finances, du commerce et du développement, afin de favoriser une croissance économique soutenue, l'élimination de la pauvreté et le développement durable".[1167]

La question continue de figurer à l'ordre du jour de l'Assemblée sous le thème général "Mondialisation et interdépendance".

Section 2 - L'ECOSOC : l'espoir toujours déçu

C'est de la fonction de coordination du Conseil qu'il s'agit ici. Si la réforme de ce dernier est à l'ordre du jour quasiment depuis sa création, sous le vocable de "revitalisation", les résultats qu'elle a connus n'ont jamais emporté l'adhésion.[1168] Il en est spécialement ainsi en ce qui a trait à cette fonction, réduite à un "échange de courtoisies" entre ses Etats membres et les fonds et programmes, et laissée dès l'origine en friches quant à ses rapports avec les agences du système. Simple "boîte postale" vers l'Assemblée générale, incapable de digérer l'énorme documentation soumise par les organes subsidiaires, le Conseil gagnerait pour certains à éliminer ses divers segments (haut niveau, coordination, opérationnel et humanitaire) pour se consacrer à l'examen des activités de ces organismes et enfin exercer ainsi les pouvoirs qui sont les siens.[1169]

Les doutes quant à sa capacité à exercer, entre autres, sa mission de coordination ont vite émergé, son inefficacité en ce domaine comme en d'autres expliquant sa rapide perte de prestige. Entaché d'une irrémédiable perception d'inutilité[1170], le Conseil a fait régulièrement

---

[1164] http://www.un.org/en/development/desa/oesc/globalization.shtml.

[1165] http://www.un.org/en/ga/second/64/fincrisis.pdf.

[1166] http://www.un.org/en/ga/second/66/docs/dev_strategy_job_creation_11Oct2011_rev.pdf.

[1167] A/RES/65/168, par. 2 (2010).

[1168] Sur le processus de réforme du Conseil, on peut consulter le site de la représentation française à l'ONU : http://www.franceonu.org/spip.php?article5699. Voir aussi: "Building on Progress: Defining New Actions" Background note for the Retreat on ECOSOC, 29 and 30 October 2010, Tarrytown, New York.

[1169] Müller, J. and Sauvant, K.P., *Annual Review of United Nations Affairs*, 2011/2012, Chap. 3 (J. Schölvinck)

[1170] Ainsi C. Raghavan, journaliste vétéran de l'ONU, pour qui ses réunions "now only enable agency heads to come and deliver long perorations, and "questions" from the floor, that more often than not get no answers... ECOSOC gradually eroded into a talk shop": Thalif Deen, "Transforming Political Platitudes into Economic Realities", Jun. 11, 2012, *ipsnews.net.* Le détail des procédures du Conseil en fait de coordination figure in

l'objet de tentatives pour restaurer le rôle qui lui avait été imparti. Le constat de sa médiocrité et la nécessité de le voir améliorer sa performance ont été posés tôt, y compris dans le domaine de la coordination où l'on regrettait en 1954 déjà que "the results of review and coordination of the work of the specialized agencies have frequently been disappointing".[1171] Et, en 1960, le respecté Gunnar Myrdal dénonçait le Conseil pour avoir "sunk to a level of unimportance which must appear almost scandalous".[1172]

Trente ans plus tard, on pouvait affirmer sans risque d'être détrompé que "les velléités de “revitalisation” du Conseil (...), encore qu’elles aient mobilisé depuis plus de vingt ans beaucoup d’énergies et de bonnes intentions, n’ont jamais abouti à rendre quelque intérêt aux activités d’un organe sans prise aucune sur le réel ».[1173] De fait, la question pérenne, rituellement inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, de la « restructuration et la revitalisation des Nations Unies dans les domaines économique et social » n'a jamais débouché sur autre chose qu'une série de « vœux émis régulièrement, mais en vain, depuis plusieurs décennies ».[1174] Entretemps, le constat était resté uniformément critique. Au début des années soixante-dix, son président pouvait déclarer, résumant l'opinion générale[1175], que :

> "There can be no doubt that in the past twenty-five years the Council has been deflected from the course set for it in the Charter... (ses défauts) have led to visible disenchantment among the members of the United Nations".[1176]

En 1982, une étude de l'UNITAR concluait que le Conseil

> "has never fully lived up to its central responsibilities under the Charter for overall policies formulation and implementation and coordination in the economic and social fields. It is to be revitalised as an essential part of the UN system".[1177]

A la fin des années quatre-vingt, le sentiment général était donc que,

> "over the years, ECOSOC has built up a reputation for poor performance and ineffectiveness and it may never be able to live down this reputation".[1178]

Le constat demeurait inchangé au terme des années quatre-vingt-dix, selon lequel "neither ECOSOC nor the General Assembly can effectively direct what the agencies do".[1179]

Aussi bien le Groupe de haut niveau jugera-t-il en 2004 qu'il "ne serait pas réaliste de tenter de placer le Conseil au centre de la prise de décision mondiale en matière de commerce et de finance, ou de lui faire diriger les programmes des institutions spécialisées ou des institutions financières internationales ».[1180] Le même rapport qualifiait alors le Conseil de

---

Weiss and Daws, pp. 567-9.

[1171] Mangone, G. (1954) *A Short History of International Organization*, Mc Graw Hill, 183; aussi: Sharp (1963), p. 135.

[1172] Myrdal, G. (1960) *Beyond the Welfare State*, London: Duckworth, p. 271.

[1173] Bertrand (1993), p. 612.

[1174] Bertrand (1993), p. 619.

[1175] "It cannot be said that ECOSOC has played a leadership role of any marked significance": Sharp (1966) p. 113.

[1176] cité in : Elmandjra, p. 136.

[1177] cité in Narasimhan, p. 195.

[1178] Narasimhan, p. 196.

[1179] Baehr and Gordenker, p. 162.

[1180] *Un monde plus sûr : notre affaire à tous - Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement* (A/59/565) par. 274.

simple lieu de rencontre.[1181] L'année suivante pourtant, le Secrétaire général soulignait son rôle de « coordonnateur, organisateur, lieu de dialogue et bâtisseur de consensus ».[1182] Qu'il ait s'agi là d'un patent déni de réalité se verra démontré par le peu d'attention accordé à cet organe par le Sommet mondial de l'ONU dans la même année 2005. Ce sommet en réaffirmera pourtant le rôle, tout en reconnaissant la nécessité d'en hausser l'efficacité. Le langage pour ce faire reste parfaitement convenu, consistant dans la réaffirmation rituelle de son mandat

> « en tant que principal organe responsable, d'une part, de la coordination, de l'examen des politiques, de la concertation et de la formulation de recommandations pour les questions relatives au développement économique et social, et, d'autre part, de la réalisation des objectifs de développement internationaux ».

Pareillement répétitive s'avère la formule incantatoire qui consiste pour l'Assemblée à prendre

> « la résolution de 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. » [1183]

Plusieurs facteurs expliquent la dégénérescence du Conseil. Certains sont d'ordre politique, et l'on a relevé comment l'activité de la CNUCED et de l'OMC s'est inscrite en parallèle de ses responsabilités :

> "This overlapping of roles was one of the consequences of the Cold War, which hampered the work of the UN and of Ecosoc in particular. Unwilling to cede control to an organization which might be swayed by anti-Western sentiment, the West established and gave autonomy to agencies which duplicated Ecosoc's work".[1184]

Une illustration de la perception qui veut que la création de nouvelles agences réponde à la volonté du "Nord" de contrôler certains agendas est fournie par le débat déjà ancien autour de la nécessité d'une OME ou d'un statut d'agence autonome pour le PNUE - propositions comprises comme une atteinte aux fonctions du Conseil, notamment en matière de coordination.[1185]

Une autre raison de la faiblesse du Conseil tient à l'attitude des agences vis-à-vis de l'organe constitutionnellement en charge de les coordonner, dans la mesure où

> « each specialised agency claims a kind of "sovereignty" for itself and shuns oversight by Ecosoc. Despite occasional coordination in times of crisis, such as that in the former Yugoslavia, the trend is towards more autonomy for each agency."[1186]

[1181] Ibid., par. 275.

[1182] *Dans une liberté plus grande* (A/59/2005) par. 172.

[1183] *Document final du Sommet mondial de 2005* (A/RES/60/1), par. 38, 155.

[1184] Mirbagheri, pp. 83-4.

[1185] Ainsi Raghavan, op.cit., "A new agency, of course, means more posts, and if funded like UNDP, means more control from the North, and more money spent. And once any agency is created, the fundamental law of politics kicks in: governments decide on policies, and create institutions to carry them out... Very soon, those in the institutions attempt to change the policies to suit their interests and needs... But it is not clear what is the value added; the U.N. charter envisaged the ECOSOC to undertake a supervisory and coordinating role"; in Thalif Deen, "Transforming Political Platitudes into Economic Realities", Jun 11, 2012 (ipsnews.net).

[1186] Mirbagheri, p. 83.

On observait il y a quelques années des progrès de la part du Conseil dans l'exercice de sa fonction de coordination, tempérés par la persistance de son incapacité, d'ordre politique, à servir tout-à-fait de "platform for global policy dialogue and guidance and [...] instrument for the comprehensive monitoring of the UN development agenda".[1187] Il reste que ses virtualités en tant que porteur de la promotion des « biens publics mondiaux » n'ont pas cessé d'être relevées et que la réinvention du Conseil en organe pertinent garde l'aspect d'un projet intemporel.[1188]

La première réunion du *Forum politique de haut niveau pour le développement durable* lui a assigné la tâche de promouvoir la cohérence et la coordination des politiques de développement durable à l'échelle du système, sachant que les objectifs et cibles du Programme 2030 « sont intégrés et indivisibles et concilient les trois dimensions du développement durable – économique, sociale et environnementale ».[1189]

Section 3 - Le Comité du programme et de la coordination

En 2009, le Corps commun d'inspection recommande de renforcer le rôle de coordination du CPC "afin qu'il soit mieux à même d'apporter plus de cohérence aux aspects programmatiques du système dans son ensemble".[1190]

Présenté par chaque responsable de chacun des programmes concernés - par exemple, par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme pour le Programme Droits de l'homme -, le sujet donne lieu à débats au cours desquels les délégations formulent leurs observations, avant que le Comité en prenne finalement note. Ce dernier est, entre autres, chargé d'examiner le rapport d'ensemble des activités du Conseil des chefs de secrétariat, présenté par le Sous-Secrétaire général à la coordination des politiques et aux affaires interorganisations.

Une constante de ces débats est révélatrice des contraintes de la configuration onusienne. Animés d'un double mouvement, ils oscillent en effet entre l'inquiétude de devoir constater des dérapages de la part du Conseil qui s'emparerait de sujets non circonscrits par les Etats membres, et l'encouragement prodigués à la même instance de tout faire pour favoriser la cohérence du système. Eloquents à cet égard sont des extraits des deux plus récents rapports du Comité. Lors de leur examen du Rapport d'ensemble pour 2014 du Conseil des chefs de secrétariat[1191], les délégations au CPC ont dit « mesurer l'importance croissante du rôle que joue le Conseil pour ce qui est de promouvoir la cohérence et la coordination dans l'ensemble du système, l'élimination des tâches redondantes, une plus

[1187] Fomerand in Weiss and Daws, p. 575.

[1188] Par exemple: Biscop, S. and Arnould, V. "Global Public Goods: An Integrative Agenda for EU External Action", in Eide, E.B. (Ed.) (2004) *Global Europe - Effective Multilateralism*, Foreign Policy Centre/British Council.

[1189] *Déclaration ministérielle issue du débat de haut niveau tenu par le Conseil économique et social à sa session de 2016 sur le thème annuel intitulé « Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 : concrétiser les engagements », Déclaration ministérielle du Forum politique de haut niveau pour le développement durable organisée sous les auspices du Conseil économique et social en 2016 sur le thème intitulé « Ne pas faire de laissés-pour-compte »* (E/HLS/2016/1) par. 1 et 2.

[1190] Fontaine Ortiz, E., *Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général et des coordonnateurs résidents - Un cadre de référence pour davantage de cohérence et d'intégration au sein du système des Nations Unies*, Corps commun d'inspection, Nations Unies, Genève, 2009, par. 37.

[1191] *Rapport annuel d'ensemble du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination pour 2014* (E/2015/71).

grande efficacité et un usage plus rationnel des ressources », et ont constaté que les mandats intergouvernementaux dont le Conseil devait rendre compte avaient été clairement cernés dans le rapport », soulignant « qu'il devait continuer à veiller à ce que ses travaux soient guidés par ces mandats. » [1192] Et, l'année suivante, lors de leur examen du Rapport d'ensemble pour 2015 [1193]:

> "Un ferme consensus s'est dégagé concernant la nécessité de veiller à ce que les travaux du Conseil restent cohérents avec les priorités des États Membres et conformes aux mandats intergouvernementaux. (…) il a été admis que le Conseil avait à la fois la mission et la responsabilité de faire preuve d'initiative et de créativité pour maximiser la cohérence et l'efficacité du système, et la souplesse de son approche a été saluée. Par ailleurs, les délégations ont observé qu'il était primordial que le Conseil ait les moyens de prendre des initiatives et elles l'ont encouragé à améliorer activement l'efficacité et la coordination dans le système des Nations Unies."[1194]

Section 4 - Les grandes conférences

Tous les instruments adoptés par le cycle des sommets onusiens contiennent des dispositions relatives à la nécessaire coordination des composantes du système pour en assurer la mise en oeuvre.

Naturellement, l'empilement des objectifs caractéristique du mode d'élaboration des textes finaux des sommets n'est guère de nature à favoriser leur exécution réaliste. Il est aisé par exemple, quoique non nécessairement fondé, de dénoncer leur incapacité à faire oeuvre de concentration : ainsi la Conférence de Rio est-elle perçue comme étant

> " about pet projects of all and sundry - many of them tangential to the major environmental issues, such as climate change, that were the principal legacy of the original Rio Earth Summit. Thus, the International Labor Organization and trade-union lobbies have managed to insert "Decent Jobs" into the seven priority areas at the Rio conference. I would love for everyone, everywhere, to have a decent job. But what does that have to do with either the environment or "sustainability?" No one should pretend that we can magically offer decent jobs to the huge numbers of impoverished but aspiring workers in the informal sector. Such jobs can only be created by adopting appropriate economic policies. Indeed, the really pressing task facing many developing economies is to pursue policies that promote economic opportunities by accelerating growth."[1195]

Le sommet social avait bien sûr souligné l'impératif de la coordination, réaffirmé constamment depuis dans le cadre de son suivi.[1196] Les documents adoptés successivement au

---

[1192] *Rapport du Comité du programme et de la coordination,* Cinquante-cinquième session (1er-26 juin 2015) (A/70/16) par. 3, 4.

[1193] *Rapport annuel d'ensemble du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination pour 2015* (E/2016/56).

[1194] *Rapport du Comité du programme et de la coordination*, Cinquante-sixième session (31 mai-24 juin 2016) (A/71/16), par. 499.

[1195] Bhagwati, J. (2012) "Rio's Unsustainable Nonsense", *Project Syndicate*, Jun. 21, 2012.

[1196] L'AG « *Prie* les fonds, programmes et organismes des Nations Unies de continuer à apporter leur concours à l'action menée par les États Membres au niveau national pour réaliser un développement social inclusif en suivant une démarche cohérente et coordonnée, d'intégrer l'objectif du plein emploi productif et d'un travail décent pour tous dans leurs politiques, programmes et activités et d'appuyer les mesures prises par les États

sujet des ODM et des ODD font preuve d'une ambition supérieure à celle de leurs prédécesseurs, en mettant en exergue la nécessité de la cohérence. Ainsi, le Programme 2030 appelle-t-il à promouvoir l'intégration des politiques comme un principe essentiel de sa mise en œuvre : quoiqu'elle « n'offre pas toujours des solutions simples », l'intégration est dite

> « au cœur du concept de développement durable qui prévoit que les mesures prises dans différents secteurs peuvent se renforcer mutuellement plutôt que de cibler un seul et unique objectif ou d'entrer en compétition avec d'autres mesures (…) L'intégration et la mise en cohérence des politiques constituent des moyens importants pour la mise en œuvre du Programme 2030 et devront donc être privilégiées, dans un monde caractérisé par une interdépendance croissante à travers les frontières et dans tous les domaines. »[1197]

Chapitre 3 - L'atelier de la coordination administrative : le Conseil des chefs de secrétariat (CCS)

On a justement remarqué que l'organisation internationale "after all is a mechanism, not a policy or principle"[1198] un fait illustré par le fonctionnement interne du système onusien. Etabli en 1946, l'organe permanent inter-agences, qui dispose d'un secrétariat, rassemble une trentaine de chefs d'agences sous la présidence du Secrétaire général, avec le mandat de

> "supervise the implementation of the agreements between the UN and the specialized agencies, to ensure the coordination of the programmes approved by the governing bodies of the various organizations of the system and, more generally, to promote cooperation within the system in the pursuit of the common goals of Member States".[1199]

Ce comité s'auto-décrit comme suit:

> "En tant qu'organe de coordination, le Conseil, avec ses mécanismes subsidiaires (…), renforce la cohérence des politiques, de la gestion et des opérations, dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficience des activités du système des Nations Unies. Ses activités sont conduites en application des mandats donnés par des organismes intergouvernementaux et à l'appui des priorités des États Membres".[1200]

Ou encore :

> « instance de coordination suprême du système des Nations Unies placée sous la direction du Secrétaire général, (le Conseil) veille à ce que le système mette l'ensemble de ses atouts au service de l'exécution des mandats définis par les États Membres », sachant d'une part que les « décisions des organes directeurs des organismes des Nations Unies continuent de guider et d'orienter (son) travail » et, d'autre part, que les « chefs de secrétariat et les membres du

---

Membres pour parvenir à cet objectif, et invite les institutions financières à soutenir les efforts déployés à cet égard » (Résolution 73/141 de l'AG *Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale*, paragr. 34). Aussi: *Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale* - Rapport du Secrétaire général (2019) (A/74/205).

[1197] *Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 : concrétiser les engagements*, Rapport du Secrétaire général (2016) (E/2016/64) par. 23, 83.

[1198] Eban, A. (1995) « The UN Idea Revisited », *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 5.

[1199] *Principles and procedures* (ACC/1996/INF/1). Aussi : ACC/1993/14 et ACC/1994/21Add.2, Annex IV.

[1200] *Rapport d'ensemble annuel du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination pour 2015* (E/2016/56), par. 2.

> Conseil entendent travailler de façon cohérente et coordonnée pour assurer un suivi intégré et synchronisé des directives des États Membres ». [1201]

Ses deux sessions annuelles, dont les séances, précédées d'une réunion privée des participants, ne sont pas publiques, sont préparées par trois comités, dont un comité des programmes ("High-level Committee on Program (HLCP)"), composé de responsables de programme et appuyé par plusieurs groupes interagences, et chargé de la promotion de politiques globales et de la cohérence des programmes.[1202] Né "Comité administratif de coordination" (CAC), puis rebaptisé en 2001 « Conseil des chefs de secrétariat » (CCS) dans le propos de lui voir revêtir une nouvelle ambition, cet organe, comme beaucoup d'autres, a souffert maintes critiques au cours de sa gestion du défi qui est le sien, assurer au moins une façade de cohérence entre les composantes d'un système dépourvu d'autorité hiérarchique centrale. La vocation du CCS est de servir le Conseil et ses commissions en attirant l'attention des Etats membres sur les sujets qu'il choisit.

Entre coordination et cohérence, il y a évidemment une communauté de concept : la première devrait être comprise comme le moyen de la seconde, qui en serait la fin. De ce point de vue, le changement de vocable pour désigner l'organe de coordination du système traduit bien le voeu de revaloriser un comité "administratif" par sa transformation en conseil des chefs "exécutifs"[1203], préoccupé moins par l'intendance ("*low politics*") que par la sphère des décisions d'envergure ("*high politics*"). Entre les mots et la chose, pourtant, l'écart est sans doute voué à se maintenir. Alors que la coordination reste un enjeu marqué, souvent-même dominé, par l'administratif, la cohérence relève bien plus clairement, sinon presque exclusivement, du domaine du politique. A ce titre, la légitimité dudit organe demeure tout embryonnaire, en ce sens qu'il ne lui est confié aucun nouveau mandat capable de lui permettre d'arbitrer ou trancher entre des visions et agendas disparates. Nul doute qu'une décision du CCS susceptible de modifier le statu quo au sein du système serait immédiatement qualifiée d'*ultra vires* par tout Etat membre qui la percevrait comme contraire à ses intérêts !

Section 1 - La nature du CCS

> "the chief value of the ACC has been, not so much to impose formal restrictions on the freedom of action of specialized agencies, an objective which their separate charters and different memberships make it difficult to or impossible to attain, but to permit exchanges of views which have helped to promote co-operation and co-ordination among the agencies. As long as the specialized agencies retain their present degree of independence of the United Nations, it will be difficult to go beyond the broad co-ordination achieved by the ACC". [1204]

[1201] *Annual overview report of the CEB for 2016* (E/2017/55) (English only).

[1202] Un dernier comité, le "High-level Committee on Management", est en charge de la gestion administrative du système. Voir: http://www.unsceb.org/ceb/home : l'état actuel de ce site web témoigne de l'évolution des pratiques du Conseil, autrefois remarquables par leur défaut de transparence. Aussi : Szasz, P., « The Complexification of the United Nations System », in Fröwein and Wolfrum (eds.) (1999) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*.

[1203] "*Chief Executives Board for Coordination* ». La dénomination francophone, privée du terme "exécutif", évoque un moindre dynamisme… : « Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) » (https://www.unsystem.org/fr/content/bienvenue).

[1204] Umbricht, V., "Joint activities of international organizations", in: Dupuy, R.J. (dir.) (1988) *Manuel sur les organisations internationales*, p. 377.

Dans la description d'une agence participante, le CCS figure comme

> "le principal instrument d'appui et de renforcement du rôle de coordination des Organes intergouvernementaux des Nations Unies en matière sociale et économique ou questions apparentées. Il synchronise les points forts d'un système décentralisé d'institutions spécialisées en un ensemble cohérent et efficace, et veille à ce que le système des Nations Unies applique aux divers engagements pris par la communauté internationale le principe d'unité dans l'action aux niveaux mondial, régional et national".[1205]

Un Secrétaire général le décrivait en 1998 comme

> "the symbol of the unity of purpose of the system; of the decentralized, diverse, but united system that our founders envisaged as the instrument to harness the specialized capacities and constituencies of the various agencies to meet the economic and social objectives of the Charter".[1206]

Quel qu'en soit l'intitulé, la meilleure description de cet organe consiste à y voir

> "a kind of international cabinet, but with the peculiar characteristic that each minister is responsible to a different parliament".[1207]

Mais une interprétation moins généreuse y a vu plutôt un "sommet de grands féodaux", du fait que les chefs d'agence

> "can act as if they were princes in their own fiefdoms with little outside control over their activities and positive support from their own constituencies within national governments"[1208].

Le CCS, ex-CAC, est en tout cas "charged with choreographing this ungainly ensemble"[1209]. Il forme certes un espace de coopération et de négociation, et l'un de ses anciens membres l'a dépeint comme étant

> "simply a device, but an immensely valuable one, enabling its members to exercise their executive authority more responsibly, after consultation with each other and in the light of a wider range of considerations than they are in a position to assess individually. They are enabled to take uniform action in matters calling for uniformity, synchronize parallel action, avoid conflicting action, and take mutually complementary action whenever appropriate and possible."[1210]

Mais le CCS est aussi le lieu de mesquineries identitaires, les représentants des organisations participantes y jouant volontiers le rôle de porte-drapeaux de leurs institutions, de défenseurs de leur valeur spécifique respective et du bien-fondé de leurs options. En même temps, il revêt tous les caractères d'une instance confidentielle : dépourvu de visibilité, sans image « publique » tant auprès du grand public que de la plupart des acteurs du système (fonctionnaires, diplomates, ONG, journalistes, etc.), le comité l'est aussi d'une authentique autorité. Organe obscur, voire mystérieux, il est composé de fonctionnaires de rangs et compétences variés selon ses incarnations subsidiaires.

[1205] http://www.fao.org/partnerships/un-and-rome-based-agencies/fr.
[1206] Déclaration au Conseil, E/1998/21, annexe I.
[1207] Nicholas, p. 134.
[1208] Baehr and Gordenker (3rd ed.1999) *The United Nations at the End of the 1990s*, Macmillan, pp. 37, 162.
[1209] Fasulo (2004) *An Insider's Guide to the UN*, Yale UP, p. 159.
[1210] Jenks, *op. cit.*, p. 40.

Symbole d'une réalité qu'on a déjà dite précisément très imparfaite, celle de l'unité du système, cet organe composite est resté jusqu'ici incapable de livrer son vrai potentiel de creuset des diverses cultures du système, malgré des efforts aussi sérieux que répétés en ce sens. Plus encore que l'autonomie de ses membres, c'est la divergence de leurs modes particuliers de gouvernance qui explique vraiment cette impossibilité radicale. Il est indéniable que l'exhortation à la coordination doive s'accommoder de la réalité d'un système décentralisé.[1211] Difficile conciliation, qui explique que les attentes en termes de cohérence aient été souvent déçues[1212] et que la performance de cet organe ait pu susciter des réserves. L'ancien Secrétaire général, Perez de Cuellar, y voyait un mauvais "instrument for bringing agreement" entre ses participants, notant que son président " has no means other than persuasion to bring the various agency heads to coordinate their programs within the framework of commonly agreed global policies".[1213] Le CAC était décrit comme ayant généralement adopté "an unhelpful attitude towards strengthening central control, reflected in its unenthusiastic view of joint planning".[1214]

Pourtant, la phase de réforme enclenchée à partir de 1997 allait favoriser l'émergence du CAC comme une instance utile. Boutros-Ghali souligna qu'il devait "act more definitely to guide and harness the work of the various organizations of the system"[1215], et Annan choisit de profiter du nouvel agenda réformateur pour faire meilleur usage d'un mécanisme qu'il décrivit comme le "symbol of the unity of purpose of the system'.[1216] Le besoin d'un "better ACC", d'un "ACC of substance"[1217] se faisait toujours plus ressentir, grâce notamment à la pression engendrée par le cycle des grandes conférences en faveur d'une coordination inter-agences capable de faire en sorte que " the UN system operates in a coherent, coordinated and complementary manner".[1218] Aussi bien le sentiment était-il partagé au seuil du millénaire de l'émergence d'une "new phase in interagency cooperation, spurred by the imperatives of globalisation".[1219]

La nouvelle dénomination de cet outil trop négligé de cohérence et d'intégration aiderait bientôt à mettre l'accent sur le rôle de fond lui incombant dans un environnement ayant fortement gagné en complexité, occulté par la perception d'un organe à compétence tout administrative. De fait, le CAC lui-même se haussait à la hauteur du défi en reconnaissant en 2000 qu'il devait répondre au "need to deepen the common understanding of the synergies that had to be fostered among financial, economic, social, cultural, technological and human rights dimensions so as to strengthen the knowledge base" indispensable à la poursuite d'approches intégrées.[1220] Dans le cadre de la préparation du sommet de 2005, il exprimerait sa conviction que le système "can serve as an essential agent of global progress – when it acts with a clear sense of its comparative advantages and with unity of purpose, and when its actions have

---

[1211] Mc Laren (2001) « UN reform through coordination by the ACC: the continuing saga of the king and the barons », *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, No. 2, p. 319.

[1212] Blanchard, F. (2004) *L'Organisation internationale du travail*, p. 236.

[1213] Perez de Cuellar, J. (1995) « Reflecting on the Past and Contemplating the Future », *Global Governance*, Vol. 1, p. 152.

[1214] Taylor, *International Organization in the Age of Globalization* (2003) p. 138.

[1215] Boutros-Ghali (1992) « Empowering the United Nations », *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5100, p. 100.

[1216] Statement to ECOSOC on 6 February 1998 (E/1998/21, Annex I).

[1217] Idriss and Bartolo (2000) *A Better United Nations for the New Millennium, The UN System – How it is and how it should be in the future*, Kluwer, p. 131 sq.

[1218] *Agenda for Development*, para. 274.

[1219] E/2000/53, para. 4. A corollary has been the restructuring of the ACC machinery in 2000 (ACC/2000/20, paras 32-41).

[1220] ACC/2000/20, par. 16.

genuine, far-sighted political support"; mais il était confronté au "challenge of transforming its diversity and complexity into a source of strength".[1221] Le Panel considérera en 2006 que, malgré certaines améliorations dans la coordination, le potentiel du CCS restait "underexploited, its decision-making role underused". Notant qu'"an effective results-oriented CEB as a counterpart to a better functioning ECOSOC would enhance coherence throughout the system", le Panel recommandait le réexamen de ses fonctions, "with a view to improving its performance and accountability for system-wide coherence".[1222]

Les limites de cet organe se lisent en creux, elles apparaissent si l'on énumère ce qu'il n'a pas jusqu'ici offert, ce qu'il n'est peut-être pas en son pouvoir d'offrir. Du fait-même du statut autonome des entités qui le composent, "the heterogeneous nature of special interest tends to require a broad-based consensus before decisions can be implemented".[1223]

Ce à quoi il ne semble éminemment pas en mesure de pourvoir, c'est au besoin, pourtant patent, de confronter les mentalités, les analyses et les convictions portées par les institutions membres. Sur les seules problématiques d'envergure - celles qui concernent les orientations de fond des politiques estampillées par l'ONU -, le comité ne remplit pas l'office d'un creuset, d'un mécanisme de découverte de la cohérence des politiques. Les participants ressortent de ses conclaves aussi vierges d'une doctrine unifiée qu'ils y étaient entrés. La « diplomatie bureaucratique » qui caractérise les échanges s'abstient de mettre sur la table les divergences qui feraient mal, tant les chefs d'agence que leurs lieutenants se satisfont de la recherche d'un consensus superficiel qui leur permettra de renseigner leurs mandants respectifs sur le succès qu'ils auront remporté - à peu de frais - à faire valoir la validité de leurs choix institutionnels particuliers. La lecture des compte-rendu de ces réunions est instructive, en ce que l'aval donné collectivement à ces choix n'implique jamais de changements individuels concrets de leurs orientations. Ainsi la *doxa* de l'ajustement structurel n'a-t-elle jamais fait l'objet d'une mise à plat suivie de la proposition de mise en œuvre d'une politique nouvelle qui puisse être soumise aux instances de décision respectives des organisations participantes : les institutions financières se seraient refusées à entrer en matière, n'ayant besoin pour ce faire que d'arguer de la spécificité de leur propre mode de décision. Tout débat de fond reste alors verrouillé, *a fortiori* l'éventualité d'une décision collective… En quoi le mode de coordination de l'organe affecté à la coordination n'est rien que le fidèle reflet du défaut structurel du système de la Charte.

Le doyen de ses membres avait fait remarquer au début des années quatre-vingt comment le CAC avait jusque là

> « operated essentially by consensus, and given the respective constitutional position of its members no other method seems conceivable. However, the process should not be equated to a unanimity rule involving a veto, which would involve paralysis. Nor has ACC always escaped the tendency to negotiate the lowest common denominator or to conceal legitimate differences behind frail and ambiguous verbal compromises which have, in fact, aggravated problems and detracted from its credibility…".[1224]

Même si de sérieuses améliorations ont eu lieu depuis ce constat, l'observation n'a pas vraiment vieilli, ni non plus celle selon laquelle le Comité

[1221] *One UN – Catalyst*, par. 7 et 9.
[1222] A/61/583, par. 63.
[1223] Hansen, P. and Mathiason, J. (1987) p. 237.
[1224] ACC (1981) *Functioning of the ACC – Memorandum by the Director-General of the ILO*, ACC/1981/13, 3 April 1981, par. 7.

> « n'a ni le mandat ni l'autorité nécessaires pour approuver et contrôler les programmes des institutions participantes », puisqu'aussi bien la coordination "ne dépend … pas seulement de la volonté des chefs de secrétariat : elle dépend en premier lieu de la volonté politique des Etats Membres ».[1225]

De ce point de vue, sa mutation en Conseil est toute cosmétique, la revendication de la qualité « executive » traduisant un voeu plus qu'une altération décisive des conditions de son fonctionnement - et ce, même si, comme en témoigne l'usage de la formule de "goal-oriented coordination"[1226], il a pu remplir par moments une tâche de coordination de "grand policy directives", au-delà des "ordinary administrative decisions out of which, as everyone knows, 90 per cent of policy is made".[1227]

Confronté à ses limitations dans un contexte de globalisation croissante, concomitante à la fragilité toujours plus évidente du multilatéralisme, le CAC s'est attaché à la fin des années 1990 à mieux concentrer ses efforts.[1228] Au tournant du siècle, il juge que les impératifs de la globalisation sont en train de faire émerger une "nouvelle phase de la coopération inter-agences".[1229]

Intégré depuis 2008 dans la structure du CCS, le GNUD est présidé par l'Administrateur du PNUD agissant au nom du SG, qui, flanqué d'un vice-président choisi par rotation parmi les chefs d'agence, fait rapport au Secrétaire général et au CEB sur les progrès dans la mise en oeuvre du plan d'activités et sur la gestion du système des Coordinateurs résidents. Créé par le SG en 1997 comme un vecteur de la réforme du système, le GNUD est chargé d'améliorer l'efficacité de ses opérations dans les pays en rassemblant les agences opérationnelles en matière de développement.[1230] C'est lui qui lance en 2007 le programme "Unis dans l'action".[1231] Cependant, dans le souci de clarifier les rôles des mécanismes de coordination dans l'exécution du Programme 2030, les fonctions de programmation et de gestion du CCS à l'échelle du système – à travers ses comités des programmes et de gestion - ont été séparées en 2017 de celles ayant trait à l'appui opérationnel, confié au GNUD - rebaptisé Groupe des Nations Unies pour le développement durable – qui a été retiré de l'architecture du CCS pour être placé sous la présidence de la Vice-Secrétaire générale.[1232]

En ce sens, la description tient plus du voeu pieux que de la réalité selon laquelle le CES

> "organise les éléments disparates d'un système décentralisé d'organismes spécialisés [...] en un tout cohérent et efficace" et "transforme la diversité et la complexité du système des Nations Unies en une force pour répondre aux difficultés affrontées par la communauté internationale".[1233]

[1225] Beigbeder (1995)

[1226] mise en pratique par Speth.

[1227] Nicholas, p. 134.

[1228] *Annual overview report of the ACC for 2000*, E/2001/55, par. 58-63.

[1229] *Annual overview report of the ACC for 1999*, E/2000/53, par. 4.

[1230] http://www.undg.org/index.cfm?P=1412

[1231] *Delivering as One: Making the UN system more coherent, effective and efficient*

[1232] CCS, Deuxième session ordinaire de 2017, *Résumé des débats*, par. 25 (CEB/2017/2).

[1233] Marceau, G. et Motte-Baumvol, J., "La complémentarité entre organisations, un remède à la crise des organisations intergouvernementales, l'exemple de l'OMC", in Dubin et Runavot (2014), p. 68.

Section 2 - La production du CCS

Un rappel rapide de l'activité du CAC/CCS depuis le milieu des années quatre-vingt-dix renseigne à la fois sur son agenda et sur le type d'action qu'il est en son pouvoir de déclencher. Si les rapports annuels du CCS, de son propre aveu, ne sauraient représenter l'intégralité des résultats de la coordination inter-agences, laquelle emprunte de nombreux et divers canaux[1234], ils forment cependant la quintessence de son produit, celle que la collectivité de ses membres souhaite signaler à l'attention des organes intergouvernementaux que sont le Conseil et le CPC. Un double mouvement préside constamment aux activités du CAC/CCS qui poursuivent l'ambition de la cohérence à travers l'actualité des défis de l'agenda onusien.

A défaut d'être en mesure de procéder ici à un historique des travaux du CAC/CCS, on choisira quelques moments de son activité des derniers vingt ans pour tenter d'illustrer son apport spécifique dans les domaines qui nous intéressent. En fait, c'est l'entier du phénomène de la globalisation qui vient progressivement s'inscrire au centre de ses préoccupations. Partant de l'analyse du Secrétariat, selon laquelle cette dernière constitue à la fois une chance et un risque, il se donne pour mission d'en minimiser l'impact négatif.

Parmi les grands objectifs qu'il assigne en 1996 à son action future figure celui de mieux répondre aux implications de la globalisation et de la libéralisation de l'économie mondiale, et il cite comme exemples d'arrangements coopératifs en cours aux fins de voir maximiser les bénéfices de la globalisation ceux existant entre les IFIs, l'OMC, l'OIT et d'autres composantes du système en ce qui concerne les liens entre commerce, finance et développement social. Il observe en même temps que le contexte international offre des "chances sans précédent pour la croissance et le développement" et pour la promotion du " progrès social and better standards of life in larger freedom", objectif qui est "au coeur des missions" des organisations du système.

Occupé qu'il est des modalités du suivi des grandes conférences au cours de 1997, il faut attendre 1998 pour que le CAC envisage spécifiquement la thématique des effets de la globalisation. C'est alors qu'il se penche sur les implications de la crise financière asiatique, qui suscitent l'engagement de ses membres à agir conjointement, avec la "pleine implication" de la Banque et du Fonds.[1235] La thématique sociale, sous le signe de l'équité et de la justice sociale qui, au-delà de leur valeur intrinsèque, sont jugées nécessaires à la stabilité économique et financière, est alors omniprésente dans les considérations du CAC sur les thèmes de la globalisation et de la pauvreté, tandis qu'un accent particulier est mis sur la promotion des droits de l'homme comme valeur centrale du système dans son entier.[1236] Le Comité adopte cette même année une déclaration de politique sur la pauvreté qui détaille son

---

[1234] selon un avertissement souvent répété, ainsi: *Annual overview report of the ACC for 2003*, E/2004/67, par. 3. Les rapports annuels du CEB procèdent des "Summary of conclusions" - irrégulièrement traduits en "Résumé des conclusions" - de chacune des deux sessions ordinaires du CCS, disponibles sur http://www.unsceb.org/ceb/rep/ceb/.

[1235] *Annual overview report of the ACC for1998,* par. 4.

[1236] *Annual overview report of the ACC for1998,* notamment par. 10, 12, 48.

approche d'une action collective en la matière.[1237]

Au tournant du millénaire, le Comité constate que

> "the imperative of working as a system has continued to gain acceptance among member organizations, resulting in increasingly close inter-agency cooperation and collaboration in policy formulation as well as in programme delivery".[1238]

Avec la Déclaration du Millénaire en arrière-plan, il identifie comme sa tâche principale de contribuer à "transformer la globalisation en une force positive au bénéfice de tous". L'objectif général du système consistant à "mettre fin à la pauvreté et permettre à chacun de gagner sa vie", une "meilleure intégration de la sphère économique avec les sphères sociale, culturelle et environnementale" s'impose à l'action du système qui doit aider à assurer un équilibre amélioré entre les diverses dimensions de la globalisation, dont les bénéfices demandent d'être équitablement répartis, au niveau tant international que domestique.[1239] Deux conclusions tirées dans ce contexte sont remarquables pour notre propos. La première

> "implies advocating shared values of equity and sustainability and strengthening the global institutions that operate in the social and environmental spheres alongside those working in the economic, trade and financial areas".

La seconde est l'idée partagée selon laquelle "international law and norms must become an integral part of the language of globalization", avec la conséquence que le rôle normatif des Nations Unies doit être renforcé, et qu'une approche plus intégrée des relations entre les organisations à cet égard doit être recherchée.[1240]

A partir de 2001, l'agenda du CCS s'organise autour des thématiques de la Déclaration du Millénaire. Les implications sociales de la globalisation, notamment sur la santé, furent également envisagées cette année-là par le CCS, qui continua de relever, à côté des "bénéfices potentiels" de la globalisation, ses conséquences négatives, notamment en termes de "disparités croissantes". La nécessité d'accorder une forte priorité aux interventions publiques dans une série de domaines, dont la santé et l'éducation, fut soulignée, ainsi que "l'importance centrale d'un marché du travail assurant des emplois de qualité", et l'intérêt d'accorder plus d'attention au thème des migrations. L'OIT soumit une étude sur l'intégration des politiques.[1241] De manière significative, le mantra d'une cohérence améliorée fut énoncé à cette occasion dans le contexte du travail, les membres du CCS notant qu'une gouvernance internationale améliorée devrait se caractériser

> "by a high degree of coherence in approaches, so that, for example, principles that apply to the free flow of goods, capital and services are also applied to labour".[1242]

Dans le cadre du suivi du sommet sur le développement durable, le CCS jugeait en 2002 que le système devait se concentrer sur la promotion de politiques intégrant dans les faits les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable -

---

[1237] E/1998/73.
[1238] *Annual overview report of the ACC for 2000* (E/2001/55) par. 1.
[1239] *Annual overview report of the ACC for 2000* (E/2001/55) par. 9.
[1240] *Annual overview report of the ACC for 2000* (E/2001/55) par. 11-12.
[1241] *Annual overview report of the ACC for 2001* (E/2002/55) par. 7-8.
[1242] *Annual overview report of the ACC for 2001* (E/2002/55) par. 9.

objectif précédé du rappel de ce que la mise en oeuvre des résultats dudit sommet devait être "basée sur une division claire des responsabilités" des unités du système. Il demandait aussi à ses membres de faire en sorte que la santé ait toute sa place dans les stratégies de réduction de la pauvreté, à travers les DSRP notamment, ainsi que d'adopter une "approche par les droits" en ce domaine.[1243] L'année suivante, le CCS rappelait que ses travaux demeuraient guidés par la Déclaration du Millénaire et inspirés, dès lors, par l'objectif supérieur consistant à

> "harness the system's contribution towards poverty eradication, and to ensure that the wide range of the system's activities and interventions to promote growth, productive employment and social development are mutually reinforcing".[1244]

L'engagement général du système en faveur d'une cohérence politique, programmatique et opérationnelle était réaffirmée dans ce contexte, dans une optique affichée de voir les Etats "renouer" avec le multilatéralisme.[1245]

La préparation de sa contribution à l'examen en 2005 par l'Assemblée générale de la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire devait dominer l'activité du CCS en 2004. Une série de messages étaient alors mis au point, tous axés sur la constatation d'une amélioration de la cohérence des actions conjointes et de l'utilisation des synergies - avec, à la clé, un plaidoyer renforcé pour la cause du multilatéralisme. "Overcoming fragmentation and achieving greater unity of purpose and action" constituait l'orientation de tête pour l'avenir.[1246] Des initiatives spécifiques étaient mentionnées comme allant dans ce sens, dont celle lancée par l'OIT pour le suivi des conclusions de sa Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, qui visait à inaugurer des "policy coherence initiatives" entre les organisations du système aux fins d'examiner les interactions entre investissement, croissance globale et emploi.

Un exemple significatif de l'activité du CCS est la constitution en 2005 par son comité des programmes (HLCP) d'une task force interagences sur le développement économique (TFED), chargée de définir "a common framework for collective action" entre les organisations de l'ONU concernées. La task force identifia trois thèmes ("science and technology"; "environment/climate change"; et "market efficiency and integration"), adoptant la formule du "issue-leadership" et confiant à l'ONUDI le soin de coordonner la question du "trade capacity building". Le résultat en fut la production d'un "Trade Capacity Building: Inter-agency Resource Guide", présenté comme le fruit d'un effort majeur de collaboration entre vingt et une organisations du système et cinq organes inter-agences, dans le but de promouvoir une approche inter-agences sur le sujet à l'usage des coordinateurs résidents et des équipes de pays.[1247]

Les années suivantes verront l'emploi et le travail décent au menu, avec la validation du "Decent Work Toolkit". [1248] En 2008, les préoccupations du CAC se concentrent sur l'impact social de la crise, soit sur "the human aspect of the crisis, as well as on the threat of social dislocation that could lead to political unrest." Les dimensions sociales de la crise passent au premier plan des discussions - éducation, emploi, sécurité alimentaire, santé,

---

[1243] *Rapport d'ensemble annuel du CCS pour 2002* (E/2003/55) paragr. 16, 27.
[1244] *Annual overview report of the ACC for 2003* (E/2003/67) par. 5.
[1245] *Annual overview report of the ACC for 2003* (E/2003/67) par. 7.
[1246] *Annual overview report of the ACC for 2004-5* (E/2003/63) par. 9.
[1247] http://www.unido.org/index.php?id=o86537
[1248] *Rapport d'ensemble annuel du CCS pour 2006/07* (E/2007/69) par. 17-26.

logement, pauvreté - dans le propos d'identifier les contributions-clé offertes par les entités du système et, partant, de mettre en lumière la capacité de réponse de ce dernier.[1249]

Le CCS réitérera en 2009 ses vues, d'ailleurs partagées par les Etats, selon lesquelles la cohérence "n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'améliorer l'assistance apportée à ceux qui en ont le plus besoin », et ne manquera pas de reconfirmer, s'il en était besoin, que tant lui-même que ses organisations membres,

> « dans leurs efforts en vue de promouvoir un système des Nations Unies plus efficace, plus cohérent et plus performant, (…) continueront de s'inspirer des mandats que leur ont assignés les États Membres par le biais de leurs organes directeurs". [1250]

Le CCS s'est mobilisé en 2009 également pour apporter une réponse d'ensemble aux effets de la crise financière sur les activités du système, produisant un communiqué soulignant l'impact de la crise financière et économique sur les populations, y compris les plus vulnérables, en même temps qu'il exprimait sa détermination à pratiquer la cohérence des politiques en vue d'une action efficace à travers une série de neuf initiatives propres au contexte de crise.[1251] La position du CCS souligne que le système multilatéral

> "must deploy all its resource and capacities in a rapid and effective response to the unfolding crisis, while upholding the principles, values and goals to which the international community has committed. Human rights, democracy, social justice and peace must be preserved ».[1252]

La mise au point et l'adoption la même année de la « UN Social Protection Floor Initiative » retiendront aussi l'attention.

Rarement avare d'auto-satisfaction, le CCS considère avoir joué en 2009-2010 "un rôle essentiel en veillant à ce que les organismes des Nations Unies adoptent une approche cohérente pour répondre aux besoins de la communauté internationale et unissent leur action aux niveaux mondial, régional et national." Les conséquences sociales de la crise continuent de le solliciter dans cette période, alors qu'il reste clair que celle-ci "continue à l'évidence de frapper le plus durement ceux qui y ont le moins contribué et qui profitent le moins de la mondialisation." A cet égard, la mise en oeuvre des neuf initiatives au niveau des pays révèle des synergies prometteuses entre elles, preuve que leurs objectifs sont complémentaires. [1253]

> Le comité des programmes du CCS alertait alors sur le fait que, quoique
>
> " the United Nations had warned for some years of the dangers posed by the growing imbalances in the global economy and unregulated financial sector developments, it had not been leading the global response to the crisis. A stumbling block was to be found in the current state of inclusive multilateralism, especially concerning the issues of international economic governance."

[1249] *Report of the High-level Committee on Programmes on its sixteenth session* (CEB/2008/6) par. 38.

[1250] *Rapport d'ensemble annuel du CCS pour 2008/09* (E/2009/67) par. 48-49.

[1251] ces "Joint Crisis Initiatives" couvrent les domaines suivants: "(a) additional financing for the most vulnerable; (b) food security; (c) trade; (d) green economy initiative; (e) global jobs pact; (f) social protection floor; (g) humanitarian action, security and social stability; (h) technology and innovation; (i) monitoring and analysis". Voir: CEB Issue Paper (2009) *The global financial crisis and its impact on the work of the UN system*, http://www.unsceb.org/ceb/publications/ceb-paper-final-22april2009.

[1252] CEB Issue Paper (2009) *The global financial crisis and its impact on the work of the UN system*, p. 30.

[1253] *Rapport d'ensemble annuel du CCS pour 2009/10* (E/2010/69), par. 1, 5, 13-14.

Et d'insister:

> "Very little had been done to seriously advance fundamental issues of systemic reform, despite the strong interest of Member States... The crisis had also revealed a greater consensus in policy thinking than had obtained previously, offering an opportunity for more complementarity in macroeconomic work, with particular focus on employment, decent work and social protection."[1254]

DESA soulignait pour sa part la nécessité pour l'ONU d'améliorer la coordination et la cohérence de son travail macro-économique, relevant l'importance s'attachant à développer "the capacity to provide a "second opinion" on macroeconomic issues".[1255]

En 2010 toujours, le comité des programmes, jugeant qu'il fallait disposer d'un tableau d'ensemble des activités menées dans les pays en application des initiatives, et notamment prendre notamment la mesure de leur " policy interaction, integration and convergence", posait combien il était important à cet égard "to seek greater coherence between the Bretton Woods institutions and the rest of the United Nations system at the country level".[1256] Ayant affiché comme priorité absolue l'aide aux États Membres à mener une action intégrée en faveur de la croissance économique, du développement social et de la durabilité environnementale, le CCS devait adopter coup sur coup en 2011 et 2012 deux déclarations dans le cadre de la préparation de la Conférence sur le développement durable.[1257] Il s'agissait d'abord, en 2011, de s'assurer que Rio+20 reconnaisse l'interdépendance des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, et s'engage pour une croissance économique inclusive impliquant des progrès notamment dans la réalisation des droits humains, la santé, la protection sociale et le genre. Par ailleurs, le CCS plaidait pour que la conférence se penche sur la poursuite des réformes institutionnelles nécessaires "in the current fragmented system", « to bring about coherence and the integration of policies across the economic, environmental and social pillars, with human beings and their wellbeing at the centre."[1258]

En 2012, le CCS adoptait une seconde déclaration commune qui posait le diagnostic d'une globalisation inéquitable et d'une croissance trop faible en emplois, bref d'un modèle économique insoucieux de la justice sociale comme des ressources naturelles – auquel devait être substitué un nouveau modèle « centered on the planet, its people, and on fairness, with full respect for all human rights and fundamental freedoms. » Et, à nouveau, le CCS voyant dans la conférence une occasion de renforcer les structures de coordination, appelait les dirigeants à faire le nécessaire pour progresser sur la voie de l'intégration des trois piliers du développement durable, en améliorant notamment la cohérence des actions des différentes parties du système et des IFI, en organisant mieux les capacités d'expertise du système et, de façon plus ambitieuse, en formulant des propositions concrètes de création d'un

---

[1254] *Report of the High-level Committee on Programmes on its nineteenth session* (CEB/2010/4) par. 6.

[1255] *Report of the High-level Committee on Programmes on its nineteenth session* (CEB/2010/4) par. 5 (English only).

[1256] CEB/2010/4, par. 21(c).

[1257] *Rapport d'ensemble annuel du CCS pour 2011/12* (E/2012/67) par. 6 et 9.

[1258] *Common statement by the UN System Chief Executives Board for Coordination (CEB) on the Outcome of the United Nations Conference on Sustainable Development*, 0ct. 29, 2011, par. 5, 7, 9, 11, 12 (http://www.unsceb.org/ceb/press/ 20111029_CEB_RIO_COMMON_STATEMENT_FINAL.pdf).

« strengthened institutional framework to advance integration, implementation and coherence. »[1259]

D'une session l'autre, l'ordre du jour du CCS est donc riche d'une grande diversité de sujets : réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, développement durable, migrations, emploi, préparatifs et suite donnée aux conférences et réunions au sommet, transparence du CCS et dialogue avec les Etats membres, activités opérationnelles, changement climatique, jeunes, droits de l'homme, cybersécurité, etc., bref la quasi-totalité des thèmes traités par le système, dans l'optique de tirer parti des synergies et des complémentarités des organismes des Nations Unies dans tous ces domaines. L'emploi des jeunes a ainsi fourni un thème de collaboration interagences efficace. Suite au Sommet du Millénaire, un réseau dédié avait été établi en 2001 (" Youth Employment Network (YEN))" conjointement par l'ONU, le BIT et la Banque. Après une progression des activités sur la question devait conduire le comité des programmes du CCS à lancer une Initiative globale en 2015, confiée à une équipe interagences présidée par le BIT et comprenant les nombreuses parties intéressées dont la Banque, les fonds et programmes et les agences. [1260] Dans ce même domaine, et suite à une résolution 72/235 de l'Assemblée générale concernant l'avenir du travail, le Comité des programmes a examiné en 2018 un projet de stratégie sur l'avenir du travail, mené à bien par l'OIT dans la perspective de son centenaire, une initiative visant à renforcer la capacité du système à répondre aux nouvelles tendances de l'emploi et atténuer l'incidence des nouvelles technologies sur les emplois. [1261]

Une thématique particulière occupe cependant en permanence l'agenda du CCS, celle des moyens de renforcer la cohérence et la coordination des politiques. En 2016, le CCS adopte onze principes communs pour guider son appui à la mise en œuvre de l'Agenda 2030, dont le troisième - intitulé « The Whole of the System is Greater than the Sum of its Parts » - renseigne sur la conception que le CCS et ses membres se font de leur fonction, on remarque que le troisième des onze principes communs adoptés en 2016 par le CCS pour guider son appui à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 porte que l'Agenda 2030

> « demands a UN system where each part (…) contributes its specialized expertise, skills and assets towards a shared goal in a coherent and complementary manner. In an enhanced culture of collaboration, each entity will contribute according to its strengths across the 17 indivisible goals in a transparent and accountable way to deliver shared UN results in support of Member States at global, regional and country levels. Joint work should be prioritized where it has greatest impact with due appreciation of agency mandates and expertise and with mutual recognition of respective contributions. »[1262]

Le CCS avait alors également identifié plusieurs domaines se prêtant à des avancées, dont celui de la cohérence :

> "Work in unity while preserving diversity. The UN system's diversity and vast range of specialized expertise was a source of great strength and an invaluable asset. It was stressed that an integrated agenda does not necessarily have to imply integrated institutions/structures

[1259] *CEB Joint Statement to Rio +20, April 17, 2012*, par. 12, 21-24 (http://www.unsceb.org/ceb/press/CEBRioStatementFINAL.pdf).

[1260] *Strategy for the Global Initiative on Decent Jobs for Youth - The strategy document* (22 October 2015) (unsceb.org).

[1261] *Rapport annuel d'ensemble du CCS pour 2018* (E/2019/10) par. 20

[1262] *CEB common principles to guide the UN system's support to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development,* 27 April 2016 (https://www.unsceb.org/content/ceb-common-principles-on-2030-agenda-sustainable).

> or that “everybody does everything”. To ensure “the whole is greater than the sum of the parts” it would be essential to draw on the expertise that resides within the various organizations in a manner that maximizes efficiency and effectiveness while avoiding duplication and fragmentation. It was also recognized that maintaining coherence required an active and ongoing effort with clear accountability for system-wide results, and consequently a suggestion was made that a lead / coordinating entity (or entities) for each of the sustainable development goals could be designated to ensure that the UN system response to the 2030 Agenda remained coherent.”[1263]

Les résultats d’une étude conjointe de la Banque et du PNUD au sujet des examens menés entre 2013 et 2015 sous les auspices du CCS sur la situation de pays donnés au regard des ODM s’inscrivent dans une préoccupation identique, qui conduit à réaffirmer « the need to work across silos » et à constater heureusement « a shared understanding that investing in solutions within a sector was often not sufficient to meet a particular MDG target » : l’Agenda 2030 étant intégrateur dans sa nature, l’étude recommandait d’éviter que sa mise en oeuvre vienne à créer « 17 new silos around the Sustainable Development Goals »…[1264]

Section 3 - De l'administration à la décision ?

Que le CCS soit condamné à toujours naviguer entre grandes ambitions et prosaïsme forcé est assez démontré par la manifestation concomitante et contradictoire de la susceptibilité des gouvernements et de leur désir de le voir jouer un rôle central dans la recherche de cohérence. C'est ainsi que, lors de la session de 2016 du Comité du programme et de la coordination, un "ferme consensus" s'était dégagé

> "concernant la nécessité de veiller à ce que les travaux du Conseil restent cohérents avec les priorités des États Membres et conformes aux mandats intergouvernementaux".[1265]

Tel qu'il est, et malgré les améliorations qui lui ont été apportées, le dispositif du CCS reste insuffisant pour matérialiser l'aspiration d'une voix institutionnelle commune du système. Pour être audible, pareille présence requiert une instance, non pas seulement formellement, mais réellement permanente plutôt que simplement périodique. Il s'agit en effet de coordonner les positions des institutions pour leur conférer une valeur collégiale, soit tomber d'accord sur une position unitaire qui pourrait être communiquée mensuellement à jour fixe. La formule du Conseil fédéral suisse mérite rappel, qui consiste dans ....

Et pourtant, il n'est pas mauvais de garder à l'esprit que

> "the issue of who decides on the future of the relationships between the international institutions is an issue of global governance by accountable national political leaders. The role of the United Nations is not to govern but to provide a forum for decisions... [It] is not for the

[1263] *Ibid.,* Addendum - Areas for further work to take forward the common principles.
[1264] UNDP/World Bank Group (2016) “Transitioning from the MDGs to the SDGs” (www.unsceb.org/content/transitioning-mdgs-sdgs). Voir aussi : PNUD (2016) *Des OMD au développement durable pour tous, Ce que nous avons retenu de 15 années de pratique.*
[1265] Comité du programme et de la coordination, Cinquante-sixième session, *Questions de coordination : rapport du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination* (E/AC.51/2016/L.4/Add.25), par. 4.

> UN Secretary general or the heads of the UN agencies among themselves (through the Common Executive Board) to sort out the foundational issue of institutional configuration. It is a global governance issue requiring strategic guidance by political leaders".[1266]

On dira enfin ici un mot du rôle positif joué par la hiérarchie administrative, soit le Secrétaire général et son Assistant en charge de la coordination : pourtant, si l'on a remarqué à bon droit l'impulsion réformatrice des premiers et les progrès obtenus grâce à l'habileté des seconds, il reste que

> "personal qualities cannot overcome a decentralized structure, limited resources, and a lack of political will. We should thus expect the issue of coordination to continue as an integral part of the development debate and to overshadow the "system"".[1267]

Une distinction s'impose clairement entre les voies informelles et institutionnelles.

La voie institutionnelle prend plusieurs formes. La mise au niveau de l'ECOSOC est la première, mais la validité de cette approche est incertaine si l'on se souvient de la futilité des exercices de revitalisation plusieurs fois menés à l'endroit d'un organe apparemment rebelle à ces tentatives.

La création d'un Conseil de sécurité économique représente une option novatrice. Déjà ancienne, cette proposition, qui prend notamment acte de l'insuffisance de l'ECOSOC, a maintes fois été reprise dans les trente dernières années. Son réalisme est régulièrement mis en doute. Outre qu'elle a fait l'objet d'analyses de la part de voix respectées, elle a pourtant suscité l'intérêt de cénacles suffisamment autorisés, telle la Commission mondiale qui a demandé qu'on se mette à l'envisager "sérieusement".[1268]

TROISIEME PARTIE - FIGURES DE L'INCOHERENCE

L'expression juridique du dualisme institutionnel de la gouvernance mondiale a trouvé à s'incarner en un triple mouvement. D'abord, la mise au point de normes sociales à vocation universelle par les organisations mandatées pour ce faire, et le contrôle de leur mise en oeuvre par ces dernières. Ensuite, corollaire de la fréquente ignorance, voire du rejet, de ces mêmes normes par nombre de leurs destinataires, l'élaboration graduelle d'une normativité alternative sur la base d'une attaque, implicite ou explicite, du bien-fondé du premier ensemble normatif. Enfin, en réaction à cette seconde orthodoxie, des tentatives pour imprégner la totalité du système institutionnel multilatéral du sens de la validité supérieure de ce premier ensemble, justiciable de la qualité de droits de l'homme et, comme tel, non soumis au vouloir de l'Etat ni non plus du marché.

[1266] Bradford, C.I. (2005) *Global Governance for the 21st Century*, Brookings, p. 12.

[1267] Weiss and Daws, p. 579.

[1268] La littérature sur cette question est importante; voir notamment: Bertrand, M. (1985) *The Third Generation World Organization*, Nijhoff; UN (1994) World Hearings on Development, *Expressing a Need for Change and Reform* (A/49/320) par. 81-91; ul Haq, M. (1995) "An Economic Security Council", *IDS Bulletin* Vol. 26, N° 4, 20 sq.; *Une mondialisation juste*, par. 530 et p. 164.

Rappeler brièvement les productions normatives respectives des deux pôles mentionnés conduira à évoquer deux situations de conflit affectant le droit social international, avant de faire état des mesures visant à assurer la primauté du corpus des droits économiques et sociaux dans le fonctionnement du système onusien, et d'essayer d'en mesurer l'impact.

La dimension normative de l'organisation internationale est ici une donnée fondatrice, au point qu'on a pu écrire des organisations multilatérales qu'elles étaient « par définition régulatrices".[1269] La constatation s'est vue renforcée par la production normative des « grandes conférences », même si sa teneur ressortit du politique plus que du juridique.[1270]

TITRE I

LA CONCURRENCE NORMATIVE MULTILATERALE

DANS LE CHAMP SOCIAL

« The social objectives of economic policy have now won a secure place in the law".[1271] Cette forte assurance d'un jugement exprimé il y a juste cinquante ans par un futur Directeur-général du BIT ne laisse pas de détonner aujourd'hui, si on la confronte à la dénonciation par l'un de ses successeurs du fait que "les politiques macro-économiques [...] ne regardent en général que le côté financier et monétaire et oublient le social et trop souvent la défense des droits du travail"[1272] - affirmation qui rejoint la constatation selon laquelle « the dominant conceptual frameworks that underpin international law traditionally focus on economics, and ignore people ».[1273]

C'est que la mondialisation est passée par là, agissant tel un révélateur de l'inadéquation de la conformation institutionnelle du multilatéralisme aux réalités de la fin d'un siècle et du début d'un nouveau. Avec ses " trois moteurs [...] : la libéralisation, la privatisation et la déréglementation"[1274], ladite mondialisation a remis au jour des tensions qu'on avait pu croire éteintes. Le fonds – la substance – suivant la forme, la troublante existence d'un désordre normatif s'est inscrite alors en miroir de la réalité d'une mosaïque institutionnelle dépourvue d'instance centrale de régulation. Visible en fait dès longtemps, cet état de choses devait attendre la création de l'OMC pour susciter enfin la nette prise de conscience dont atteste la littérature juridique des dix dernières années. En fait, une principale victime, en même temps qu'un de ses symboles, du « non-système » apparaît être le

[1269] Védrine, H. « La bataille de la régulation », *Le Monde*, 5 nov. 2008.
[1270] Tomuschat, in Skubiszewski, p. 585.
[1271] Jenks (1963) p. 25.
[1272] Somavia, in SymposiumFrance/OIT 2002, p. 257.
[1273] Vale, P., "Engaging the World's Marginalized and Promoting Global Change: Challenges for the United Nations at Fifty", *Harvard International Law Journal*, Vol. 36, Number 2, Spring 1995, p. 290 et n. 27.
[1274] Groupe de Lisbonne (sous la direction de R. Petrella) (1995) *Limites à la compétitivité, Pour un nouveau contrat mondial,* p. 75 sq.

déploiement de sa mission de régulation, mise en cause notamment par le perfectionnement des "techniques de dérive de la « norme qui décide » vers la « régulation qui gère »".[1275]

Dans le domaine social, la doctrine d'un « droit international du bien-être » ("*international welfare law*") avait bien été forgée et mise au point dès les années cinquante.[1276] Pareil concept avait, croyait-on, l'atout d'un solide consensus politique, mais devait précisément s'affadir avec la prévalence croissante des thèses néo-libérales, jusqu'à s'absorber dans des paradigmes successeurs largement dénués de poids juridique, tel celui du « développement humain ». Un agenda politico-idéologique bien différent de celui du *welfare* devait graduellement s'imposer, chanté par certains[1277] mais que d'autres préféreront bientôt critiquer sous l'appellation de "droit impérial":

> " imperial law is shaped by a spectacular process of exaggeration, aimed at building consent for the purpose of hegemonic domination. (It) subordinates local legal arrangements world-wide, reproducing on the global scale the same phenomenon of legal dualism that thus far has characterized the law of developing countries…Ironically, despite its absolute lack of democratic legitimacy, (it) imposes as a natural necessity, by means of discursive practices branded "democracy and the rule of law", a reactive legal philosophy that outlaws redistribution of wealth based on social solidarity".[1278]

Devant ce type d'offensive, la remarque que « toute norme juridique, parce qu'elle a un contenu, est porteuse de valeurs [...], normes de changement » y comprises, s'avère essentielle.[1279] Il est par ailleurs indéniable que

> "the traditional grand theory of law and economics has been successfully received and implemented by the new all-powerful producers of global law, the private and public international institutions of global governance (the WTO, World Bank, IMF, mega-law firms, and so forth)".[1280]

Une rapide recension de la production normative onusienne à l'oeuvre dans le domaine social aide à mettre en perspective les difficultés qu'elle recèle.

Chapitre 1 - La production normative du pôle social

Les institutions précédemment regroupées comme faisant partie du pôle social onusien ont développé plusieurs corpus normatifs distincts mais puisant aux mêmes sources leur légitimité. La justice sociale est au principe de l'activité normative des institutions onusiennes. C'est le cas pour la plus ancienne des agences, l'OIT, et c'est également vrai de l'ONU elle-même et de ses auxiliaires. Plus largement, l'entier domaine des droits de l'homme, dans leur acception économique et sociale, véhicule et codifie un ensemble de valeurs fondées sur le besoin de protection sociale.

[1275] Chemillier-Gendreau, p. 64.
[1276] concept mis au point par Bourquin, Jenks et Roling, repris par Friedmann dans Friedmann (1972), pp. 113-4. Voir aussi: Flory, M. (1991).
[1277] Cohen-Tanugi (2007) *Le droit sans l'Etat,* Paris : P.U.F.
[1278] Mattei, p. 1.
[1279] Chemillier-Gendreau, p. 61.
[1280] Mattei, p. 28.

Sans doute, la justice sociale est-elle " an extremely contested expression", et l'on a remarqué qu'à ce jour, "political philosophers have made relatively few serious attempts to explain how a theory of social justice translates into public policy".[1281] C'est elle pourtant qui a motivé l'apparition progressive d'un droit du "*welfare*" et sa consolidation dans les instruments internationaux à vocation universelle.

Section 1 - Le corpus normatif de l'OIT

> "Aujourd'hui, comme hier, le cœur de notre Organisation est le travail normatif. Le moteur en est le dialogue social. Le corpus normatif, pour être plus largement appliqué, doit être mieux applicable. Avec la Déclaration de 1998, les Principes et Droits fondamentaux au Travail ont gagné visibilité et reconnaissance internationales. Forte de cet acquis, l'OIT doit à présent franchir de nouvelles étapes pour renforcer la pertinence de sa politique normative en matière d'emploi et de protection sociale, et mieux appuyer les efforts des Etats pour les mettre en œuvre, dans l'esprit de la Déclaration de 2008. La modernisation du corpus normatif et du système de supervision doit refléter nos valeurs fondatrices appliquées à notre époque. "[1282]

Le corpus normatif de l'ONU est de deux ordres : déclaratoire et conventionnel, "mou" et "dur" à la fois. Il s'inscrit dans la dynamique caractéristique d'*euphémisation* de la subordination du rapport salarial par le droit du travail - progrès évident par rapport à la situation du XIXème siècle où "l'ordre contractuel engendre en fait le désordre social, il sert de couverture à un rapport de forces réduisant une majorité de salariés à l'état de miséreux".[1283]

Le « corpus juris of social justice" déjà mentionné s'inscrit dans un triptyque « protection-participation-promotion »[1284]: les normes internationales du travail formant un ensemble marqué du sceau de la complémentarité, qui justifie leur dénomination de "code international du travail". Au fil des décennies, ces normes ont cherché à couvrir un champ toujours croissant de la problématique du travail et de l'emploi. La stratégie normative de l'OIT a visé à assurer une meilleure promotion et une meilleure application des normes à jour; à renforcer le système de contrôle, ainsi que la visibilité des normes; et à poursuivre assistance technique et renforcement des capacités. A la base de tous ces efforts, on trouve la conviction institutionnelle que plein emploi et travail décent ne doivent pas s'analyser comme simples fonctions de la croissance économique, mais telles des obligations incombant aux Etats qui en sont les porteurs.[1285]

Jouissant d'une légitimité formelle incontestée jusqu'au seuil des années quatre-vingt, le système normatif de l'OIT a ensuite été entraîné dans la mise en cause généralisée de la régulation. A la question « Are ILO standards generally agreed ?", les employeurs devaient répondre par la négative au milieu des années 90, avant de conclure à la nécessité de

---

[1281] Préface à Craig, G., Buchhardt, T. and Gordon, D., eds. (2008) *Social Justice and Public Policy: Seeking Fairness in Diverse Societies,* mentionné in: Harrison, J. « Human Rights Arguments in Amicus Curiae Submissions: Promoting Social Justice", in Dupuy, P.M., Francioni, F. and Petersmann, H.U. (2009) *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, OUP, note, p. 397.

[1282] "Un nouvel élan pour l'OIT" (Declaration_de_Gilles_de_Robien.pdf).

[1283] Castel, R. (2009) pp. 79, 83.

[1284] Sengenberger, in Sengenberger and Campbell (1994) p. 45sq.

[1285] De ce point de vue, le mariage effectué par l'ODD 8 entre croissance, emploi et travail décent trahit peut-être une option politique défavorable aux droits : voir Frey, D.F. (2017).

« remplacer » les normes en vigueur.[1286] De fait, une part essentielle de l'agenda du groupe des employeurs allait consister à délégitimer la pertinence du code international du travail, exception faite des droits fondamentaux considérés comme droits de l'homme. C'est d'ailleurs sur leur diagnostic d'une absence de consensus authentique sur le contenu des normes que les employeurs justifiaient leur opposition à la clause sociale.

« Cruciale » selon le syndicalisme international[1287], ou pathétiquement promise à un destin aussi bureaucratique qu'éphémère[1288], la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable reconnaît que «les engagements et les efforts des Membres et de l'Organisation visant à mettre en oeuvre le mandat constitutionnel de l'OIT, notamment par l'intermédiaire des normes internationales du travail, et à placer le plein emploi productif et le travail décent au coeur des politiques économiques et sociales devraient se fonder sur [l'objectif pouvant] se décliner comme suit: […] ii) prendre et renforcer des mesures de protection sociale […] durables et adaptées aux circonstances nationales, en particulier […] l'extension de la sécurité sociale à tous ».

Le système de contrôle de l'OIT a longtemps rassemblé tous les suffrages. En 1974, le Congrès des Etats Unis souhaitait voir d'autres organisations émuler ses procédures, alors jugées comme "sans doute les plus sophistiquées et les plus efficaces dans la sphère internationale".[1289] La louange est générale, reflétée dans bon nombre d'écrits académiques, sans parler des productions émanant du fonctionnariat du BIT, à la tête desquelles il faut inscrire, après celui du grand inspirateur, C.W. Jenks, le nom de son principal responsable en ce domaine, Nicolas Valticos.[1290]

Mais la critique s'est également tôt répandue à partir du début des années quatre-vingt dix, portant sur l'insuffisante effectivité de la mise en oeuvre nationale des normes internationales du travail. Jamais loin d'en inférer une image de l'Organisation en "tigre de papier", elles ont eu le mérite d'attirer l'attention sur une complaisance excessive de la part du BIT quant à la bonne application de son corpus normatif et sur la nécessité de le voir se confronter aux obstacles à son contrôle: à défaut, il deviendrait malaisé de démentir le point de vue cynique selon lequel, "having seen off Bolshevism, western governments will be quite happy to let the ILO wither on the vine".[1291] Le jugement suivant à propos des droits syndicaux résume cette inquiétude:

> "The ILO is not, as it should be, perceived by the parties involved as the ultimate avenue of appeal in a system of international law enforcement. Instead it is seen as a means of exerting limited political pressure on governments through an appeal to principles of international

[1286] Myrdal, H.G. « The ILO in the cross-fire: Would it survive the social clause?", in Sengenberger and Campbell, p. 339sq.
[1287] ITUC OnLine 14 juin 2008 (www.ituc-csi.org).
[1288] Commentaire D. Nolan 13 juin 2008 sur *Workplace Prof Blog* (http://lawprofessors.typepad.com/laborprof_blog/2008/06/landmark-ilo-de.html).
[1289] MacDermot, Secretary General, International Commission of Jurists, Hearing at the Subcommittee on International Organizations and Movements (1973); plaidant également pour une émulation des mécanismes de l'OIT de la part des Nations Unies: Humphrey, J. (1989) *No distant millennium*, Unesco, p. 42.
[1290] dont la renommée a pu éclipser les grandes qualités intellectuelles de certains de ses collaborateurs, tels G. von Potobsky ou K.T. Samson. Voir: Wolf, F., "Human Rights and the ILO", in Meron, T. (1984) *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, O.U.P., et: Valticos, N., "The Role of the ILO: Present Action and Future perspectives", in Ramcharan, B.G. (ed.) (1979) *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration,* The Hague : Nijhoff.
[1291] Ewing, K. (1992) "Will the ILO be left to wither on the vine?", *ICTUR*, p. 3.

> legality [...] As such it is a useful component of a strategy for establishing the legitimacy and justice of a particular trade union rights issue. But it ought to be more than that".[1292]

De fait, nombreux sont à cette époque les commentaires défavorables quant à l'impact véritable des procédures de l'OIT, notamment de la part du monde syndical dénonçant le mépris affiché par certains gouvernements à l'endroit de l'Organisation et la dépréciation de son statut qu'il risque d'entraîner.[1293]

Une certaine inclination à l'autosatisfaction - certes compréhensible en tant que système de défense devant des intérêts clairement hostiles - n'a jamais cessé de se manifester au BIT, témoin un plaidoyer *pro domo* qui tient en 2003 que

> « grâce à des mécanismes de contrôle parmi les plus perfectionnés du système international, l'OIT rend non fondés les reproches d'inertie maintes fois adressés aux organisations internationales et qui prétendent réduire l'action de ces dernières à de simples déclarations de principes sans véritable portée pratique » [1294]

Le langage officiel tient que l'adoption en 1998 par les États membres de l'OIT de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, manifestait de leur part le renouvellement d'une volonté de respecter, de promouvoir et faire prévaloir un ensemble de « normes fondamentales du travail », soit la liberté d'association et le droit de négociation collective, l'abolition du travail forcé ou obligatoire, l'élimination du travail des enfants et le droit de ne faire l'objet d'aucune discrimination.

En 2008, le réalisme impose d'admettre que les engagements souscrits au titre de cette Déclaration

> " ne tiennent pas toujours compte des réalités et des pratiques en vigueur. Ces dernières années, la concurrence internationale et la pression exercée pour conserver aux marchés la plus grande flexibilité possible ont réduit la sécurité de l'emploi et le rôle des syndicats et passablement sapé la position de négociation des travailleurs vis-à-vis de leur employeur. Ces changements ont progressivement entraîné un déclin des normes du travail et donné lieu à des formes d'emploi plus précaires caractérisées par des prestations sociales et des droits statutaires limités, de bas salaires et de mauvaises conditions de travail. Les emplois n'offrent souvent aucune certitude à court terme, ils sont menacés de disparaître, la protection offerte par la réglementation est faible et les droits syndicaux ne sont pas reconnus."[1295]

Chacun peut voir en effet que l'application des normes fondamentales se heurte "aux réticences des États, à leurs faiblesses institutionnelles et à l'absence de données homogènes sur leurs couvertures effectives".[1296]

La situation n'est pas propre à telle ou telle catégorie de pays. Ainsi les entorses au droit syndical sont-elles permanentes sur tous les continents : Europe, Afrique, Amériques, Asie, Australie... Sans aller loin, les illustrations européennes abondent. La liste annuelle des

---

[1292] Kerr, T. (1992) "Giving teeth to the paper tiger", *ICTUR*, p. 31.

[1293] Ainsi: International Metalworkers' Federation (1992) *Malaysia and the ILO, Two Decades of Violating ILO Conventions.* Aussi: *Jewish Labor Committee Survey 1992.*

[1294] Gravel, E. et Charbonneau-Jobin, C. (2003) *La CEACR : dynamique et impact*, BIT, pp. 77-78.

[1295] Commission du développement social, Quarante-sixième session, 6-15 février 2008, *Promotion du plein-emploi et d'un travail décent pour tous*, Rapport du Secrétaire général, par. 63.

[1296] Centre d'analyse stratégique (2012) *Droit du travail et protection des travailleurs dans les pays émergents*, La note d'analyse, N° 301.

violations du droit syndical à travers le monde établie par la Confédération syndicale internationale renseigne sur l'état effectif d'une liberté pourtant généralement reconnue en droit.[1297]

Quant au phénomène contemporain de décollectivisation et de réindividualisation, il ne favorise pas le respect des droits fondamentaux, si l'on considère que le "défi principal " aujourd'hui est celui de parvenir à "recollectiviser des situations qui se développent de plus en plus sous la forme d'une individualisation dérégulée"[1298], autrement dit d'endiguer la précarisation fondée sur la généralisation du contrat « zéro-heures ».

Devant cet état de fait, l'OIT est renvoyée à son plaidoyer, avalisé par l'ONU, et qui s'apparente à une antienne : mise en place ou renforcement de cadres juridiques et réglementaires nationaux propres à assurer une réelle protection et capables d'être respectés, prise en compte pour ce faire des normes internationales, même non ratifiées, et attention aux capacités institutionnelles. Les déclarations de 1998 et 2008, et le « Pacte mondial pour l'emploi » adopté en 2009 par la CIT - fondé sur l'Agenda du travail décent et qui rappelle les principes et droits fondamentaux au travail – sont notables par le caractère vague de leurs recommandations.[1299]

Les normes de l'OIT sont soumises à une double - et paradoxale – critique : celle de leur inefficacité et celle de leur inadaptation. Alors que la première a toujours trouvé à s'exercer avec plus ou moins de force et d'à-propos, la seconde s'apparente à une attaque spécifiquement entreprise à l'égard du régime de protection des travailleurs et s'inscrit dans le cadre général du mouvement politico-idéologique de la dérégulation. On faisait déjà remarquer, il y a plus de vingt ans, que le modèle du marché global avait tout pour ruiner la démarche normative internationale en la matière, étant donné la dévalorisation de la fonction politique de détermination des normes du travail dans les pays, et l'on concluait que

> « the unleashing of market forces on a global scale does not generate an improvement in labour standards. Quite the opposite is occurring. Whilst the working classes in Asia are not sharing in the material benefits of growth, the standards of a large segment of the working class in the OECD countries is being undermined by globalization (…) We are presently witnessing the initial phase in the globalization of Asian labour norms".[1300]

On peut regretter qu'au seuil du présent siècle, le sort des normes de travail dans l'économie mondialisée paraisse dépendre plus des résultats de « l'incontinence déclaratoire » de l'OIT que d'un droit « dur » et exécutoire – celui-là même que les acteurs du processus de mondialisation ont désigné comme une accumulation de « rigidités » incompatible avec son succès. Le jeu tripartite tant vanté qui régit les travaux de l'OIT n'aura pas favorisé la mise à niveau de l'Organisation pour surmonter l'impact de la dérégulation sur les marchés du travail, puisqu'il n'aura réussi qu'à démontrer la réplication de la faiblesse nationale des positions syndicales dans le contexte multilatéral. Au contraire, la ligne générale des employeurs et des gouvernements du Nord et du Sud acquis à une même praxis économique – celle-là qui gouverne l'action des IFI - aura permis, sous couvert d'une rhétorique déclaratoire

[1297] Rapports annuels de la Confédération syndicale internationale : *Indice CSI des droits dans le monde 2019*, sixième édition qui classe 145 pays en fonction du niveau de respect des droits au travail (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-fr-2.pdf).
[1298] Castel, R. (2009) *La montée des incertitudes*, Seuil, p. 373.
[1299] Baccaro (2012) p. 205.
[1300] Lambert & Caspersz (1995) p. 581.

omniprésente, la perpétuation ou la dégradation de régimes du travail indignes de la qualité de membres de l'Organisation.

Et pourtant, l'offensive qui a consisté à rechercher l'insertion des normes fondamentales dans les consensus multilatéraux sur le développement et la réduction de la pauvreté ne semble pas non plus avoir été vaine, si l'on considère que ces normes

> "although formally unenforceable, serve as an important frame of reference for the global regulation of labor issues. This tendency is further increased by the fact that ILO core standards have made their way into the UN Millennium Development Goals (MDG) and its successor the Sustainable Development Goals (SDG) that serve as an important frame of reference for a multitude of different actors in addition to national governments."[1301]

D'autre part – et second point positif -, contrairement aux prévisions de bien des gouvernements et employeurs, les normes et principes fondamentaux se sont trouvés diffusés, non comme de « vague pliable notions untethered to ILO social justice interpretations and supervision », mais leur contenu a « largely continued to mirror the underlying conventions as well as ILO jurisprudence emerging from its supervision and complaints procedures. »[1302]

La diffusion du travail décent – et donc de sa composante normative - à travers les instruments divers de nature déclaratoire adoptés par les organes principaux de l'ONU est ainsi susceptible d'être interprétée comme faisant échec à l'orthodoxie néolibérale dans le domaine du travail. Et, dans cette optique, il n'est pas jusqu'à l'incorporation, même hautement imparfaite, des normes fondamentales du travail qui ne produise un effet, aussi mineur qu'il apparaisse, à l'encontre d'orientations politico-idéologiques antinomiques de la justice sociale.

Section 2 - Le corpus normatif de l'ONU

Les documents adoptés par le Sommet social[1303] ainsi que les initiatives de développement social adoptées par l'Assemblée générale en 2000[1304] constituent le cadre général de l'action menée à l'échelle du système.[1305] En 2002, l'Assemblée avait souligné qu'il était

> " essentiel que les objectifs de développement social, énoncés dans la Déclaration de Copenhague et le Programme d'action ainsi que dans les nouvelles initiatives de développement social, soient au centre des décisions prises en matière économique,

[1301] Feuerstein, P. and Herrigel, G. (2017) "The Limits of Global Labor Governance and an Emerging Perspective", *The European Electronic Newsletter,* Vol. 18, No. 2, p. 7.

[1302] Frey, D.F. "Social Justice, Neoliberalism and Labor Standards at the International Labour Organization", in MacNaughton, G. and Diane F. Frey, D.F. (eds) (2018) *Economic and Social Rights in a Neoliberal World,* Cambridge University Press, pp. 1, 7, 8.

[1303] Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995, chap. I, résolution 1, annexes I et II.

[1304] Résolution S-24/2, annexe.

[1305] Préambule de la Résolution A/RES/56/77 sur la suite donnée au Sommet mondial pour le développement social (1995) et à la 24ème session extraordinaire de l'AG (2000) intitulée " Sommet mondial pour le développement social et au-delà: le développement social pour tous à l'heure de la mondialisation".

> notamment dans le cas des politiques qui influent sur les forces du marché intérieur et du marché mondial et sur l'économie mondiale."[1306]

Le corpus onusien des droits de l'homme constitue l'autre versant du cadre normatif multilatéral régissant le développement social. A sa tête, on trouve naturellement la Déclaration universelle de 1948 et son énumération des droits économiques et sociaux.[1307] Simple recommandation dépourvue de force obligatoire, elle devait être convertie en 1973 dans ce même domaine en un instrument ouvert à ratification par les Etats, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.[1308] Mais d'autres textes doivent aussi être cités en ces matières, dont la "Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social" qui, proclamée par l'Assemblée générale en 1969[1309], se réfère dans son préambule aux " normes de progrès social déjà énoncées dans les actes constitutifs, les conventions, les recommandations et les résolutions de l'OIT, de la FAO, de l'UNESCO, de l'OMS et de l'UNICEF". Elle s'affirme également "consciente de l'engagement que les Membres (de l'ONU) ont pris, en vertu de la Charte, d'agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation pour favoriser le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social", et réaffirme dans le même temps "sa foi dans les droits de l'homme et les libertés fondamentales et dans les principes de paix, de dignité et de valeur de la personne humaine et de *justice sociale* proclamés dans la Charte". La Déclaration procède ensuite à l'énumération dans ses articles de la série de protections exigées par le développement social: droit au travail, droit syndical et de négociation collective, promotion du plein emploi productif, conditions de travail justes et favorables pour tous, garantie de la juste rémunération du travail sans discrimination aucune, établissement d'un salaire minimum "assez élevé pour assurer un niveau de vie décent", systèmes de sécurité sociale et de services de protection sociale. Son article 20 entre même dans le détail du droit syndical, disposant que :

> "a) L'octroi aux syndicats de libertés démocratiques complètes, la liberté d'association pour tous les travailleurs, y compris le droit de négociation collective et le droit de grève, la reconnaissance du droit de constituer d'autres organisations de travailleurs, des mesures visant la participation effective de tous les membres des syndicats au règlement des questions économiques et sociales touchant leurs intérêts ;
> b) L'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité des travailleurs par des dispositions techniques et législatives appropriées, ainsi que la création des conditions matérielles voulues pour la mise en oeuvre de ces dispositions, notamment la limitation des heures de travail ;
> c) L'adoption de mesures propres à favoriser l'établissement de relations industrielles harmonieuses."

Concernant le Pacte, on notera que son article 6 implique pour les Etats parties de

> « s'efforcer de promouvoir l'exercice du droit au travail dans les autres pays ainsi que dans les négociations bilatérales et multilatérales. Dans les négociations avec les IFIs, ils devraient veiller à ce que le droit au travail de leur population soit protégé. Les Etats parties qui sont membres d'IFIs, notamment du FMI, de la Banque mondiale et de banques régionales de développement, devraient porter une plus grande attention à la protection du droit au travail et infléchir dans ce sens les politiques de prêt, les

[1306] Résolution A/RES/56/77, paragr. 3.
[1307] Articles 22-27.
[1308] Les articles 6 à 9 règlent le droit au travail et à des conditions de travail justes et favorables, la liberté syndicale et le droit à la sécurité sociale. Les articles 22 et 24 règlent la coopération avec le système. Voir texte et statut du Pacte à http://treaties.un.org.
[1309] Résolution 2542 (XXIV).

> accords de crédit, les programmes d'ajustement structurel et les autres mesures internationales prises par ces institutions. Les stratégies, les programmes et les politiques adoptées par les Etats parties dans le cadre de programmes d'ajustement structurel ne devraient pas entraver leurs obligations fondamentales… ».[1310]

Plusieurs autres conventions des Nations Unies, qui disposent d'organes de contrôle spécifiques, traitent également de questions d'ordre social : ainsi des textes concernant l'élimination de toutes les formes de discrimination, l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, et les droits de l'enfant. Outre celui de l'OIT, il existe enfin un corpus normatif spécialisé, inséparable de l'activité d'institutions elles-mêmes spécialisées, à la fois résultat de celle-ci et source d'inspiration pour elle. Le cas typique est celui de la convention internationale sur les droits de l'enfant, fruit du travail de l'UNICEF et guide de ses programmes. De manière similaire, l'OMS et l'UNESCO disposent d'un appareil normatif.

Mais la formule des grandes conférences des trois dernières décennies du vingtième siècle, outre qu'elle a conduit à l'adoption de conventions dans plusieurs domaines, a également permis la réaffirmation de principes juridiques universels connus, ainsi que la définition de certaines ambitions à vocation normative. Un exemple est fourni par les engagements souscrits par les Etats au Sommet social de 1995, qui a renvoyé aux conventions fondamentales de l'OIT. Le caractère interdépendant des engagements pris dans la série des conférences des années quatre-vingt-dix les a fait comparer aux pièces d'un puzzle qui constituerait le consensus sur le développement durable.[1311] Le mode déclaratoire propre aux produits de cette diplomatie multilatérale génère, non certes des obligations juridiques, mais un langage normatif capable d'influencer la prise de décisions au double plan international et domestique et d'inspirer la négociation d'instruments conventionnels.

Outre au système, les prescriptions des sommets s'adressent aux Etats membres: ainsi, par la Déclaration de Copenhague sur le développement social de 1995, les chefs d'Etat et de gouvernement s'engageaient à « défendre les droits et intérêts élémentaires des travailleurs et, à cet effet, à promouvoir le respect des conventions pertinentes de l'OIT, dont celles ayant trait à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, la liberté d'association, au droit de s'organiser et au droit de négociation collective et au principe de la non-discrimination ».[1312] Le Programme d'action du Sommet préconisait notamment la création d'un « climat politique et juridique favorable » au développement social, y compris en instaurant « les conditions nécessaires pour permettre aux partenaires sociaux de s'organiser et d'agir en garantissant la liberté d'expression et d'association et le droit de prendre part à une négociation collective et de défendre leurs intérêts ».[1313]

La catégorie des droits économiques et sociaux - qui représentent, en bonne doctrine, un corpus normatif commun à l'ensemble des composantes du système - n'a toujours pas fait l'unanimité, l'influence particulièrement négative des conceptions nord-atlantiques persistant à se faire sentir dans les approches politiques nationales et multilatérales, sachant combien

---

[1310] Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2006) *Le droit au travail, Observation générale n° 18 du 24 novembre 2005*, E/C.12/GC/18, 6 février, par. 30.
[1311] Ono, M., "From Consensus-building to Implementation: the Follow-up to the UN Global Conferences of the 1990s", in: Schechter, M.G. (2001) *United Nations-sponsored World Conferences*, UNU, pp. 169-171.
[1312] Engagement 3 (i).
[1313] Par. 14 e).

> "It is not surprising that under the hegemony of the United States, socioeconomic rights have been deemphasized. The ambivalence of the United States toward these rights has been well documented, and this sentiment has shaped the terms of the global debate around economic rights."[1314]

Chapitre 2 - La production normative du pôle financier

Section 1- La normativité au coeur des opérations

On pouvait encore contraster au milieu des années 80 les organisations, telle l'OIT, pour lesquelles « la confection de normes substantielles […] de règles de droit » constituait le centre de leur tâche, et celles, « plus orientées vers l'action opérationnelle », n'ayant « qu'une fonction normative modeste […] cas en particulier de la Banque mondiale ou des autres « entreprises » interétatiques constituées sous la forme d'organisations internationales ».[1315] Si, formellement, la Banque ne s'est pas vu conférer depuis de nouvelle compétence de cet ordre, il faut bien voir qu'elle a progressivement acquis un profil normatif certain au long des deux dernières décennies. Pareil glissement s'est opéré par le biais d'une extension des compétences – manifestation inédite de la théorie des « pouvoirs implicites » en forme cette fois de "*mission creep*" - des IFIs, dont les prescriptions de politiques ("*policy prescriptions*") figurent un ordre normatif objectif qui s'impose aux pays récipiendaires ou endettés.

On a tôt repéré le « volontarisme, appuyé sur une démarche normative » du « libéralisme interventionniste » prôné par les IFI. Il était déjà bien clair, au début des années quatre-vingt, que

> "le discours du FMI sur les « rigidités » que constituent l'échelle mobile des salaires, les systèmes de sécurité sociale trop développés, les subventions et contrôles de prix, etc., est [...] significatif : elles doivent être éliminées car elles constituent une distorsion, un « mal » par rapport à l'ajustement recherché, c'est-à-dire le renforcement du rôle du profit et l'ouverture de l'économie au jeu des normes mondiales".[1316]

Le constat a donc été fait de l'« indéniable puissance normative » des IFI, capables d'imposer « la contrainte au cœur de la *soft law* », avec l'introduction de sanctions effectives « par des biais a-juridiques ». Ainsi les accords passés par les pays avec la Banque peuvent-il être qualifiés de « véritables standards internationaux », et les mécanismes de suivi « n'ont guère besoin d'une solide carapace juridique, ils seront efficaces en eux-mêmes, en dehors de tout schéma juridique préétabli ».[1317] De ce point de vue, le terme de « plaidoyer » (*advocacy*), utilisé par des économistes du BIT pour décrire la réalité de l'impact de la Banque apparaît

---

[1314] İlgü Özler, S. (2018) "The Universal Declaration of Human Rights at Seventy: Progress and Challenges " (https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2018/udhr-at-seventy-progress-and-challenges), citant: Roberts, *The Contentious History of the International Bill of Rights*, ch. 4.

[1315] Thierry, H. et al. (1984) *Droit international public*, Paris: Montchrestien, p. 749.

[1316] L'Heriteau, p. 270.

[1317] Sorel, J.M., « La puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque mondiale », in Ruiz-Fabri et al. (2000) pp. 209-210.

encore trop faible.[1318] De fait, l'objectif suprême de la compétitivité peut à raison être considéré comme d'ordre « normatif ».[1319]

En théorie, l'acquisition d'une compétence qu'on peut dire quasi-normative par les IFIs pourrait n'engendrer qu'un problème classique de coordination, du type de ceux sur lesquels pratique et doctrine se sont régulièrement penchés.[1320] De ce point de vue, la mise en avant du « développement humain » par le PNUD s'insère aisément dans la logique juridique des instruments sociaux du système, à laquelle elle a d'ailleurs fini par se référer explicitement par un recours au langage des droits de l'homme. Mais la teneur des prescriptions des IFIs empêche de s'en tenir au diagnostic d'une simple nécessité d'harmonisation technique. Leur *corpus,* incarnation de leur agenda, s'inscrit en effet bien souvent en contradiction avec le contenu de la somme normative élaborée par les autres institutions du système.

Le contenu du message normatif des IFI révèle, on l'a relevé à l'envi, qu'il n'est pas aligné dans son esprit sur celui du droit international, auquel il n'accorde d'ailleurs habituellement pas d'attention. Leur stratégie de délégitimation de l'ONU et de ses agences comporte en effet une indifférence de principe à des contextes juridiques éventuellement concurrents ou contradictoires avec sa propre approche. Le concept de "droit impérial" paraît bien inspirer cette dernière, soit un modèle

> "of imposition by bargaining, in the sense that acceptance of a legal model is part of a subtle blackmail. Targeted countries are persuaded to change the law according to Western standards in order to get access to the international market and to remain economically viable […] today, this is the most important way in which the World Bank, IMF, WTO and European Union operate through the developing and former socialist world".[1321]

Les IFI seraient alors un conduit avéré de l'américanisation juridique :

> "blackmail by IFIs is today the main method of using the advantages of imperial law. This is scarcely a new phenomenon. Modernization projects have been based on blackmail through the history of legal transplants, with notable examples in early twentieth century China and Japan. Blackmail has been recently re-named the « context of conditionality".[1322]

Telle qu'elle s'exprime à travers les conditionnalités, la présence normative des IFI[1323] qui manifeste elle-même une fonction de "paradigm maintenance", suggère au moins trois commentaires. D'abord, son défaut de légitimité démocratique et le fait que le "international code- and standard setting by IFIs takes place in environment well removed from democratic scrutiny".[1324] Ensuite, le constat que sur les questions du marché du travail, « the message of

[1318] Berg and Kucera (2008) p. 21.
[1319] Felipe, J. and McCombie, J.S.L., in Berg and Kucera (2008) p. 119.
[1320] Le CAC s'est ainsi attaché à résoudre la question dès 1972 : Ramcharan, B.G. « Standard-Setting : Future Perspectives », in Ramcharan, B.G. (1979) *Human Rights : Thirty Years After the Universal Declaration*, Nijhoff, 104-106. Sur ce thème de la coordination du régime des droits de l'homme, également, Samson, K.T. « Human Rights Co-ordination within the UN System », in Alston, P. (ed.) (1992) *The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal,* Oxford U.P.
[1321] Mattei, p. 6.
[1322] Mattei, p. 58, n. 261.
[1323] Sorel, J.M., « La puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque mondiale », in Ruiz-Fabri et al. (2000) p. 211.
[1324] Glinavos (2008) p. 1094.

the World Bank is remarkably clear but the facts behind it are not ».[1325] Enfin, cet autre constat selon lequel

> "the existence of weak international agencies with responsibility for labour standards, such as the ILO, allows the powerful international economic agencies (i.e. the IMF, World Bank and WTO) to sideline the problems of social regulation".[1326]

Insularité revendiquée, indifférence vis-à-vis du reste du système et autonomie assumée caractérisent par ailleurs l'attitude générale de la Banque, avec le résultat recherché de produire sans interférence de quiconque sa vision propre des choses et, notamment, les éléments d'ordre juridique requis pour la sous-tendre. Le processus d'élaboration traditionnel de ses normes a démontré une absence délibérée de toute coordination inter-institutionnelle :

> "In its lawmaking process, the Bank rarely consulted systematically with other international institutions, nor did it follow the normative views of other international institutions, courts or tribunals in the interpretation of its Safeguards. In fact, the reverse became true: With its increasingly dense and sophisticated norm production, the Bank itself took on a new leadership role as a global norm-setter, influencing legal developments well beyond the confines of its own projects."[1327]

Une illustration récente de la puissance de l'activité normative de la Banque est offerte par la mise en forme – certes au travers cette fois de larges consultations … peu suivies d'effets - puis l'approbation récente de la dernière version de son dispositif de sauvegardes en matière environnementale et sociale (CES/ESF), qui régit les projets qu'elle finance, et à propos desquels on a remarqué que

> « In doctrinal terms, the safeguards only create legal effects through the implementation of financing agreement(s) to which the World Bank is a party. However, this is only a fraction of the influence that the World Bank's rules have on law in practice. Because of its role in shaping project finance, the ESF also shapes the implementation of international law in certain sensitive areas such as environment, labour, and human rights (…) the ESF captures a practice-oriented standard of authoritative behaviour set by international legal obligations, not only for the staff of the Bank but also for its borrowing states as well as private partners."[1328]

Ces nouvelles normes émanant de la Banque ont par définition vocation à être utilisées, et, partant, diffusées, de manière qu'elles influenceront la teneur du droit international du fait de leur réception plus ou moins formelle par d'autres régimes internationaux et par des législations nationales. De fait, on a montré comment elles sont devenues "a globally diffused normative model for socially and environmentally sound development'[1329], avec la conséquence que,

---

[1325] M. Arandareko (2004) "International Advice and Labour Market Institutions in South-East Europe", *Global Social Policy*, vol. 4(1) p. 41.

[1326] Royle, T. (2000) p. 9.

[1327] Dann, P. and Riegner, M. (2018) "The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the Evolution of Global Order", July 2018 Law and Development Conference, Berlin (http://www.lawanddevelopment.net/img/2018papers/dann.pdf) p. 17.

[1328] Jokubauskaite G. (2019) "The World Bank Environmental and Social Framework in a wider realm of public international law", *Leiden Journal of International Law,* Vol. 32, pp. 457-8.

[1329] Dann and Riegner, *ibid.*

> « as well as interacting with existing norms of international law and reframing them for the purpose of individual development projects, the ESF is likely to give rise to new norms and/or to trigger reinterpretation of existing rules in international law more generally."

La façon dont les NES ont intégré les droits fondamentaux du travail et les droits humains en général risque donc de n'être pas sans effet sur les modalités de leur reconnaissance dans les fora multilatéraux autres que ceux à l'origine de la formation de ces droits.

Section 2 - Le contenu de la normativité financière

Dans la démarche habituelle dont procèdent les analyses et recommandations des IFI, les corpus précités émanant du pôle social sont absents, l'approche étant celle de la *tabula rasa*. Le droit positif est ignoré, comme si son existence-même n'était pas reconnue. Aveugle au droit, les IFI ne dédaignent pas pour autant la notion de normativité - à la condition d'en élaborer elles-mêmes le contenu.

On verra plus avant comment, par exemple, la Banque a pu faire fi de pans entiers des législations nationales et internationales des droits de l'homme et ne pas se préoccuper de les enfreindre à travers sa promotion de "la mise en concurrence des systèmes juridiques fondée sur le seul calcul d'utilité des investisseurs".[1330] Pareillement, son intrusion dans la sphère du droit a rapidement fait dire que le domaine de la « law reform does not just have the function of building the framework to the market, but should pursue redistributive goals".[1331] En fait, il y a longtemps que ce type de normativité a été repéré comme d'essence quasiment théologique en ce sens que construite sur une croyance empiriquement infondée.[1332]

La thématique de la gouvernance allait fournir un utile vecteur à l'importation du droit dans l'agenda de la Banque. La valeur normative du paradigme de la gouvernance est démontrée par son contenu. A travers lui, les IFIs ont recherché un nouveau mode de régulation, qui fasse leur place aux acteurs privés et aux modes non coercitifs. On a relevé comment

> « for concerns such as human rights, labor standards, gender equality, and environmental issues, alternatives modes of governance are especially popular: soft law is preferred over hard; frameworks, voluntary solutions, and market incentives promoted rather than rules and regulations; and negotiated compliance preferred over strict enforcement of rules and standards".[1333]

Centrale a été et demeure la place du droit dans le paquet des réformes dites de "seconde génération".

> "the encounter of the economic and the social in second generation reforms has led not only to what is most apparent, an enlarges development and market reform agenda; it has led to a

[1330] Supiot (2010) p. 164.
[1331] Glinavos, I. (2008) "Neoliberal Law: unintended consequences of market-friendly law reforms", *TWQ* Vol. 29, No. 6, 1091
[1332] Galbraith, J.K. (1992) *The Culture of Contentment*, Penguin, p. 82.
[1333] Rittich (2006) p. 219.

> struggle around the nature of the social objectives and the strategies by which they should be pursued".[1334]

Chapitre 3 - La production normative du pôle commercial

On sait comment l'avènement de l'OMC a provoqué un torrent de réflexions alimenté par le constat de l'impact des règles du commerce sur l'observation des corpus juridiques en vigueur au titre des autres régimes. La construction d'un cadre qui permette une "gestion de normes cohérente et démocratique" a en effet été mise à l'ordre du jour avec la naissance de l'organisation et de son mécanisme juridictionnel et contraignant de règlement des différends. De fait, ce dernier manifeste

> "un processus qui fait de la libéralisation commerciale un principe autonome, auquel tous les autres droits, ou principes, comme ceux de la protection sanitaire ou de l'environnement, sont subordonnés. En effet, la création de l'ORD autorise les Etats qui se considèrent victimes d'une discrimination commerciale de la contester devant un " panel ". Ce dernier sera forcé de leur donner raison si les principes au nom desquels ils ont pu rencontrer un problème d'exportation ne sont pas reconnus dans le corps législatif de l'OMC. Nous assistons aujourd'hui à un basculement de la construction internationale depuis une situation de non-état de droit, qui avait largement prévalu depuis le fond des âges, vers un état de droit balbutiant où l'ouverture commerciale fait figure de seul principe constitutionnel."[1335]

Pareille approche isolationniste,

> "setting up the WTO as a self-contained legal island, obviously ignores that WTO Members *themselves* do not live on a trade-only island and, as one and the same legal person (e.g. the United States of America), do conclude rules on non-trade concerns outside the WTO, including rules aimed at building stable markets (e.g. human rights conventions) and correcting environmental or social market failures."[1336]

Les plaidoyers ont donc fleuri pour une redéfinition de la hiérarchie des normes et du système des sanctions internationales, avec dénonciation de la "chimère" d'un régime clos qui demeurerait " a phantom with no legal basis in international law". [1337]

Chapitre 4 – Conflit, intégration et fragmentation

La production d'une partie significative du droit interétatique s'inscrit dans le cadre fonctionnel de l'organisation internationale, inchangé jusqu'à ce jour. La logique fonctionnaliste s'est ainsi faite synonyme de fragmentation des outils normatifs, tant entre des régimes qualifiés comme distincts qu'à l'intérieur de certains d'entre eux. La mondialisation du

---

[1334] Rittich (2006) p. 206.

[1335] Bianco, J.-L. et Severino, J.-M., Globalisation, gouvernance, d é v e l o p p e m e n t. Un autre monde est possible, Tome I, LES NOTES DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS, N° 20, Mars 2001, 70-76 (http://www.jean-jaures.org/Publications/Les-etudes/Un-autre-monde-est-possible-tome-I-).

[1336] Pauwelyn, J. (2005) "The Sutherland Report: A Missed Opportunity for Genuine Debate on Trade, Globalization and Reforming the WTO", *Journal of International Economic Law,* Vol. 8, No. 2, p. 334.

[1337] Lindroos, A. and Mehling, M. (2005) "Dispelling the Chimera of "Self-Contained Regimes International Law and the WTO", *EJIL*, Vol. 16, No. 5, p. 877.

droit "par secteurs", pour être un phénomène lui-même antérieur à la mondialisation elle-même, a fini par attirer l'attention, vraiment déclenchée avec l'apparition d'un droit "dur" du commerce incarné dans l'OMC. On a commencé de faire le constat d'une dichotomie génératrice d'une asymétrie dans la structuration du droit mondial - en fait miroir direct de celle qui caractérise l'architecture institutionnelle multilatérale - et l'on a découvert que les "espaces à vocation économique nécessaires au capitalisme de marché [étaient] bien mieux constitués que ceux relatifs à la défense et à la promotion des droits humains". Au-delà de l'inesthétique d'un système aussi "imparfait, fragmenté et hétérogène", c'est bien sûr son incapacité à faire justice de ses contradictions qui est en cause.[1338]

La critique du désordre normatif mondial s'identifie donc à celle de la forme présente de l'organisation internationale. Elle est, de ce point de vue, moins nouvelle qu'il n'y paraît, mais a toutes les raisons de se faire de plus en plus vive, les motifs d'optimisme s'étant amenuisés avec le passage du temps et la transformation de l'environnement mondial. Les diagnostics se sont donc multipliés dans la période récente, leur abondance s'expliquant par un sentiment d'urgence à traiter une pathologie peut-être menaçante car trop longtemps délaissée.

Au départ, on trouve une crainte que l'unité du droit international soit menacée par la "dynamique plus ou moins affirmée d'autonomisation" que connaîtrait l'organisation internationale [1339], et qui déboucherait sur un éparpillement des branches de ce droit en autant de systèmes fonctionnels exposés à entrer en conflit. Il s'agirait là de l'expression juridique de l'incohérence institutionnelle, et son symptôme dans l'ordre normatif, alors que le besoin est pressant

> "d'un système normatif global qui inclue le monétaire, le financier, le commerce, l'environnement et le social comme éléments centraux. Existe-t-il aujourd'hui ? Oui, mais de façon tout à fait éparpillée. Dans chacun (de ces) éléments [...], il y a effectivement des règles internationales, mais ces règles ne sont pas coordonnées ni intégrées, et elles existent donc d'une façon tout à fait autonome, ce qui fait [...] l'énorme faiblesse du système de gouvernance global dans la mesure où il faut aborder un phénomène qui, par définition, est un phénomène d'intégration, à savoir la mondialisation, à partir d'institutions ayant un mandat sectoriel. Le Fonds monétaire regarde une partie de l'animal, l'OMC en regarde une autre et l'OIT encore une autre".[1340]

On avait déjà dénoncé sur le plan juridique

> « the tendency to fragmentation of the law which characterizes the enthusiastic legal literature. The assumption is made that there are discrete subjects, such as 'international human rights law' or 'international law and development'. As a consequence the quality and coherence of international law as a whole are threatened». [1341]

Et l'on s'est inquiété, dans le même sens, de « la parcellisation ou fragmentation du droit international en des domaines divers dont beaucoup semblent vouloir affirmer leur autonomie ».[1342]

[1338] Delmas-Marty, M., Lamy, P. et Pellet, A. (2006) "Les voies d'un ordre mondial", *Le Débat*, No.142, p. 9.

[1339] Comtois-Dinel, E. (2006) "La fragmentation du droit international : vers un changement de paradigme ?", *Lex Electronica*, vol. 11, n° 2.

[1340] Somavia, J., in *Symposium France/OIT 2002*, p. 257.

[1341] Brownlie, I. « The Rights of People in Modern International Law », in Crawford, J. (1988) *The Rights of Peoples*, Oxford: Clarendon Press, p. 15.

[1342] Dupuy, P.-M. « Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international », p. 19, in Ben Achour, R. et Laghmani, S. (dir.) (1996) *Harmonie et contradictions en droit international,* Paris : Pédone.

Dépassée par les faits serait donc devenue l'affirmation selon laquelle "l'ensemble des instruments internationaux doit constituer un tout et doit s'inscrire dans un cadre logique".[1343] L'ancienne et innocente réalité de la spécialisation des règles du droit international en divers régimes a fini par se muer en fragmentation, la discussion de ce phénomène portant dès lors sur la nature, positive ou nuisible, de ses effets.[1344] Il n'en a pas toujours été ainsi, et l'on a par exemple relevé comment, dans des systèmes tels que celui de Kelsen ou du solidariste Georges Scelle, "l'unité de toutes les normes, générales et particulières, est garantie par un élément fondateur, qu'il soit de nature normative ou sociale", de sorte que, pour ces auteurs, "la fragmentation n'existe pas" et le droit particulier peut-il l'emporter sans difficulté sur le droit général en vertu du principe de la *lex specialis*.[1345]

Des auteurs ont identifié deux raisons à l'inadéquation contemporaine des règles traditionnelles de conflit :

> "The first is that the fiction of the unitary lawmaker, a prerequisite of these rules [...], becomes increasingly implausible in the modern context of highly specialized, functional regimes. International trade, investment, environment and human rights law, each with their own international institution and/or club of negotiators, enforcement mechanisms, epistemic communities, related national ministries, NGOs and even academics, make it increasingly difficult to assume a unitary lawmaker with a sufficient sense of institutional coherence, continuity and memory across these different branches. As a result, application of the intra-systemic rules of *lex superior*, *lex posterior* or *lex specialis* and the related quest for the genuine intent of international law's 'unitary lawmaker' have become increasingly strenuous. This raises the obvious question whether and when to shift from such conflict-of-norms rules to conflict-of-laws rules.
> The second reason, related to the first, is that when it comes to tensions between branches of international law it becomes difficult to devise a neutral perspective from which neutral conflict solutions could be formulated. Instead, each branch typically has its own rules or perspective for dealing with conflicts, and these rules or starting points often differ. For example, as noted earlier, there may be little point in trying to define the *lex specialis* in the interaction between trade agreements and environmental agreements: from the perspective of the trade agreement, the trade rule will be more specific (as in 'trade in' environmentally sensitive goods); from the viewpoint of the environmental treaty, the environmental rule will be more specific (as in 'environmental concerns' related to trade)."[1346]

Mais la réalité de la fragmentation revêt des formes distinctes, qui renvoient chacune à des phénomènes différents quoique liés. Si la première d'entre elles a bien trait à la qualité unitaire ou diversifiée du droit international, et met en question la pertinence du recours aux méthodes habituelles de solution des conflits, à un deuxième niveau, la fragmentation peut s'analyser comme la conséquence de l'offensive d'un "droit impérial" contre le droit international. C'est le sens de l'observation selon laquelle

---

[1343] Wolf, F. (1967) *L'interdépendance des conventions internationales du travail*, RCADI, vol. II, p. 119.

[1344] Une généalogie du thème de la fragmentation est donnée par : Martineau, A.-C. (s.d.) "La fragmentation du droit international : un renouvellement répété de la pensée ?" (http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Martineau.PDF).

[1345] Martineau, *ibid.*

[1346] Michaels, R. and Pauwelyn, J., "Conflict of Norms or Conflict of Laws? Different Techniques in the Fragmentation of Public International Law", in Broude, T. & Shany, Y., eds., (2010) *Multi-Source Equivalent Norms in International Law*, Oxford: Hart. (SSRN: http://ssrn.com/abstract=1543774).

> "an anti-international law movement is unfolding in present-day American law. It is the final assault of imperial law on all such institutions of the nation-state that do not fit its profile favoring economic hegemony and global corporate governance".[1347]

Cette question est substantiellement proche, quoique techniquement différente, de celle concernant la possibilité de l'existence d'un droit international hégémonique ("hegemonic international law", ou "HIL"). L'émergence d'un pareil droit, plutôt que son inutilité pour l'*hegemon*, serait conforme à l'expérience historique qui montre

> "that it can be convenient for the hegemon to have a body of law to work with, provided that it is suitably adapted. Moreover, those subject to its domination may need clear indications of what is expected of them".[1348]

Le droit domestique incarne un modèle de société, lequel se voit contester tant par des acteurs nationaux (en interne) que par des acteurs externes (à l'international). Ces derniers, éventuellement relayés par les premiers[1349], plaident - à l'aide d'arguments moins souvent scientifiques qu'idéologiques, voire carrément polémiques quand ils sont empreints du sens d'une supériorité anglo-saxonne - pour l'importation d'un modèle « validé » par une organisation internationale, *imprimatur* censé garantir la qualité intrinsèque du modèle proposé. Pourtant, derrière ce modèle, on en trouve un autre, aussi puissant dans sa sphère domestique qu'il y demeure lui-même contesté, soit le droit des Etats-Unis. Un détour par le droit nord-américain s'impose en effet pour apprécier le sens et le contenu du modèle agressivement avancé par la Banque.

Pour notre propos, c'est cependant la fragmentation à l'intérieur d'un régime particulier qui doit retenir l'attention. Non pas celle qui procède de la rivalité du droit régional avec le droit universel, telle que la redoutait un Valticos inquiet de la perspective d'un droit "pour les sous-hommes", mais celle qui traduit la division de conception d'une même branche du droit, soit le droit social dans sa version internationale. La question de la compatibilité d'approches différentes du droit social est au départ des tentatives académiques contemporaines de redéfinir l'exacte fonction de ce corps de droit (Langille, Davidov, etc.). Elle est en tout cas au coeur du problème de la cohérence de l'action des organisations onusiennes en la matière : si leur morcellement devait apparaître comme le simple reflet d'une incompatibilité de fond, sa prise en charge institutionnelle pourrait-elle jamais s'avérer justiciable de solution?

On a vu la dichotomie d'inspiration entre les productions normatives des pôles social et financier du système onusien. De fait, leurs positions respectives témoignent depuis quelques vingt ans d'un fort déséquilibre. Dès lors que la normativité en matière sociale eut cessé de jouir d'un monopole institutionnel au sein du système, on peut considérer que son corpus est venu faire partie de ce qu'on a appelé la "nouvelle périphérie" qui "maintains certain legal factors that are an irritant for an American-inspired global legal consciousness".[1350]

Le type de fragmentation que l'on voudrait recenser ici renvoie donc au processus d'envahissement du champ normatif en matière sociale par un groupe d'institutions agissant sans mandat explicite pour se prononcer, et moins encore "légiférer" dans pareil domaine. La conséquence du relatif succès d'un tel processus a été de reléguer les organisations jouissant

[1347] Mattei, pp. 56-7.
[1348] Vagts, D.F. (2001) "Hegemonic International Law", *AJIL*, Vol. 95, p. 845.
[1349] Ainsi, Cohen-Tanugi, L. (2007) *Le droit sans l'Etat*, Paris : P.U.F.
[1350] Mattei, p. 10.

quant à elles d'un tel mandat explicite, voire constitutionnellement impératif dans le cas de l'OIT, à un rôle sinon déjà subalterne, du moins constamment compromis. Le corpus juridique fondé sur la recherche de la justice sociale et animé par elle a fait en même temps les frais du déplacement de juridicité au profit de l'instauration de règles inspirées par le souci d'un fonctionnement sans entraves de la loi du marché. La méconnaissance du premier corpus, puis son oubli programmé, obéissent aux impératifs de ce qu'il est convenu d'appeler le fondamentalisme ou la religion du marché.

De manière remarquable pourtant, la réalité du social ne se laissant pas oublier, sa défense et illustration devaient passer des mains du juriste à celle d'un type d'économiste altruiste préoccupé de la dimension, sinon exactement sociale, du moins "humaine" de l'économie. Le paradigme du "développement humain" est ainsi le fruit des analyses d'un économiste ancien grand argentier de son pays.[1351] De caractère non-juridique, le concept allait rapidement tisser des liens obligés avec les diverses catégories des droits de l'homme impliquées. De même un peu plus tard, la formule essentiellement politique du "travail décent" pourra revêtir sans peine un manteau juridique par référence aux droits fondamentaux du travail.

Se pose alors la question des « normes surplombantes », dans la mesure où

> « le souhait d'une gouvernance mondiale est sommé de répondre à la question de savoir comment les différentes normes qui organisent une telle gouvernance doivent être hiérarchisées […] La réflexion actuelle sur la hiérarchie des normes qui est au cœur de l'idée de gouvernance mondiale m'a semblé manifester une sorte de survivance de l'ancienne idée de loi naturelle ».[1352]

L'on n'oubliera pas enfin que le consensus mondial sur les ODD est circonscrit par une limite apportée par le droit « dur », celui du commerce. Car le cloisonnement des accords internationaux « délimite la crédibilité des ODD : cette dernière s'arrête là où commencent les accords bilatéraux et multilatéraux signés sous le régime de l'Organisation mondiale du commerce, sans référence sérieuse ni actualisée au « développement durable ».»[1353] En fait donc, la "découverte" du cloisonnement n'aura jusqu'ici pas empêché que le sujet-même du cloisonnement reste tabou malgré le discours politique sur la cohérence et l'intégration nécessaires au succès des ODD... Gageons que les conditions pour voir la diplomatie multilatérale ouvrir cette boîte de Pandore sont loin d'être réunies !

TITRE II

TROIS ETATS DE L'INCOHERENCE

[1351] Mahbub ul Haq était un ancien ministre des finances du Pakistan ; voir Murphy (2006) *The United Nations Development Programme, A Better Way ?*

[1352] Canto-Sperber, p. 50.

[1353] Friang, T. (2016) "ODD: un consensus universel à la portée limitée", March 12 (http://www.open-diplomacy.eu/blog/odd-un-consensus-universel-a-la-portee-limitee).

Chapitre 1 – La cohérence par les droits de l'homme

Le domaine des droits de l'homme[1354] constitue depuis une trentaine d'années un champ privilégié - avec celui du genre - des essais d'intégration dans les activités du système d'un sujet de nature transversale. Longtemps demeuré à l'état de projet plus ou moins bien assuré, la formule du "mainstreaming" a fini par sortir des effets, aussi avérés que relatifs. Retracer cette évolution aide à saisir les enjeux de pareilles tentatives du point de vue de l'objectif de cohérence.

Les chances de parvenir à une réelle coordination en matière de droits est étroitement fonction de l'environnement conceptuel qui définit les termes du débat sur le développement. A ce stade, comme résultat d'une longue maturation, on constate au-delà de la rhétorique une convergence significative des thématiques du développement et des droits, conséquence d'efforts politiques délibérés du système pour offrir aux pays récipiendaires de son assistance des recommandations ancrées dans la conscience que les droits figurent bien parmi les voies et moyens d'un développement au service des populations.

Les droits de l'homme fournissent-ils l'exemple d'un processus d'intégration réussi ? Après avoir évoqué les fondations d'ordre juridique et intellectuel du processus d'intégration des droits, on passera en revue les développements qui ont permis jusqu'ici son relatif succès, puis les signes de son assimilation par les composantes du système, pour conclure sur les promesses qu'il porte sous l'optique de la quête de la cohérence. Dans tous les cas, c'est l'institutionnalisation systématique du paradigme des droits qui est en jeu, dans l'idée que ce dernier à la fois entre dans leurs mandats respectifs et contribue à leur mise en œuvre effective.

Section 1 - Les fondations de l'intégration des droits

a) Le facteur juridique

Tout comme les gouvernements, le système est subordonné au *corpus* des droits, même si la conduite de ses Etats membres dans le contexte des organes concernés n'est pas de même nature que celle de ses institutions.[1355] D'entrée, il faut donc rappeler que la Charte lui impose 'a clear, compelling legal obligation' de 'work together to promote 'development' and 'human rights'.[1356] Ainsi est-il logiquement légitime de tout faire pour combiner aussi efficacement que possible la promotion et la protection de l'intégralité des droits avec l'agenda diversifié de l'ONU en matière de paix et de développement.[1357]

Dans les termes du Haut-Commissariat, les

[1354] Ou "droits humains", ou « droits de la personne » - ci-après : "les droits".
[1355] Tomasevski, p. 17.
[1356] Paul (1995). Williams (1987) pose de même (p. 59), citant l'article premier de la Charte: "That the United Nations as a whole is constitutionally concerned with human rights is beyond question".
[1357] Pour une expression de doutes traditionnels mais dépassés, voir : Bernhardt and Jolowicz (1985) p. 157.

> "United Nations development agencies and other "subjects of international law" are legally bound to respect, and operate within the confines established by, the international legal obligations voluntarily entered into by States, including those relating to human rights".

L'approche par les droits ("rights-based approach" - RBA) est jugée conforme aux exigences de la souveraineté nationale en fait d'activités opérationnelles de développement ("national ownership"), puisqu'elle tire sa source d'obligations volontairement souscrites par les pays.[1358] Outre un devoir de vigilance, les entités onusiennes ont celui de promouvoir ces droits.[1359] On mentionnera enfin que, selon le CESCR, "the general international law obligations of IFIs include the human rights norms binding in general international law".[1360]

La Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont renforcé la perception d'une implication de la totalité des composantes du système, ôtant par là beaucoup de sa pertinence à la distinction ancienne, autrefois essentielle, entre les entités à vocation normative et les "programmes" des Nations Unies qu'on avait l'habitude de caractériser comme " not purporting to impose obligations on subscribing states and not being required to administer some regulatory function".[1361] Aujourd'hui, les programmes comportent évidemment une "charge" normative et demandent aux pays de suivre certains standards, alors que les dimensions normatives et opérationnelles des activités onusiennes sont en voie d'intégration progressive.

Pareille évolution correspond à l'approche défendue dès longtemps par les tenants de la "International Law of Development (ILD)", qui souligne que 'development must be designed and implemented to promote the progressive realization of human rights' et que les agences internationales de développement ont le devoir corollaire de fonder leur action sur ces droits.[1362] Le concept de "humane development project" a traduit l'idée du respect par une agence des exigences juridiques imposées par l'ILD[1363], tandis que la nouvelle légitimité du droit au développement est démontrée par la reconnaissance par les ONG de développement du fait que les activités en matière de droits de l'homme contribuent positivement à leurs efforts.[1364]

Les choses sont pourtant loin d'être aussi simples, et la résistance demeure à reconnaître la qualité juridique obligatoire des instruments des droits de l'homme à régir toutes les activités des Nations Unies. La diplomatie du développement ne s'accommode pas aisément de concepts juridiques et persiste encore souvent dans des habitudes « séparatistes », comme l'avait illustré en son temps la phase préparatoire du Sommet pour le développement social. Notant l'évidente coïncidence de son agenda avec la matière des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels devait déplorer à plusieurs reprises l'absence de toute référence au cours des préparations aux obligations du Pacte correspondant - instrument international juridiquement contraignant, ratifié par plus de 130 États parties - faisant remarquer qu'une telle indifférence entraînerait des 'significant adverse consequences both from the viewpoint of the international human rights regime and

[1358] OHCHR, "FAQ on a human rights-based approach to development cooperation" (2006) p. 21.
[1359] Darrow and Thomas (2005) "Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation", *Human Rights Quarterly* 27, p. 493.
[1360] Clapham (2006) *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, p. 158.
[1361] Richardson (1996) p. 220.
[1362] Paul and Dias (1996) pp. 3-4.
[1363] Paul (1988).
[1364] Ainsi: Eade and Williams (1995) p. 24sq.

of that of the evolving approach to social development'.[1365] Le Comité stigmatisera le risque d'une 'futile proliferation of ineffectual approaches to implementation at the expense of working towards ensuring the effectiveness of those that already exist'. [1366]

Des critiques ont aussi fait valoir qu'il s'agissait là d'un symptôme d'une tendance générale des pays du Nord comme du Sud, « mutuellement acceptée, consistant à s'écarter du cadre du droit international relatif aux droits de l'homme » pour s'en tenir à un appui tout rhétorique dépourvu d'engagements spécifiques. [1367] Même si des paradigmes tels que la bonne gouvernance et le développement humain manifestent une empathie pour les valeurs et obligations des droits de l'homme, leur caractère attrape-tout[1368] et le danger qu'ils comportent de diluer des principes par ailleurs fermement portés par le droit international[1369] ont pu les rendre suspects. Perçus telle une manoeuvre pour écarter la dimension normative, ils conduisirent les présidents des organes des droits de l'homme à rappeler que les droits « devraient être mis en vedette dans toutes les activités pertinentes de l'ONU ».[1370]

Alors que l'évolution des agences témoigne de l'attrait des dispositifs juridiques pour la poursuite des activités de développement, le sentiment que les droits de l'homme concernent avant tout les obligations internationales des Etats a persisté, ce qui a conduit l'ONU

> "to the present situation where its legal system and the action taken at an administrative and political level by the organization and its specialized agencies is not informed by a "constitutional" mandate to respect and fulfill human rights",

soit un état de choses qui contraste fortement avec celui du système de l'UE.[1371]

A l'opposé de telles vues, on trouve l'opinion d'un auteur-praticien adepte du passage du fonctionnalisme au constitutionnalisme, selon laquelle,

> "due to their progressive transformation into international *jus cogens*, the fragmented, treaty-based UN human rights guarantees gradually evolve into a UN human rights constitution limiting the powers also of international organizations",

d'où s'ensuivrait que,

> "even if human rights are not explicitly recognized in the constitutive agreements of international organizations, they constitutionally limit all national and intergovernmental powers and call for rights-based development strategies". [1372]

[1365] E/1995/22, Annex V, paragr. 3.
[1366] *Ibid.*
[1367] Commentaires du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, in *Droit au développement*, Rapport du Secrétaire général (1994) (A/49/653), par. 17.
[1368] Boer and Koekkoek (1994) « Development and Human Security », *Third World Quarterly*, 15, pp. 519, 522.
[1369] Künnemann (1995) "A Coherent Approach to Human Rights", 323 *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, p. 338. Le Comité a décrié l'emploi de termes comme "besoins essentiels", "extrême pauvreté" ou "sécurité humaine" comme « little more than fancy but unfamiliar slogans which are devoid of any power of mobilization or transformation », au contraire de la langue juridique « which has clearly been accepted by the great majority of the world's Governments" (E/1995/22, Annex V, par. 9).
[1370] Rapport de la cinquième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (1994) (A/49/537) par. 22.
[1371] Francioni, *op. cit.,* p. 40.
[1372] Petersmann (2006) "Human Rights, Markets and Economic Welfare: Constitutional Functions of the Emerging UN Human Rights Constitution", in Abbott et al., *International Trade and Human Rights,*

Les limites de la prise en considération des droits restent pourtant trop claires au vu de l'absence de référence dans le rapport du Panel sur l'agenda post-2015[1373] à la nécessité de mécanismes assurant le respect par les gouvernements de leurs obligations en la matière. Selon la remarque du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, ce rapport

> "does not fully recognize a human-rights based approach. Rights without remedies are not rights at all. The post-2015 development agenda must move beyond political commitments, and more closely reflect the obligations undertaken by States under international human rights law."[1374]

En conséquence, ce Rapporteur appelait les Etats à faire en sorte d'intégrer aux objectifs de développement post-2015 un cadre de redevabilité à cet égard, doté des indicateurs appropriés.

En résumé, il paraît aujourd'hui amplement justifié de tenir que, étant donné que les activités de développement sont la raison d'être de la coordination du système, celle-ci fait défaut à son mandat si et lorsqu'elle oublie d'intégrer la perspective des droits. Le droit positif international du développement devrait être à présent reconnu comme offrant aux efforts inter-agences le cadre approprié pour prendre en compte les implications programmatiques de la relation réciproque entre droit et développement. Une certaine tendance à la légalisation dans les relations internationales peut aider à favoriser l'attention aux normes, pour autant qu'elle incorpore le consensus nouveau quant au rôle que les réformes juridiques jouent dans le développement.[1375] De fait, pour que le droit international "devienne partie intégrale du langage de la globalisation" [1376], il est essentiel, non seulement que le système formule des normes et des principes, mais qu'il fasse preuve de l'énergie nécessaire pour en assurer la mise en oeuvre effective. Pour le moins, le sentiment a commencé de se répandre que les organisations internationales "operate, and must be seen as operating, on one and the same interconnected, though widely diverse and multi-layered, scene of international law".[1377]

b) Le facteur humain

Par elle-même, la puissance de la règle serait bien insuffisante, à elle toute seule, à placer les droits au centre de l'agenda onusien. Ce sont les configurations changeantes de pouvoir, au sein et entre les Etats, jointes aux ressources croissantes de la société civile, qui se sont surtout avérées efficaces ici. En 1978 déjà, la question avait été soulevée de savoir si les " human rights concerns are given adequate attention in the formulation and in the implementation of development policies", pour observer alors qu'un "great deal needs to be done to bring out more sharply the human rights element" de ces dernières.[1378] En fait, les travaux respectifs sur le développement et sur les droits se sont très longtemps déroulés sur

Foundations and Conceptual Issues, pp. 47, 29, 58.

[1373] High-Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development* ("http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf).

[1374] "Accountability must be cornerstone of post-2015 development agenda– UN expert", New York, Jun 12, 2013 (http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13444&LangID=E").

[1375] Goldstein et al. (2000) "Legalization and World Politics », *International Organization*, 54, p. 385sq.

[1376] comme le CAC en avait exprimé le souhait : ACC/2000/4, par. 21.

[1377] Pauwelyn, *op.cit.,* p. 335.

[1378] van Boven (1982) *People Matter,* p. 26.

des modes séparés, comme un cas d'école de l'isolement de disciplines qui ne peuvent que bénéficier de leur alignement.[1379]

C'est du début des années quatre-vingt-dix que date l'apparition du langage et des mandats des droits dans les documents onusiens relatifs au développement, une tendance qui, tout en constituant un succès majeur pour les diplomaties du Nord, allait ajouter foi à l'idée qu'elle ne saurait être réduite à un processus univoque. Un facteur essentiel de cette évolution fut naturellement l'abandon d'une règle non-écrite des négociations Nord-Sud, selon laquelle, pour éviter que celles-ci ne fussent empoisonnées par le spectre de la conditionnalité, l'agenda multilatéral du développement devait s'en tenir aux sujets strictement internationaux, à l'exclusion de ceux concernant le contenu des politiques économiques nationales.

Chacun des instruments sur la coopération au développement adoptés en 1990 par consensus contenait des références explicites aux droits. Dans un véritable tournant, le plus solennel d'entre eux, la Déclaration sur la coopération économique internationale de la 18e session de l'Assemblée générale portait que "the full utilization of human resources and the *recognition of human rights* stimulate creativity, innovation and initiative". Un langage similaire fut utilisé par le Programme d'action pour les pays moins avancés (PMA) pour la décennie 1990, adopté par la CNUCED à Paris, qui spécifia que le respect pour les droits, " along with democratization and observance of the rule of law, is a part of the process of development", ainsi que dans la Stratégie pour la quatrième décennie du développement qui se proposa de " help provide an environment that supports the evolution everywhere of political systems based on consent and respect for human rights, as well as social and economic rights, and of systems of justice that protects all citizens".

Les grandes conférences qui s'ensuivirent reprirent ces notions, le processus culminant dans l'Agenda pour le développement adopté par l'Assemblée générale en 1997, qui prescrit une approche intégrée du développement et pose que le respect des droits et des libertés fondamentales fait partie des fondations indispensables de celui-ci.[1380]

C'est la combinaison de la pression des donateurs occidentaux et de secteurs de la société civile du Nord et du Sud qui explique la forte validation diplomatique d'une approche demeurée toute verbale dans le contexte des décennies du développement précédentes. Le Mouvement des non-alignés devait quant à lui insister sur le point de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits, en dénonçant leur utilisation sélective à des fins politiques et la tendance à négliger les droits économiques, sociaux et culturels, si pertinents pourtant dans l'optique de la satisfaction des besoins essentiels. Non d'ailleurs que la référence aux droits de première génération fut absente du propos de la *South Commission* relevant qu'un "democratic environment which guarantees human rights is an essential goal of development centred on the people as well as a crucial means of accelerating development".[1381] En gros, la position du Sud consistait à souscrire aux obligations de la Charte et du corpus des droits, tout en rejetant la conditionnalité et les tentatives idéologiques du Nord d'imposer ses modèles.

[1379] Voir: UN/DESA, *Social Justice in an Open World, The Role of the UN* (2006) chapter 5.

[1380] Par. 27 ; voir aussi par. 44. Un langage similaire se retrouve dans le programme de mise en œuvre de l'Agenda 21 adopté par la session spéciale de l'Assemblée générale de 1997, par. 23.

[1381] *The Challenge of the South* (1990) p. 80. La protection des droits de l'homme, « civil and political, economic and social », figure comme élément essentiel dans *Change for the Better, Report of a Commonwealth Group of Experts* (1991) p. 29.

Contrairement à ce qui advenait dans le domaine du genre, l'inclusion explicite des droits dans le nouveau consensus sur le développement n'équivalait cependant pas à donner carte blanche au système des Nations Unies pour pratiquer un *mainstreaming* généralisé. Bien plutôt, un coup d'oeil aux concepts introduits dans la décennie quatre-vingt-dix dans le langage institutionnel et diplomatique révèle une évidente résistance à concrétiser la thématique des droits. C'est à partir seulement du nouveau millénaire que le système commence à faire montre de son incarnation dans les politiques, avec notamment l'expansion de l'approche par les droits à travers l'usage du concept de" bonne gouvernance".

Jugeant que la lutte contre la pauvreté requiert une approche élargie au-delà de ses aspects économiques, le Programme d'action de 2001 pour les PMA place le respect pour les droits parmi les sujets dignes de plus d'attention, leur promotion étant contenue dans l'engagement souscrit alors par les Etats en matière de bonne gouvernance.[1382] Malgré quoi, et en dépit d'une mention rituelle dans ce même contexte, elle ne figurera pas au nombre des actions encouragées par le Consensus de Monterrey en vue de renforcer l'appui du système économique global pour le développement.[1383]

L'émergence de la bonne gouvernance au nombre des recettes économiques a offert un outil précieux, si l'on admet que son contenu est proche de celui de la Déclaration universelle des droits de l'homme.[1384] Sans être parfait, il s'est montré suffisamment élastique pour apporter des changements aux prescriptions des organes onusiens, dont les institutions financières. Le paradigme de la participation, très lié tant aux droits qu'à la gouvernance, avait revêtu une importance similaire, dans la mesure où le "développement participatif" pouvait être pensé tel " a local-level reflection of good governance", capable d'améliorer l'expression des populations locales.[1385] La participation suppose en effet une obligation et doit être traitée par les praticiens du développement, non comme une simple aspiration, mais bien comme " an aggregate of rights which must be respected'.[1386] Une autre notion voisine, celle de l'exclusion sociale et des droits du citoyen, a pareillement cherché à incorporer "the condition of citizenship directly into development policy analysis" et à étudier la dynamique de l'exclusion des droits à tous les niveaux.[1387]

Les recommandations inspirées par ces diverses visions ont clairement contribué à inscrire les droits dans l'aide au développement et à légitimer un dialogue institutionnel approfondi entre les régimes respectifs économiques et des droits de l'homme. Ils ont également permis de traiter la relation entre la qualité des processus de démocratisation et la satisfaction des droits économiques et sociaux, autrement dit la question de la consolidation des nouvelles démocraties. [1388] Enfin, la montée en puissance du rôle de la société civile, y

---

[1382] A/CONF.191/11, par. 9, 25, 29 (b).

[1383] Par. 11 et 64. Le Consensus de Sao Paulo de 2004 se contente également d'une simple mention dans un paragraphe générique sur la « bonne gouvernance ».

[1384] Voir : Landell-Mills, P. and Serageldin, I. (1992) "Governance and the External Factor", in Summers, L. (ed.) *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development 1991*, pp. 303, 306.

[1385] World Bank (1994) *Governance. The World Bank's Experience*, p. 43.

[1386] Paul, op. cit., p. 79.

[1387] « A major advantage of the notion of exclusion is that it permits one to consider both rights and welfare within a single framework": Rodgers, G. (1994) *Overcoming exclusion: Livelihood and rights in economic and social exclusion*, p. 11.

[1388] Poppovic and Pinheiro (1995) « How to Consolidate Democracy ? A Human Rights Approach", *International Social Science Journal* 75

compris au sein du système onusien, a conféré une importance inédite aux considérations liées aux droits.[1389]

L'accent mis systématiquement sur la dimension humaine de l'économie est naturellement utile au progrès de la coordination des droits.[1390] Présentant le renforcement des capacités des populations comme " an end in itself and a means to higher production and income", les avocats du développement humain se sont efforcés de le situer dans le cadre des droits de façon à appuyer leur argumentation et leur plaidoyer. Des concepts dérivés, tels celui d'"empowerment" et d'"environnement favorable" ("enabling environment")[1391] ont incorporé de manière souvent explicite le respect des droits. En fin de compte, atteindre l'objectif suprême de l'éradication de la pauvreté qui a été assigné par le consensus multilatéral au système onusien implique de surmonter la séparation programmatique entre des objectifs interdépendants: il est désormais impossible de considérer que la satisfaction des droits économiques et sociaux appartient à l'ONU tandis que la lutte contre la pauvreté est du domaine exclusif de la Banque.[1392] En ce sens, la quatrième décennie pour le développement des Nations Unies, avec sa conviction que les activités de développement devraient être définies en termes de leur impact social, a atteint un objectif majeur de la diplomatie du développement, soit la fusion des agendas social et économique en une " multidisciplinary view of development, defined in terms of improved abilities of individuals to control their own lives'.[1393] Au-delà leur caractère de slogans, des expressions telles que "développement humain durable" et "sécurité humaine" expriment un paradigme de développement ancré dans la conception éthique consistant à reconnaître "the universalism of life claims".[1394] Une vision du développement qui "celebrates people's cooperation and agency and the expansion of human freedom and capabilities » [1395] ne pouvait faire l'impasse sur les droits.

c) Le triptyque onusien au tournant du millénaire

Quelques éléments de contexte sont ici nécessaires, qui ont trait au triangle Paix-Développement-Démocratie caractéristique des années quatre-vingt-dix. Boutros-Ghali, dans une forte déclaration faite six mois à peine après son entrée en fonction, avait rendu publique sa "long-held view that it is futile, if not counterproductive, to separate out the political and the economic and social missions of the Organization". Une conclusion importante s'ensuivait, à savoir que les "efforts to reinforce democratic institutions and actions in support of human rights and the protection of minorities are essential components of the Organization's contribution to both peace and economic and social progress'. Au point-même que "a strengthening of the role of the United Nations in these respects must be viewed as an integral part of the task of enhancing international cooperation for development".[1396] Impossible d'être plus clair quant au lien entre développement et promotion des droits, une illustration de l'assertion formulée en 1992 que "recent developments have given strong,

[1389] Minet, G. (1997) *The relationships between the UN and civil society*, Discussion paper for ACC.

[1390] Voir par exemple les commentaires à cet effet de la Sous-commission sur la prévention de la discrimination (Résolution 1995/32, Préambule, paragr. 7).

[1391] Voir: UNDP (1995) *Poverty Eradication: A Policy Framework for Country Strategies*, p. 12.

[1392] Stewart and Daws (1996) *Global Challenges: the case for a UN Economic and Social Security Council*, p. 14.

[1393] E/1993/5, par. 7.

[1394] Ul Haq, "New Imperatives of Human Security: Barbara Ward Lecture 1994", *Development* 1994:2. Aussi: Jolly, R., "Human Development: The World After Copenhagen", *Global Governance* (1997) 3, p. 233-248

[1395] Sen, A. (1997) *Development Thinking at the Beginning of the 21st Century*, p. 25.

[1396] E/1992/82/Add.1, par. 19.

renewed confirmation of a basic concept enshrined in the Charter and in the mandate of the Economic and Social Council, which the fragmentation of United Nations structures and debates had sometimes in the past made us lose sight of".[1397] L'année suivante à Vienne, le Secrétaire général avait déclaré que "the process of democratization cannot be separated (...) from the protection of human rights: more precisely, democracy is the political framework in which human rights can best be safeguarded.[1398] Les documents adoptés à Vienne confirmèrent cette orientation avec l'indication que "democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing' (Partie I, para. 8). Tandis que l'Agenda pour la paix faisait le lien entre démocratie, observation des droits et promotion des institutions nationales de participation, l'Agenda pour le développement posait que la démocratie est un droit de l'homme fondamental, " the advancement of which is itself an important measure of development". Boutros-Ghali et son successeur continueront à revendiquer pour l'ONU un rôle central dans la promotion de la démocratie au sein des Etats comme entre eux.[1399]

Il n'y a naturellement rien de très neuf à vouloir confier au système des tâches de "développement politique".[1400]Mais cette vocation, d'abord exercée dans le contexte des indépendances, fut remise au goût du jour dans l'ère post-communiste, engendrant un agenda bi- et multilatéral d'appui global aux transformations démocratiques. L'accent fut alors mis sur la responsabilité incombant au système de promouvoir simultanément le développement dans ses dimensions politiques et économiques, en faisant cette fois-ci usage du concept de gouvernance. Bien que le PNUD et la Banque aient préféré privilégier la "participation populaire" plutôt qu'encourager franchement la forme démocratique de gouvernement, l'injection graduelle du paradigme des droits dans leur vision et leurs pratiques semble bien justifier l'idée que, si l'un et l'autre "were seriously to pursue micro-democracy, it would almost certainly lead to eventual demands for more macro-democracy'.[1401] L'appui à la démocratisation et la promotion des droits appartiennent au même agenda et l'approche par les droits est ainsi devenue l'outil servant à augmenter la capacité des institutions onusiennes à ce double égard.

Les rapports entre promotion de la démocratie et promotion de droits sont pourtant compliqués et l'on a pu se demander à l'époque si ces deux types d'activités constituent des "'policy allies or rivals'.[1402] Dans tous les cas, il ne faisait guère de doute au milieu des années quatre-vingt-dix que l'appui à la démocratisation, s'il devait s'avérer " more of a craft and less of a guessing game", allait devoir redéfinir ses attendus trop simplistes et éviter de donner la fausse impression que la démocratie des pays du Nord était sans reproches[1403]: une coordination véritable du système pouvait alors aider à apporter des réponses à cet égard.

[1397] *Ibid*., n. 56.

[1398] In: *The UN and Human Rights 1945-1955*, p. 446.

[1399] Boutros-Ghali (1995) « Democracy : A Newly Recognized Imperative », Global Governance, 3-11; Boutros-Ghali (1996) *Agenda pour la démocratisation*; Archibugi *et al.*, « The UN as an agency of global democracy », in Holden (ed.) (2000) *Global Democracy*.

[1400] Voir par exemple : « Political Development Assistance by United Nations Organizations », in Cox (ed.) (1969) *International Organization: World Politics*, p. 118. Aussi: Commission to Study the Organization of Peace (1966) *New Dimensions for the United Nations: The Problems of the Next Decade*, p. 186.

[1401] Forsythe (1997) « The United Nations, Human Rights, and Development » *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, p. 349.

[1402] Carothers, T. (1994) « Democracy and Human Rights: Policy Allies or Rivals? », *The Washington Quarterly*, 109, p. 34.

[1403] *Ibid.*

On mentionnera enfin, à titre de preuve que la question des droits, loin d'être confinée au domaine des 'low politics", n'a jamais quitté celui des "high politics", leur intime relation avec celui de la paix, tôt soulignée par la réunion du Conseil de sécurité de janvier 1992 au sujet du maintien de la paix et de l'indivisibilité de la paix et de la prospérité, et de l'exigence corollaire de promouvoir "a better life for all in larger freedom". La reconnaissance de l'impératif d'améliorer la coordination du système dans ce dernier contexte a fourni une nouvelle occasion d'intégrer les diverses formes de préoccupation pour les droits dans les activités onusiennes. A l'époque, “advancing human rights, promoting democracy and strengthening good governance” étaient présentés comme “three interlocked and mutually reinforcing objectives”[1404], et le Secrétaire général soulignait que, tandis que "the protection and promotion of the universal values of the rule of law, human rights and democracy are ends in themselves”, elles sont aussi “essential for a world of justice, opportunity and stability. No security agenda and no drive for development will be successful unless they are based on the sure foundation of respect for human dignity”.[1405] Un point de vue auquel se ralliait le CCS dans son rapport sur la réponse du système à la Déclaration du Millénaire, en affirmant que “building a firm commitment to human rights and the rule of law will (…) be crucial in determining the strength of the bridges extended from this pillar to both the development and peace pillars”.[1406]

Section 2 - Les vecteurs de l'intégration des droits

A des degrés divers, le Secrétariat de l'ONU, le Haut-Commissaire et le Conseil ont naturellement eu tous leur part dans le mouvement d'intégration des droits, et les études abondent qui rendent compte de celle-ci. On envisagera plutôt ici par quels méthodes et mécanismes de coordination s'est opérée la reconnaissance progressive de la validité de l'objectif-même d'intégration d'une matière aussi politiquement délicate.

a) Les consensus au sommet

Loin de représenter un phénomène académique, la chasse aux paradigmes a fait beaucoup pour enraciner, en les rénovant plus ou moins habilement, des mandats institutionnels toujours menacés dans leur pertinence et affermir la crédibilité d'entités quasi constamment en butte aux accès de défiance de la part des forces politiques au sein de ses Etats membres comme de celle d'acteurs de la sphère internationale. Les processus intergouvernementaux aident précisément à parer à ces attaques, en favorisant de larges consensus sur des thèmes d'intérêt universel, tels que le développement social, les droits, le genre, la population, le commerce ou l'urbanisation.

La convocation, ressentie comme une nécessité depuis le début des années soixante-dix, de sommets thématiques traduit certainement les "weaknesses of the economic and social international organizations of the United Nations system, in particular their failure to develop procedures for identifying and tackling new problems as a matter of routine".[1407] Les grandes conférences visent en effet à mobiliser l'attention à l'égard de problématiques rencontrées par

[1404] *One UN – Catalyst for Progress and Change*, par. 90.
[1405] *In larger freedom*, paragr. 128.
[1406] *One UN-Catalyst*, paragr. 161.
[1407] Taylor (1995) *International Organization in the Modern World*, p. 121.

une communauté internationale en voie de mondialisation, alors que les enceintes traditionnelles sont jugés manquer de la légitimité indispensable pour produire des documents de consensus ambitieux. Par ailleurs, le penchant sectoriel inhérent à la structure du système s'oppose à la nature des réalités inter-sectorielles qui suggèrent un traitement d'ensemble: on ne peut compter sur des institutions par essence spécialisées pour offrir autre chose que des analyses et solutions partielles, tandis que l'organe de coordination, l'ECOSOC, continue à ne pas remplir son office. D'où le recours à une formule dite holistique, estimée à même de faire converger plusieurs perspectives spécifiques dans un creuset commun, dans l'idée notamment que " even international agencies allergic to coordination would be spurred to cooperate by the prospect that their collective bosses would make decisions locking in global policy mandates for the system at large".[1408]

Sans doute critiquables à plusieurs égards[1409] les conférences peuvent néanmoins être considérées " as part of a process of adaptation in the United Nations system as a whole', notamment en ce qu'elles affectent "the pattern of relations between institutions in the system, by creating new frameworks for coordination, initiation or attempts at management".[1410]Il faut noter ici que leurs programmes respectifs de mise en oeuvre contiennent des prescriptions de suivi remarquables pour leur précision qui contraste avec les vagues admonestations à la coordination du passé. Le fait-même que chaque conférence ait spécifié son propre mécanisme de suivi démontre assez l'insuffisance des méthodes de mise en oeuvre antérieures. De fait, les rapports préparés par le Secrétariat avaient jusque là pour habitude d'ignorer, pour des raisons où l'indifférence bureaucratique se mêlait à la timidité politique, la dimension des droits pourtant présente dans les textes agréés. Ainsi le suivi de la troisième Stratégie internationale du développement avait-il passé sous silence la partie innovatrice de ce texte concernant les droits. Jusqu'à 1990, toute tentative sérieuse d'aiguiser les mécanismes destinés à traduire en action administrative pratique la rhétorique verbale aurait brisé le consensus. Au contraire, les années suivantes verront à la fois l'inclusion des droits dans la thématique des conférences et la mise au point par celles-ci d'instruments de suivi potentiellement capables de susciter l'attention requise. Quant au sommet de Johannesburg de 2002 sur le développement durable, son objet résidait dans les intersections entre les divers agendas des droits, de la pauvreté, du commerce, de la finance, de la technologie et de l'environnement.[1411] En 2005, le Secrétaire général décrira les conférences comme ayant servi à dégager « une vision commune du développement et défini un vaste cadre, consensuel et normatif pour relever les multiples défis liés au développement », qui incluent les droits de l'homme.[1412] De son côté, le CCS soulignera dans le même sens qu'aucun des "conference outcomes could be enduringly advanced independently of the others"[1413], et mettra en relief le rôle joué par la Déclaration du Millénaire pour concentrer les efforts du système pour assurer un suivi coordonné et intégré et élever le propos des aspects sectoriels aux questions stratégiques intéressant le système tout entier.[1414]

1408 Laurenti, J. (2005) "Summit Asymmetry: The United States and UN Reform", *The International Spectator*, No. 4, p. 8.

1409 Par exemple: Rischard, J.-F. (2002) *High Noon,* p.160; Easterly, W., *The White Man's Burden* (2006) p. 177.

1410 Taylor, *op. cit.,* p. 119.

1411 Speth, J.G. (2005) *Red Sky at Morning*, Yale U.P., p. 180.

1412 *Vers la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international, y compris de ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire* - Rapport du Secrétaire général (E/2005/56) par. 3.

1413 *One UN – Catalyst for Progress and Change - How the Millennium Declaration is changing the way the UN system works*, par. 16 (https://www.unsceb.org/content/one-united-nations-catalyst-progress-and-change).

1414 *One UN - Catalyst*, par. 18.

Depuis Vienne, les droits de l'homme font figure de référence incontournable dans le traitement de tous les autres thèmes de l'agenda social onusien, cette conférence ayant dispensé beaucoup des éléments utilisés ensuite par les sommets.[1415] Quant à la résistance des adversaires d'une globalisation "par le haut", elle a permis de conforter la conception des droits indivisibles et mis l'accent sur leur composante économique et sociale.[1416]

Bien qu'on trouve des références aux droits dans tous les textes adoptés par les conférences, la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague sont la meilleure illustration du degré auquel elles ont été incorporées dans des documents de portée générale. Avec la Déclaration sur le développement social, les Chefs d'Etat et de gouvernement prenaient "l'initiative d'un nouvel engagement de chacun de (leurs) pays en faveur du développement social (…) fondée sur un esprit de partenariat qui place les besoins, les droits et les aspirations des individus au centre de (leurs) décisions et de (leurs) actions communes".[1417] La Déclaration énumère également une série d'actions de promotion et de protection de tous les droits, y compris le droit au développement "considéré comme faisant partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme'.[1418]

Dix ans plus tard, lors du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement réaffirmaient plusieurs « valeurs et principes », dont les suivants :

> - « la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme constituent le socle sur lequel repose le système des Nations Unies et les fondements de la sécurité et du bien-être collectifs. (…) le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont inséparables et se renforcent mutuellement (…)
> - la promotion et la protection du plein exercice par tous de tous les droits de la personne humaine et libertés fondamentales sont essentielles pour promouvoir le développement, la paix et la sécurité (…)
> - le caractère universel, indivisible, interdépendant et indissociable de tous les droits de l'homme. »[1419]

Le rapport de 2005 du Projet du Millénaire commence en posant que les ODM, tout en étant "the world's time-bound and quantified targets for addressing extreme poverty in its many dimensions […] are also basic human rights – the right of each person on the planet to health, education, shelter, and security as pledged in the UDHR and the UN Millennium Declaration".[1420] Le CESCR avait déploré en 2001 que " la dimension droits de l'homme des politiques d'élimination de la pauvreté reçoive rarement l'attention qu'elle mérite », par une négligence " d'autant plus regrettable qu'une approche de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme peut renforcer les stratégies de lutte contre la pauvreté et les rendre plus efficaces."[1421] Partant, le Comité avait recommandé d'intégrer les normes concernées dans les plans nationaux de lutte contre la pauvreté, et avait souligné la responsabilité de tous, organisations

---

[1415] Lindgren Alves, J. (1998) « The United Nations, Postmodernity, and Human Rights », *University of San Francisco Law Review*, Vol. 32, No. 3, pp. 499, 505.

[1416] Falk, in Brysk (ed.) *Globalization and Human Rights* (2002) p. 71.

[1417] *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Copenhague, 6-12 mars 1995 (A/CONF.166/9) Déclaration, par. 10.

[1418] *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Programme d'action, paragr. 15 ; aussi : "Nouvelles initiatives de développement social » (2000) (A/RES/S-24/2) par. 1.5 et III.5.

[1419] Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1) par. 9, 12 et 13.

[1420] *Investir dans le développement - Investing in Development, A Practical Plan to Achieve the MDGs*, Overview, in *Follow-up to the outcome of the Millennium Project*, Note by the Secretary-General (A/59/727) p. 1.

[1421] *Déclaration adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le 4 mai 2001* (E/C.12/2001/10) par. 2.

internationales comprises, d'aider les pays à remplir leurs obligations concernant les droits à l'alimentation, à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. Après tout, les Etats s'étaient volontairement obligés à prendre des mesures pour donner effet à ces droits, de sorte qu'il devenait légitime d'avoir recours à un " normative vocabulary that facilitates both the framing of claims and the identification of the right holder'.[1422] Dans les termes du Haut Commissaire, "a human rights-sensitive understanding of poverty facilitates the development of more effective and equitable responses to the multiple dimensions of poverty. It complements more orthodox approaches to development and poverty reduction, looking not just at resources, but also at the capabilities, choices, security and power needed for the enjoyment of an adequate standard of living and of other fundamental civil, cultural, economic, political and social rights".[1423] Dans le même sens, les publications du Haut Commissariat concernant la pauvreté visent alors à " assist countries, international agencies and development practitioners in translating human rights norms, standards and principles into pro-poor policies and strategies".[1424]

Loin d'éclipser les accords plus anciens, les ODM leur sont étroitement liés, le concept de "internationally agreed development goals (IADGs) " contenu dans le document final du Sommet mondial de 2005[1425] étant conçu de manière à donner une nouvelle impulsion aux engagements pris dans les grandes conférences – l'ECOSOC ayant d'ailleurs appelé de ses vœux

> « une plus grande cohésion pour faire de la diversité et de la complexité des organismes des Nations Unies un point fort, de telle sorte que ces organismes, qu'ils aient vocation à ériger des normes ou à œuvrer sur le terrain, qu'ils agissent seuls ou de concert, puissent concourir, chacun à sa façon, à la concrétisation du programme de développement des Nations Unies. »[1426]

La Déclaration du Millénaire a réaffirmé l'engagement de protection des droits, mais c'est à travers la simple référence aux résultats de la Conférence de Vienne et à l'affirmation sans plus de détail que l'agenda onusien du développement et les ODM sont « fondés sur un cadre de promotion des droits de l'homme, dans la mesure où ils s'inspirent » de la Déclaration universelle, des Pactes et du droit au développement, et que le respect des droits de l'homme « constitue par ailleurs une condition préalable à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement » . Ainsi l'entier programme des Nations Unies pour le développement est-il alors dit être « étroitement » lié au consensus de Vienne sur l'indivisibilité et l'interdépendance de la démocratie, du développement et des droits de l'homme - un consensus sur les droits de l'homme, dont fait partie le droit au développement, proclamé « essentiel pour la réalisation des OMD. »[1427]A l'inverse, fonder les ODM sur les

---

[1422] Chapman, A.R. (1994) *Exploring a Human Rights Approach to Health Care Reform*, Georgetown U.P., p. 26, cité in Leary, V. (1994) "The Right to Health in International Human Rights Law", *Health and Human Rights*, Vol. 1, No. 1, p. 39.

[1423] *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (2006), *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework* (2004), Foreword.

[1424] notamment: *Principles and Guidelines* (2004) *op. cit.*

[1425] Résolution 60/1 de l'Assemblée générale. Document final du Sommet mondial de 2005.

[1426] *Rôle du Conseil économique et social dans l'application et le suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies* (2007) (A/62/89 - E/2007/76) par. 4.

[1427] *Vers la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international, y compris de ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire* - Rapport du Secrétaire général (E/2005/56) par. 7, 50.

droits impliquerait une manière de garantie à l'encontre de tout "debasing of global promises".[1428] Cependant, le lien avec les droits humains est encore jugé trop ténu.

Pour une reconnaissance plus explicite, il faut attendre le Programme 2030 de 2015, dont les 17 objectifs de développement durable (ODD) et les 169 cibles visent notamment et expressément « à réaliser les droits de l'homme pour tous ».[1429] Le Forum politique de haut niveau pour le développement durable a insisté à plusieurs reprises lors de sa première réunion en 2016 sur le respect et la défense des droits de l'homme, sur le fait que le Programme 2030 reconnaît la nécessité « d'édifier des sociétés (…) qui soient fondées sur le respect des droits de l'homme (y compris le droit au développement) », soulignant que le respect universel des droits de l'homme était au cœur de l'engagement consistant à ne pas faire de laissés-pour-compte.[1430]

On s'est abondamment interrogé quant à la mesure dans laquelle les ODD font suffisamment justice au mandat des droits de l'homme, qui avait été négligé dans le cadre des ODM. Un cas éclairant est fourni par le mariage dans l'ODD 8 de conceptions fort divergentes du développement, axées respectivement, pour ce qui concerne la croissance, sur la mise en avant du tout-marché et, pour la promotion du travail décent, sur l'agenda des droits. Parallèles, ces deux visions ne laissent pas de demeurer conflictuelles quand elles sont rapprochées au détriment des droits et au bénéfice du dogme de la croissance dont ceux-ci dépendraient.[1431] A l'inverse, on a remarqué l'absence de normes sur les inégalités verticales dans le corpus des droits de l'homme et, partant, d'une incapacité à saisir l'ODD 10 par ce moyen – les cibles de ce dernier omettant également de viser ces inégalités.[1432]

A l'occasion du Forum politique de haut niveau de 2019, le Secrétaire général a rappelé l'engagement pris dans le Programme 2030 de ne laisser personne de côté, « pierre angulaire de l'action menée à l'échelle mondiale pour que le respect des droits de la personne devienne une réalité pour chacun », en ajoutant que, si cet engagement était « rarement contesté dans son principe, il est rare que l'on prenne toute la mesure de la complexité de sa mise en pratique et de la nature politique de la problématique qui y est associée. » Il a observé en même temps que la promotion des droits économiques, sociaux et culturels - « si elle se traduit par l'accès garanti des groupes les plus vulnérables à des services essentiels de qualité, tels que la protection sociale, les soins de santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, l'énergie

[1428] Arbour's statement on the midpoint of the MDGs, July 7, 2007.

[1429] Résolution 70/1. *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Préambule.

[1430] *Déclaration ministérielle issue du débat de haut niveau tenu par le Conseil économique et social à sa session de 2016 sur le thème annuel intitulé « Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 : concrétiser les engagements », Déclaration ministérielle du Forum politique de haut niveau pour le développement durable organisée sous les auspices du Conseil économique et social en 2016 sur le thème intitulé « Ne pas faire de laissés-pour-compte »* (E/HLS/2016/1) par. 4, 7, 8 (https://www.un.org/ecosoc/en/events/2016/ecosoc-high-level-segment-implementing-post-2015-development-agenda-moving-commitments).

[1431] Frey, D.F. (2017) "Economic growth, full employment and decent work: the means and ends in SDG 8", *The International Journal of Human Rights*, Vol. 21, No. 8.

[1432] MacNaughton, G. (2017) "Vertical inequalities: are the SDGs and human rights up to the challenges?", *The International Journal of Human Rights*, Vol. 21, No. 8, 1050-1072; Winkler, I.T. and Williams, C. (2017) "The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review", *Ibid.,* 1023-1028; Saiz, I. & Donald, K. (2017) "Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice", *The International Journal of Human Rights*, Vol. 21, No. 8.

et Internet » - contribuerait « grandement à réduire les inégalités. » [1433]Mais force est de constater que la grille des droits est singulièrement absente des raisonnements de la nouvelle haute instance de l'ECOSOC, comme le démontre le contenu de la Déclaration politique issue de la dernière réunion du forum politique de haut niveau pour le développement durable. Malgré le fait que les participants aient considéré que « le respect du droit international des droits de l'homme et des normes internationales de travail » devait être amélioré pour atteindre l'objectif 8 [1434], ce texte fait référence aux droits dans l'unique contexte de la réalisation et de l'exercice des droits fondamentaux des femmes, sans élaborer sur la dimension des droits dans l'optique de « ne pas faire de laissés-pour-compte » qu'il envisage pourtant.[1435]

b) Les institutions

On sait que, sous l'effet de l'impact des politiques de stabilisation, les institutions onusiennes de développement avaient placé au cours de la décennie quatre-vingt la dimension "humaine" au coeur de leurs motifs d'agir, l'UNICEF plaidant pour un "ajustement à visage humain" et le PNUD décidant d'adopter la formule du "développement humain" comme emblème de ses activités. Pour sa part, la Banque avait aussi lancé un programme sur les "dimensions sociales de l'ajustement" dans l'idée d'injecter un contenu social dans ses recommandations macroéconomiques, en même temps qu'elle avait inauguré un dialogue avec les agences sociales du système.

i) Les nouveaux champions des droits de l'homme

Au-delà de leur adhésion à la phraséologie du 'développement humain durable », nombre d'organisations allaient choisir d'inscrire leurs activités sous la bannière de la garantie et de la promotion des droits. A preuve les 'mission statements' de l'UNICEF et du FNUAP de 1996, qui trahissent le clair propos de faire usage d'un prisme juridique pour situer leur action. L'UNICEF revendique ses travaux comme guides par les termes de la Convention des droits de l'enfant, et le FNUAP reconnaît l'indivisibilité et l'interrelation de tous les droits, droit au développement compris. Pour sa part, l'UNIFEM se lance dans l'intégration de son expertise dans le droit des femmes à l'échelle du système, en faisant usage de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. [1436]

[1433] *Édition spéciale : point sur les objectifs de développement durable* - Rapport du Secrétaire général (E/2019/68) par. 78-79.

[1434] *Compte rendu, établi par la Présidente du Conseil économique et social, des travaux du forum politique de haut niveau pour le développement durable organisé sous les auspices du Conseil à sa session de 2019* (E/HLPF/2019/8) par. 24.

[1435] « Préparatifs pour une décennie d'action et de réalisations en faveur du développement durable : Déclaration politique issue du Sommet sur les objectifs de développement durable » - *Déclaration politique issue du forum politique de haut niveau pour le développement durable organisé sous les auspices de l'Assemblée générale* (A/HLPF/2019/L.1) par. 27 a).

[1436] Voir, pour un bilan de l'UNICEF, du FNUAP et de UNIFEM: OECD and World Bank (2nd ed., 2013), *Integrating human rights into development: donor approaches, experiences and challenges*. Aussi, sur l'expérience UNICEF et UNDG: Vandenhole, W. and Gready, P. (2014) « Failures and Successes of Human Rights-Based Approaches to Development: Towards a Change Perspective », *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 32, No. 4.

Sans conteste, l'évolution du PNUD a été la plus significative, au point que son adhésion aux principes du développement humain est créditée d'avoir contribué à la mise en cause généralisée du Consensus de Washington dès la fin des années quatre-vingt.[1437] Bien qu'il se fut placé en tête des adeptes de la gouvernance et du rôle de la société civile, il fallut attendre 1998 pour qu'il fasse explicitement place aux considérations de droits, préférant jusque-là faire référence au langage moins radical des sciences sociales - même s'il collaborait déjà sur le terrain à divers projets du Centre des droits de l'homme. Il avait cependant lié le contenu de ses Rapports sur le développement humain à la Déclaration sur le droit au développement[1438]et s'était mis à explorer les relations entre les droits et son nouveau concept favori dans le propos de lui conférer un substrat d'ordre juridique. Partant de l'idée qu'il était dans une " unique position to press for the promotion, protection and progressive realization of all universal rights through its development activities", une série de recommandations fut formulée en 1996 à sa propre demande par des consultants extérieurs, parmi lesquelles celles de mieux sensibiliser son personnel aux questions de droits, d'identifier le droit au développement comme objet particulier d'attention et d'inclure les droits fondamentaux dans ses directives de travail.[1439] L'année suivante pourtant, le document de politique sur la gouvernance alors approuvé ne contenait rien qui mentionnât la dimension des droits en cette matière qui s'y prêtait.[1440]

C'est en 1998 que le Programme devait enfin adopter un instrument spécifique qui pût clarifier son approche et faire état des mesures qui seraient prises pour lui permettre d'incorporer les droits dans ses activités.[1441] L'Initiative de Réforme du Secrétaire général, qui assignait aux droits une fonction transversale, avait opportunément permis au PNUD de s'engager à "make the right to development a central feature of UN development activities in the context of promoting poverty eradication".[1442]

Dans cette réinvention de son action comme une application du droit au développement, le Programme jugea ses domaines de travail susceptibles de bénéficier grandement d'une approche explicite par les droits.[1443] Trois vecteurs d'incorporation furent déterminés pour aider les pays à construire leur capacité à appliquer les normes internationales concernées, soit: l'appui aux institutions nationales de gouvernance; une approche de programmation par les droits; et une présence active dans les discussions sur ce thème. Pareilles nouveautés inciteraient en outre les IFI à examiner de plus près la manière dont elles-mêmes pourraient assimiler ce message dans le contexte de leurs prescriptions et opérations.[1444] Le PNUD, en même temps qu'il plaçait administrativement le renforcement des droits dans son programme dédié à la "gouvernance démocratique", disait vouloir rechercher

---

[1437] Gore, C. (2000) « The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries », *World Development*, Vol. 28, p. 795.

[1438] A/CONF.157/PC/61/Add.13, par. 27. Même après le rejet de l'Index du développement humain introduit par le PNUD dans son rapport de 1990, ces rapports ont insisté sur la pertinence de la liberté d'association, de la participation et de la démocratisation.

[1439] Paul and Dias, *op.cit*., p. 23 sq.

[1440] UNDP (1997) *Governance for sustainable human development. A UNDP policy document.*

[1441] UNDP (1998) *Integrating human rights with sustainable human development. A UNDP policy document.*

[1442] *Annual Report of the Administrator for 1997*, Introduction (DP/1998/17) par. 8.

[1443] *Integrating…, op. cit*., pp. 7, 17, 22. Il s'agissait de la pauvreté, des femmes, de l'environnement et de la bonne gouvernance.

[1444] *Human Development Report 1999*, p. 99.

son intégration à l'échelle entière de ses activités.[1445] Son Administrateur, citant l'assertion du Rapport de 2000 sur le développement humain - " rights make human beings better economic actors" - analysait le défi comme celui de " entrench and apply a broad vision of human rights that both fuels and is reinforced by sustainable human development. When adhered to in practice as well as in principle, the two concepts make up a self-reinforcing virtuous circle".[1446] Depuis l'an 2000, les Rapports successifs ont régulièrement fait le lien entre droits et développement humain, et le déni des premiers a été dénoncé comme la définition-même de la pauvreté.[1447]

Quoique bien conscient des limites de son influence dans les pays[1448], le Programme s'est considéré comme le coordonnateur naturel dans le domaine des droits, vu son mandat opérationnel général. Les méthodes de coopération avec le Haut-Commissariat furent précisées dans un mémorandum de 1998 et, après avoir examiné ensemble les mesures pratiques nécessaires[1449], ils lancèrent de concert un programme conjoint dit de renforcement des droits de l'homme" (HURIST). Dans une consécration symbolique de l'évolution de l'institution depuis le premier Rapport sorti dix ans plus tôt, sa version du nouveau millénaire consistera en une défense et illustration du propos selon lequel les droits ne sont pas " a reward for development. Rather they are critical to achieving it".[1450] En 2003, le PNUD commençait à transmettre à la Commission des droits de l'homme un rapport sur ses activités pertinentes aux résolutions de cette dernière.[1451]

Sa "Practice Note" de 2005, *Human Rights in UNDP*, détaille la mise en oeuvre de sa politique en la matière, indiquant notamment que les droits sont "the business of every staff member, and that partnerships with other actors, notably the OHCHR, must be a defining characteristic of UNDP support with respect to human rights". [1452] Après avoir ainsi souscrit au principe du *mainstreaming*, le PNUD confirmait en 2008 qu'il se ferait le hérault des normes universelles onusiennes, et notamment de celles relatives aux droits, et s'attela sur la période 2008-2013 à l'exécution d'un programme global de renforcement des droits comptant parmi ses objectifs celui d'améliorer l'approche collective du système en fait d'intégration des droits. Depuis 2008, le "Global Programme on Strengthening the Rule of Law and Human Rightsfor Sustaining Peace and Fostering Development" a aussi créé des synergies entre ces agendas. L'Administratrice rappelait en 2011 que son agence opérait "within a set of values shaped by the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights" et appuyait les efforts des pays pour établir un environnement de respect des droits et libertés fondamentales.[1453] Elle indiquait aussi que l'important portefeuille du PNUD consacré à la

---

[1445] « UNDP and Human Rights Mainstreaming », in : *Report of the Inter-Agency Workshop on Implementing a Human Rights Approach in the Context of UN Reform* (2001) (www.undg.org).
[1446] Malloch-Brown, *International Herald Tribune*, July 21, 2000.
[1447] UNDP, *Poverty Reduction and Human Rights, A Practice Note* (June 2003).
[1448] Spécifiquement concernant la nécessité d'une demande officielle du gouvernement du pays pour quasiment toutes les activités du PNUD et pour les partenariats avec des ONG (*Integrating…, op. cit*., p. 11).
[1449] *Human Development and Human Rights*, Report 1999, p. 99, à propos du Symposium d'Oslo, 2-3 oct. 1998.
[1450] *Human Development Report 2000*, Foreword, iii.
[1451] *Reports of the UNDP to the 59th and 61st sessions of the Commission on Human Rights*, E/CN.4/2003/128 and E/CN.4/2005/133.
[1452] *Human Rights in UNDP - Practice Note*, April 2005. Les partenaires recensés sont les acteurs intéressés du système, dont l'UNICEF, l'UNIFEM, l'OIT et l'OMS.
[1453] Clarke, H. (2011) "Jobs, Equity and Voice: Why Both Economic and Political Inclusion Matter", Georgetown University, 6 April.

> "democratic governance helps to create the foundations which support lasting development results – accountability, human rights, responsive government, and the rule of law. Around the world we are sharpening our expertise in these areas."[1454]

La promotion d'une "gouvernance démocratique inclusive et effective" est en effet conçue par le PNUD comme essentielle à l'appui aux institutions nationales de droits de l'homme, et ses responsables successifs ont souligné la capacité des activités de gouvernance à faciliter la mise en œuvre des droits.[1455] Le plaidoyer du PNUD est relayé par ses Rapports annuels sur le développement humain, dont l'édition 2014 contenait un appel à la mise en place d'un " contrat social global » qui reconnaîtrait les droits de tous à l'éducation, à la santé, à des emplois décents et à l'expression quant à leur propre avenir.[1456] Le Plan stratégique pour 2014-2017 reconnaît

> « the intrinsic value of the body of economic, political, social, civil and cultural rights established by the United Nations that are pursued through the human rights-based and other approaches, as well as other commitments made through multilateral agreements".[1457]

Une reconfirmation des principes de la politique du PNUD en la matière figure dans ses normes environnementales et sociales (NES) approuvées en 2014 et rendues obligatoires l'année suivante.[1458] Le Programme a aussi produit de nombreuses ressources destinées à promouvoir l'approche par les droits à travers le système.[1459]

Notons enfin que, de par sa présidence du GNUD, le PNUD a joui d'un clair leadership au sein du système de développement onusien UNDS, qui lui a permis de jouer un rôle actif dans la poursuite d'une cohérence accrue du système dans le domaine des droits.

Les entités du UNDS ont régulièrement renouvelé leur engagement à intégrer les droits dans leurs activités, un processus qui devait culminer en 2003 dans un accord sur le contenu de « l'approche par les droits ». Ce moule commun implique que ces activités devraient promouvoir la réalisation des droits contenus dans la Déclaration universelle et les autres instruments internationaux, et que les normes et principes qui y figurent doivent guider l'ensemble de la coopération au développement et la programmation dans tous les secteurs and les phases successives des processus de programmation : la coopération au développement doit renforcer la capacité des 'duty-bearers' à respecter leurs obligations et/ou celle des détenteurs de droits à en bénéficier[1460] - tout en restant conscient qu'il ne saurait exister de modèle uniforme pour intégrer les droits dans la politique de développement.[1461]

[1454] Clarke, H. (2011) Remarks first Regular Session of the Executive Board UNDP/UNFPA 31 January.

[1455] E.g. H. Clarke, Remarks to the first Regular Session of the Executive Board of UNDP/UNFPA, 31 January 2011.

[1456] *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerability and Building Resilience,* p. 12.

[1457] *Changing with the World, UNDP Strategic Plan 2014-17*, at 16. See also: UNDP (2012) *Mainstreaming Human Rights in Development Policies and Programming: UNDP Experiences*.

[1458] https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/UNDP-Social-and-Environmental-Standards-FRENCH.pdf; https://www.undp.org/content/undp/fr/home/operations/accountability/secu-srm.html.

[1459] Voir notamment: UNDP (March 2006) *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users'Guide.*

[1460] *Statement on a Common understanding of a human rights based approach to development cooperation*, endorsed by the United Nations Development Group (UNDG)

[1461] D'Hollander, D. et al. (2013) *Integrating Human Rights in Development policy: Mapping Donor Strategies and Practices,* Leuven Centre for Global Governance Studies, at 49. Links to the HRBA activities of various CEB members are provided at www.undg.org.

Outre ceux mentionnés, les autres fonds et programmes onusiens sont parties au *Common Understanding* et donc tous aujourd'hui actifs dans le domaine des droits (ainsi UN-HABITAT, UNHCR et PNUE).

ii) Les agences spécialisées

A la différence des fonds et programmes, les agences ont traditionnellement envisagé leur rôle comme de contribuer au "overall effort to attain for all peoples the full enjoyment of their economic, social and human rights".[1462]Mais l'émergence de l'attention portée aux droits a servi à mettre en lumière leur potentiel en tant que promoteurs et défenseurs des cadres juridiques relatifs à leurs sphères d'activité, tels que le droit à l'alimentation pour la FAO ou le droit à la santé pour l'OMS, deux organisations très attachées à faire usage de cette perspective.

Adoptées par le Conseil de la FAO en 2004, les Directives sur le droit à l'alimentation visent ainsi à

> "provide practical guidance to States in their implementation of the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, in order to achieve the goals of the World Food Summit Plan of Action". [1463]

Ce droit a fait l'objet en 2006 de la mise au point d'une approche spécifique[1464], et le dixième anniversaire de l'adoption des Directives a donné en 2014 l'occasion au Comité de la sécurité alimentaire mondiale (World Food Security) d'encourager ses parties prenantes à promouvoir la cohérence en accord avec les Directives.[1465] Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation nommé en 2014 a attiré l'attention sur le niveau remarquable de la collaboration entre la FAO et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans le contexte des crises alimentaires.[1466]

Quant à l'OMS, elle a fait des droits une activité transversale, de sorte que

> "all parts of the Organization are paying increased attention to human rights, and that it is working to make human rights an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of health-related policies and programmes in all spheres".

Elle a élaboré une stratégie en la matière et s'est engagée à promouvoir le droit à la santé dans le contexte des processus de développement.[1467] Elle s'est engagée à pratiquer l'intégration des droits dans la programmation et l'exécution des politiques, à renforcer ses capacités dans

[1462] Résolution WHA23.25, par. 3, de l'Assemblée mondiale de la santé (1970).

[1463] www.fao.org/righttofood. *The Right to Food Guidelines: Information Papers and Case Studies* (2006); *The Right to Food in Theory and Practice* (1998).

[1464] See: http://www.fao.org/righttofood/about-right-to-food/human-right-principles-panther/en/

[1465] *Right to Food Ten-Year Perspective* (CFS 2014/41/7). Also: FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future - A Ten-Year Retrospective on the Right to Food Guidelines*, 2014

[1466] Speech by Ms Hilal Elver at the Technical Dialogue on 10 Years of the Implementation of the Right to Food Guidelines, 3 July 2014, FAO, Rome.

[1467] Statement to the Commission on Human Rights (2005); www.who.int/hhr.

ce but et à promouvoir le droit à la santé - inscrit dans sa Constitution et sur lequel repose l'objectif de couverture universelle –par les moyens du plaidoyer, de sa contribution aux procédures onusiennes et du développement d'indicateurs.[1468] Selon son responsable, "respect for the right to health is a hallmark of good government"[1469], et les fondements juridiques de son action ont récemment fait l'objet d'une exploration exhaustive.[1470]

Pour leur part enfin, les deux agences dotées d'un mandat explicite en fait de droits, l'OIT et l'UNESCO, après qu'elles aient vigoureusement souligné dans les années quatre-vingt-dix sa pertinence vis-à-vis des agendas pour la paix et le développement[1471], ont confirmé sa centralité dans leurs activités. L'UNESCO avait déjà façonné le concept de la "culture de la paix" et exploré la portée du droit à l'éducation[1472], avant d'adopter en 2003 une stratégie spécifique pour les droits en réponse à l'appel du Secrétaire général en faveur du *mainstreaming* des droits au sein du système[1473] et de faire examiner les implications pratiques de l'approche par les droits.[1474] L'appui à la réalisation du droit à l'éducation, au cœur de la mission de l'Organisation, s'effectue par le biais d'une double activité normative et d'assistance technique, ainsi qu'à travers le contrôle exercé par son propre Comité des conventions et recommandations et par le CESCR.

On a vu aussi que la Déclaration de 1998 de l'OIT, rappelant les obligations de ses membres en termes de droits fondamentaux, assignait en même temps au système la responsabilité de conférer le statut d'objectif commun à ces derniers - tandis que le "travail décent" se voulait "firmly rooted in human rights discourse"[1475] et instrumental pour la protection des droits.[1476] La Commission mondiale avait noté que ces normes "*are now widely recognized as defining fundamental rights at work", indicating an "international consensus that this particular set of core labour standards with universal reach constitutes the minimum rules for labour in the global economy*".[1477] Elle avait également plaidé pour le renforcement de la capacité de l'OIT à les promouvoir, en spécifiant que "*all relevant international organizations should assume their responsibility to promote these standards and ensure that their policies and programmes do not impede their realization*".[1478] L'OIT juge occuper une place particulière à cet égard au sein du système, de par "*its normative role which provides a*

[1468] See: http://www.who.int/topics/human_rights/en.

[1469] Dr Margaret Chan, *Keynote address at the Human Rights Council panel on Promoting the right to health through enhancing capacity-building in public health*, 8 June 2017

[1470] WHO (2017) *Advancing the right to health: the vital role of law*. Also: SIDA/WHO/OHCHR ( ) *Human Rights and Gender Equality in health sector strategies: how to assess policy coherence.* A recent Joint WHO/UN statement on ending discrimination in health care settings aims to put an end to related violations of fundamental human rights protected in international treaties and in national laws and constitutions (http://www.who.int/entity/mediacentre/news/statements/2017/discrimination-in-health-care/en/index.html)

[1471] BIT (1992) Rapport du Directeur général, *La démocratisation et l'OIT* ; UNESCO (1995) *UNESCO and a Culture for Peace Promoting a Global Movement*.

[1472] *Rapport mondial sur l'éducation*.

[1473] www.unesco.org. The Strategy has a twofold objective: a) reaffirm the commitment of the Organization to the cause of promoting and protecting human rights; and b) identify priority areas of action with a view to increasing the impact and visibility of UNESCO's work in the field of human rights.

[1474] Frankovits, (2005) *Mainstreaming human rights, the human rights-based approach and the UN system, Desk Study prepared for UNESCO,* Human Rights Council of Australia.

[1475] Budd (2004) *Achieving Decent Work by Giving Employment a Human Face*, ILO, p. 5.

[1476] Trebilcock, A., « The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: A New Tool", in Blanpain, R. and Engels (eds.) (2001) *The ILO and the Social Challenges of the 21st Century*, p. 105 sq. Aussi: Servais, J.-M., (2005) *International Labour Law*, p. 95.

[1477] *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, ILO (2004) par. 419.

[1478] *Ibid.,* par. 426.

unique contribution to UN reform and to policy coherence across the international development community. The set of ILO values, principles and policy directives underpin its contribution to UN country programmes, as well as to policies of international financial institutions, development banks and other global and regional institutions that increasingly make reference to, and incorporate, ILO standards".[1479] L'incorporation du travail décent au sein du système, conformément à la Déclaration Ministérielle de 2006 de l'ECOSOC doit assurer que les droits des travailleurs soient promus et observés dans l'ensemble de ses activités.[1480]

Le CCS pouvait donc recenser dès 2005 une liste d'initiatives de collaboration en cette matière, démontrant la volonté des agences de rechercher les synergies nécessaires pour traiter des problèmes propres à leurs mandats respectifs.[1481]

iii) Les institutions financières

Dans le domaine qui nous occupe, peu de sujets ont fait couler autant d'encre que l'attitude des IFI vis-à-vis du *corpus* des droits de l'homme.[1482] Le débat est aujourd'hui aussi ancien qu'il reste sans conclusion. Enclenché du fait de la prise de conscience généralisée de l'impact négatif de l'ajustement structurel sur les populations, il touche aussi bien les droits civils et politiques, affectés par les politiques d'austérité - hier[1483] comme aujourd'hui -, que les droits économiques et sociaux, dont la réalisation, si elle ne peut s'envisager sans développement, en est aussi la condition. Dans le cas de la Banque en particulier, le contraste en une demi-adhésion rhétorique et pratique, résultat d'une politique des petits pas, et une position juridique imperméable au changement a provoqué une multitude d'analyses et de suggestions, essentiellement de la part de la communauté académique et des ONG, rarement rejoints publiquement par les praticiens des entités du système, sans doute contraints par leur obligation de réserve. Le Fonds, quant à lui, s'est longtemps cantonné dans une attitude insulaire sur le sujet.

Le débat soulève plusieurs ordres de questions, sans doute assez inextricables mais trop souvent amalgamées, avec le résultat d'aboutir à des jugements simplistes. Sur un premier plan, strictement juridique, il s'agit d'établir si les IFI sont bien liées par des obligations découlant des droits, lesquelles exactement, et, si tel est le cas, comment diable résoudre les situations où elles entrent en conflit avec d'autres types d'obligations. Sur un second plan, où se mêlent considérations pratiques et conscience de la nécessité d'envisager la figure du droit avec un certain de recul, c'est la portée des droits dans le contexte général du développement et de l'économie qu'il faut aborder.

[1479] ILO Programme and Budget Proposals for 2008-09, GB. 298/PFA/13, par. 133.
[1480] "Developments in the UN", GB.298/4/3 (March 2007) par. 13.
[1481] *One UN - Catalyst*, par. 96.
[1482] La bibliographie à ce sujet est surabondante, et seules les sources consultées seront citées ici, sans oublier qu'elles renvoient elles-mêmes à une multitude d'études plus ou moins détaillées : ainsi Darrow, M. (2003).
[1483] Abouharb, R.M. and Cingranelli, D.L. (2006) "The Human Rights Effects of World Bank Structural Adjustment, 1981-2000", *International Studies Quarterly*, Vol. 50, pp. 234-235.

En ce qui la concerne, la Banque, qui admet depuis longtemps l'impact de ses activités sur les droits[1484], a développé ce qu'elle nomme une "stratégie pour les droits économiques et sociaux", fondée sur la reconnaissance que, " although human rights are in a larger sense indivisible, as an international financial institution, [elle] deals with those aspects of human rights relevant to its mandate (...) Consistent with the Articles [of Agreement] the focus of the Bank's efforts in the area of human rights is on those rights that are economic and social in nature". Outre ses travaux sur la dimension sociale de l'ajustement et ses activités dans la réduction de la pauvreté, la Banque n'a pas fait mystère d'avoir soulevé avec les emprunteurs des aspects relatifs aux droits qui affectent l'efficacité de son aide, ce dans le contexte de ses "policy dialogues" utilisés " as the vehicle for discussing issues that fall within the framework of economic governance but are nevertheless of a sensitive nature".

Les débats postérieurs à l'adoption en 1986 de la Déclaration sur le droit au développement devaient notamment aboutir à mettre sur la table la double question de l'opérationnalisation des droits à travers leur intégration au sein du système et de la responsabilité des institutions internationales en la matière. On faisait déjà remarquer en 1987 que la définition de la sécurité alimentaire retenue par la Banque était bien proche de celle du droit à l'alimentation figurant à l'article 11 du Pacte.[1485] Jugée positive, l'admission par la Banque en 1990 de la réalité de la dimension sociale des politiques d'ajustement conduisait alors les observateurs à recommander qu'elle soit encouragée et élargie à une reconnaissance expresse par celle-ci de la relation entre développement, ajustement structurel et droits. Des auteurs avaient déjà considéré que les organisations du système étaient soumises à des obligations certaines en la matière, et qu'aucun obstacle formel ne s'opposait à l'inclusion des droits dans leurs politiques.[1486] Ils recommandaient donc que l'accent nouveau enfin porté sur la dimension sociale vienne s'appuyer sur une reconnaissance concomitante par ces organisations, IFI comprises, de la valeur des droits pour en garantir l'efficacité, et plaidaient en même temps pour qu'elles admettent leur obligation de les respecter et les promouvoir. La question de l'incidence des activités des IFI sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels avait fait depuis 1989 l'objet de l'attention d'un Rapporteur spécial sur la question qui, dans le dernier de ses quatre rapports, avait recommandé, entre autres choses, que la Banque se montre

> « réceptive aux déclarations des organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies et (incorpore) progressivement des critères relatifs aux droits de l'homme à tous les stades de ses activités, notamment pour l'octroi de prêts-projets ou de prêts à l'appui de réformes, l'élaboration de principes de politique générale ou encore lors de l'évaluation préalable des projets et des politiques ainsi que du suivi et de l'évaluation de leur réalisation. » [1487]

Il avait aussi considéré que des mesures spécifiques devraient être prises pour faire en sorte que les politiques, programmes et projets appuyés par la Banque ne portent pas atteinte aux droits économiques, sociaux et culturels.

[1484] Ainsi son *General Counsel* affirmait-il en 1988 que la Banque « should be concerned with the broad effect of it loans on the welfare of the beneficiary individuals » ("The World Bank and Human Rights », *The Bank's World*, Feb. 1988).

[1485] Dutch Human Rights and Foreign Policy Advisory Committee (1987) *Development Cooperation and Human Rights*, p. 45.

[1486] Skogly, S. (1993) "Structural Adjustment and Development: Human Rights - An Agenda for Change?", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, N° 4, 761. Aussi: Tomasevski, K. (1989), p. 30.

[1487] Rapport final établi par M. Danilo Türk, Rapporteur spécial sur la question de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (E/CN.4/Sub.2/1992/16) par. 231.

Tout en se félicitant de la reconnaissance de la pertinence des droits pour le développement, plusieurs ONG relevaient l'absence d'intégration systématique de tels facteurs dans les travaux de l'institution, même si l'entrée en scène de la "gouvernance" était jugée ouvrir une piste prometteuse vers l'institutionnalisation de la prise en compte des droits dans les processus décisionnels de la Banque, appelée à développer des directives dans ce domaine.[1488] De fait, même si les IFI ne sont pas habilitées, de par leurs statuts, à pénétrer le champ « politique », « « governance » provides a convenient euphemism for precisely that ».[1489]La Banque créait bientôt, suite au Sommet de la terre de 1992, une vice-présidence chargée du « développement environnemental et social durable », signe d'ouverture à un agenda élargi au-delà du seul domaine de la croissance. Mais surtout, elle instituait un *Inspection Panel*, entré en fonction l'année suivante.[1490]

L'an 1998, qui marquait le 50ème anniversaire de la Déclaration universelle, devait voir plusieurs nouveautés. La Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la protection et de la promotion des droits de l'homme se penchaient sur la face sombre de la mondialisation, tandis que le Comité des droits économiques et sociaux adoptait une déclaration soulignant que les régimes du commerce, de la finance et de l'investissement n'étaient pas exempts d'obligations au titre des droits, et priant les IFI de les prendre en compte dans leurs activités et de les reconnaître; l'OMC était également priée d'y prêter une attention systématique.[1491] La Sous-Commission faisait de même en se déclarant convaincue de la nécessité de réaffirmer la centralité et la primauté des droits dans tous les domaines du développement - commerce, investissement et finance inclus.[1492]

La Banque reconnaissait la même année que "creating the conditions for attainment of human rights is a central and irreducible goal of development" and that "the world now accepts that sustainable development is impossible without human rights." Son argument consistait alors à poser que son "'economic and social approach to development advances a comprehensive, interconnected vision of human rights that is too often overlooked" - un effet direct à la fois et indirect par le biais de la construction d'environnements "in which people are better able to pursue a broader range of human rights".[1493] La Banque inscrivait son objectif de réduction de la pauvreté dans le cadre de la réalisation du droit au développement, citant comme illustrations ses activités dans des domaines tels que le développement social, l'ajustement, le développement participatif, la gouvernance et les partenariats avec les donateurs et le reste du système onusien, dont le Haut-Commissariat.[1494] La coïncidence des objectifs des droits avec ceux du développement rendait ainsi compte d'une communauté de propos, qui n'altérait en rien la position selon laquelle la Banque restait exempte de toute

---

[1488] Ainsi: "Human Rights and IFI", NGO Statement prepared by the World Council of Churches, Commission of Human Rights, Feb. 1991; Lawyers Committee for Human Rights (1995) *The World Bank: Governance and Human Rights* (2nd ed,) pp. 61-62.

[1489] Chesterman, S. (2008) « An International Rule of Law ? », *American Journal of Comparative Law*, Vol. 56 p. 347.

[1490] www.worldbank.org/inspectionpanel.

[1491] *UN-NGLS Roundup*, November 1998, p. 5.

[1492] Résolution 1998/12.

[1493] World Bank, (1998) *Development and human rights: the role of the World Bank*, p. 2 (http://siteresources.worldbank.org) (*Développement et droits de l'homme – Rôle de la Banque mondiale*: http://documents.worldbank.org/curated/en/509771468764719551/pdf/231880FRENCH.pdf).

[1494] Par exemple: Forget, L., Statement on Coordinated follow-up and implementation of the VDPA, ECOSOC, July 21, 1998. Aussi: Buitenweg, R. (1997) "The Right to Development as a Human Right?", *Peace and Change*, Vol. 22, No. 4.

obligation juridique au titre des droits – réitérée par son Conseiller juridique qui arguait que vouloir lui confier

> « un rôle direct et clairement établi, pour lequel elle n'a ni mandat ni compétence, ne poserait pas seulement de graves problèmes juridiques et des questions de fond majeures, mais risquerait aussi l'empêcher de continuer à promouvoir un grand nombre de droits fondamentaux dans le cadre de son mandat ».[1495]

Toujours en 1998, une étude conjointe des Nations Unies et des IFI s'accordait à admettre que les unes et les autres " pourraient tirer parti d'un échange d'idées et d'expériences sur la relation entre les droits de l'homme et le développement, et devraient convenir que le respect des droits de l'homme constitue la pierre angulaire du développement économique et social ".[1496] Le Président de la Banque s'était personnellement engagé à faire avancer le dossier des droits et avait donné son accord à la constitution de groupes de travail aux fins d'identifier des domaines susceptibles d'activités conjointes. De son côté, la Haut-Commissaire avait décrit comme "a defining moment" l'admission par le Groupe de la Banque qu'il avait un rôle explicite à jouer dans la promotion et la protection des droits[1497]; elle avait défendu lors de ses discussions avec les IFI la thèse selon laquelle "their real purpose is - and must be - to contribute to the realisation of a number of human rights".[1498]

L'appui donné par la Banque en 1999 aux principes du "Comprehensive Development Framework" était apparu comme prometteur s'agissant d'incorporer les droits dans les processus des pays emprunteurs. Se présentant comme le résultat d'une "évolution naturelle du rôle de la communauté du développement et de la pensée sur le développement", le CDF se donnait pour but de "put forward a holistic approach to development, which seeks a better balance in policymaking and implementation by highlighting the interdependence of all elements in development – social, structural, human, governance, environmental, macroeconomic and financial".[1499] Avec son accent sur la souveraineté des emprunteurs, la participation, la gouvernance, la règle de droit, la transparence et la redevabilité, l'ambition du CDF apparaissait de nature à répondre à nombre des préoccupations relatives aux droits. La Banque faisait d'ailleurs savoir que, "just as (it) has recently turned its attention to the problem of corruption, so, too, has it begun to include the protection of fundamental economic and social rights and the rule of law in its dialogue with its member countries".[1500]

L'opinion était alors avancée, au vu de ces développements, que les IFI "are actually doing much more than they have ever done to promote human rights in a comprehensive and meaningful way".[1501] Cependant, l'omission de tout langage relatif aux droits dans un document tel que le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 - Combattre la pauvreté"* ne pouvait passer inaperçu, étant donné le fait d'évidence que "a rights approach

---

[1495] Shihata, I.F.I., « Démocratie et développement », in (1998) *Boutros-Ghali Amicorum discipulorumque liber*, Vol. II, Bruylant, p. 1381.

[1496] *Examen exploratoire conjoint de la coopération entre l'Organisation des Nations Unieset les institutions de Bretton Woods*, Rapport du Secrétaire général (E/1998/61) paragr. 106 (b).

[1497] Robinson, M., Foreword to *Development and Human Rights: The Role of the World Bank, op.cit.* n.

[1498] Robinson, M*., Romanes Lecture 1997,* Oxford University, 11 November 1997.

[1499] CDF and Poverty Reduction Strategy Papers documents at www.worldbank.org/cdf.

[1500] World Bank Fact Sheet (2000) *Development, Human Rights and Judicial Reform.*

[1501] Morais (2000) 'The Globalization of Human Rights Law and the Role of International Financial Institutions in Promoting Human Rights', *The Geo. Wash. Int'l L. Rev.* Vol. 33, p. 90.

supports and extends much of what the WDR is trying to do".[1502] De toutes les façons, et compte-tenu du débat quant à la capacité juridique de la Banque à s'engager sur les droits, il semblait raisonnable de penser que son appui aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté offrait à tout le moins "a potential mechanism for governments to identify ways of fulfilling their human rights obligations without having external conditions imposed on them".[1503] On pouvait alors se demander si l'occasion serait saisie.[1504]

A ce moment, les points d'entrée conceptuels des IFI en matière de droits apparaissaient résider surtout dans la vulnérabilité des pauvres, la promotion de la règle de droit, la redevabilité et le "empowerment". Les modalités d'intégration des droits dans les stratégies de réduction de la pauvreté furent examinées par le Comité des droits économiques et sociaux et le Haut-Commissariat, lequel y voyait "an important opportunity to operationalize rights-based approaches to development and poverty reduction on the ground".[1505] En fait, selon les propres termes du Haut-Commissaire, la preuve d'un véritable changement serait apportée seulement lorsque les IFI " implement on the ground policies that are really designed in such a way as to secure economic, social and cultural rights and the right to development".[1506]

Si son Président notait le rôle de la Banque dans des domaines tels que les réformes juridiques et judiciaires ou les droits à l'éducation et à la santé, et s'affirmait partisan de leur promotion[1507], un diagnostic de la situation effectué en 2002 critiquait le distinguo, jugé factice, qu'opérerait celle-ci entre droits civils et politiques et droits économiques et sociaux[1508], et préconisait la mise en cohérence par la Banque de son discours sur la gouvernance avec une adhésion expresse, matérialisée par une conditionnalité, à la première catégorie de droits, complétée par la transformation des règles et procédures internes responsables de l'indifférence de sa bureaucratie quant au contenu des projets du point de vue des droits.[1509] Au même moment, d'autres alertaient sur le fait que la poursuite par la Banque d'une "politique de l'autruche" aboutirait seulement à accroître les ressentiments envers des pratiques, telle que la relocation forcée, directement contraires aux droits et critiquées comme telles par les organes des Pactes.[1510] Les limites du recours au Panel d'inspection et l'absence constatée au sein de l'institution d'une véritable volonté de mettre en pratique les déclarations sur l'Etat de droit, la transparence et la redevabilité, faisaient par ailleurs suggérer d'instituer

---

[1502] Maxwell (2001) 'WDR 2000: Is There a New "New Poverty Agenda"?', *Development Policy Review,* Vol. 19, pp. 146-147.

[1503] DFID (2000) *Realising human rights for poor people,* p. 21.

[1504] An examination of Interim PRSPs from eight African countries has shown that none had attempted to "integrate major international human rights principles": Cheru, "The HIPC Initiative: a human rights assessment of the PRSPs", E/CN.4/2001/56, para. 23.

[1505] General Assembly, *Report of the High Commissioner for Human Rights* (A/56/36) (2001) para. 94.

[1506] Robinson, M. (1999) "Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: the Human Rights Dimension", Lecture, Zürich, 1 July (at www.unhchr.ch/Huricane).

[1507] *Human Rights and Sustainable Development: What Role for the Bank?,* May 2, 2002.

[1508] Distinction délibérément réduite à néant par la Déclaration de 1986 sur le droit au développement, dont la motivation était de souligner l'interdépendance des deux catégories ; voir Brownlie, I. (1989) *The Human Right to Development,* Commonwealth Secretariat. Mais le Conseiller juridique de la Banque avait estimé en 1991 qu'un développement équilibré supposait la réalisation d'un minimum de *tous* les droits (Shihata, I (1991) p. 133).

[1509] Horta, K. (2002) "Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, p. 242.

[1510] Clark, D.L. (2002) "The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, p. 216.

un mécanisme efficace de recours en cas de violation des droits du fait de projets financés par la Banque.[1511]

Un examen systématique effectué en 2003 attirait l'attention sur les "ombres et lumières" présentes dans le bilan qu'on pouvait alors tirer des rapports difficiles entretenus par les IFIs avec la problématique des droits.[1512] Une seconde étude fouillée de 2005 complétait le tableau d'un agenda d'intégration des droits peu cohérent et incertain dans son avenir, mais ayant suscité suffisamment d'attentes pour faire espérer des avancées significatives.[1513] Les conclusions de l'un et l'autre, fondée sur de solides analyses juridiques, se rejoignaient pour estimer qu'il était à la fois nécessaire et possible pour les deux institutions tant d'améliorer que de rendre explicite leur prise en compte des droits: "the logical step for IFIs is to explicitly recognize human rights in their work and to acknowledge their obligations in this field, with subsequent responsibilities".[1514] Pourtant, les tentatives de clarification subséquentes n'allaient pas emporter l'adhésion, de sorte que le bilan du traitement de la question des droits par la Banque paraissait alors demeurer “mixed”.[1515]

En 2006, l'ex-Conseiller juridique de la Banque, écrivant à titre personnel mais reprenant des remarques formulées publiquement deux ans plus tôt, faisait part de sa conviction qu'un "objective assessment of the work of the Bank leads inevitably to the conclusion that it has made a substantial positive contribution to the realization of human rights, and that it will increasingly continue to do so. In particular, it has fulfilled and will continue to fulfill an important role in assisting its members to progressively realize their human rights commitments". Cependant, il posait deux types de limites à l'engagement de l'institution. Juridiques d'abord, sujettes à interprétation "in a way that is consistent with the purposes of the Bank, in a dynamic way and in a contemporary context". Institutionnelles ensuite, en tant qu'entité financière spécialisée dotée d'une fonction spécifique, aux ressources non illimitées. Pour l'instant au moins, la Banque devait se contenter d'embrasser "the centrality of human rights in its work instead of being divided by the issue of whether or not to adopt a "rights-based approach" to development".[1516] Des raisons d’ordre politique, bureaucratique et quasi-culturel devaient cependant empêcher pareille tentative de juridiciser l’approche de la Banque de prospérer, avec le résultat que les droits de l’homme pouvaient alors être toujours largement décrits tels “a marginal issue at the Bank”.[1517]

La même année 2006, la nouvelle Conseillère juridique et plusieurs fonctionnaires de la Banque consacraient l'une de ses publications à expliciter leur vision du problème de sa relation avec le corpus des droits. Il en ressortait que la Banque avait un "significant role in helping its Members in the substantive realization of their human rights obligations in areas that fall within its mandate, and where development activities and human rights are

[1511] Clark, *ibid*., pp. 224-226.
[1512] Darrow, M. (2003) *Between Light and Shadow, The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford: Hart.
[1513] Ghazi, B. (2005) *The IMF, The World Bank Group and the Question of Human Rights*, Ardsley: Transnational Publishers.
[1514] Ghazi (2005) p. 181.
[1515] Darrow, M., “A Human Rights-Based Approach to Development: Theoretical and Operational Issues for the World Bank” in (2006) *The World Bank Legal Review: Law, Equity, and Development*, p. 397. Aussi: Van Genugten, W. (2015) *The World Bank Group, the IMF and Human Rights*, Intersentia.
[1516] Danino, R. (2006) "The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights: Some Preliminary Thoughts" in (2006) *The World Bank Legal Review: Law, Equity and Development*, p. 314.
[1517] Sarfaty (2009) “Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank”, *AJIL*, Vol. 103, p. 650.

interrelated. However, in fulfilling this role, the Bank must also respect the legal limits imposed by its Articles of Agreement."[1518] En illustration du premier point s'ensuivait une longue démonstration, appuyée par les graphes obligés, de la pertinence de la bonne gouvernance et des libertés publiques pour le développement, démentant notamment un ancien argument de la Banque avec l'admission que "it would be tantamount to a virtual 'fig leaf' for any institution to claim that much is being contributed to enhancing human rights in a country simply because development projects (...) are being funded"; en fait, un accès de bon sens autorisait maintenant à considérer que la

> "successful execution of such projects in particular, and attainment of socio-economic and development objectives in general, may in large measure be dependent on paying attention to the improvement of some key dimensions of political and civil rights and governance. Thus, emphasizing these political and civil rights and governance issues is paramount for development effectiveness and for socio-economic and development rights." [1519]

On notait en 2006

> "a beginning of a recognition that (…) human rights impacts and factors may have to be specifically incorporated into evaluations of loans and projects. Unfortunately, the expressed reluctance to encroach on the so-called "political" problem of human rights hampers a transparent and explicit policy".[1520]

En 2007 cependant, la critique n'avait pas varié, qui relevait que, "all in all, the evidence in aggregate falls far short of a recognition of the breadth and relevance of human rights to the Bank's functions, let alone any recognition of the existence of a legal responsibility for any standard levels of respect for or protection, promotion or fulfillment of human rights on the part of the Bank": le tableau d'ensemble demeurait "patchy at best. Essentially, it comprises some rhetorical statements from the top; some specific, targeted programs at the operational level; and very little in the middle", de sorte que, contrairement au PNUD, la Banque ne disposait d'aucune "integrated, global policy that directly and explicitly incorporates human rights into its development agenda". [1521]

Les exemples n'étaient pourtant pas rares où la Banque et la SFI avaient fait preuve de sensibilité vis-à-vis des droits, dans un mélange où l'intention vraie et l'opportunisme se disputent certes parfois la place, et selon des vecteurs conceptuels plus ou moins adaptés. Un sondage interne au Groupe de la Banque faisait d'ailleurs apparaître en 2009 que, "overall, staff view human rights positively and think that they often deal with human rights-related topics in their work, but have little knowledge about formal and institutional human rights frameworks and their role in the development process".[1522]

Si plusieurs développements positifs n'ont pas manqué d'être salués au fil des ans, le bilan de la Banque en matière de droits, tel que publiquement effectué par les organisations de la société civile, n'a pas cessé d'être fondamentalement décrié. Ainsi jugeait-on en **2010** que, "even as an economic development institution, there are benefits to identifying and managing human rights risks. Nevertheless, human rights integration remains weak across the World

[1518] Palacio, A. (2006) "The Way Forward: Human Rights and the World Bank" in *Development Outreach*, October;
[1519] Kaufmann, p. 19.
[1520] Clapham (2006) *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, O.U.P., p. 158.
[1521] Kinley (2007) "Human Rights and the World Bank: Practice, Politics, and Law", pp. 366, 372.
[1522] cité in Herbertson (2010) *Human rights (the World Bank way),* World Resources Institute.

Bank Group."[1523] La même année, une analyse confirmait que l'intégration des droits par le Groupe de la Banque restait "low", et recommandait l'introduction de "human rights risk management practices" pour 2015, suivie de l'adoption d'une stratégie institutionnelle d'ensemble.[1524] Il restait possible en tout cas d'affirmer à bon droit que l'approche de la Banque « to human rights can be characterized as broadly supportive of human rights discourse without being explicitly, systematically, or strategically engaged in it." En dépit de la nature complémentaire des droits humains et du développement, on ne pouvait par ailleurs pas se dissimuler les tensions entre la promotion des droits et les stratégies de développement, reflétées dans les critiques et le scepticisme réciproques entre leurs tenants respectifs.[1525]

Un résumé fait en 2012 de sa position par la Banque énonce qu'elle

> « s'efforce d'encourager la mondialisation juste et le développement durable dans toutes ses activités, qui contribuent à la promotion des droits de l'homme dans de nombreux domaines. Dans ce contexte, elle est consciente du lien entre la promotion des droits de l'homme et celle du développement. Elle adhère très largement au discours sur les droits de l'homme sans être expressément engagée dans la défense de ces droits. Elle collabore étroitement avec ses partenaires dans le système des Nations Unies pour tout ce qui concerne la mondialisation juste et le développement durable, et coopère notamment avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour aider les pays à intégrer la dimension des droits de l'homme dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté. "[1526]

Dans son état de 2013, la position de la Banque tient en quelques attendus, qui confirment le constat général de la persistance de la marginalité des droits dans l'appareil conceptuel et opérationnel de la Banque, malgré son adhésion au *Common Understanding* de 2003. Premièrement, le lien, progressivement authentifié par une série d'études, est indéniable entre droits et développement, et la Banque, qui l'a reconnu dès 1998, bien qu'elle ne soit "pas chargée de l'exécution des droits de l'homme, (...) peut jouer un rôle de facilitateur en aidant ses membres à remplir leurs obligations" à cet égard, comme une opinion de son conseiller juridique l'avait d'ailleurs établi en 2006. En second lieu, "d'un point de vue pratique, de nombreuses activités de la Banque (...) ont une dimension droits de l'homme. Il existe également de vastes champs de recoupement entre des domaines substantiels qui font l'objet des principaux traités sur les droits de l'homme et les secteurs d'activité de la Banque." Ensuite, les droits peuvent s'avérer pertinents pour les choix de l'institution à un triple point de vue : le cas de ses activités ayant une dimension droits (gouvernance et corruption); le rôle des droits en tant que principes juridiques à même de guider certaines activités; et le fait que les droits peuvent entraîner des contentieux qui amènent la Banque à aider ses clients à honorer leurs obligations. Enfin, on sait la pratique de collaboration de la Banque avec les organismes des Nations Unies.

Cette position générale a été décrite tel un compromis difficile entre des doctrines divergentes en son sein à la fois et parmi ses Etats membres.[1527] En fait, la réalité des développements les plus récents paraît attester de sa résistance à satisfaire aux obligations qui

---

[1523] Herbertson, *op.cit.*

[1524] Herbertson, K., Thompson, K., Goodland, R. (2010) *A Roadmap for Integrating Human Rights into the World Bank Group*, World Resources Institute.

[1525] McInerney-Lankford, S. and Sano, H.-O. (2010) *Human rights indicators in development: an introduction*, World Bank, p. 5; un tableau, p.10, donne des exemples de ces tensions potentielles.

[1526] In *La mondialisation et ses effets sur le plein exercice de tous les droits de l'homme*, Rapport du Secrétaire général (2012) (A/67/163), paragr. 25.

[1527] Bosco, D. (2013) "World Bank Criticized for 'Ducking Human Rights'", *Foreign Policy*, July 22.

lui incombent au titre du droit international, laquelle relativise la portée de sa rhétorique. Ainsi, l'insuffisance de ses "politiques de sauvegarde" avait été épinglée par une ONG critique de son action depuis trois décennies, qui constatait l'existence d'une situation dans laquelle

> "the absence of a clear commitment not to support activities that will contribute to or exacerbate human rights violations leaves staff without guidance on how they should approach human rights concerns, or what their responsibilities are. Staff members have unfettered discretion to determine the extent to which they will consider human rights risks, take measures to mitigate or avoid harm, and even to bring problems to the attention of senior management or the board. The lack of clear procedures and policies on human rights means that people whose rights are adversely affected have no way to hold the bank to account."[1528]

Le caractère répétitif du contenu des recommandations faites par les organisations de la société civile à la Banque témoigne alors qu'elle reste loin d'avoir opérationnalisé son appui verbal déjà ancien à l'importance du respect de tous les droits humains dans sa tâche de développement. En fait, malgré des innovations positives non négligeables, la Banque paraît continuer de s'en tenir à une position d'attente, ce de son propre aveu :

> "Au cours des dernières années, la Banque s'est efforcée de mieux comprendre la relation qui existe entre les droits de l'homme et le développement : en effet, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que la Banque doit aborder la question des droits de l'homme de manière plus explicite. La Banque a réalisé des progrès significatifs au niveau de sa réflexion à ce sujet et possède une meilleure compréhension du rapport entre les droits de l'homme et le développement qui se situe à plusieurs niveaux."[1529]

Dans sa "Vision du développement durable" du Cadre économique et social adopté en 2016, la Banque affirme en effet que ses activités

> « concourent à la réalisation des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme À travers les projets qu'elle finance et conformément à ses Statuts, la Banque mondiale cherche à éviter de produire des effets néfastes et continuera d'accompagner les efforts déployés par ses pays membres pour honorer progressivement leurs engagements en matière de droits humains. »[1530]

Certes, voilà qui pourrait suggérer qu'un pas significatif a été franchi, si l'on veut bien considérer que,

> "In a first for the Bank, the ESF Vision statement expresses an explicit commitment to human rights. The inclusion of this commitment in the non-binding Vision Statement and the concrete formulation represent a compromise that must be read against the backdrop of the non-political mandate of the World Bank and diverging views on human rights among donors and borrowing countries."[1531]

[1528] Human Rights Watch (2013*) Abuse-Free Development: How the World Bank Should Safeguard Against Human Rights Violations.*(http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/worldbank0713_ForUpload.pdf); résumé: https://www.hrw.org/node/117300 (consulté 25/07/2013).

[1529] "Droits de l'homme" (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTFAQSFRENCH/0,,contentMDK:22220374~pagePK:283622~piPK:3544780~theSitePK:727344,00.html) (consulté 6/8/2013).

[1530] (2016) *Cadre environnemental et social de la Banque mondiale*, p. 2, par. 3. (http://pubdocs.worldbank.org/en/936531525368193913/Environmental-Social-Framework-French2.pdf).

[1531] Dann, P. and Riegner, M. (2018) "The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the Evolution of Global Order", July 2018 Law and Development Conference, Berlin (http://www.lawanddevelopment.net/img/2018papers/dann.pdf) pp. 32-33.

Aussi certains ont-ils alors jugé que le nouveau Cadre représentait "a major step forward for human rights", et ce à un double titre. D'une part, du fait de la référence explicite à la Déclaration universelle, qui garantit l'exercice de tous les droits, civils et politiques compris, que la Banque s'était toujours refusée à envisager comme sous son mandat. D'autre part, parce que, avec la mention de la prévention de l'impact négatif, c'est la première fois que la Banque reconnaît la dimension du respect des droits comme s'appliquant à elle-même – sachant que, mises à part les cas de violation grossière par les Etats, elle admettait jusqu'ici comme sa seule contribution l'appui aux Etats dans la réalisation des droits économiques et sociaux et du droit au développement. Selon certains, ce nouveau langage ouvrirait la voie à une interprétation des obligations de la Banque au titre des normes environnementales et sociales à la lumière des droits de l'homme.[1532]

Pourtant, la référence aux droits dans ce *Vision Statement* n'impliquant aucune obligation de nature juridique, elle n'a pas de portée équivalente aux engagements d'évaluation d'impact (« Human Rights Impact Assessments »), souscrits par exemple par le PNUD pour ses activités. En fait, l'orientation générale de la Banque sous la présidence Kim (2012-2018) ne paraît pas avoir grandement favorisé la cause des droits, qu'il a été accusé de laisser s'affaiblir durant son mandat, particulièrement en déléguant la responsabilité des résultats des projets aux emprunteurs.[1533] Son relatif désintérêt pour le processus de révision des ESS a conduit, aux yeux de beaucoup, à poursuivre « a policy void of human rights language" et à se satisfaire de « dangerously flexible and vague standards », avec des conséquences dommageables pour l'avenir."[1534]

On a justement distingué l'articulation politique des positions de la Banque de leur articulation juridique.[1535] Alors que la première privilégie typiquement la formule rhétorique propre aux exercices de relations publiques, livrant par là une version inexacte, voire trompeuse de la pratique institutionnelle dans sa réalité, la seconde se confond avec une acceptation de la pertinence de facteurs sociaux, politiques ou autres dans la formulation de ses décisions économiques - une interprétation de la charte de la Banque qui, au premier abord, semble indiquer que rien ne l'empêcherait juridiquement "to address human rights issues on a more formal and regularized basis than at present; in other words, there is room for the formulation of a systemic policy on human rights". [1536] Partant du même constat, le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme dénoncera en 2015 comme d'ordre largement politique la réticence permanente de l'institution à accepter la nécessité d'une politique explicite – même nuancée – en la matière. Condamnée telle une « zone exempte de droits de l'homme » ("human rights-free zone") en dépit de sa rhétorique positive, la Banque était alors sommée de faire usage du langage des droits[1537] - un appel resté jusqu'ici

[1532] *Ibid.*

[1533] Bridgeman Fields, N., « Jim Kim's World Bank is a setup for the poor", Feb. 20, 2018 (https://www.devex.com/news/opinion-jim-kim-s-world-bank-is-a-setup-for-the-poor-92111); https://bic-europe.org/news/bic-europe-reaction-to-world-bank-president-kims-resignation/?utm_source=emailmarketing&utm_medium=email&utm_campaign=news_lens_10_january_2019&utm_content=2019-01-10); http://www.cadtm.org/La-demission-du-president-de-la-Banque-mondiale-doit-inciter-les-pays-a-rompre.

[1534] Daar, N. "World Bank President Jim Kim resigns: what's his legacy and what happens next?", January 10, 2019 (https://oxfamblogs.org/fp2p/world-bank-president-jim-kim-resigns-whats-his-legacy-and-what-happensnext/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+FromPovertyToPower+%28From+Poverty+to+Power+%3A+Duncan+Green%29).

[1535] Kinley, pp. 360-362.

[1536] Kinley, p. 362.

[1537] *Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme* (A/70/274), par. 68.

sans effet, comme l'illustre la teneur du *Rapport sur le développement 2017* sur la gouvernance qui ignore les droits humains dans le contexte de l'approche de la Banque pour réduire la pauvreté.[1538]

Plaidant pour une « discussion transparente, fondée sur des propositions mûrement réfléchies », le Rapporteur spécial formulait un ensemble de recommandations destinées à permettre à la Banque de se saisir enfin des moyens d'adopter une politique explicite des droits de l'homme, au lieu de persister à traiter ces derniers, en particulier sur le plan opérationnel, « beaucoup plus comme une maladie infectieuse que comme des valeurs et des obligations universelles. » Pour ce faire, il jugeait naturellement indispensable de « lever l'obstacle que représente son interprétation anachronique, artificielle et injustifiable de l'interdiction de toute activité politique contenue dans ses Statuts », celle-ci lui fermant la possibilité de « participer de façon constructive au cadre international des droits de l'homme, ou aider ses pays membres à respecter leurs propres obligations en matière de droits de l'homme. »[1539] Et la Banque devait notamment adopter une politique reconnaissant les droits économiques, sociaux et culturels comme des droits fondamentaux.

Dans la circonstance, l'appel, devenu rituel en pareil cas, était également fait par le même Rapporteur aux gouvernements d'avoir à étudier « les moyens d'assurer une cohérence politique entre les positions qu'ils adoptent dans les forums des droits de l'homme et celles qu'ils adoptent dans le contexte de la Banque. » [1540]

Dans le domaine particulier des droits de l'homme au travail - dont il sera fait état plus loin - un autre expert onusien s'attachera en 2016 et en 2019 à reprendre et réitérer la demande que les IFI prennent l'engagement exprès de respecter tous les droits de la personne dans leurs politiques de prêt, de surveillance et d'assistance technique.[1541]

Le tableau demeure donc aujourd'hui d'un vif contraste entre la Banque et le reste du système, mais aussi entre la Banque et une série d'entités, dont l'une, la SFI, appartient même à propre Groupe et dispose depuis longtemps de garanties appropriées.[1542] On a donné deux raisons pour lesquelles les droits humains continuent de se voir refuser droit de cité dans la formation des politiques anti-pauvreté des IFI : la première est

> "the conviction that economic progress suffers as a result of advancing human rights before a sufficient level of prosperity has been reached",

et la seconde que

> "those who have primary responsibility over the economy - ministers of finance and planning, corporate executives, shareholders, and many academic economists - often assume that human rights are merely matters of legal disputes or strident claims of the political opposition to the government which they represent or with which they cooperate."[1543]

[1538] Marks, S., «Poverty and human rights », in Moeckli, D. et al. (eds.) (3rd ed. 2017) *Textbook on International Human Rights Law,* O.U.P. *(*online version*,* p. 9).

[1539] *Op. cit*., n…., par. 76.

[1540] *Id.,* par. 73.

[1541] *Rapports de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels* (2016) (A/HRC/34/57) et (2019) (A/74/178).

[1542] World Bank and OECD (2013) *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges,* (3rd ed., 2017) Washington (https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25859/111914-WP-IntegratingHumanRightsIntoDevelopmentThirdEdition-PUBLIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

[1543] Marks, *op. cit*., p. 23.

Mais il faut bien évidemment ajouter à ces motifs de résistance le caractère “politiquement très sensible” du thème des droits humains, droits des travailleurs compris, invoqué explicitement comme tel par la Chine, ainsi traditionnellement que par le G77, avec une insistance corollaire à prier la Banque de s’en tenir à son mandat apolitique.

D'autres motifs à l'approche précautionneuse de la Banque obéissent sans doute à un mélange de raisons bureaucratique et politique: ignorance ou désintérêt du personnel, culture opérationnelle étroitement économique à quelques exceptions, danger perçu d'ajouter à des conditionnalités déjà lourdes, méfiance généralisée à l'endroit de règles juridiques dans la forme autant qu'éminemment politiques dans leur portée, l'interaction de tous ces facteurs n'étant pas faite pour susciter l'adhésion à la philosophie de l'approche par les droits et à ses implications concrètes pour les programmes de l'organisation. Le constat selon lequel celle-ci a jusqu'ici échoué à faire émerger une culture des droits en son sein aurait beaucoup à voir avec les dissensions internes entre économistes et juristes, obstacle jugé principal à l'adhésion finale et explicite de la Banque aux normes concernées. [1544]

L'argumentaire présenté à différentes reprises par une variété d'auteurs en faveur d'une reconnaissance par les IFI de leur obligation juridique d'avoir égard aux droits de l'homme n'a pas cessé d'être valide.[1545] Au-delà de la Charte elle-même, les droits en cause concernent au minimum les six traités fondamentaux en la matière, dans la mesure où ils s'identifient à la coutume[1546], mais également le droit des traités concernant les droits de l'homme, la coutume telle qu'elle émane de la Déclaration universelle et les principes généraux du droit international.[1547] La raison d'être de cette reconnaissance est décrite comme double, résidant d'une part dans le fait que, les politiques des IFIs ayant, de leur propre aveu, un impact direct ou indirect sur la réalisation des droits, il est légitime de recourir à ces textes pour en évaluer la portée et, d'autre part, dans celui que la conditionnalité des prêts peut s'avérer de nature à compromettre la capacité des Etats membres à satisfaire à leurs obligations en ces matières. Quant au fondement juridique de cette reconnaissance, on l'a trouvé, à des degrés divers selon les auteurs, dans la qualité d'organisations internationales douées de personnalité juridique[1548] ainsi que dans celle d'agences spécialisées de l'ONU[1549], ainsi que dans la souscription par les gouvernements eux-mêmes d'obligations au titre des droits, d'ailleurs renforcée par la disposition du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels qui prévoit la réalisation des droits par le moyen de la "coopération internationale", façon pour les Etats membres liés par les Pactes de les promouvoir dans le contexte des IFI.[1550]

La question corollaire des conflits entre les chartes constitutives des IFI et les normes des droits de l'homme, qui se pose naturellement une fois admise l'obligation des premières en ces matières, n'est pas pour faciliter la reconnaissance d'une telle obligation. Comme on sait, les principes qui pourraient régir les conciliations nécessaires restent débattus et paraissent éminemment contestés.

[1544] Sarfaty, G.A. (2009) p. 647.
[1545] Voir notamment, parmi une abondante littérature : Alston ( ), Darrow (2003), Ghazi (2005), Clapham ( ) Skogly (2001) et (2003).
[1546] Darrow, p. 6. Soit : les Pactes, la Convention sur les droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et la Convention contre la torture.
[1547] Skogly (2003).
[1548] Skogly (2003), Ghazi, pp. 99-127.
[1549] Skogly (2003), Darrow, pp. 124-128.
[1550] Ghazi, pp. 136-137 ; il s'agit de l'Art. 2(1) de ce Pacte.

Rédigés en 2001 et 2002 par un groupe d'experts, les Principes de Tilburg[1551] avaient repris et codifié l'essentiel de l'argumentaire précité, posant sans ambigüité une série détaillée d'obligations aux IFI, parmi lesquelles celles de "integrate human rights considerations into all aspects of their operations and internal functioning" et de ne pas "impede the Borrower from honouring (its) legal obligations (i.e. its international commitments to human rights), or agree to measures depriving individuals of their rights under domestic and international law."[1552]

Une étude de 2010 trouvait plusieurs raisons d'espérer en une évolution positive de la Banque.[1553] La révision par la SFI de ses critères de performance, les initiatives sur la forêt et le climat, liées aux droits des peuples indigènes, et la révision de la stratégie de la Banque sur l'énergie étaient alors citées telles des occasions pour le Groupe de mettre les droits à leur juste place, et ce dans son propre intérêt, étant donné qu'une

> "stronger approach to human rights risk management can strengthen development outcomes and enhance the World Bank Group's ability to respond to global crises, in a way that promotes rights and empowers the poor".[1554]

D'autres ont vu dans la possibilité d'un effort de compréhension par la Banque de la nature plurielle, nuancée et souple du *corpus* des droits la voie de leur intégration réussie dans ses activités.[1555]

A la question : "Quels sont les choix d'orientation pour la Banque dans le domaine des droits de l'homme ?", celle-ci a répondu:

> "Le principe de départ qui sous-tend les choix d'orientation dans ce domaine est la pertinence des droits de l'homme au niveau de la Banque mondiale à trois niveaux distincts :
>
> - Premièrement, en reconnaissant et en systématisant le fait que de nombreux secteurs d'activité de la Banque ont une dimension droits de l'homme. Les initiatives de la Banque en matière de gouvernance et d'anti-corruption sont des exemples d'activités avec d'importantes composantes des droits de l'homme.
> - Deuxièmement, il convient de reconnaître le rôle que jouent les droits de l'homme en tant que principes juridiques ; une telle reconnaissance peut guider les institutions politiques et la réalisation d'un large éventail d'activités, et
> - Troisièmement, en comprenant que les droits de l'homme entraînent des obligations juridiques donnant matière à procès, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, comme par exemple en vertu de régimes de traités internationaux ou de lois nationales. Dans ces cas, le rôle de la Banque est d'aider ses membres à honorer leurs obligations lorsque celles-ci se rapportent aux projets et aux politiques de la Banque mondiale."[1556]

Cette position reste naturellement ouverte à la critique.[1557] Pour son compte, le Haut-Commissariat a réfuté tous les arguments formulés à l'encontre de l'intégration des droits

[1551] "Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights", in: van Genugten, W., Hunt, P. and Mathews, S. (eds) (2003) *World Bank, IMF and Human Rights*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers. Texte in : http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Tilburgprinciples.html.
[1552] Par. 24 et 25.
[1553] World Resources Institute (2010) *A Roadmap for Integrating Human Rights into the World Bank Group* (http://www.wri.org/publication/roadmap-for-integrating-human-rights-into-world-bank-group).
[1554] Herbertson, *Human rights (the World Bank way)*.
[1555] Kinley, pp. 367-371.
[1556] Ibid.: Foire aux questions.

dans les politiques de sauvegarde des banques multilatérales de développement, concluant qu'aune des préoccupations exprimées ne faisait obstacle à cette intégration.[1558]
Pareille ligne de défense illustre à quel point la controverse au sujet de l'influence des IFI a trait à leur contribution "to human rights abuses rather than their reaction to human rights violations".[1559] Mettre au point une politique explicite des droits de l'homme, comme il leur est suggéré depuis deux décennies,[1560] leur apparaît décidément comme un entreprise hasardeuse – attitude et position qui, en les isolant de leurs homologues du système, vont à l'encontre des efforts dépensés à construire la crédibilité générale du système dans ces domaines, sans parler du fait qu'elles ignorent les engagements souscrits dans les forums intergouvernementaux.

Si elle est évidente, l'évolution des IFI, depuis leur rejet originel de la pertinence du sujet jusqu'à son acceptation plus récemment doublée d'un quasi-plaidoyer en sa faveur, doit tout à une démarche pragmatique gouvernée par les transformations de l'air du temps et justifiée par le témoignage empirique de la relation entre droits et développement, matérialisé dans des contextes spécifiques tels que corruption et gouvernance, mais non encore dans le propos général d'une intégration de tous les droits dans ses opérations.[1561] Aussi demeure-t-elle vierge de la reconnaissance d'une obligation juridique s'imposant à la sphère institutionnelle financière, peu soucieuse d'avoir à souffrir de responsabilités à pareil titre. Sur ce dernier plan, et à peu de choses près, les mêmes questions restent posées, les mêmes arguments employés et les mêmes résistances constatées, qui suggèrent de cataloguer le sujet au nombre de ceux que la différence des angles de vue rendent insoluble. Aussi bien, un sens du réalisme et une certaine sagesse se sont combinés chez plusieurs pour mesurer l'enjeu, non à l'aune d'un jusqu'auboutisme légaliste, mais d'une compréhension des limites du droit en pareil domaine. La position du Conseiller Danino allait en ce sens, qui admettait la nécessité d'une interprétation dynamique et inspirée par l'évolution des idées et de l'environnement, sans aller pour autant à soumettre et conformer l'appareillage juridique de la Banque à une authentique application de l'approche par les droits.[1562] D'autres ont relevé les limites du recours aux langage des droits , mieux apte à guider les choix qu'à déterminer "a specific course of action or (formulate) direct recommendations or prohibitions so as to influence the decision-making process in a particular project", et ont noté qu'un "shift from an economic focus to a human rights focus would not solve the multifaceted problems of societies and their development".[1563]

Le Conseil des droits de l'homme a approuvé en mars 2019 des « Principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme », dont la section V vise notamment les responsibilités des IFI. [1564] L'instrument a pour vocation

---

[1557] Par exemple: Bosco, D. (2013)"World Bank Criticized for 'Ducking Human Rights'", *Foreign Policy*, July 22 (http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2013/07/22/world_bank_criticized_forducking_human_rights).
[1558] Office of the High Commissioner (2016) *Frequently Asked Questions on Human Rights and Multilateral Development Banks*, March.
[1559] Clapham, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (2006), p. 159
[1560] Bradlow, D.D.," The World Bank, the IMF, and Human Rights", *Transnational Law & Contemporary Problems,* Vol. 6/47, p. 90.
[1561] Le contenu de la "foire aux questions" du site de la Banque est éloquent à cet égard, qui suggère que les fondamentaux de son approche n'ont jamais foncièrement varié.
[1562] Voir plus haut: Danino (2006).
[1563] Lindroos, A. (2006) Review of Darrow's and Ghazi's books in: *EJIL*, Vol. 17, pp. 1042-1043.
[1564] *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier*

de servir de guide dans les processus de réforme en cours et à venir, partant du constat que certaines

> « politiques économiques, telles que l'assainissement des finances publiques, les réformes et modifications structurelles, les privatisations, la déréglementation des marchés financiers et du marché du travail et l'abaissement des normes de protection de l'environnement, peuvent avoir des conséquences néfastes sur l'exercice des droits de l'homme. »

Ensemble avec les États, les IFI sont priées de pouvoir

> « démontrer que les mesures de réforme économique qu'ils proposent permettront d'honorer les obligations des États en matière de droits de l'homme et n'y feront pas obstacle. Ils ont donc pour devoir de réaliser des études d'impact sur les droits de l'homme afin d'évaluer les effets prévisibles de leurs politiques économiques et d'y remédier. » [1565]

Malgré toutes les raisons avancées, la réticence des IFI à accepter de se voir liées par des obligations juridiques ne s'est cependant pas démentie à ce jour. De fait, on peut bien dire que la Banque n'a pas cédé d'un pouce en plus de deux décennies sur la question de ses obligations au titre du corpus onusien des droits de l'homme.

Mais la Banque n'est encore jamais revenue sur son refus de se reconnaître une obligation directe en la matière au titre du droit international. Son mandat de 1945 n'a en effet pas été amendé par les gouvernements pour tenir compte du *corpus* des droits, à commencer par la Déclaration de 1948, de sorte qu'elle reste en mesure de continuer à en invoquer juridiquement la nature tout économique, même si elle a graduellement estimé qu'elle pouvait infléchir son rejet initial pour admettre officiellement qu'elle pouvait aider ses Etats membres à réaliser leurs obligations au titre des droits." Pour leur part, les ministères des finances qui composent le comité exécutif de la Banque sont restés en-deçà même de cette attitude, comme l'illustre le récent épisode de la création du *Nordic Trust Fund* qui, s'il contribue depuis 2009 à former le personnel sur les liens entre droits et développement, n'est pas habilité à recommander des changements aux politiques du Groupe.[1566]

***

Quant à l'objet de nos préoccupations - la cohérence de l'approche du système envers la "question sociale" -, quelles leçons peut-on tirer de l'exercice de rapprochement que représente l'effort d'intégration de la logique des droits dans les fonctions des IFI ? Sur le plan strictement juridique, d'abord, la doctrine de la Banque apparaît inchangée, qui s'oppose à sa reconnaissance explicite. Quant au Fonds, outre qu'il a toujours insisté sur le fait qu'il n'imposerait jamais de conditions liées aux droits à son assistance, il s'est essentiellement défendu de l'accusation que cette dernière puisse être nuisible aux droits économiques, sociaux et culturels, affirmant au contraire que leur mise en oeuvre forme "an integral part of sound economic policies".[1567]

---

les droits économiques, sociaux et culturels (2018) (A/HRC/40/57). Aussi : https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24967&LangID=E.

[1565] Principes 1 - « Portée et objet des principes directeurs » et 3 - « Charge de la preuve et obligation de mener des études d'impact sur les droits de l'homme ».

[1566] Tasioulas, J. (2017) *Minimum Core Obligations: Human Rights in the Here and Now*, Research Paper, Commissioned by the Nordic Trust Fund, The World Bank.

[1567] Le Fonds a souligné par exemple que, même si "human rights advocates should be given every opportunity to participate in the PRSP consultations, they should not expect the IMF to impose human rights conditions on

Serait-ce à dire que les IFI constituent un bloc imperméable à toute pénétration de concepts liés aux droits ? Les développements qu'on a cités font douter d'une réponse aussi entièrement négative. D'une part, il est avéré que la mise en circulation de notions - institutionnalisées par le biais d'organisations - telles que le "développement humain" et le "travail décent" a déclenché des initiatives chez la Banque, même si celle-ci n'a pas apprécié leur avènement et a cherché à les concurrencer par la mise au point d'un vocabulaire institutionnel qui lui soit propre ("good jobs" plutôt que « travail décent »), illustrant un réflexe autoréférentiel connu, alimenté par une indifférence délibérée vis-à-vis des productions étrangères. Toute la question est ici de savoir si les influences exercées sur les IFI demeurent de surface, entraînant au mieux une semi-récupération d'idées fortes ailleurs nées puis cultivées, ou si elles viennent à animer d'authentiques transformations dans leur manière de penser et d'opérer, incarnées dans des changements visibles du comportement. Dans ce dernier cas, l'absence d'un engagement juridique formel ne saurait démentir le constat d'une vision institutionnelle partagée avec le pôle social du système. A l'inverse, leur adhésion superficielle suggèrerait la prévalence d'une attitude opportuniste, sans intention de modifier les attendus à vocation d'éternité d'une doxa immuable au fond.

Trancher la question n'est pas aisé. D'un côté en effet, la réalité de nombreuses percées des IFI en matière de développement soucieux d'accroître le respect de certains droits et libertés au moins n'est pas en doute, ni non plus le fait qu'elles aient instauré des procédures en ce sens, au-delà même de la question de leur efficacité : elles ont bien délibérément mis le doigt dans l'engrenage. D'un autre côté, l'expérience contemporaine de la crise européenne vient relayer celle déjà ancienne de l'ajustement dans les autres régions du monde pour faire conclure que leurs prescriptions n'ont pas subi d'amodiations significatives, et s'effectuent au mépris du catalogue des droits. On sait qu'en cela, d'ailleurs, elles ne se comportent pas différemment de la sphère de l'Union Européenne, pareillement, et avec moins de raisons étant donné son ethos supposé, insensible aux atteintes aux droits synonymes des politiques qu'elle pratique. Il n'y aurait ainsi pas de motif à dénier l'existence d'une irrésistible dichotomie entre les pôles financier et social du multilatéralisme.

Pareil jugement, pourtant, demande à être nuancé. C'est que cette division du système n'a pas besoin de rimer avec un antagonisme en son sein, pourvu que se construisent et soient empruntées certaines passerelles de coopération. La position de la Banque ne laisse pas d'être instructive à cet égard. De son propre aveu, elle souscrit certes à une vision dualiste du système. Mais, recourant à un principe cardinal, elle fait aussi un usage habile (que d'aucuns pourront dire aussi pervers et non exempt d'hypocrisie...) de la notion d'avantage comparatif - centrale pour la coordination inter-agences - pour se dissocier des institutions du système à compétence normative, par exemple lorsqu'elle déclare reconnaître, s'agissant des droits de l'homme, " que nos partenaires de la grande famille de l'ONU jouissent d'un avantage comparatif dans ce domaine. Contrairement à la Banque mondiale, nombre d'entre eux ont des mandats qui contiennent un engagement explicite à l'égard des droits de l'homme, notamment, dans certains cas, des capacités de suivi et d'exécution."[1568] *A contrario* donc, l'absence d'un mandat exprès légitimerait la position de la Banque, libre de choisir ses combats, en continuant "à dialoguer et former des alliances stratégiques avec le reste de la famille de

its assistance to member countries": Pereira Leite (2001) « Human Rights and the IMF", *Finance and Development,* Vol. 38. See, on a particular topic: Ebert, F.C., " International Financial Institutions' Approaches to Labour Law: The Case of the International Monetary Fund", in Blackett, A. and Trebilcock, A. (Ed.) (2015) *Research Handbook on Transnational Labour Law*, E. Elgar.

[1568] FAQ "Droits de l'homme" (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTFAQSFRENCH/0,,contentMDK:22220374~pagePK:283622~piPK:3544780~theSitePK:727344,00.html) (consulté 25/7/2013).

l'ONU, avec d'autres organisations internationales, donateurs, et organisations de la société civile là où ils peuvent être un complément et ajouter de la valeur à notre travail".[1569]

Deux types d'interrogation s'imposent au moment de conclure ce chapitre. Le premier concerne les possibilités d'avenir de la politique de duplicité menée par les IFI sur ce sujet et, au premier chef, par la Banque, dans le contexte d'un engagement politique aussi explicitement enraciné dans les droits que l'Agenda 2030. Pareille stratégie peut bien se voir ennoblie de la qualification scientifique d'un « decoupling » assumé, expression d'une simple méthode de communication, il demeure qu'elle fait mentir les discours rhétoriques en permettant à la géopolitique la plus classique de conserver tous ses droits.

Corollairement, une seconde interrogation se pose à propos de la possibilité d'influence d'une entreprise telle que la formulation de principes directeurs destinés à discipliner l'orthodoxie réformiste néolibérale en soumettant ses attendus et résultats à une évaluation en termes de droits humains. La suggestion, certes, n'est pas nouvelle, ce qui ne fait peut-être pas augurer du succès de pareille tentative, à supposer qu'elle développe ses effets : des années ont passé depuis qu'un expert onusien de grande qualité recommandait que le FMI veille

> « à ce que les préoccupations sociales soient dûment prises en compte tant au stade de la conception que des étapes ultérieures du processus d'ajustement structurel. Il devrait mener des consultations avec les autres institutions des Nations Unies qui s'occupent de questions sociales, avec les ministères nationaux compétents et avec des représentants des citoyens au tout premier stade du processus d'ajustement afin d'atténuer les incidences sociales négatives de l'ajustement ou de les éviter si faire se peut. » [1570]

Mais le contexte a évolué, notamment sur le point de l'émergence d'une thématique de la cohérence rendue plus sophistiquée par le constat de la crise de la gouvernance globale. Aussi les recommandations se font-elles aujourd'hui plus exigeantes dans la précision, comme celles qui enjoignent, aux Etats et aux IFI, de

« s'abstenir d'exercer d'influence indue sur d'autres États, de manière à ce que ces derniers puissent prendre les mesures qui s'imposent pour concevoir et mettre en œuvre des programmes économiques en utilisant la marge d'action dont ils disposent dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme, y compris face à une crise économique ou financière. »

…tandis que, par ailleurs, les IFI

« devraient garantir que les conditions de leurs transactions et leurs propositions relatives aux réformes et aux conditionnalités liées à l'aide financière ne compromettent pas la capacité de l'État emprunteur ou de l'État bénéficiaire de respecter et protéger les droits de l'homme et de s'acquitter des obligations y afférentes ».[1571]

En ce qu'elles vont, de la manière la plus frontale, à l'encontre du code des conceptions et pratiques néolibérales, ces méthodes participent à la formation des positions que le pôle social se voit dans la nécessité de promouvoir pour pallier au moins la déconstruction des acquis

[1569] *Ibid.*
[1570] Türk, D., *op. cit*., p. 239.
[1571] *Principes directeurs… », supra* : « Principe 14 − Influence extérieure et marge d'action » et « Principe 15 − Obligations des créanciers et des donateurs publics. »

multilatéraux du développement social. Pour les IFI comme pour les Etats, les normes et les règles relatives aux droits de l'homme apparaissent comme « des obligations juridiques contraignantes plutôt qu'un simple choix de politique » et « l'utilisation du cadre et du langage des droits de l'homme est porteuse de transformation »[1572], en même temps que décisive pour la cohérence des politiques.[1573]

Section 3 - Les droits à l'échelle du système : le CEB

Effectué en réponse aux transformations de leur environnement et aux plans d'action établis par le cycle des grandes conférences, le mouvement de reconfirmation par les organisations onusiennes de la pertinence de leurs chartes constitutives et de la validité de leurs objectifs révèle une attention commune au paradigme des droits. La mise au point des "mission statements" s'est faite sans vraie concertation, mais la rénovation des visions institutionnelles témoigne d'une conscience avérée de l'utilité du recours aux droits pour la réalisation des programmes d'assistance. Par ailleurs, la légitimité des mandats originels, qui avait été entamée par la division Est-Ouest, s'est vue rehaussée à sa disparition, et jugée renforcée par le nouvel esprit de mission manifesté par l'ONU dans l'ère de l'immédiat post-communisme - en une illustration du fait que ses institutions s'étaient finalement convaincues de ce que la matière des droits "can serve as a vital indicator of organizational legitimacy".[1574]

Selon le Secrétaire général s'exprimant en 1994, "'today, human rights are considered a fundamental expression of a new international awareness which permeates all UN activities. Priority consideration to human rights thus contributes to the integration of UN system-wide activities". [1575]Le remarquable de cette conception est qu'elle ne se borne pas à voir dans les droits un aspect de l'action onusienne qui affecte directement tous les autres, mais les singularise en tant que facteurs d'une dynamique de cohérence. La réforme de 1997 avait signalé l'appui du leadership de l'ONU à l'intégration des droits dans les diverses dimensions des activités normatives et opérationnelles, ensemble avec la réalisation longtemps différée que "adequate inter-agency cooperation and coordination are essential in order to ensure a fully integrated approach to human rights throughout the UN system".[1576] Le plus frappant dans ce mouvement est d'avoir consisté en une transition assez abrupte d'une situation où, hors les agences à vocation normative, aucune entité du système n'avait adopté de perspective en termes de droits, à une autre où virtuellement chacune d'entre elles devait proclamer ses préoccupations à cet égard et afficher sa volonté de donner un contenu correspondant à son action. Une aussi soudaine conversion pourrait rendre suspecte la généralisation de l'approche par les droits, succédant à leur traditionnelle marginalisation. Une dose d'opportunisme n'est

---

[1572] *Droits économiques, sociaux et culturels* - Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (2019) (E/2019/52) par. 15.

[1573] Rapporteur spécial sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté (A/70/274) par. 65.

[1574] « If States consistently demand the protection of human rights, participate in the preparation of appropriate texts, ratify these, invoke them, and then implement them when called upon to do so, considerable legitimacy attaches to the Organization in the perceptions of its members and clients": Haas (1964) *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, p. 340.

[1575] (A/49/668) par. 12.

[1576] Statement by the High-Commissioner, General Assembly, 52nd session, Third Committee, Nov. 14, 1997; Ayala-Lasso, J. (1996) "Making Human Rights a Reality in the Twenty-First Century", *Emory International Law Review*, Vol. 10, pp. 497, 505.

certes pas à exclure si l'on considère la pression placée sur les organisations pour monter dans le train des droits de l'homme, faite de consensus intergouvernemental, de choix des donateurs et de souci des relations publiques. Mais les incitations à prendre au sérieux la philosophie du sommet de Vienne furent suffisamment fortes et nombreuses pour les induire à cesser de présenter comme simples choix de politiques ce qui constitue de pures obligations.[1577] C'est en effet pour avoir compris que "the use of rights language vis-a-vis social goals confers a special status on those goals" qu'elles décidèrent d'en tirer les conséquences[1578] - se heurtant alors à des difficultés tenant à l'effet de l'hétérogénéité de l'assemblage onusien sur la gestion des sujets transversaux, à la nature-même du langage des droits et aux conditions d'application de toute méthode de "mainstreaming".[1579]

Sauf à ignorer le consensus de Vienne, la définition d'une stratégie d'incorporation des droits est indispensable pour articuler les étapes d'un processus assurant une prise en compte authentique des droits par l'agenda multilatéral. L'exemple du genre renseigne sur les éléments requis pour l'internalisation et l'appropriation d'un thème transversal par les institutions: structures de redevabilité pour empêcher la hiérarchisation des politiques; systèmes de récompense; leadership efficace; mesures de formation; modification des routines et procédures; évaluation, etc.[1580] Le but de ces méthodes est de prevenir la 'policy evaporation" au cours de la formulation et de la mise en application des politiques et engagements internationaux, ainsi que de parer à divers comportements non coopératifs.[1581]
.

Favoriser l'émergence d'une culture normative au sein d'institutions qui lui sont traditionnellement étrangères constitue un défi majeur. Naturellement,

> "there is a clear line of distinction to be drawn between agencies who take a more *legalistic* approach, using human rights as standards against which development interventions might be approached or assessed, and those for whom the realisation of human rights is seen as *underpinning the entire development enterprise* and therefore provides a more broad-based normative framework which requires the definition of intermediate developmental goals".[1582]

Les exemples mentionnés sont illustratifs des progrès accomplis.

Le CCS avait estimé en 2005 que, d'une part, "a rights-based approach to development has increasingly guided the work of the UN system organizations and inter-agency collaboration in both development and human rights", et, d'autre part, qu'une "active inter-agency collaboration is increasingly a major feature of the UN system's activities to advance

---

[1577] Paul and Dias, *op. cit*., p. 13.

[1578] Lear, V. (1994) "The Right to Health in International Human Rights Law", *Health and Human Rights*, Vol. 1, No. 1, p. 36 (citant la terminologie de Dworkin). "To provide something as a right means to provide social guarantees for its enjoyment against standard threats": Shue, H. (1980) *Basic Rights, Affluence and UN Foreign Policy*, p. 76.

[1579] « Strong views » ont été exprimées au sein du Comité des programmes et de la coordination (CPC) selon lesquelles « if there were any cross-cutting issue in the UN, it ought to be development. It was recalled further that the General Assembly, in its consensus resolution of 22 December 1997, deleted portions of the document A/52/303 that referred to human rights as a cross-cutting issue… However, strong views were also expressed that human rights continued to be a cross-cutting issue throughout the UN system"; Report of the Committee on Programme and Coordination on the first part of its thirty-eight session (A/53/16 (Part I)) par. 274.

[1580] Ainsi : Gallagher (1997) « Ending the Marginalization : Strategies for Incorporating Women into the UN Human Rights System », *Human Rights Quarterly*, Vol. 19.

[1581] Voir, pour un catalogue : le *OECD/DAC Sourcebook on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality* (1998).

[1582] Nyamu-Musembi, p. 45.

human rights, democracy and good governance".[1583] Mais il avait alors également reconnu que le système "had not yet fully instituted a comprehensive system-wide approach" dans ces domaines et, notamment, que "the integration of human rights activities into the UN system's development and peace and security agenda continues to pose major challenges".[1584] Il avait donc recommandé des "intensified efforts at joint programming among the secretariats, but also more extensive and effective interactions among the system's intergovernmental bodies" et, tout en relevant le manque de ressources nuisible à ces efforts, avait jugé prioritaires le mainstreaming et la promotion d'une "wider acceptance of the rights-based approach to development" à travers le système.[1585] Le Secrétaire général n'avait-il pas insisté sur la nécessité de changements " if the UN is to sustain long-term, high-level engagement on human rights issues, across the range of the Organization's work".[1586] Ce bilan en demi-teintes serait avalisé en 2006 par l'opinion du Panel que " the decade's worth of effort to mainstream human rights in all areas of the UN's work shows limited progress" - un état de choses partiellement du à un "widespread misunderstanding about where responsibility lies for human rights promotion and protection".[1587]

On notera la variété des jugements quant à la réalité des progrès effectués. En 2000, on observait qu'un " increasing number of UN agencies and other bodies have recognized the necessity of using a human rights framework in guiding their work. This has gone hand in hand with increasing attention to economic and social rights as being of equal value to civil and political rights".[1588] En 2004 cependant, si l'on admettait que, si les agences "have moved fast in the process of agreeing on criteria for a HRBAP, […] there is, however, a significant gap between agreements at the UNDG agencies HQ levels and the reality at the country level. Very few agencies, and in very few countries, have mainstreamed human rights in their work."[1589] D'autres jugeaient cette même année que, quoique certaines agences fussent "ahead of the rest in linking their programming to the policies they articulate with respect to rights-based development, [….] on the whole however, it seems that most agencies are still trying to figure out what a rights-based approach as such means, and what programming around it would entail".[1590] Du point de vue officiel, le Programme Global "Action 2" parlait en 2004 de bons progrès dans l'intégration des droits, avec l'adoption croissante de l'approche par les droits, par ailleurs incorporés dans les analyses et programmes par pays. Chargé dans ces derniers de gérer la question[1591], le Programme se disait acquis à la notion que le respect des droits, la bonne gouvernance et la réduction des inégalités et discriminations devaient présider à l'élaboration des stratégies nationales de développement.[1592]

[1583] One UN - Catalyst, par. 96, 112.
[1584] *Ibid.,* par. 112, 113.
[1585] *Id.,* par. 113, 115.
[1586] *In larger freedom*, par. 141.
[1587] A/61/583, par. 51.
[1588] Eide, "Promoting economic, social and cultural rights: Obligations of states and accountability of non-state actors", p. 29 (http://hdr.undp.org/docs/events/global_forum2000/eide.pdf).
[1589] Jonsson, U. (2004) *A Human Rights-Based Approach to Programming*, UNICEF p. 16. Frankovits (p. 44) wrote similarly, in April 2005, that "the awareness of the human rights approach varies among UN agencies and even more so among UN personnel...This is reflected in most accounts of the meetings of the heads of UN agencies in-country and predictably there is a vast disparity among those UN Country teams which have considered the implications of the HRBA".
[1590] Nyamu-Musembi & Cornwall (2004) "What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies", *IDS Working Paper* 234, p. 16.
[1591] Action 2 Annual Report 2006 and all other documents relevant to inter-agency work on human rights at the country level will be found at www.undg.org. See also: "Common Country Assessment and UN Development Assistance Framework, Guidelines for UN Country Teams on Preparing a CCA and UNDAF", Feb. 2007.
[1592] E/2005/56, par. 88.

Le Panel avait recommandé l'intégration des sujets transversaux ("cross-cutting issues") dans les activités du système, particulièrement dans l'optique "Unis dans l'action" dans les pays. Aussi, si le OHCHR devait naturellement apporter un appui spécifique au coordonnateur résident, ce dernier et les équipes locales devraient être tenues responsables et mieux mis à même d'aider les pays dans leurs efforts pour protéger et promouvoir les droits[1593] - la concertation entre le OHCHR et le système permettrait de résoudre les insuffisances constatées sur ce plan.[1594] Le Plan d'action 2004-2006 du Haut Commissaire faisait état de progrès considérables dans la capacité des équipes locales à intégrer les droits dans leurs activités opérationnelles"[1595].

Tout scepticisme à propos de la portée pratique de l'ascendance des droits[1596] doit renvoyer au défi d'ordre pragmatique consistant à aligner les principes des droits de l'homme "with the everyday procedures and practices of development agencies, whether methodological, programmatic or evaluative, in ways that can embed them" dans leur activités.[1597] Les expériences sont naturellement multiples, depuis l'exercice de renouvellement rhétorique où les agences "basically say that whatever they were already doing was human rights work"[1598] à la véritable concrétisation institutionnelle d'une approche par les droits.

Conséquence de la conférence de Vienne, le CAC fut confronté au nouvel impératif de prendre à coeur la coordination en matière de droits, et un accord fut trouvé sur le texte d'une déclaration concernant leur place dans le système, mentionnant que chaque agence avait "its own specific contributions to make to the promotion of human rights in its particular field of competence, since economic, social, cultural, civil and political rights are interdependent and interrelated".[1599]Le Programme d'action de Vienne fixait trois objectifs à atteindre en fait de coordination en la matière: la coopération pour renforcer et rationaliser les activités, en évitant les doublons; l'évaluation de l'impact des stratégies, politiques et programmes; et la coordination sur une série de questions substantives et opérationnelles. Trois défis résultaient à leur tour de tels objectifs. D'abord, celui des moyens de réaliser l'intégration systématique des droits dans les activités de développement et de sensibiliser les organes de décision à leur potentiel. Ensuite, celui d'améliorer la coordination au sein-même du régime des droits en favorisant la complémentarité, la cohérence d'interprétation et l'appui aux organes de contrôle. Enfin, celui de se pencher sur la question de la mise au point d'un cadre général de coopération en la matière. Un processus de consultations fut initié en ce sens par le Sous-secrétaire général aux droits de l'homme fin 1993, et un Plan d'activités pour le suivi de la Déclaration de Vienne, préparé par le Centre des droits de l'homme, fut discuté début 1994.

L'examen par le CAC qui suivit donna l'occasion de recenser les éléments pertinents des mandats institutionnels respectifs. Les membres du CAC s'engagèrent à prendre une série de mesures pour mettre en oeuvre le consensus de Vienne et les présidents des organes de

[1593] A/61/583, par. 40, 51.

[1594] par le High Commissioner's Strategic Management Plan 2006-2007.

[1595] Plan of Action, par. 20.

[1596] Eyben (2003) "The rise of rights: rights-based approaches to international development", *IDS Policy Briefing* p. 17.

[1597] Cornwall and Nyamu-Musembi (2005) "Why Rights, Why Now? Reflections on the Rise of Rights in International Development Discourse", *IDS Bulletin*, vol. 36, p. 15.

[1598] Uvin, in O'Neill (2006) *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies*, ODI, p. 52.

[1599] Les signataires furent : OIT, OMS, UIT, UNICEF, ONUDI, PNUD, FNUAP, UNHCR et CNUCED.

contrôle dirent leur satisfaction de voir le thème figurer, pour la première fois, sur l'agenda du CAC, exprimant " 'the hope that a human rights focus in ACC will continue in the future".[1600]Les résultats de la discussion furent jugés très encourageants par le nouveau Haut-Commissaire, qui souscrit aux recommandations formulées.[1601] Pourtant, aucune action spécifique n'avait été assignée aux fonds et programmes ou aux IFI, chose regrettable puisque la tâche de suivi était confinée à un Haut-Commissariat faiblement équipé pour y faire face. Le CAC montrait ses limites en n'arrivant pas à produire un mandat prescriptif détaillé d'incorporation des droits à l'échelle du système. Pour ce faire, il reviendrait au mécanisme de suivi intégré des grandes conférences de conférer la légitimité apparemment nécessaire, ensemble avec l'autorité tant du nouveau Secrétaire général que du nouveau Haut-Commissaire.

Le CAC allait jouer un rôle central dans ce dernier effort, renforçant ainsi sa fonction de guide pour le système en même temps que forcé de se confronter au défi de l'incorporation des droits dans l'agenda du développement. Au cours de 1995, il recommandait qu'une approche intégrée soit utilisée pour le suivi des grandes conférences - un conseil entériné par l'Ecosoc[1602] - et sélectionnait trois thèmes connectés comme les plus pertinents vis-à-vis de l'objectif primordial des conférences, soit l'éradication de la pauvreté : un "enabling environment for social and economic development' ; 'employment and sustainable livelihoods'; et 'basic social services for all'. Trois "task forces" correspondantes furent alors mises sur pied sous les présidences respectives de la banque, du BIT et du FNUAP.[1603] Mais, contrastant avec son aval donné à l'intégration de la dimension "genre" dans leurs travaux[1604], le CAC manqua à nouveau l'occasion de reconnaître ce statut à celle des droits, alors-même qu'il eût pu s'appuyer pour ce faire sur les textes de Vienne. Comme le remarquèrent certaines parties intéressées, surprises de cette "conspicuous absence[1605], l'intégration des droits paraissait mal partie. La cause en était un mélange de prudence diplomatique et de persistant désintérêt pour la question de la part d'un fonctionnariat insensible à la pertinence des instruments de Vienne pour le consensus sur le développement social, sans parler des références aux droits contenues dans chacun des Programmes d'action des conférences. La négligence provenait aussi de la distance observée par l'entité chargée des droits, peu encline et inhabile à s'imposer dans les enceintes de coordination comme à fournir l'effort bureaucratique de convaincre de la nécessité d'inclure les droits dans le suivi intégré des conférences. Si le Haut-Commissaire, "still in his consolidation phase, felt himself to be in a rather weak position (vis-à-vis) much stronger partners within the UN system'[1606], les implications politiques de son mandat de coordination eussent aussi exigé qu'il fût mieux appuyé sur le plan diplomatique.

La situation commença de s'améliorer en 1996, grâce notamment à l'appui du secrétariat des Nations Unies aux positions défendues par les agences normatives telles que

[1600] A/49/537 du 19 oct. 1994, par. 23.

[1601] A/49/36, par. 24. De Zayas, in Klein (ed.) (1995) *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, p. 32, mentionne une "adoption' par le CAC des vues du Haut-Commissaire.

[1602] E/1995/86, par. 25.

[1603] ACC/1995/23, par. 14sq.

[1604] ACC/1995/23, par. 21.

[1605] Les membres d'une délégation-clé sur ces sujets, l'Autriche, se montrèrent critiques : Sucharipa and Theuermann (1997) « The New United Nations and Human Rights : The Human Rights Perspective in the Integrated Follow-up to United Nations Conferences and in the UN Reform Process", *Austrian Review of International and European Law*, Vol. 2, pp. 245, 253.

[1606] *Ibid.,* p. 251.

l'OIT et l'UNESCO, qui arguèrent que le consensus de Vienne avait titre à imprégner le processus de suivi.[1607] Le CAC souligna alors que les "policy objectives such as the advancement of women and the promotion of human rights, which had been the focus of two global conferences (...) should be pursued by each task force in the context of the theme or themes assigned to it".[1608]Cette fois, le tant décrié " stubborn sectoralism of the specialised agencies"[1609] venait à l'aide du système, démontrant en même temps que l'agenda des droits doit être promu par chaque institution de concert avec le Haut-Commissaire - façon d'envisager la coordination comme alliance et complémentarité faite pour séduire les organisations conscientes de l'intérêt de la perspective des droits pour leur activité.

Conçues à l'effet de "galvaniser" le système sur le terrain autour d'objectifs-clé identifiés par les conférences, les *task forces* avaient un vaste champ ouvert à l'incorporation des droits, chacune de leurs thématiques s'y prêtant tandis qu'elles pouvaient s'appuyer sur les engagements spécifiques des différents programmes d'action. Ainsi, le concept d'"enabling environment" pour le développement social était-il approfondi dans le premier engagement de la Déclaration de Copenhague, où les signataires se disent prêts à " *reaffirm, promote and strive to ensure the realisation of the rights set out in relevant international instruments and declarations'* au niveau national. Le Programme d'action déclare qu'il est "*essential for social development that all human rights and fundamental freedoms, including the right for development' be promoted and protected'*, et il énumère les actions requises à cet effet de manière à assurer "*a favourable national and international political and legal framework'*.[1610] Le langage des documents du Caire et de Beijing est similaire. On pouvait donc attendre des *task forces* ce qu'elles ne surent pas produire, soit des prescriptions concrètes et suffisamment détaillées sur le plan des droits. L'autosatisfaction du CAC quant à leurs résultats - elles auraient constitué "an unprecedented system-wide effort in providing integrated, co-ordinated and productive support to Governments in the follow-up to the global agenda framed by recent UN conferences'[1611]- n'était en tous cas pas méritée s'agissant de son traitement des droits, confiné à des généralités sur la gouvernance et la société civile. Particulièrement notable est le défaut d'élaboration du sujet par le groupe en charge du "enabling environment" et de son élément relatif à la gouvernance, thème pourtant propice au vu du langage-même des droits, retenu par les conférences. Le bilan des groupes conduits par le FNUAP et le BIT est apparu moins déficitaire à cet égard, le bureau du Haut-Commissaire étant notamment représenté dans des réunions de ce dernier : la chose naturelle eut été en fait de désigner ce bureau comme représentant *ex officio*, de chacune des trois *task forces*. Pareille situation ne devait cependant pas alerter grand monde.

Dans ses conclusions d'octobre 1997 sur les travaux des *task forces*, le CAC montrait plus de réalisme quant au chemin à parcourir, soulignant "the importance of mainstreaming human rights, environmental, population and children-related matters…in further normative, policy, programme and project work relating to the follow-up to recent global conferences"[1612]. Si un peu plus tard, dans son rapport à l'ECOSOC, il n'hésitait pas à forcer la

[1607] ACC/1996/2, par. 9.

[1608] ACC/1996/4, par. 35, et A/51/1, par. 177. Le CAC rappela en 1996 aux trois task forces d'intégrer les droits de l'homme dans leurs travaux (ACC/19996/20, par. 24).

[1609] Birnie (2nd ed., 1993) « The UN and the Environment », in Roberts and Kingsbury (eds.) *United Nations, Divided World: The UN's Role in International Relations*, p. 371.

[1610] A/CONF/166/9, par. 14-17. Aussi : "Review of Existing International Commitments relating to Poverty, Employment and Social Integration" (A/CONF/166/PC/16).

[1611] ACC/1997/20, par. 21.

[1612] ACC/1997/20, para. 25 (b).

vérité en prétendant que, "as cross-cutting issues, human rights concerns had been integrated in the work of all three task forces"[1613], il parlait plus justement ailleurs dans le même rapport d'un "overall effort to include human rights as a key and integral component of the co-ordinated follow-up to global conferences'.[1614] Ce qui restait vrai, c'était que les task forces avaient sans aucun doute 'highlighted various aspects of economic and social rights'.[1615]

A partir de là, le CAC adoptera une attitude d'exhortation persistante, renforcée par l'occasion offerte par le 50ème anniversaire de la Déclaration des droits de l'homme d'observer qu'une "rights-based approach to addressing economic, social and humanitarian problems…was being increasingly pursued by the UN system…(and) needed to be broadened and developed further", et de réitérer "the need to include human rights as an integral component of the co-ordinated follow-up to global conferences at the country, regional and global levels".[1616] Il cherche à situer la réponse du système dans le domaine de l'éradication de la pauvreté dans un cadre élargi, posant explicitement que "promoting rights-based approaches that help to address poverty as a violation of human rights, and furthering good governance, democracy and the protection of all human rights, including the right to development and economic, social and cultural rights, are important ingredients of effective anti-poverty strategies'.[1617] La même position est prise au cours des préparations de la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA, quand il affirme qu'un "decent standard of living, adequate nutrition, health care, decent work…are not just development goals – they are also human rights".[1618] Les thèmes de l'enfance et du genre fournissent également au Comité l'occasion d'en souligner la dimension de droits[1619], laquelle figure aussi telle une "composante essentielle" du "langage commun" qu'il s'essaie à pratiquer dans le contexte de son effort pour assister le système à identifier les sujets qui exigent un engagement partagé au niveau global.[1620]

Une autre préoccupation du Comité a eu trait à la possibilité d'adopter une position uniforme à l'égard des gouvernements jugés coupables de violations des droits. L'importance de mettre en place des procédures "to promote consistency within the system on issues of principle" a été relevée, ainsi que le rôle particulier que devrait jouer ici le CAC, conformément à l'impératif d'incorporation des droits posé à Vienne.[1621]

Le paradigme de la mondialisation a enfin permis au Comité de faire référence aux droits. Il affirmait en 2000 que la mondialisation, au-delà du phénomène économique, " had implications ranging from the application of labour standards and human rights to the management of population movements". D'où une conscience nouvelle de la part du Comité que "international law and norms must become an integral part of the language of globalization".[1622] Etant donné que des approches intégrées "would serve to bring the benefits of globalization to the poor" , le CAC "agreed that there was a need to deepen the common understanding of the synergies that had to be fostered among financial, economic, social,

[1613] *Annual overview report of ACC for 1997*, E/1998/21, para. 18.
[1614] Ibid., para. 40.
[1615] E/1998/19, para. 8.
[1616] ACC/1997/20, paras 29 and 33
[1617] ACC/1998/4, para. 7 (b). Also: E/1998/73 "Statement of commitment of the ACC on Coordination for action to eradicate poverty".
[1618] ACC/2000/20, para. 28.
[1619] See, for example, ACC/1997/4, *Summary of conclusions of ACC at its first regular session of 1997*, para. 76
[1620] ACC/1999/20, para. 24.
[1621] ACC/1998/4, para. 60; ACC/1998/20, para. 19; E/1999/48, para. 48 (a).
[1622] *Summary of the conclusions of the ACC at its first regular session of 2000* (ACC/2000/4) par. 20-21.

cultural, technological and human rights dimensions so as to strengthen the knowledge base for such integrated approaches".[1623] Dans sa déclaration à la troisième Conférence des PMA, il reconnaissait que "a decent standard of living, adequate nutrition, health care, decent work and protection against calamities are not just development goals – they are also human rights".[1624] Au vu des attentes ressenties par l'Assemblée générale et l'ECOSOC à l'endroit des mécanismes inter-agences le Comité a résolu d'approfondir la coordination sur quelques objectifs généraux, parmi lesquels figurent l'appui à la promotion de la "gouvernance démocratique" et au respect des droits. [1625]Le plan opérationnel défini par le CAC en 1998 identifiait ainsi, au nombre des sujets "that would ensure a policy-oriented and forward-looking ACC agenda, (...) the linkages between peace, development, the environment, democratisation and human rights and their implications for the work of the system as a whole'.[1626]

En 2002, le CCS jugeait "important that a rights-based approach to human health should enter into the policy dialogue and affect overall policy development".[1627] En 2003, il notait, dans le contexte de l'appui du système à l'Afrique, que "more effective modalities need to be devised to effectively mainstream cross-cutting issues such as HIV/AIDS, gender and human rights into all clusters activities".[1628] Dans le cadre des préparations du bilan de 2005 sur la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire, il décidait de donner toute son attention aux thèmes des "droits, démocratie et gouvernance", à côté de ceux concernant la paix, la sécurité et l'environnement; et en rapport avec eux; le rapport du CCS devait "highlight the linkages between peace and security, development, the environment and human rights and governance"[1629] Il fut aussi décidé que la section sur les droits, la démocratie et l'Etat de droit du rapport "One UN" "would address the issue of mainstreaming human rights throughout the system and progress in advancing a rights-based approach".[1630] Et l'observation fut faite lors de la discussion par le HLCP du "Outcome document" que "mainstreaming the main horizontal themes, from sustainable development to human rights and gender, in the policies of all UN organizations was critically important".[1631]

De son côté, le GNUD adoptait en 2003 un "*Common Understanding on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*"[1632], suivi d'un "*Interagency Plan of Action to strengthen human rights related UN actions at country level*", destiné, "while strengthening the consistency of message and effective cooperation of the UN system with regard to human rights at the national level", à construire la capacité des équipes locales à appuyer les pays dans leurs actions de promotion et de protection des droits. Conséquence du document "Action2" du Secrétaire général, il réglait une série de mesures administratives devant matérialiser l'intégration des droits dans les activités opérationnelles. Conscient de la variété des mandats et expériences institutionnels, le Plan jugeait "vital" que les organisations partagent "a common understanding country by country of where assistance (…) can be

---

[1623] *Summary of the conclusions of the ACC at its second regular session of 2000* (ACC/2000/20) par. 16.
[1624] Ibid., par. 28.
[1625] Résolution A.G. 50/227, par. 80-81 et Résolution ECOSOC 1996/36.
[1626] Ibid., ACC/1998/4, para.24.
[1627] Annual overview report of the UN System CEB for 2002, E/2003/55, para. 27
[1628] Annual overview report of the UN System CEB for 2003, E/2003/67, para. 33
[1629] Report of the High-level Committee on Programmes at its intersessional meeting, CEB/2004/5, para. 8
[1630] Report of the High-level Committee on Programmes at its eighth session, CEB/2004/7, Annex I, p. 20
[1631] Report of the High-level Committee on Programmes at its tenth session, CEB/2005/7, para. 18.
[1632]http://www.undg.org/content/working_groups_networks/undg_human_rights_mainstreaming_mechanism/about_the_undg-hrm

helpful, and that they coordinate and rationalize their efforts".[1633] Le GNUD était chargé de mettre au point la politique du système en la matière et se voyait confier le rôle d'assurer l'intégration des droits dans les documents par pays (CCA/UNDAF). Son Plan d'action 2006-2008 reconnaissait que les "norms and values embedded in the Millennium Declaration and international human rights instruments, reaffirmed and elaborated in the Outcome Document, provide the foundation for engagement, in particular, the key human rights principles of non-discrimination, meaningful participation and accountability".[1634]

Le mécanisme d'incorporation des droits du GNUD ("UNDG-HRM") qui a succédé en 2009 au programme "Action 2" est apparu bien rodé [1635]. Ses quatre priorités sont traduites dans son plan de travail 2011-2013[1636], soit :

- "Promoting a coordinated and coherent UN system-wide approach towards the integration of human rights principles and international standards into UN operational activities for development;
- Providing coherent and coordinated support to Resident Coordinators and UNCTs in mainstreaming human rights;
- Developing a coherent UN system-wide approach, to providing support towards strengthening national human rights protection systems at the request of governments; and
- Contributing to the integration of human rights issues in the overall UNDG advocacy on development agenda and global issues."

On notera que la Banque n'est pas au nombre des dix-neuf membres du mécanisme[1637], quoiqu'elle ait participé à des débats qu'il a organisés. [1638]

Tout en constatant en 2012 que des progrès importants ont été accomplis dans la prise en compte des droits dans les activités du système, le CCS juge nécessaire d'examiner plus systématiquement ces questions dans ses travaux pour favoriser la cohérence et la coordination interinstitutions en les inscrivant régulièrement au programme des délibérations de son Comité des programmes. De son côté, le GNUD s'occupe alors, à la demande des États Membres qui sollicitent de l'aide pour s'acquitter de leurs engagements internationaux en matière de droits, de renforcer l'intégration des principes et normes relatifs aux droits dans les activités opérationnelles de développement du système. [1639]

Le CCS adopte en 2016 onze principes communs destinés à guider son appui à la mise en œuvre de l'Agenda 2030, dont le deuxième, sorte de fourre-tout :

> « People-centered, Rights-based and Leaving No One Behind: Protecting human rights and the dignity of each individual, strengthening governance and the rule of law, promoting gender equality and the empowerment of women and girls, addressing inequality, leaving no

[1633] Plan of Action, par. 16, 18

[1634] Action Plan on the Development Outcome of the 2005 World Summit (21 April 2006).

[1635]http://www.undg.org/content/working_groups_networks/undg_human_rights_mainstreaming_mechanism/about_the_undg-hrm

[1636] UNDG Human Rights Mainstreaming Mechanism*, Operational Plan 2011-2013*, November 2011 (http://undg.org/docs/12173/UNDG-HRM%20OperationalPlan%20Nov%202011.pdf).

[1637] *UNDG Human Rights Mainstreaming Mechanism Fact Sheet 2012* (http://www.undg.org/docs/12555/UNDG%20Human%20Rights%20Fact%20Sheet%20-%20French.pdf).

[1638] récemment dans le cadre du "High Level Panel Debate on Mainstreaming Human Rights" qu' a tenu en février 2012 le Conseil des droits de l'homme (http://www.unmultimedia.org/tv/webcast/2012/02/world-bank-panel-on-human-rights-mainstreaming-19th-session-human-rights-council.html).

[1639] *Rapport d'ensemble annuel du CCS pour 2011/12* (E/2012/67) par. 22.

one behind and reaching the furthest behind first will be at the heart of the UN system's efforts to support the implementation of the 2030 Agenda."[1640]

Dans sa déclaration pour le sommet Rio+20, le CCS réaffirme "the importance of respect for all human rights and fundamental freedoms, including the right to development", et presse les dirigeants de ratifier l'ensemble des traités et conventions qui promeuvent l'intégration des trois piliers du développement durable, y compris ceux relatifs aux droits et libertés fondamentales.[1641] Le document final de la Conférence insistera en effet sur l'importance des droits [1642], et les progrès du système à cet égard seront traduits en 2013 par le lancement du plan d'action « Les droits avant tout » du Secrétaire général. De son côté, le Comité des programmes et le GNUD continuent de s'attacher à favoriser la cohérence des politiques dans ce domaine, soulignant leur détermination à faire respecter les principes des Nations Unies en la matière. Sur le terrain, la transversalisation des droits a progressé avec la mise en œuvre de stratégies visant au « renforcement des corrélations normatives et opérationnelles entre les entités du système ». En s'inspirant de l'expérience des équipes de pays des Nations Unies, le GNUD a publié un recueil de pratiques optimales aidant à consolider la transversalisation des droits au niveau national et à faire la démonstration de sa pertinence au bénéfice du développement durable. [1643] L'initiative devait susciter interrogations et appréhensions au sein du CPC, dont certains membres exprimèrent en 2014 leur forte opposition « to any attempt to impose conditions on operational activities for development »[1644] - par contre, les délégations favorables au développement des activités du CCS en la matière ne manquèrent pas de relever « the need for policy coherence in that area », sachant d'ailleurs que le sujet était d'ordre universel et ne concernait pas seulement les pays en développement.

Encore en 2016, le CCS a approuvé une déclaration sur la lutte contre les inégalités et la discrimination, ainsi qu'un cadre d'action correspondant, l'un et l'autre mis au point conjointement avec le Haut-Commissariat des droits de l'homme et ONU-Femmes dans la perspective de la mise en œuvre du Programme 2030, et appelant les entités du système à mettre les droits au centre de leurs propres stratégies et plans d'action.[1645] L'agenda normatif se voyait ainsi conféré une nouvelle importance, le CCS ayant notamment réaffirmé dans ce dernier contexte « the UN system's commitment under the UN Charter to promote and encourage respect for human rights, including the principle of equality and non-discrimination for all people". Le PNUD et la Banque renchérissaient, posant que,

---

[1640] *CEB common principles to guide the UN system's support to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development,* 27 April 2016.

[1641] *CEB Joint Statement to Rio +20, April 17, 2012*, par. 27 (http://www.unsceb.org/ceb/press/CEBRioStatementFINAL.pdf).

[1642] « L'avenir que nous voulons » (résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe).

[1643] *Mainstreaming Human Rights in Development: Stories from the Field* (« Intégration des droits de l'homme dans les programmes de développement : histoires vécues sur le terrain »). *Rapport d'ensemble annuel du CCS pour 2013* (E/2014/69) par. 25-28.

[1644] *Report of the Committee for Programme and Coordination,* Fifty-fourth session (2-27 June 2014) (A/69/16) par. 513-4.

[1645] *UN System Chief Executives Board Statement of Commitment: Putting the imperative to combat inequalities and discrimination at the forefront of UN efforts to support implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 27 April 2016 (www.unsceb.org/content/ceb-statement-commitment-putting-imperative-combat-inequalities-and-discrimination-forefront). CEB, Report of the High-level Committee on Programmes at its thirty-second session (September 2016) *Equality and non-discrimination at the heart of sustainable development: a Shared United Nations Framework for Action* (CEB/2016/6/Add.1) (www.unsceb.org/content/equality-and-non-discrimination-heart-sustainable-development- shared-un-framework-action). *Annual overview report of the CEB for 2016* (E/2017/55) (non traduit).

> "moving towards the 2030 Agenda, the UN system will need to apply a rights-based perspective on tackling inequalities and discrimination, and sustain a focus on leaving no one behind and eliminating extreme poverty."[1646]

Toujours en 2016, le 30ème anniversaire de la Déclaration sur le droit au développement offre au système l'occasion d'affirmer que,

> "As the Member States committed themselves to implement the Agenda in a manner consistent with international law, the United Nations development system is therefore committed to ensuring that our policies and programmes relating to the implementation of the 2030 Agenda are anchored in and aligned with all human rights, including the right to development. "[1647]

Enfin, l'application du principe de « ne laisser personne de côté » a engendré, outre des guides de pratique[1648], le déploiement de conseillers pour les droits de l'homme dans des bureaux de coordonnateurs résidents, à la demande des équipes de pays et des pouvoirs publics, avec l'aide du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.[1649]

***

Il paraissait déjà amplement justifié à la fin du siècle dernier d'estimer fondé en droit de juger que, le développement constituant l'objet principal du système, ses instances de coordination dérogent à leur mandat si et quand elles échouent à intégrer la perspective des droits de l'homme. Mais c'est dans les dernières années seulement que le droit émergent du développement a commencé d'être explicitement doté de la qualité transversale implicite dans cette reconnaissance. Peut-être la tendance à la juridification croissante des relations internationales a-t-elle favorisé une nouvelle sensibilité à l'égard de la chose normative, dans la mesure où elle s'est accompagnée d'un consensus également neuf quant au rôle joué par les réformes juridiques dans le développement.[1650] Bien sûr, pour que le droit international "become an integral part of the language of globalization", comme le CAC l'avait réclamé, il est certes essentiel que le système remplisse son mandat "to set norms and establish principles", mais également qu'il fasse preuve de l'énergie indispensable pour en assurer l'application cohérente.[1651] A tout le moins, les positionnements du système à l'issue des dernières grandes conférences suggèrent qu'une conscience plus claire s'est maintenant faite

[1646] UNDP/World Bank Group (2016) "Transitioning from the MDGs to the SDGs" (www.unsceb.org/content/transitioning-mdgs-sdgs).

[1647] *Joint Statement by the United Nations Development Group Human Rights Working Group on the occasion of the 30th anniversary of the United Nations Declaration on the Right to Development*, 22 September 2016 (https://undg.org/wp-content/uploads/2016/09/UNDG-HRWG-statement-on-RTD-to-GA-HLS-2016_FINAL.pdf).

[1648] https://undg.org/document/mainstreaming-the-2030-agenda-for-sustainable-development-reference-guide-for-un-country-teams.

[1649] Mise en œuvre de la résolution 71/243 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (2019) - Rapport du Secrétaire général (A/74/73–E/2019/14) par. 62. Development Coordination Office - Report of the Chair of the United Nations Sustainable Development Group (E/2019/62).

[1650] Goldstein et al. (2000) "Legalization and World Politics", *International Organization*, Vol. 54, p. 385sq.

[1651] ACC/2000/4, par. 21.

que les OI “operate, and must be seen as operating, on one and the same interconnected, though widely diverse and multi-layered, scene of international law”.[1652]

Mais on peut affirmer avec certitude que, nonobstant la doctrine délibérément hésitante des instances financières, la thématique des droits a beaucoup fait pour imposer un sens pratique de l’intégration en concrétisant et légitimant une vision transversale et en permettant d’installer des dispositifs favorables à la poursuite de l’agenda de la cohérence. C’est à la dichotomie du système qu’il faut attribuer les limitations persistantes de ses effets, qu’illustrent la sphère des droits de l’homme au travail.

Chapitre 2 - Un enjeu de la fragmentation : le droit international du travail

Nul doute que, dans l’environnement juridique post-communiste, le droit du travail ait été soumis à rude épreuve. On a observé justement de quel handicap souffre la poursuite de l'objectif social dans un contexte politique acquis au tout-marché :

> « Law has to create incentives for market actors. The skilled lawyer and policymaker is not appreciated if his suggestions require a proactive and expensive activist posture of governments […] The legal scholar can count only on the natural existence of markets: his role is to produce a correct set of market incentives”.[1653]

Dominée par une confrontation sur l'ajustement dans les pays en développement, typique des deux dernières décennies du siècle passé, la problématique des rapports entre pôles social et financier s'est progressivement inscrite dans un contexte juridique, reconnu de plus en plus pertinent et à ce titre fortement débattu dans le contexte de l'après-communisme.

Deux de ses aspects seront relevés ici, distincts autant que corollaires. D'une part, celui de la divergence d'approche concernant le droit social international entre les IFI d'un côté, et l'OIT et les organes onusiens des droits de l'homme, de l'autre. D'autre part, la question de la "clause sociale", qu'on peut dire aussi celle de l'avenir du "dumping social" à l'échelle planétaire.

Section 1 - Les IFI et les droits de l'homme au travail

On sait que les droits humains, quelle qu’en soit la nature, ont peine à conquérir leur place dans l’exécution de leur mandat par les IFI. Point d’étonnement donc si l’on constate que les droits de l’homme au travail ne sont pas logés à meilleure enseigne. Mais, avant d’en vérifier le statut, il vaut la peine de faire le point sur la distinction parfois opérée entre droits des travailleurs et droits de l’homme. On a fait observer que cette dernière était toute « obsolète et artificielle” et que « les droits du travail sont les droits de l’homme des

[1652] Pauwelyn, p. 335.
[1653] Mattei, p. 26.

travailleurs ». Et, en conséquence, on a pu affirmer « l'urgente nécessité que les organisations des droits de l'homme placent les droits des travailleurs au cœur de leurs mandats, surtout en ces temps d'affaiblissement des droits en question. »[1654] De fait, le slogan « workers' rights are human rights », s'il a mis du temps à s'imposer, n'est plus mis en cause aujourd'hui.[1655] Pourtant, l'agenda du travail décent, et plus précisément les normes internationales du travail ne peuvent guère qu'apparaître comme un défi à l'idéologie de la mondialisation. [1656] Cette dernière étant largement portée par les IFI et l'OMC, on ne s'attendra pas à ce que cette trinité en favorise l'application. Aussi bien, le processus de reconnaissance par les IFI de la validité du droit social multilatéral n'a jamais cessé d'être ardu, tandis que le sujet était déclaré hors-limites par l'OMC.

Un acteur privilégié du monde syndical concluait en 2008 que des "progrès indéniables" avaient été faits depuis l'adoption, dix ans plus tôt, de la Déclaration de 1998 dans l'incorporation des normes fondamentales du travail dans les opérations d'organismes multilatéraux. Il y voyait pour une large part le résultat des pressions des syndicats nationaux travaillant en étroite coordination avec leurs homologues internationaux. Certes, beaucoup restait à accomplir mais, dans son opinion, « the day (had) passed when multilateral institutions could ignore the workers' rights violations taking place in their own operations by claiming that they were someone else's responsibility."[1657] Cependant, à propos de l'une de ces institutions, la Banque, le même relevait près d'une décennie plus tard une trop fréquente inadéquation entre les avancées rhétoriques et les actions pratiques.[1658]

Pour sa part, depuis le début des années quatre-vingt, l'OIT s'est engagée dans ce que le langage diplomatique aime à nommer "conversation" ou "dialogue" avec le Fonds et la Banque, mais qui a toutes les allures d'une relation où la collaboration a dû s'accommoder d'une permanente confrontation quant à la valeur, la légitimité et les implications opérationnelles des normes internationales du travail dans le double contexte national et international.

Les formes du dialogue entre l'OIT et les IFI sont variées, qui visent pour la première à effectuer une pédagogie d'explication de sa doctrine et à développer une collaboration bien comprise dans une série de domaines d'intérêt partagé : politique économique, politiques de l'emploi, formation professionnelle, sécurité sociale, législation du travail, discrimination fondée sur le genre, etc. Au niveau central des institutions, tables rondes et symposiums, échanges dans le cadre des conseils de Genève et New York et des comités de Washington et rencontres entre hauts responsables ou entre spécialistes sont autant de vecteurs du dialogue poursuivi et se multiplieront à partir de 1995. Des exercices similaires, tant d'assistance technique que d'échanges sur le contenu des politiques, se déroulent sur le terrain sur tous les

---

[1654] *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association* (2016) (A/71/385) par. 2, 17, 100.

[1655] Mantouvalou, V. (2014) "Workers' rights really are human rights" (https://www.openglobalrights.org/workers-rights-really-are-human-rights). Alston, P., "Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of the Art", in Alston, P. (2005) *Labour Rights as Human Rights*, O.U.P.

[1656] Lambert, R. and Caspersz, D. (1995) "International labour standards: challenging globalization ideology?", *The Pacific Review*, Vol. 8, N° 4.

[1657] Bakvis, P. and McCoy, M. (2008) *Core Labour Standards And International Organizations: What Inroads Has Labour Made?*, FES Briefing Paper No. 6 (http://isslerhall.org/drupal/sites/default/files/C5_Bakvis_McCoy_Core%20Labour%20Standards%20_fes-2008.pdf).

[1658] Bakvis, P. (2017) "Orthodoxy, evidence and action: Labour rights at the World Bank", *International Union Rights*, Vol. 24, No.1 (http://www.ictur.org/pdf/IUR_Bakvis_Orthodoxy.pdf).

continents, dans le contexte de l'exécution de projets de la Banque ou à travers des activités conjointes de recherche.[1659]

Tout au long, l'objectif de l'OIT en matière normative est simple : institutionnaliser sa collaboration avec les IFI en obtenant d'elles qu'elles fassent leurs ses valeurs et principes. C'est là une application de la méthode du "*mainstreaming*", synonyme ici d'une intégration aussi systématique que possible des principes figurant dans la Déclaration de 1998 et les conventions fondamentales. Un grand pas serait alors franchi en faveur de la régulation sociale de la mondialisation et de la mise en oeuvre des règles de Philadelphie. Typiquement, la diffusion au sein du système du mantra du travail décent sert ce propos - avec notamment l'adoption en 2008 au niveau inter-agences d'une « boîte à outils », le « *Decent Work Toolkit* », jugée devoir aider à la mise en œuvre des normes fondamentales par toutes les composantes du système. Sans nul doute, cet effort de pénétration des agendas multilatéraux et des programmes institutionnels paiera et mérite d'être salué, même si la réalité de certains de ses résultats a été mise en doute.[1660] Mais l'expérience des derniers trente ans démontre l'immense difficulté, et sans doute l'improbabilité, d'obtenir une mutation de la collaboration en une harmonisation des approches politiques des organisations intéressées.

C'est sous la rubrique de l'ajustement, sa conception, sa mise en pratique et son impact, que se sont développés les rapports entre l'OIT et les IFI. Les occasions sont alors innombrables pour le BIT et ses constituants employeurs et syndicats, au double niveau national et international, de débattre, critiquer et proposer – avec un succès généralement limité. Mais la raison politique peut jouer, comme dans le cas de l'initiative émanée en 1994 des membres démocrates du Congrès des Etats-Unis, qui instruisit les Directeurs exécutifs américains de la Banque de prier cette dernière d'adopter des "policies to encourage borrowing countries to guarantee internationally recognized worker rights", ainsi que "to include the status of such rights as an integral part of the institution's policy dialogue with each borrowing country" et, enfin, "to establish formal procedures to screen projects and programs funded by the institution for any negative impact in a borrowing country" sur ces droits. Recours aux conventions de l'OIT serait fait à cet égard par les Directeurs dans les domaines couverts par ces droits [1661], soit la liberté syndicale, le droit d'organisation et de négociation collective, la prohibition du travail forcé, l'âge minimum et des conditions de travail acceptables en matière de salaires minima, de durée du travail et de santé et sécurité.[1662] Les textes de l'OIT fournissaient donc le modèle retenu par le plus puissant "actionnaire" des IFI. De façon significative, le promoteur de cette action jugeait ces conditions aussi légitimes que la conditionnalité macroéconomique habituellement imposée aux pays emprunteurs.[1663] La Chine, principale bénéficiaire des prêts de la Banque, fit bien sûr aussitôt connaître son opposition à cette initiative.

Pour sa part, le BIT fournit au Département du Trésor les informations nécessaires à la bonne mise en oeuvre de "l'amendement Sanders-Frank" par ses représentants aux IFI, et le Trésor américain cherchera à convaincre les IFI de mettre au point des directives opérationnelles au

[1659] L'énumération de ces nombreuses activités figure dans les rapports réguliers du Bureau aux commissions compétentes du Conseil d'administration du BIT.
[1660] Di Ruggiero *et al.* (2014).
[1661] "The Frank Amendment", Bill HR 4426, Sec. 1621, "Encouragement of fair labour practices".
[1662] C'est ainsi que le *Trade Act of 1974*, Sec. 502(a)(4), énumère les "internationally recognized worker rights". On sait par ailleurs que le Département d'Etat inclut depuis 1984 dans ses rapports annuels au Congrès sur les pratiques en matière de droits de l'homme ("Country Reports on Human Rights Practices") une section consacrée à l'observation des droits énumérés dans le *Trade Act*.
[1663] "Workers' rights set to become condition for lending", *Financial Times*, 16 August 1994.

sujet de ses prêts dans le secteur du travail, y compris en ce qui concerne les droits des travailleurs. De fait, il souhaitait encourager fortement l'OIT et les IFI à formaliser les liens de coopération nécessaires à une utilisation rationnelle, exempte de doublons, des expertises. Les multiples instruments négociés par les institutions financières avec les emprunteurs devront offrir autant d'occasions d'influencer la politique des IFI. Ainsi l'année 1995 marquait-elle une étape dans la poursuite par l'OIT de son effort pour faire reconnaître la validité de ses principes et normes dans les rapports des IFI avec les pays emprunteurs - effort qui ne viendra pourtant pas à bout des résistances à ce que les mandants du Fonds et de la Banque continueront de percevoir comme l'imposition de conditionnalités additionnelles.

Nombre d'occasions se présenteront pour comparer les positions entre la Banque et le BIT, ainsi en 1995 à travers un séminaire conjoint des deux institutions pour l'Afrique francophone et la participation du BIT aux consultations sur le projet de Rapport sur le développement dans le monde 1995 sur « le monde du travail dans une économie sans frontières », qui traitait notamment des normes du travail et du rôle des syndicats. Bientôt, après une période de réticence de la part de la Banque à ouvrir une discussion de fonds, la fin des années quatre-vingt-dix voit un échange continu de communications entre la Banque[1664] et le BIT à des fins d'explication quant aux violations alléguées des normes de l'OIT et en vue de permettre à la Banque de mettre au point une position sur les normes fondamentales et leur éventuelle incorporation dans ses opérations. Un atelier technique ² conjoint est convoqué à cet effet en mai 1998 - suivi d'un séminaire similaire avec le personnel du Fonds - pour renseigner les fonctionnaires de la Banque quant à la nature et au contenu de ces normes, au contrôle de leur application et au rôle du BIT. La lettre de convocation adressée aux fonctionnaires de la Banque résume sa position :

> "Given the Bank's mandate to further economic development and to fight poverty, the Bank welcomes all measures that support this goal including the adoption and improvement of labour standards (...) In its policy dialogue with countries, the Bank takes account of the individual country's possibilities and laws. As regards the implementation and enforcement of standards, the Bank holds that this is an ILO domain, and international organizations have to supplement each other and develop partnerships - not try to do what others can do better".

La même année, un influente ONG formule une série de suggestions visant à développer une conscience sociale à la Banque, en favorisant la participation syndicale à ses décisions, et en inaugurant des programmes à l'endroit des migrants, du travail des enfants et de l'impact des privatisations.[1665]

Les obstacles politiques aux réformes sont variés, les syndicats comptant parmi les facteurs d'opposition: comme d'autres « insiders », telles les grandes firmes, les

> « (labour) interests are also receiving some rents from the existing arrangements, for example when managers invest in large plants that are irrelevant and employ large numbers of people. The losers in the existing arrangements are the new entrepreneurs who cannot raise external funds to finance new investment, and the parts of the labour force that do not have access to the privileged jobs. Objections from labour groups make it more difficult to get reforms through Congress. Successful reforms have only occurred when the special interests could be destroyed or appeased".[1666]

[1664] La responsabilité des contacts avec le BIT étant dévolue au sein de la Banque au "Social Protection Team/ Human Development Network". Une liste des réunions figure dans les documents du Conseil d'administration du BIT consacrés aux relations avec les institutions de Bretton Woods. Ainsi pour 1998 : GB.273/ESP/6(Add.1).
[1665] Lawyers Committee for Human Rights (1998) *The World Bank's Role in Promoting Labor Standards.*

En 2001, la CMT, récapitulant ses efforts pour influencer les IFI, constatait qu'il restait « beaucoup à faire ».[1667] Elle mettait en cause l'orientation générale de leurs politiques, les filets de sécurité ne diminuant pas la nocivité foncière de l'ajustement structurel, et s'interrogeait sur le véritable objet du Fonds – protéger les intérêts financiers privés ou l'intérêt global. Elle relevait le fossé entre les déclarations et les pratiques des IFI, tout en attirant l'attention sur leurs dissensions internes, entre factions « progressistes » et décideurs trop dociles aux vues des marchés et du Trésor américain. La même année, la CISL[1668] dénonçait les politiques de privatisations et de libéralisation, créatrices de chômage et d'inégalités croissantes dans tous les pays, et manifestait également sa déception devant la contradiction entre les belles paroles « sociales » des IFI et leurs prescriptions inchangées, au seul profit d'une mondialisation conduite pour le bénéfice des grandes entreprises, et notamment des multinationales étrangères. Elle réclamait aussi une attitude moins idéologique dans leur traitement des services publics et une véritable attention aux préconisations syndicales quant aux effets des privatisations sur l'emploi. Le dogmatisme du Fonds en matière de salaires et de protection des travailleurs, la vision des deux IFI en matière de réforme de la réglementation du travail, peu compatible avec le respect affiché envers les normes fondamentales, leur approche en fait de protection sociale sont autant de griefs portés alors par le mouvement syndical international. La flexibilisation du travail fait bien partie de la doctrine générale de libéralisation inscrite dans le Consensus de Washington : la protection du travailleur et l'augmentation des salaires n'en sont pas les objets.

Quelques années plus tard, la CSI concentrait ses critiques sur l'insistance des IFI à démanteler les instruments de protection des travailleurs à travers leur doxa dérégulatrice[1669]. En 2009, la centrale américaine AFL-CIO apportait son concours à ces critiques.[1670] La CIS/ITUC, à travers son bureau de Washington, a fourni au fil des années une expertise de premier ordre et un plaidoyer constant auprès des IFI.

Des rencontres bienniales régulières entre les IFI et des leaders syndicaux du monde entier ont lieu depuis 2002, complétées par des réunions d'ordre technique sur des sujets particuliers. Les rapports se sont en fait intensifiés en 2008, sans que les différences s'estompent notablement.[1671]

Forte de ses analyses de la crise économique et sociale et de la condition des travailleurs dans six pays (Bulgarie, Grèce, Indonésie, Népal, République dominicaine et Zambie), la CSI réclame en 2012 que

> « les organisations financières internationales et régionales qui exercent une influence cessent immédiatement d'attaquer les droits des travailleurs et reconnaissent que leur campagne de

[1666] Lopez-de-Silanes, F. (2002) *The Politics of Legal Reform*, UNCTAD, G-24 Discussion Paper No. 17, pp. 7-8.
[1667] Janssen, R., « The BWIs: a background document for the WCL », Brussels, Feb. 21, 2001.
[1668] *Le rôle des IFI dans une économie mondialisée*, Déclaration CISL, TUAC et SPI aux rencontres annuelles 2001 du FMI et de la Banque (Washington, septembre 2001).
[1669] *The Role of the IFIs in Supporting Decent Work and Countering the Risks of Financial Globalisation*, Statement by Global Unions to the 2007 Annual Meetings of the IMF and World Bank (Washington, October 2007).
[1670] AFL/CIO Solidarity Center (2008) *Justice for All – A Guide to Workers' Rights in the Global Economy*, p. 236.
[1671] Burke, M., « IMF and Labor Unions Step Up Dialogue », *IMF Survey online*, March 5, 2008.

> promotion des marchés de l'emploi déréglementés provoquent des profonds dégâts économiques, sociaux et politiques ».[1672]

Le respect de conventions fondamentales qui appartiennent au noyau dur du droit international s'avère mis en péril par des réformes que les syndicats jugent inspirées, non par une critique scientifique, mais par l'aveugle application d'une idéologie controuvée.[1673] Confrontés à l'action du Fonds et de la Troïka, les syndicats se livrent à une défense et illustration sophistiquées des bienfaits de la négociation collective, la même que pratique le BIT à longueur d'année, et soulignent le risque majeur de voir ces réformes

> "make collective bargaining systems and the broader industrial relations environment in Europe resemble that of the United States."[1674]

Le rapport des syndicats internationaux à la réunion de printemps 2013 des IFI s'en est pris sans ambages aux prescriptions du Fonds et à leur effet néfaste à travers l'Europe, insistant sur la violation du droit de négociation collective garanti par l'OIT qu'elles représentent, violation constatée déjà dans le cas de la Grèce par le Comité de la liberté syndicale.

Décrit tel une "anti-labor organization", le Fonds est attaqué pour être "the main enforcer of (the rules that create new rights and privileges for international investors, with nothing to protect labor, the environment, or communities) and the most powerful force behind corporate globalization".[1675] En fait, l'équivoque semble régner entre les résultats de ses recherches – qui détectent un rôle positif du syndicalisme dans la réduction des inégalités[1676] – et son action dans des pays tels que la Grèce, le Portugal et la Roumanie où il fait adopter des mesures directement contraires à la promotion de la négociation collective et du rôle syndical.[1677] Trop de documents du Fonds, qu'ils lui soient ou non officiellement attribuables, confortent régulièrement la notion, pourtant controversée voire discréditée nonobstant l'idéologie de *Doing Business*, que la solution du chômage passe par la suppression des mesures de protection des travailleurs et le contrôle par l'employeur des niveaux de salaire. Le ridicule ne passe pas inaperçu qui consiste à prétendre que des réformes du marché du travail fondées sur ces principes puissent contribuer à l'amélioration de la qualité des emplois.[1678] La CSI n'a pas manqué de relever comment,

> " despite proclaiming to have no significant expertise in labour markets, the IMF nevertheless has a toolkit of conditionality, recommendations and rationale that all attack collective bargaining, trade unions and social dialogue."[1679]

[1672] CSI, *Rapport « Nouveaux fronts » 2012,* p.4 (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_frontlines_report_2012_fr_final.pdf)
[1673] ITUC (2013) p. 47.
[1674] ITUC (2013) p. 46.
[1675] Weisbrot, M. (1999) *The IMF: Labor's Most Powerful Adversary*, Washington: Center for Economic and Political Research. En Amérique latine, "IMF stands for "I am fired"".
[1676] Jaumotte, F. and Osorio Buitron, C. (2015) **"**Power from the People", *Finance & Development*, Vol. 52, No. 1 (envisage la "reaffirmation of labor standards that allow willing workers to bargain collectively").
[1677] Vollmann, C.," The IMF's chameleon-policies on unions are changing colours", 6 July 2015 (https://www.brettonwoodsproject.org/2015/07/the-imfs-chameleon-policies-on-unions-are-changing-colours).
[1678] Cradden, C. (2012) *Job creation or decent work: the IMF and a false choice*, Public World. (imfworkingpapersapril2012 conor cradden.pdf).
[1679] ITUC (2013) p. 3.

En 2016, un Expert indépendant examine les incidences sur les droits de l'homme des réformes du droit du travail dictées par les politiques d'austérité. Il conclut à l'importance d'intégrer les droits du travail dans les politiques des institutions financières internationales, régionales et nationales, ainsi que de veiller à la cohérence des politiques en matière de normes du travail au sein des organisations internationales. Deux recommandations sont notamment faites sur le premier point : d'une part, que les IFI prennent dans leurs documents directeurs, « l'engagement exprès de respecter les droits de l'homme, y compris les droits du travail, dans les politiques de prêts qu'elles appliquent et d'exercer la diligence voulue en matière de droits de l'homme lorsqu'elles prennent les décisions en ce qui concerne les prêts » ; et, d'autre part, que les accords de prêts reconnaissent les droits du travail et les droits syndicaux, y compris la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ainsi que le droit de grève, et qu'ils exigent que les syndicats et les organisations d'employeurs soient consultés sur les questions qui les concernent.[1680]

Devant l'évident et « important manque de coordination entre les principales institutions de prêts telles que le FMI et les organisations internationales compétentes en ce qui concerne les conditionnalités liées au travail », l'expert recommande que les États et les IFI qui envisagent de réformer le droit du travail consultent « systématiquement et en temps voulu » les organisations internationales spécialisées, notamment l'OIT. C'est que, d'un côté, le Fonds a lui-même reconnu que les institutions axées sur les réformes structurelles telles que l'OIT « sont peut-être mieux placées pour fournir des conseils »[1681] et, de l'autre, « que le manque de coordination fait courir le risque que les effets négatifs des politiques proposées ne soient pas correctement identifiés et traités ». [1682]

Le même expert relèvera en 2019 le fait que les études d'impact sur les droits de l'homme ne soient ni régulièrement conduites ni demandées par les IFI « est incompatible avec leur pratique, même très imparfaite, d'entreprendre des études d'impact social et environnemental s'agissant du financement de projets », et réitérera la demande que les IFI incluent dans leurs documents stratégiques un engagement explicite à respecter tous les droits de la personne, y compris les droits du travail, dans leurs politiques de prêt, de surveillance et d'assistance technique.[1683]

La promotion par le BIT de la doctrine du dialogue social aurait affecté les IFI. Citant des études nationales et régionales, un auteur affirme hardiment que, OIT mise à part, d'autres « global and financial institutions (…) have integrated social dialogue forms and institutions as part of their policy framework and discourse as a conditionality to access benefits ». [1684]

[1680] *Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels* (2016) (A/HRC/34/57) par. 64-65. Aussi: https://www.brettonwoodsproject.org/2017/04/imf-world-bank-labour-policies-criticised-un-expert/.

[1681] L'expert de citer: FMI, « Jobs and growth: analytical and operational considerations for the Fund » (Washington, 2013), p. 46 (https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/031413.pdf).

[1682] *Ibid.*, par. 67.

[1683] *Rapport de l'Expert indépendant sur les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de la personne, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels - Responsabilité de complicité des institutions financières internationales en ce qui concerne les violations des droits de la personne résultant de réformes économiques rétrogrades* (2019) (A/74/178) par. 82, 87.

[1684] Ainsi de l'Argentine et du Brésil (Friedman and Hochstetle (2002)) et du Ghana (Oelbaum (2002)): Nelson, C. (2019) *Social Partnership and Governance Under Crises*, IGI Global Press, p. 42.

Le reproche essentiellement fait aux IFI est qu'elles font supporter de façon disproportionnée aux travailleurs le poids de l'ajustement et que leur modèle de réforme radicale du marché du travail ignore ou néglige ses effets sur l'emploi et plus généralement ses conséquences sociales. L'application du Consensus de Washington a débouché sur une stratégie généralisée de délégitimation des modes de gouvernance néo-corporatistes, soit le tripartisme et les formes institutionnalisées de dialogue social, ainsi que de la régulation légiférée.[1685] La pression en faveur de réformes dites structurelles inclut dans cette optique celle du marché du travail jugé uniformément affligé de rigidités d'ordre juridique. Le débat sur la flexibilité a traduit la méconnaissance des raisons d'être des protections du droit du travail (« policy objectives of labour regulations »).[1686] L'opposition des approches a ainsi pu susciter le constat suivant lequel "the current process of de-regulation and "flexibilization" of labour markets (…) has now become the primary terrain of political and industrial struggle".[1687] De manière générale pourtant, on a eu raison d'observer que les « existing norms, institutions, and practice in almost all industrialized states stand as powerful counterfactuals to the path charted by the IFIs, despite the efforts by the IFIs to depict many of these alternatives as unwise or simply unavailable in the current context".[1688] Il reste qu'aujourd'hui-même, la Banque continue de recommander la poursuite de "politiques structurelles" par les économies avancées, convaincue que les

> "Governments can promote stronger long-term activity, and restore policy space, by pursuing growth-enhancing structural reforms that improve the business climate, build physical and human capital, promote labor market flexibility, encourage labor force participation, and foster the adoption of new technologies." [1689]

Il semble que les termes du débat sur le type de flexibilité approprié n'aient au fond guère évolué depuis les débuts de l'ajustement structurel au départ des années quatre-vingt-dix, où déjà on s'interrogeait sur la rigidité de l'attitude de la Banque.[1690]

En 2000, à l'occasion d'auditions du Congrès au sujet du rapport de la Commission Meltzer sur l'avenir du FMI et de la Banque, l'un des membres de cette dernière relatait, à propos des cas où un pays dénie aux travailleurs le droit de liberté syndicale et de négociation collective, comment la Banque avait déclaré : « well, we cannot support freedom of association and collective bargaining because the economic studies are inconclusive » :

> « I asked the World Bank for a statement on their policy. They said they were studying the matter, and then their studies concluded that they cannot support it. In the year 2000, the

[1685] *Economic Security for a Better World*, p. 37.
[1686] Voir: Lee, S. and McCann, D. « Measuring Labour Market Institutions: Conceptual and Methodological Questions on « Working Hours Rigidity » », in Berg and Kucera, pp. 38, 44.
[1687] Rhodes, M. "Whither Regulation? "Disorganized Capitalism" and the West European Labour Market", in Hancher, L. and Moran, M. (1989) *Capitalism, Culture, and Economic Regulation*, Oxford: Clarendon, p. 228.
[1688] Rittich (2006) p. 217.
[1689] World Bank (2019) Global Economic Prospects, June 2019: Heightened Tensions, Subdued Investment, p. 37. Pour leur part, les pays émergents et en développement devraient quant à eux recourir à des filets de sécurité efficace et aux politiques actives du marché du travail pour gérer ce que le langage de la Banque aime à nommer « les risques » économiques, sociaux et environnementaux (ibid., p. 41, concernant les "Emerging Markets and Developing Economies" (EMDEs).
[1690] Van der Hoeven, R., « International Integration: The role of IMF - and World Bank – inspired structural adjustment policies", in Bosch, G. (1994) *International Integration and the Regulation of Working Conditions*, SAMF Arbeitspapier No. 5, pp. 24-25.

> World Bank cannot bring itself to say freedom of association and collective bargaining are legitimate rights of workers."[1691]

Le cadrage de ce débat n'est donc pas aisé, du fait même des termes idéologiques qui tendent à le prédéterminer. On a tenté de le circonscrire en recherchant à articuler aussi clairement que possible les motifs au principe de l'existence du droit du travail, c'est-à-dire en examinant la nature du "policy-making in labour law".[1692] Le thème des "réformes structurelles" et de la supposée rigidité des règles du droit du travail offre une illustration de l'opposition des approches.

L'offensive certes est ancienne, mais l'une de ses récentes manifestations est digne de mention, compte-tenu de son origine, soit un pays qui, avec le Brésil et l'Inde, s'est montré le plus hostile à l'inclusion de références aux droits des travailleurs dans le libellé des Normes environnementales et sociales de la Banque[1693] :

> "…last night, the chairman of the supervisory board of China Investment Corporation, the country's sovereign wealth fund, put further distance between China and the eurozone bail-out, saying that Europe's bloated welfare state meant that people did not work hard enough :"I think if you look at the troubles which happened in European countries, this is purely because of the accumulated troubles of their worn out welfare societies," Jin Liqun said in an interview..."I think the labour laws are outdated – the labour laws induce sloth, indolence rather than hard working. The incentive system is totally out of whack." »[1694]

Les citations en pareil sens abondent, ainsi de la chancelière Merkel en janvier 2012 relevant, parmi "les possibilités de favoriser la croissance (...) qui ne coûtent presque rien", le droit du travail qui "doit s'assouplir, en particulier là où les barrières sont trop hautes pour les jeunes".[1695] Et l'on sait que l'une des prescriptions de la "troïka" pour la Grèce n'a été autre que des réformes de fond de son système de relations professionnelles.

Que le Fonds n'ait pas réussi à vraiment altérer ses conceptions reste avéré en 2012. Un tout récent document sur les moyens de relancer la croissance dans l'eurozone reprend en effet l'antienne de la dérégulation nécessaire du marché du travail, agenda qui trouve en même temps à s'appliquer dans les pays membres de l'UE affligés d'un déficit public.[1696] Immédiatement critiqué par le mouvement syndical[1697], ce rapport recommande une série de mesures spécifiques dont plus de la moitié concernent des réformes du marché du travail et des pensions, y compris l'élimination de l'indexation des salaires le démantèlement de la négociation collective sectorielle, la réduction des prestations de chômage, l'assouplissement des procédures de licenciement et la réduction des indemnités de licenciement. Le document du Fonds tient que "recent empirical work by IMF staff shows that a high degree of liberalization in product, labor, and credit markets boosts a country's efficiency". Le monde syndical n'a pas manqué de relever le raisonnement tautologique qui consiste à légitimer

---

[1691] Statement of Dr. Jerome Levinson, *op. cit*., p. 36.

[1692] Ainsi: Davidov, G. (2012) "Articulating Labour Law's Goals: Why and How"? *European Labour Law Journal*, Vol. 3, No. 2.

[1693] Dann, P. and Riegner, M. (2018) "The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the Evolution of Global Order", July 2018 Law and Development Conference, Berlin (http://www.lawanddevelopment.net/img/2018papers/dann.pdf).

[1694] Kamal Ahmed "Goldman: euro could split apart", *Telegraph*, 5 Nov 2011.

[1695] Interview, Supplément Europe, *Le Monde*, 26 janvier 2012, XII.

[1696] Barkbu, B. et al. (2012) *Fostering growth in Europe Now*, IMF Staff Discussion Note, June 18.

[1697] Bakvis, P. (2012) "IMF oversells labour market reform, again", 28th June, (http://touchstoneblog.org.uk/2012/06/imf-oversells-labour-market-reform-again).

l'option dérégulatrice du Fonds par le recours aux prescriptions-mêmes de ce dernier - selon une démarche critiquée par le BIE lui-même. [1698]

La quête d'une régulation sociale de la mondialisation s'est faite toujours plus lancinante avec le constat multiplié de régression sociale dans les pays socialement avancés et de blocage du développement des politiques sociales dans les pays pauvres ou émergents.[1699] La montée des inégalités et du chômage, l'effritement de l'Etat-providence là où il existait, l'inexistence de fait ou la dilution des protections du droit du travail soulignent l'urgence de figurer des solutions à la question sociale sous sa forme mondialisée. Le sujet, qui a fait l'objet d'une série d'ouvrages spécifiques dès la dernière décennie du siècle passé[1700], a par exemple été formalisé en ces termes dans le contexte universitaire :

> "Sous quelles formes, à quels niveaux, avec quels acteurs et à quelle échéance envisager un droit social de la mondialisation, sachant que d'une part la règlementation sous sa forme classique se heurte à des difficultés pour capturer de manière adéquate le processus et les effets de la globalisation de l'économie et que d'autre part les opérateurs économiques seuls ne peuvent pas légitimement fixer des règles universelles et équitables ?"[1701]

Pour conclure, un avertissement lancé à la veille du millénaire n'a pas cessé de sonner juste :

> "Il paraît indispensable que le droit de la mondialisation prenne ou reprenne en compte des valeurs éthiques fondamentales, faute de quoi son application aboutira à des résultats contraires à la mission qui devrait normalement être la sienne [...] Au sein des gouvernements comme dans les organisations internationales, on ne cesse d'affirmer que l'on veut le progrès social et le développement humain. Mais les bonnes intentions ne suffisent plus."

Et de souligner que

> "s'incliner devant la généralisation et l'uniformisation de principes et de règles juridiques qui ne bénéficient en réalité qu'à une partie de leurs destinataires, c'est aller à l'encontre de ce qui devrait être la véritable finalité du droit".[1702]

Mais il faut mettre en parallèle à ces affirmations l'observation selon laquelle

> « [L]e rôle imparti aux organismes et aux programmes des Nations Unies, en particulier la fonction clef de l'OIT dans la défense et la réalisation du droit au travail à l'échelle internationale, régionale et nationale, revêt une importance particulière […]. Conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, l'OIT et les autres institutions spécialisées des Nations Unies, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le FMI, l'OMC et les autres organes compétents du système des Nations Unies devraient coopérer efficacement avec les Etats parties pour la mise en œuvre du droit au travail à l'échelle nationale, compte tenu de leur mandat propre. Les IFI devraient s'attacher davantage à protéger le droit au travail dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit… ».[1703]

[1698] Le rapport de 2011 du BIE observait que "IMF research was message-driven […] staff indicated that they often felt pressure to align their conclusions with IMF views".

[1699] Voir les XXIIIe Journées d'économie sociale de Grenoble (2013) organisées par l'Association d'Economie Sociale, Paris: L'Harmattan (2003).

[1700] Ainsi des ouvrages par de Senarclens, cf. bibliographie.

[1701] Description de l'axe de recherche du Comptrasec (Bordeaux): « Tendances et enjeux des régulations - Emergence d'un droit social de la mondialisation » (I. Daugareilh).

[1702] Feuer, G. (1999) "Libéralisation, mondialisation et développement", *A.F.D.I.*, Vol. XLV, pp. 160-1.

L'approche des IFI sur l'emploi n'a pas manqué de susciter la critique, aussi nourrie que permanente, de la part des organisations de la société civile. Deux études du Fonds, parues en mars 2012, ont été récemment citées à l'appui des accusations portées envers son message. La première, intitulée "*Crises, Labor Market Policy, and Unemployment",* juge que, dans les pays

> "with more flexible labour markets, the impact of financial crises is sharper but short-lived. Conversely, in countries with more rigid labour markets, the effect of financial crises appears to be initially more subdued, but highly persistent."

La seconde, effectuée par les mêmes auteurs, suggère que des

> "policies aimed at increasing labour market flexibility may have an important effect in reducing unemployment."

Selon le commentaire d'une ONG,

> "the IMF researchers are right that labour market policies have to be 'designed to also improve the quality of employment and to minimise possible negative short-term effects'. Yet their definition of 'reform' includes cutting minimum wages, removing restrictions on firing, reducing paid holidays and maternity leave, and getting rid of collective bargaining. They argue that reducing youth unemployment means increasing flexibility, but what their policy amounts to is forcing young people into low paid insecure work. Will this labour market policy eradicate poverty ?"[1704]

Aussi manifeste qu'elle apparaisse, la traduction institutionnelle de la coupure entre deux conceptions du droit n'est pas reconnue par les entités intéressées. D'un côté, le pôle social trouve le fondement de son existence dans l'intangibilité des valeurs, et son action repose sur l'ascendant de l'impératif catégorique kantien de la dignité. De l'autre, le pôle financier a adopté par un réflexe naturel et sans états d'âme les prémisses et conclusions de la doctrine "Law and Economics" dominée par le calcul d'utilité. Pour faire bref, Kant et Coase/ Posner sont à la manoeuvre au sein d'un même système, formellement soumis à la Déclaration des Droits de l'Homme. Le résultat s'analyse en une

> « régulation qui ne se fait pas dans le sens des valeurs affichées par le droit (droits de l'Homme, des peuples, justice sociale, etc.) mais qui emprunte la pente d'un rapport de forces rarement contrarié".[1705]

Dans ces conditions, l'intégration - le "*mainstreaming*" - des droits de l'homme à l'échelle du système dans son entier ne peut en effet se dérouler qu'au bout des lèvres et sans conviction. Elle est remplacée par la méthode, bien plus légitime dans la mentalité économistique, des "bonnes pratiques" et de l'étalonnage source d'émulation, le "*benchmarking*" typique du mode de prescription des IFI et source de normativité d'application universelle.

Symptomatique de son attitude tant conceptuelle qu'institutionnelle – preuve d'ailleurs que les deux sont inséparables -, la Banque n'a pas adopté le paradigme de l'OIT pour lui-même et n'a pas fait sienne la référence au « travail décent ». Une belle occasion de

---

[1703] Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2006) *Le droit au travail, Observation générale n° 18 du 24 novembre 2005*, E/C.12/GC/18, 6 février, par. 53.

[1704] cité in: "IFIs labour approach "will get us in trouble"", *News|Bretton Woods Project*|5 April 2012.

[1705] Chemillier-Gendreau, p. 64.

démonstration de la possibilité de « faire cohérence » sur un sujet commun entre deux entités de la même sphère multilatérale a ainsi été délibérément manquée – la seule cohérence ici observée étant celle de la position de la Banque, fidèlement rebelle à la dimension droits humains du « travail décent », et de toute manière peu encline à pratiquer une expansion du mandat qui ne s'effectuerait pas selon ses propres termes. Des motifs qui n'ont pas échappé à certains, supputant que

> « the World Bank's decision to not adopt the language of the decent Work Agenda could be interpreted as an attempt to redefine the discourse of work and exert their power and influence to occupy this policy space internationally ».[1706]

Les politiques de sauvegarde de la Banque

Un examen de l'intégration de dispositions relatives au travail dans les politiques des institutions financières concluait en 2010 que,

> "By and large, DFI labour policies constitute a promising step, not only as a tool for the promotion of labour standards in developing countries but also for further mainstreaming social concerns into the global economic governance framework."[1707]

Après que le Groupe d'évaluation indépendant de la Banque ait jugé en 2010 qu'il n'y avait aucune "obvious reason to presume that community and labor impacts are not relevant to the Bank's portfolio" et recommandé l'adaptation de la politique de sauvegarde sociale et environnementale dans le contexte nouveau de la promotion du développement durable[1708], un processus s'installa, entamé en 2012, d'actualisation de cette dernière. A la demande de plusieurs parties prenantes, la possibilité d'y inclure certains sujets non compris dans le cadre originel, tels notamment que les droits de l'homme et le travail, fut retenue.[1709] Le mouvement syndical international allait participer très activement au processus, se félicitant que le projet de cadre environnemental et social (Environmental and Social Framework) rendu public par la Banque en 2014 [1710] inclue l'inclusion d'une mesure de sauvegarde relative au travail[1711], jusque-là absente des politiques de la Banque, mais lui demandant d'en corriger les

[1706] Di Ruggiero *et al.* (2014) "The politics of agenda setting at the global level: key informant interviews regarding the ILO Decent Work Agenda", *Globalization and Health*, Vol. 10:56, p. 9.
[1707] Ebert, F.C. and Posthuma, A. (2010) Labour Standards and DFI: A Review of Current Policies and Activities, ILO/IILS.
[1708] IEG (2010) *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World - An Independent Evaluation of World Bank Group Experience* (http://www.worldbank.org/ieg). IEG appelait la Banque à couvrir adéquatement les conséquences sociales de ses projets: "integrating community and gender impacts, labor and working conditions, and health, safety and security issues currently not covered by its safeguards policies".
[1709] Document de cadrage de l'examen et de la mise à jour des politiques de sauvegarde, 10 octobre 2012, para. 35(http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,contentMDK:23301298~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:584435,00.html).
[1710] Environmental and Social Framework, First draft for Consultation, July 30, 2014 pp. 36-40 (WB first_draft_framework_july_30_2014.pdf).
[1711] avec l'objet suivant: "ESS2 recognizes the importance of employment creation and income generation in the pursuit of poverty reduction and economic growth. By ensuring that workers in the project are treated fairly and provided with safe and healthy working conditions, Borrowers can promote sound worker-management relationships and enhance the development benefits of a project."

insuffisances en adoptant un mécanisme de sauvegarde complet en la matière, qui inclue une couverture pour les travailleurs contractuels et exige le respect des normes fondamentales du travail.[1712] Le contenu de la norme ESS2 [1713] souffrait en effet de la comparaison avec les mesures de sauvegarde pour les travailleuses et les travailleurs prévues par d'autres banques de développement multilatérales.[1714]

Les syndicats et organisations non gouvernementales intéressées entrèrent alors dans une série de consultations en vue de l'adoption d'un mécanisme de sauvegarde renforcé par rapport au projet de 2014 – redoutant notamment de voir sapées les bonnes pratiques appliquées dans d'autres institutions. Bien simplement, il leur importait que le Fonds et la Banque veillent à ce que les activités qu'ils financent respectent les normes fondamentales du travail de l'OIT et offrent des conditions de travail sûres et des salaires appropriés. A l'issue du « plus vaste processus de consultation jamais entrepris par la Banque »[1715], le nouveau Cadre environnemental et social était adopté en 2016, et, marquant « une évolution inédite »[1716] pour la Banque, témoignait d'un élargissement certain des mesures de protection, avec notamment l'introduction de mesures relativement détaillées de protection sur les conditions de travail.

Désormais en vigueur, le CES s'applique donc aujourd'hui à tous les nouveaux financements de projets d'investissement de la Banque. L'Emprunteur et le projet devront se conformer tout au long du cycle de vie du projet à dix Normes environnementales et sociales, dont la Norme n° 2 sur l'emploi et les conditions de travail, qui comporte six objectifs et porte que les

> « Emprunteurs peuvent promouvoir de bonnes relations entre travailleurs et employeurs et améliorer les retombées d'un projet sur le développement en traitant les travailleurs du projet de façon équitable et en leur offrant des conditions de travail saines et sûres ». [1717]

Sans doute doit-on relever plusieurs points forts de ce nouvel instrument : les exigences spécifiques pour le traitement des travailleurs employés directement, les travailleurs contractuels, les travailleurs communautaires, les employés des principaux fournisseurs, les fonctionnaires du gouvernement ; la reconnaissance des organisations de travailleurs ; et les mécanismes de gestion des plaintes pour tous les travailleurs du projet.

Le BIT, qui avait activement participé au long processus de consultation, s'était réjoui, en tant que « global authority on international labour standards", du nouveau CES,

[1712] ITUC Statement, 25 July, 2016 (http://www.ituc-csi.org/world-bank-should-uphold-ilo)). Aussi: Human Rights Watch (2013) Abuse-Free Development - How the World Bank Should Safeguard Against Human Rights Violations.

[1713] « Environmental and Social Standard 2: Labor and Working Conditions ».

[1714] Déclarations du groupement Global Unions à l'occasion des réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale : Washington, 11-13 avril 2014, par. 14 ; et 17-19 avril 2015, par. 20-24.

[1715] https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2016/08/05/the-new-environmental-and-social-framework. Voir le site des consultations : https://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies.

[1716] http://pubdocs.worldbank.org/en/410361470749928626/safeguards-fact-sheet-2016-French2.pdf.

[1717] Banque mondiale (2017) *Cadre environnemental et social*, NES n° 2, pp. 31-38 (http://pubdocs.worldbank.org/en/936531525368193913/Environmental-Social-Framework-French2.pdf); *Note d'orientation à l'intention des Emprunteurs*, NES n° 2, juin 2018 (http://documents.worldbank.org/curated/en/469291548455365686/ESF-Guidance-Note-2-Labor-and-Working-Conditions-French.pdf).

remarquant qu'il rapprochait les politiques de la Banque de celles des autres banques de développement et des standards-mêmes de la SFI. Dans le même mouvement pourtant, il se déclarait déçu du résultat final, qui venait démentir les progrès effectués durant les consultations grâce à la bonne collaboration des experts de la Banque et du Bureau.[1718] Manifestement, la bonne volonté des autorités de la Banque avait encore une fois rencontré ses limites à l'occasion de cet exercice. Nombreuses avaient été pourtant les voix et instances réclamant l'incorporation explicite dans le CES des normes fondamentales de la Déclaration de 1998. Ainsi des syndicats internationaux[1719], des ONG telle HRW[1720], et d'experts de l'ONU tels de Zayas[1721] et Alston.

D'emblée, le BIT avait dû s'incliner devant leur refus d'inclure dans le CES des références directes aux normes fondamentales de l'OIT. Il devait réitérer sa conviction, partagée par d'autres, que leur inclusion "would set appropriate expectations of borrowers' behaviour and make it easier for the Bank to implement its new Safeguards on the ground as well as facilitate future Bank-ILO collaboration on implementation."

Quant au document nouvellement adopté, il ne se préoccupait plus d'aligner au plus près la NES 2 avec les normes de l'OIT, comme les travaux préparatoires l'avaient laissé supposer, mais, non content d'éliminer des insuffisances dans la couverture de certaines catégories de travailleurs, revenait sur des dispositions essentielles de protection. Notamment,

> "the objective of "supporting the principles of freedom of association and collective bargaining" now to be required only "in a manner consistent with national law" undercuts the universal principles adhered to by the ILO's 187 member states and jeopardizes the purpose of having such an objective. In the ILO Declaration (of 1998), all categories of rights and principles are of equal importance, and they are applicable to all ILO members."

Et le BIT de faire remarquer, recourant à l'argument de cohérence, que,

> « as ILO and World Bank membership is almost identical, this could create difficulties for member States in applying these fundamental principles and rights consistently."

Explicitement soucieux de ménager son « excellent partenariat » avec la Banque, le BIT situait cependant la poursuite de sa collaboration dans le contexte d'une triple demande :

> "Acknowledging that the requirements in the ESSs have been guided by a number of internationally recognized benchmarks reflected in international conventions and instruments,

[1718] ILO Statement on the World Bank Environmental and Social Policy, 8 August 2016 (https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_508328/lang--en/index.htm).

[1719] Bakvis, P. (2017) "Orthodoxy, evidence and action: Labour rights at the World Bank" (http://www.ictur.org/pdf/IUR_Bakvis_Orthodoxy.pdf).

[1720] Neumayer, A., "World Bank Guidance Leaves Rights Loopholes", *Human Rights Watch*, Nov. 14, 2017 (https://www.hrw.org/news/2017/11/14/world-bank-guidance-leaves-rights-loopholes?utm_source=emailmarketing&utm_medium=email&utm_campaign=news_lens_17_november_2017&utm_content=2017-11-17); "Human Rights Watch's Recommendations on the World Bank's Guidance Notes regarding the Implementation of the Environmental and Social Framework", *Human Rights Watch*, Sept. 5, 2017 (https://www.hrw.org/news/2017/09/05/human-rights-watchs-recommendations-world-banks-guidance-notes-regarding); "World Bank: Human Rights All But Absent in New Policy', *Human Rights Watch*, July 21, 2016 (https://www.hrw.org/news/2016/07/21/world-bank-human-rights-all-absent-new-policy).

[1721] De Zayas, A-M, "UN Independent Expert reports on World Bank and IMF human rights performance", Oct. 2017 (https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/10/At-Issue-de-Zayas-v5-for-online.pdf).

including those of the International Labour Organization and the UN, as was done in the IFC's Performance Standard 2 on labour and working conditions, with particular attention to application of the fundamental principles and rights at work to all workers;

- Ensuring that the ESF does not inadvertently lower protections where otherwise using the Borrower's own national policy, legal and institutional Framework would actually allow the project to achieve outcomes that are equal or better than the ESSs; and
- Working with the ILO in development of the guidance and other supplementary materials affecting the ILO's areas of competency and development-related ILO cooperation."

Pourtant ce n'est pas dans le CES lui-même, mais dans la Note NES2 qu'il sera finalement fait référence aux huit conventions fondamentales de l'OIT avec l'indication qu'elle « s'inspire en partie de plusieurs conventions de l'OIT et de l'ONU », « entre autres » des huit instruments de l'OIT dont elle donne la liste.[1722] La Banque a précisé dans sa "foire aux questions" que

> "ESS2 is informed by ILO's core labor standards and has benefited from extensive discussions with the ILO, international and local trade unions and other labor experts. ESS2 does not refer to international labor conventions because it is a stand-alone Bank standard that is independent of any other treaties. However, as most counties are members of the ILO and have ratified some, if not all, of the core labor standards, many Borrowers will find that the provisions of ESS2 are already reflected in national law."[1723]

Pour résumer, il n'est pas indifférent de noter que le CES lui-même ne fait pas référence aux huit conventions, à la différence de la subséquente Note aux Emprunteurs. Cette dernière, d'autre part, vise simplement "to help explain the requirements of the ESSs" et la Banque fait clairement savoir que les Notes aux Emprunteurs « are not World Bank policy, nor are they mandatory ».[1724] Malgré ces réserves, l'inclusion dans la Note des instruments de l'OIT constitue certainement une « première » et une concession de la part de la Banque, peut-être le signe que la « human rights-free zone » dénoncée par Alston commencerait de s'amender.

Si les références au travail forcé, au travail des enfants et à la non-discrimination sont acceptées par la Banque, les droits de liberté syndicale et de négociation collective lui posent évidemment problème, car revêtus à ses yeux d'une dimension politique, connotés avec la politique nationale et par conséquent justiciables de l'exclusion du mandat de la Banque, comme son président l'expliquait en 1999.[1725]

Tout en relevant par ailleurs des carences dans la Note, les syndicats internationaux se féliciteront de ce qu'elle " rightfully places the core labour standards front and centre, alongside practical steps to involve trade unions, ensure fair working conditions and guarantee

[1722] NO 2.2, Note d'orientation à l'intention des Emprunteurs – Note NES n°2 Emploi et conditions de travail, juin 2018 (http://documents.worldbank.org/curated/en/469291548455365686/ESF-Guidance-Note-2-Labor-and-Working-Conditions-French.pdf). Pour un examen juridique détaillé de la portée de la NES2 : Ebert, F.C., "Labour Standards and the World Bank. Analyzing the Potential of Safeguard Policies for Protecting Workers", in Gött, H. (Ed.) (2018*) Labour Standards in International Economic Law*, Springer.

[1723] ESF - FAQ, Oct. 2018 (http://pubdocs.worldbank.org/en/840611538167465121/ESF-General-FAQs2.pdf).

[1724] Archive of Environmental and Social Framework (ESF), Guidance Notes Comment Period Web Page 2017, p. 1 (http://pubdocs.worldbank.org/en/186931549556754791/ESF-Guidance-Notes-Comments-Web-Page-2017-archive.pdf).

[1725] J. Wolfensohn, reprenant une position du responsable des programmes sociaux de la Banque, R. Holzmann (*Multinational Monitor*, Sept. 2001, Vol. 22, N° 9).

safety".[1726] Ils y verront en même temps un progrès "in the crucial area of coherence with the universal standards of the International Labour Organization".[1727] Les pressions de l'OIT, relayée par ses alliés dans cette cause, auront ici abouti.

> "The basic problem we have with the World Bank and the IMF is that they are really pushing a neoclassical economic vision of the world; that is most evident in their labor market recommendations: in order to solve the unemployment problem that has accompanied the economic liberalization program, they want the countries and insist (…) that the countries adopt labor market flexibility measures, which is a euphemism for measures which make it easier for firms to fire workers without substantial severance payments, to weaken the capacity of unions to negotiate, and to drive down urban unionized wages to make the country more competitive internationally (…) the question of labor market reform is more than just a technical economic issue. It goes to the basic social compact in the society, and that compact has evolved as a result of negotiation within the society."[1728]

Le libellé de la Note a éloigné tant la perspective que la Banque puisse chercher à réinterpréter les droits fondamentaux à sa guise, que la crainte de voir compromettre sa collaboration avec l'OIT à travers la poursuite de politiques qui ignoreraient ces droits. Le BIT comme les syndicats pouvaient donc se réjouir de cette évolution. Ce n'est pas à dire que ne demeurent pas nombre d'écueils dans l'approche générale de la Banque sur la place du travail dans l'économie et la société.[1729]

La litanie des réformes du marché du travail est également le fait du Fonds. Implicite dans ses recommandations de 2017[1730], la proposition selon laquelle elles sont nécessaires à la reprise de la croissance s'inscrit à l'encontre des recherches du BIT démontrant en 2012 que les niveaux d'emploi étaient en fait associés positivement à une régulation du travail exigeante - conclusions reprises par l'Expert des Nations Unies sur les effets de la dette. Le sort des droits des travailleurs tout au long de la saga de l'ajustement, en Afrique et en Asie avant d'atteindre l'Occident européen, a démontré la persistance de l'agenda de la dérégulation malgré les critiques techniques et politiques de réformes souvent contraires à l'exercice de ces droits tel que prévu par les normes internationales. Jusqu'ici, pareille situation a seulement réussi à susciter des demandes renouvelées pour une meilleure coordination, ainsi en recommandant que les pays et les IFI "considering labour law reforms

---

1726 "ITUC Urges Full Implementation of the World Bank Labour Safeguard", Sept. 9, 2017 (https://www.ituc-csi.org/ituc-urges-full-implementation-of?lang=fr).

1727 Public comment by the International Trade Union Confederation/Global Unions regarding the draft Guidance Note for ESS2: Labour and Working Conditions, Dec. 15, 2017 (http://pubdocs.worldbank.org/en/338031515447125004/ESFGuidanceNoteCommentsonESS1ESS2ESS10byITUCandGlobalUnionspartnerorganizationsDec152017.pdf).

1728 Statement of Dr. Jerome Levinson, Former General Counsel, Inter-American Development Bank, "THE INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS AND THEIR DISCONTENTS », in *HEARING BEFORE THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS UNITED STATES SENATE ONE HUNDRED SIXTH CONGRESS*, SECOND SESSION, MAY 23, 2000, U.S. G.P.O., p. 28 (https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-106shrg66721/pdf/CHRG-106shrg66721.pdf)

1729 "IMF conditions weaken labour rights, World Bank labour policy inconsistent", July 3, 2017 (https://www.brettonwoodsproject.org/2017/07/imf-conditions-weaken-labour-rights-world-bank-labour-policy-inconsistent/?utm_source=emailmarketing&utm_medium=email&utm_campaign=pdf_bretton_woods_observer_summer_2017&utm_content=2017-07-29).

1730 Banerji, A. et al. (2017) *Labor and Product Market Reforms in Advanced Economies: Fiscal Costs, Gains, and Support,* IMF Staff Discussion Notes No. 17/03, March 13.

should systematically, and in a timely manner, consult with international organizations that have expertise in this area, notably ILO".[1731]

Mais la Société financière internationale constitue un cas différent. La SFI exige de ses clients qui bénéficient de ses investissements directs l'observation de « Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale ». Alors que ses *Safeguard Policies* de 1998 traitaient seulement du travail forcé et du travail des enfants, elle adopta de nouveaux standards de performance en 2006, qui s'avèreront rapidement comme la norme de référence pour le financement de projets.[1732] La même année, la SFI et l'OIT tomberont d'accord pour collaborer au développement d'un programme global d'amélioration des conditions de travail dans les chaînes d'approvisionnement : « Better Work » est conçu comme « an opportunity to demonstrate that responsible labor practices have the potential to open export markets ».[1733] Il s'inspire du succès du « Better Factories Cambodia» inauguré en 2001 par l'OIT dans ce pays. « *Better Work »*, lancé en 2008 au Vietnam et en Jordanie, couvre à ce jour huit pays.[1734]

Dans sa dernière version de 2012, la « Norme de performance 2 » de la SFI (Main-d'œuvre et conditions de travail) reconnaît que la poursuite de la croissance économique par la création d'emplois et de revenus doit être équilibrée avec la protection des droits fondamentaux des travailleurs. Très détaillée (38 pages, avec références exhaustives aux normes ONU et OIT), la Note correspondante d'orientation 2 (NO2 - Main-d'œuvre et conditions de travail) mentionne être « en partie régie par un certain nombre de Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'Organisation des Nations unies (ONU). En appliquant la Norme de performance 2, le client pourra mener à bien ses activités et ce, en parfaite cohérence avec les quatre normes fondamentales du travail de l'OIT ».[1735] Ces documents régissent les activités des investisseurs qui souscrivent à leurs exigences.[1736] La SFI a ici fait office de pionnière, entraînant après elle la BERD en 2008, la BAD en 2013 et la Banque mondiale en 2016 – alors que la BID ne les a pas encore rejointes.

Sans refuser de reconnaître l'importance normes de travail fondamentales, les IFI sont DONC restées remarquablement insensibles à tous appels qui pourraient engendrer une quelconque forme de conséquence d'ordre juridique – faisant ainsi mentir leur approbation formelle du principe de coopération. Les questions relatives au travail constituent donc typiquement un défi à la cohérence des politiques et un exemple privilégié d'un domaine où la "cooperation between the Bretton Woods institutions and the rest of the United Nations system needs to be further deepened".[1737]

[1731] *Report of the Independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights* (A/HRC/34/57), par. 67.

[1732] *IFC's Policy and Performance Standards on Social & Environmental Sustainability*, April 30, 2006.

[1733] IFC Press Release, July 10, 2008 www.ifc.org (www.csrwire.com).

[1734] Voir, pour une description du programme: betterwork.org.

[1735] www.ifc.org/ps2. La SFI publie également des recueils de bonnes pratiques : IFC (2019) MANAGING RISKS ASSOCIATED WITH MODERN SLAVERY - A GOOD PRACTICE NOTE, Jan. 30 (https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c206bd4b-6b7b-420d-8209-7354583e3e4a/IFC+Webinar+Series+-+MS+GPN+2019.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mQwMF5e)

[1736] Voir par exemple: Ergon Associates/FMO/EDFI (2019) *Decent Work and Development Finance*.

[1737] *Mainstreaming of the three dimensions of sustainable development throughout the United Nations system*, Report of the Secretary-General (A/68/79-E/2013/69), para. 76.

***

Les limites du consensus sur la centralité des droits sont donc bien illustrées par la façon dont les droits des travailleurs sont intégrés au sein du système. Dans ce domaine, et malgré les multiples appels contenus dans les documents multilatéraux du dernier quart de siècle "globalisé", l'objectif de cohérence des politiques reste loin d'être atteint, dans la mesure où leur respect constitue une obligation pour tous les acteurs du système au titre du droit international.

Ici, l'adoption du Cadre environnemental et social offre un double enseignement, qui fait penser que les termes du débat se sont resserrés, ouvrant peut-être la voie à de futurs compromis. Concernant la problématique normative fragmentation/intégration déjà mentionnée, il faut d'abord constater la proximité améliorée du contenu de la normativité de la Banque vis-à-vis d'autres régimes juridiques, que traduisent les nouvelles Normes environnementales et sociales. On enregistrerait donc ici un phénomène positif de réduction de la fragmentation sur le plan du droit substantif.

Mais en va-t-il de même sous l'angle de la cohérence institutionnelle et peut-on également applaudir à une amélioration de la coopération inter-institutionnelle, à un progrès de l'intégration ? Les difficultés rencontrées dans la négociation de la NES2 expliquent une réponse négative : la norme ne se réfère directement à aucun instrument concret de l'OIT, se limitant à renvoyer à la loi nationale sans exiger qu'elle soit conforme aux droits fondamentaux – de sorte que, par exemple, la non-observation par l'Etat emprunteur de la liberté syndicale ne fera pas obstacle à un financement de projet. Or, si la rédaction des NES a mobilisé un processus de consultation avec d'autres organisations, dont le BIT,

> "the application of the Safeguards in daily practice remains characterized by inter-institutional fragmentation. The Safeguards themselves do not stipulate any requirements for consultation with other international institutions in the application of the standards, nor do they prescribe interpretation according to the principle of systematic integration or require taking into account interpretations of parallel norms by other institutions, human rights mechanisms or international courts and tribunals. The Bank thus retains full authority to interpret its standards subject to its own logic and constraints." [1738]

Dans le même contexte, on a aussi fait remarquer, à juste titre, d'une part, que

> "Critics might be wary of the Bank deploying its epistemic and legal authority in ever new areas of rights such as labor, now empowered by the ESF. They may, for instance, discern a tendency to depoliticize labor rights through a focus on individual protections at the expense of collective mobilization rights"

et, parallèlement, que

> "the enhanced interpretive reach of the Bank may ultimately reinforce fragmentation unless the Bank engages in a meaningful dialogue with competent institutions like ILO, UN human rights bodies and climate governance actors."[1739]

[1738] Dann, P. and Riegner, M. (2018) "The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the Evolution of Global Order", July 2018 Law and Development Conference, Berlin (http://www.lawanddevelopment.net/img/2018papers/dann.pdf) p. 36sq.
[1739] *Ibid.,* p. 39.

Au terme de cet inventaire des évolutions des IFI sur la question des droits des travailleurs, la prudence d'un jugement sceptique déjà ancien paraît bien devoir rester de mise :

> « While human rights may have been accepted at the normative level, it is unsafe to assume that this recognition has any necessary or determinate impact upon the design of institutions and legal rules. For example, despite the formal acknowledgment of freedom of association and core labor rights for workers as human rights, the IFIs continue to resist the implementation of labor market rules and institutions that facilitate collective bargaining in the face of employer intransigence or protect workers from reprisals from union organizing and respect for workers' freedom of association".[1740]

Section 2 – Un concentré de conflit : l'exercice "Doing Business"

L'exercice déjà mentionné du *Doing Business*, puissant outil de dérégulation inspirateur de réformes nombreuses à travers le monde, trouve ici sa place à plusieurs titres. D'abord en tant qu'exemple d'une stratégie normative de la part d'une agence financière, la SFI du groupe de la Banque, car il s'agit bien d'un cas de transformation d'une soi-disant corrélation d'ordre économique en une prescription normative[1741], laquelle est de nature à entrer en conflit avec d'authentiques ordres juridiques. D'une part, la hiérarchisation des systèmes juridiques selon la théorie des "legal origins" amenait à ouvrir la voie "to normative propositions, strongly oriented towards substituting common law regimes to other regimes whenever it is possible".[1742] D'autre part, l'inclusion des règles du droit du travail concernant le recrutement et le licenciement faisait bon marché de l'histoire comparée des régimes juridiques tant domestiques qu'international en la matière. Enfin, la validité de l'agenda de la dérégulation du marché du travail, « réforme structurelle » ténacement promue par les IFI, est l'objet de contestations répétées, dont les moindres ne sont pas celles émanant du BIT.[1743]

Un second intérêt de la saga *Doing Business* réside dans l'illustration qu'il fournit de l'incohérence des positions de la Banque et du Fonds en matière de régulation du marché du travail. Le message de cet exercice est au rebours de celui diffusé par d'autres travaux publiés de la Banque. Ainsi, son rapport de 2003 sur l'impact économique du syndicalisme et de la négociation collective soulignait-il l'effet positif sur l'emploi et les salaires[1744] - un enseignement contré par les indicateurs *Doing Business*. Dans un autre exemple, l'appui donné depuis 2002 par la Banque à la promotion des normes fondamentales du travail s'est trouvé démenti par la mauvaise note attribuée aux pays qui observent la norme fondamentale de non-discrimination dans l'emploi.[1745] On peut citer aussi l'appel de la Banque à mieux

---

[1740] Rittich (2006) pp. 226-7.

[1741] Ménard, C. et du Marais, B., "Can We Rank Legal Systems According to Their Economic Efficiency?", in Nobel, P. (2006) *New Frontiers of Law and Economics*, Saint Gallen: Schulthess, p. 11.

[1742] "normative guidelines » ; Ménard, C. et du Marais, B., pp. 10-11.

[1743] Berg, J., Cazes, S. (2008) "Policymaking Gone Awry: The Labour Market Regulations of the Doing Business Indicators", *Comparative Labour Law & Policy Journal*, Vol. 29, Issue 4; Aleksynska, M. (2014) *Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF working papers?*, ILO, Geneva.

[1744] Aidt, T. and Tzannatos, Z. (2002) *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment,* World Bank.

[1745] ITUC/Global Unions (2007) par. 25.

sanctionner les entraves à la sécurité au travail, absent des préoccupations des indicateurs.[1746]Le mouvement syndical relèvera naturellement cette ambivalence générale, ignorée par les auteurs des rapports.

Les réactions au classement de la SFI devaient se faire vives de la part de deux types d'acteurs : le monde des affaires et les juristes francophones d'une part, le syndicalisme international de l'autre. Les premiers reconnaissaient la taille des enjeux, commerciaux, financiers et politiques, et le potentiel nocif d'indicateurs mis au service d'intérêts concurrents. Le ministre français de la justice dénonçait en 2006 "une approche superficielle" à l'occasion de la sortie du rapport de 2007 [1747], tandis que la création la même année d'une Fondation pour le droit continental manifestait la préoccupation des milieux économiques: selon le ministre, il s'agissait de rappeler "clairement la nécessité du respect de la diversité des systèmes juridiques"; et d'expliciter comment "la promotion du droit ne se confond pas avec le combat pour la francophonie, mais ils sont de même nature. La mondialisation ne doit pas être un facteur d'uniformisation".[1748] La question était posée d'un procès fait au droit romano-germanique et de la manière de faire échec au "nationalisme juridique américain tel qu'il s'exprime dans *Doing Business*".[1749] Le gouvernement français avait déjà lancé en 2005 un programme de recherches universitaire sur l'"attractivité économique du droit", visant à coordonner les réponses scientifiques et notamment à démontrer tant "l'efficacité économique (...) de la tradition juridique française" et plus généralement du droit écrit, que le fait que "la diversité des instruments juridiques utilisables par les milieux économiques est, en elle-même porteuse d'efficacité car facteur de sécurité juridique, voire qu'elle est plus favorable aux transactions économiques qu'une standardisation hâtive" La méthode de mesure des rapports allait donc être soumise à critique.[1750] La diffusion du droit continental conduirait à parer à la menace de standardisation.[1751]

La prise de position de l'Association Henri Capitant avait recensé les enjeux.[1752] Exprimant ses réserves devant "un exercice aléatoire et dangereux », elle en appelait à « la vigilance des Etats et (au) bon sens du Conseil d'Administration de la Banque Mondiale pour que cet exercice, au demeurant sans doute très coûteux et financé sur les fonds publics de l'aide au développement, déjà tellement insuffisants, soit placé sous la plus haute surveillance ». Deux principales raisons motivaient la critique des professionnels du droit. D'une part, il sièyait mal à des fonctionnaires d'une "institution publique aussi prestigieuse et puissante que la Banque Mondiale, qui octroie en outre des prêts aux Etats assortis de conditionnalités parfois très strictes liées précisément à l'amélioration de l'environnement économique, (de se livrer) en direct à ce type d'exercice à la fois aussi démesuré dans son ambition et tellement aléatoire" ; ces

[1746] World Bank (1995) *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*, 77-78; ITUC/Global Unions (2007) par. 25.
[1747] Maguy Day, "La France améliore son attractivité mais reste encore très mal placée", *Le Monde*, 7.9.2006.
[1748] Discours du Garde des Sceaux, Lancement de la Fondation pour le droit continental, 1er mars 2006 (www.fondation-droitcontinental.org).
[1749] Paulhan, J.-K. (2007) "Le droit romano-germanique en procès ?", *Le Banquet*, N° 24, p. 221.
[1750] La lettre d'AED n° 3 (septembre 2006) "Des indicateurs pour mesurer le droit? Les limites méthodologiques des rapports Doing Business". Voir les sites: www.gip-recherche-justice.fr/aed; www.u-paris10.fr; http://economix.u-paris10.fr; economix.fr.
[1751] Raynouard, A. (2008) "Les rapports Doing Business sont une opportunité pour communiquer sur le droit continental", www.fondation-droitcontinental.org.
[1752] *Les droits de tradition civiliste en question. A propos des rapports Doing Business de la Banque mondiale*, Société de législation comparée (2006).

> "hauts fonctionnaires internationaux, économistes publics très méritants et éminemment respectables (...) (avaient, de) par leurs très hautes fonctions au sein d'instances internationales prestigieuses, relativement peu d'expérience et de connaissances pratiques et concrètes du monde de l'entreprise et de ses vraies difficultés".

D'autre part, si l'importance du droit dans le processus de développement avait certes "été trop longtemps sous-estimée, (celui-ci était) avant tout l'affaire des juristes, qui ont été formés à la science juridique, et non pas celle des économistes du développement" : l'exercice en question,

> "émanant majoritairement des économistes de la Banque Mondiale, apparaît dangereux aux chefs d'entreprise et aux grands juristes, car il est précisément de nature à permettre à des économistes publics du développement, certainement très compétents dans leur domaine mais qui n'ont pas nécessairement les connaissances juridiques de base issues de la formation et de la pratique juridiques et judiciaires ou bien de la pratique sur le terrain des entreprises, d'influer indûment et dangereusement, par le biais d'une institution publique internationale très puissante, sur des sujets très techniques et très délicats du droit de l'entreprise." [1753]

La réponse de la Banque allait arguer que

> « la méthodologie sur laquelle s'appuie chaque indicateur est développée dans le cadre d'études publiées dans les revues de recherches les plus prestigieuses… Le projet *Doing Business* a récemment été désigné comme « l'une des recherches les plus influentes jamais entreprises par la Banque mondiale ou par la Société Financière Internationale » (…) L'analyse montre que la progression d'un pays dans les indicateurs *Doing Business* est associée à de meilleurs résultats économiques et sociaux et notamment un plus haut niveau de grande croissance économique, une réduction de l'informalité et une diminution du chômage ».[1754]

Peu convaincue, l'OHADA devait non seulement persister dans ses réserves, mais mettre au point un "argumentaire à l'attention de ceux qui entendent militer pour qu'il soit mis un terme à l'exercice *Doing Business*"[1755], dénonçant une "supercherie idéologique et intellectuelle" de grand danger, et une "menace sérieuse" pour le régionalisme africain. L'argumentaire portait notamment deux chefs d'accusation : d'abord que le rapport était "entaché du présupposé inacceptable que le droit civil est moins favorable à l'activité économique que la *common law*; ensuite, qu'il était "empreint d'un biais normatif et idéologique incontestable", en ce qu'il prônait explicitement une déréglementation de nature "idéologique et systématique". Préoccupée par ses retombées en termes de conditionnalités, l'organisation africaine critiquait par la même occasion l'appui apporté par les représentants africains au Conseil d'administration de la Banque et attirait l'attention des ministres africains des finances sur cette situation.

Cependant, la critique de l'exercice ne s'est pas confinée au milieu francophone, confirmant la validité universelle de l'observation selon laquelle les rapports *Doing Business* ne semblaient pas "reposer sur des fondements théoriques incontestables" et que leurs recommandations, "largement perçues comme idéologiques par un nombre croissant de professionnels du droit, de l'économie et de l'entreprise, sont à prendre avec la plus grande

[1753] Lettre d'information OHADA.com des 15 et 27 février 2007.
[1754] Djankov, S., Réponse de la Banque à la lettre d'information OHADA.com du 15 février 2007, adressée à l'UNIDA le 21 février 2007.
[1755] OHADA.com, 24 juillet 2007.

circonspection."[1756] Ainsi en effet a-t-on régulièrement pu estimer que derrière l'exercice se profilait la poursuite d'un plaidoyer en faveur de la flexibilisation, qui ressortit de l'agenda politique de la dérégulation et de la libéralisation. Véhicule de l'orthodoxie des IFIs et de cette philosophie, le *Doing Business* n'a pas manqué de soulever l'ire des divers contempteurs de l'idéologie dérégulatrice, au premier rang desquels on trouve le mouvement syndical et d'autres éléments de la société civile, tant au niveau international que domestique. Plus généralement, les failles d'un exercice fondé sur des présupposés réducteurs ou erronés ont suscité des interrogations quant aux vrais motifs de sa dynamique.[1757]

Avant d'évoquer leurs critiques, on notera une manifestation de la dimension politique prise par l'affaire, soit la mobilisation en octobre 2006 d'un groupe de six influents sénateurs démocrates. Leur lettre au président de la Banque disait leur préoccupation de découvrir que la version 2007 du rapport "décourageait" les pays à respecter les normes de l'OIT et réclamait de sa part une déclaration d'appui à la protection des droits des travailleurs, capable de dissiper la perception selon laquelle la Banque favoriserait leur ignorance. Elle priait en outre la Banque de coordonner à l'avenir sa communication publique sur les questions de travail avec le BIT.[1758] On avait déjà observé que les rapports *Doing Business* préconisaient

> "implicitement de supprimer les protections du droit du travail établies par les standards minimum de l'OIT [...] Or, ces standards sont appliqués même par les pays considérés comme les plus performants par *Doing Business*, ce qui montre qu'ils ne constituent pas nécessairement un handicap. En outre, ces standards sont considérés comme un outil important pour assurer une concurrence internationale équitable et génèrent des externalités positives. Conscients de la limite de leur raisonnement, et semble-t-il après les critiques de certains actionnaires de la Banque, les auteurs des rapports ont modifié leur discours dans l'édition 2006. Ils y ont inséré une révérence faite à l'OIT, mais en ne mentionnant que dans une note en bas de page, elliptique et sans référence, les effets positifs des normes internationales OIT sur la productivité du travail".[1759]

Dès après la première édition, en octobre 2003, du rapport *Doing Business 2004*, le mouvement syndical avait constaté le recours par les antennes nationales de la Banque à ses indicateurs concernant le recrutement et le licenciement. Le message du rapport, jugeait-il, consistait à informer les pays "that across-the-board labor deregulation is a win-win approach".[1760] La critique syndicale se fera de plus en plus persistante et sophistiquée, alertant sur le fait que la Banque "isolates the employing workers indicator and uses it to make specific policy recommendations to promote labour market deregulation in countries which rank lower than others according to this indicator."[1761] Dans son message sur le Rapport 2005, la Banque avait pu mettre en exergue que celui-ci "démontr(ait) comment les coûts élevés de licenciement peuvent réduire la création d'emplois".[1762] Mais les dénégations des responsables

---

[1756] Lettre d'information OHADA.com du 15 février 2007.

[1757] Santos, A. « The World Bank's uses of the rule of law promise in economic development », in Trubek, D. & Santos, A. (2006) *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge.

[1758] Engler, M. (2006) "Calling Bad Business Good", americas.irc-online.org, November 27.

[1759] du Marais, B. (2006) *Les limites méthodologiques des rapports "Doing Business"*, Université Paris 10 Nanterre, Document de travail AED-2006-1, p. 14; pour une critique de la construction de l'indicateur: pp. 31, 38.

[1760] Bakvis, P. (2006) " Giving Workers the Business: World Bank Support for Labor Deregulation", *Multinational Monitor*, Vol. 27, No. 4.

[1761] Bakvis, cité in: Ekdawi, A. "IFC challenges highlighted in the Middle East *Doing Business* indicators come under fire", 1 April 2008 (http://www.brettonwoodsproject.org/art-561026). Voir également: "Questioning the IFC's impact "without embarrassment", 5 October 2007 (http://www.brettonwoodsproject.org/art-557189).

[1762] News Release N° 2005/69/S.

du rapport ne changeaient rien au fait que ces indicateurs servaient une fonction concrète dans les relations avec les pays, poussant à la réduction systématique des protections du droit du travail dans un contexte de conditionnalité des prêts. L'expérience d'une vingtaine de pays montrait qu'alors que la construction des rapports reposait sur une série de présupposés contestables, ceux-ci étaient devenus "the most important template used by the World Bank and the IMF to promote labour market reform in developing and transition countries".[1763] D'un avis devenu général, les rapports sont perçus comme un hymne à la dérégulation, plaidant pour une régulation minimale sans considérer les bénéfices sociaux et économiques apportés par la régulation.[1764] En 2007, le rapport s'était par exemple signalé à l'attention en plaçant la Géorgie en tête de son classement: "top business reformer" cette année-là, elle manquait pourtant à quatre des huit conventions fondamentales de l'OIT et figure sur la liste américaine des pays ne respectant pas les droits des travailleurs. Digne d'intérêt est la question de la prise en compte des normes de travail fondamentales de l'OIT par les indicateurs, qui renseigne sur le fait que, sans adhérer explicitement à ces dernières, les rapports mentionnent toutefois leur existence. Cependant, comme l'a relevé le mouvement syndical, l'effectivité de leur application n'est, elle, aucunement prise en compte, si bien que,

> "despite lip service acknowledging the relevant conventions, (…) Doing Business has given some of its best scores and rankings in the labour category to countries that routinely violate"

ces mêmes normes.[1765]

Le cas de l'Inde, tel que traité en 2007, offre un exemple significatif du type d'analyse pratiqué, justifié par la notion que "creating jobs is a priority for any government. More business-friendly regulations create opportunities and more equitable growth. Easing obstacles for entrepreneurs is key to creating more jobs"[1766]:

> "Reforming labor regulations is a priority for India. The current rigidities impose significant tasks in terms of lost jobs [...] Reforms should have two main goals. First, they should simplify regulations - with special emphasis on improving industrial relations, facilitating dispute resolution and removing ambiguity. Second, reforms should reduce rigidities in labor markets."[1767]

Un autre exemple significatif de l'utilisation des rapports *Doing Business* a été fourni par l'expérience de la réforme du droit du travail au Népal, objet d'un processus compliqué qui a vu la Banque justifier ses recommandations sur la base exclusive de l'étude concernant ce pays.[1768]

Enfin, l'indicateur portant sur le droit du licenciement allait susciter l'attention de l'OIT, quoiqu'avec un certain retard - symptomatique d'une attitude réactive, résultat elle-même de l'assentiment du groupe employeurs envers l'entreprise de la Banque, ainsi que d'une relation trop superficielle avec la Banque et des pratiques peu coopératives de cette dernière.

[1763] ITUC/Global Unions - Washington Office (2007) par. 22 sq.

[1764] Altenburg, T. and von Drachenfels, C. (2008), *Business Environment Reforms: Why it is necessary to rethink priorities and strategies*, German Development Institute. Aussi: Wilks, A., "IFC deceptions on Doing Business", *News|Eurodad*|22 September 2009.

[1765] ITUC/Global Unions (2007), par. 10, 32.

[1766] IFC-World Bank Press release, Feb. 13, 2007, "World Bank Group releases Doing Business in South Asia 2007."

[1767] *Doing Business in South Asia 2007*, p. 31.

[1768] Kyloh, R. (2008) *From conflict to cooperation – Labour market reforms that can work in Nepal*, Geneva and New Delhi: ILO/Academic Foundation, p. 94.

Une analyse du BIT concluait en 2007 que, "malgré son influence sur les réformes et les politiques du marché du travail, l'indicateur « Embauche des travailleurs » ne constitue pas un outil satisfaisant pour la formulation de recommandations politiques".[1769] Le Bureau précisait explicitement qu'il soulevait

> « des problèmes de cohérence des politiques qui sont au coeur du mandat de l'OIT en ce qui concerne les normes du travail, la protection sociale, le dialogue social, la création d'emplois et la promotion d'entreprises durables. »[1770]

De fait, le concept-même du travail décent se situe à l'exact opposé de la « doctrine » *Doing Business*, si l'on veut bien se souvenir que

> « l'optique du « travail décent » ne s'inscrit pas dans la perspective d'une recherche d'« efficacité » du droit du travail (pour qui ?), mais introduit la référence à une valeur fondatrice de ce droit, proclamée par la déclaration de Philadelphie, base constitutionnelle de l'OIT (…) Les droits du travail sont interpellés sur le terrain de la qualité de l'emploi en rapport avec les conditions de vie, avec une exigence d'autonomie et de « capacité » des personnes (au travail ou en recherche d'emploi), de droits collectifs aussi. Ceci s'accorde bien avec les analyses économiques mettant au premier plan les coûts humains du travail et du développement (…), mais est incompatible avec des systèmes envisageant les hommes comme des moyens devant être adaptés aux exigences du marché. » [1771]

Dans l'optique du groupe employeurs, le rapport, d'une grande utilité, péchait certes quant à l'interprétation de la convention de l'OIT (n° 158) sur le licenciement, mais n'était pas sans valeur quant à celle des conventions sur le temps de travail (n° 14) et (n° 132), dont "l'application pourrait engendrer un travail non productif même si le but n'est en aucun cas de demander le non-respect de limites raisonnables de la journée de travail".[1772] De fait, l'OIE devait superbement ignorer l'avis du BIT quand il se félicita du contenu du rapport 2008, jugeant que les indicateurs sur l'emploi étaient entièrement compatibles avec les principes et droits fondamentaux, et prenant, malencontreusement, l'exemple de la Géorgie, en tête du classement mais ensuite critiqué pour avoir enfreint ces mêmes normes…[1773]

Quant aux experts du BIT, ils notaient que la compréhension de la réglementation du travail et de ses effets sur l'économie et les marchés du travail n'était « pas suffisante pour énoncer des directives politiques universelles. Le problème naît des postulats de base : l'hypothèse qui sous-tend la conception de l'indicateur « Embauche des travailleurs» est que la réglementation du travail est le produit du comportement des travailleurs en place *(insiders)* qui cherchent à préserver leur rente".[1774]

En réponse aux critiques, *Doing Business* devait indiquer que les composantes de l'indice d'embauche avaient été alignées sur les normes essentielles de l'OIT, une affirmation entérinée par le Groupe d'Evaluation Indépendant de la Banque, avec une réserve concernant

---

[1769] Berg, J. et Cazes, S. (2007) *Les Indicateurs Doing Business: Limites méthodologiques et conséquences politiques*, Cahiers de l'économie et du marché du travail, No. 6, BIT.

[1770] Conseil d'administration, 300ème session, nov. 2007, *Les Nations Unies et la réforme: faits nouveaux dans le système multilatéral. Rapport de la Banque mondiale sur la pratique des affaires (Doing Business): l'indicateur d'embauche des travailleurs* (GB/300/4/1), par. 9.

[1771] Bonnechère, M. (2008) « Travail décent et modernisation du droit du travail », *Travail et Emploi*, Vol. 113.

[1772] Procès-verbaux de la 303ème session du Conseil d'administration (nov. 2008), GB.303/PV, par. 4.

[1773] "Employers worldwide welcome World Bank efforts to support growth and development at the 2008 Doing Business launch", Press release, 26 September 2007 (www.uscib.org).

[1774] Lee, S., Mc Cann et Torm, N. (2008) "L'indicateur « Embauche des travailleurs » de la Banque mondiale: bilan des travaux et critiques", *R.I.T.*, vol. 147 (2008), no 4, p. 467.

quatre mesures du coût et de la difficulté de licencier des employés, jugées "conformes à la lettre des dispositions de l'OIT mais non à leur esprit"[1775] - conclusion interprétée par la direction de *Doing Business* comme signifiant que " l'utilisation de l'indice d'embauche [...] est conforme aux normes fondamentales du travail et à toutes les autres conventions pertinentes de l'OIT".[1776]

En fait, dès 2009, la Banque avait admis la réalité des failles de la construction du rapport, la SFI indiquant qu'elle accorderait à présent des

> " favourable scores to worker protection policies that comply with the letter and spirit of the relevant ILO Conventions, recognizing that well-designed worker protections are of benefit to the society as a whole."[1777]

L'indice d'embauche était dit ne pas incarner la politique de la Banque et ne devant donc pas être utilisé dans ses avis ni ses documents de programme des pays. L'unité interne d'évaluation de la Banque avait d'ailleurs critiqué les rapports pour induire les pays à adopter des politiques controversées en matière de régulation du marché du travail et de sécurité sociale.[1778]

Préconisé en 2003 déjà, le retrait pur et simple du sujet de la régulation du travail du champ des rapports *Doing Business* devait finalement avoir lieu en 2009**,** même s'il s'agissait d'une suspension et non d'une abolition en bonne et due forme, encore moins d'un signal de réforme. Les travaux d'un groupe consultatif sur l'indice d'embauche réuni pendant deux ans (2009-2011) par la Banque, comprenant dix entités dont le BIT, l'OCDE, la CIS, l'OIE, l'AFL-CIO et l'USCIB, se concentrèrent sur des suggestions de changements méthodologiques et révélèrent une absence de consensus quant à l'opportunité de construire un "indicateur de protection du travailleur" ("*Worker protection indicator*").[1779] Les discussions pourtant ensuite entamées entre la Banque et l'OIT autour de la mesure de la protection du travailleur allaient être interrompues par la création en juillet 2012 du Panel indépendant sur le rapport *Doing Business*.[1780] Alors que la liste des dix "top reformers" inclut la catégorie "employing workers" de 2008 à 2010, elle cesse de le faire à partir de 2011[1781], même si les données utilisées pour son calcul sont toujours inclues dans une annexe au rapport. Cette dernière fait d'ailleurs référence dans la même année 2011[1782] aux normes de l'OIT.

L'édition 2011 du rapport devait susciter une nouvelle vague de critiques tant de la part des syndicats et des ONG que de celle de bon nombre de gouvernements. Outre la dénonciation du "business model" de la SFI par une pléiade d'ONG[1783], la CIS, tout en saluant

---

[1775] Groupe d'Evaluation Indépendant (2008) *Doing Business : une évaluation indépendante*, Washington, D.C., pp. 36-37.

[1776] "Réponse de la direction", in Groupe d'Evaluation Indépendant (2008), p. XXIII.

[1777] "U-turn on Doing Business: time to withdraw from the knowledge bank?", *News|Bretton Woods Project*, 10 Ju ly 2009.

[1778]Independent Evaluation Group (2008), *Doing Business: An Independent Evaluation Taking the measure of the World Bank –IFC Doing Business indicators* "Evaluation asks what value the IFC adds", 11 August 2008 (http://www.brettonwoodsproject.org/art-562245).

[1779] Doing Business (2011) *Doing Business Employing Workers Consultative group: Final report April 2011*; www.doingbusiness.org/methodology/consultative-group; www.doingbusiness.org/methodology/employing-workers; "Doing Business Employing Workers Indicator Consultative Group - Annexes - April 27, 2011.

[1780] "IFIs admit failure to put jobs at the centre", *News|Bretton Woods Project*|21 November 2011.

[1781] http://www.doingbusiness.org/reforms/top-reformers (2008 à 2012).

[1782] "Agir pour les entrepreneurs".

[1783] Eurodad (*Development diverted*, November 2010), ActionAid International and Third World Network (*Bottom Lines, Better Lives, April 2010), Amnesty International, World Resources Institute,* CounterBalance and the Bretton Woods Project ("World Bank private sector approach under fire", 20 November 2010 -

la disparition de l'indicateur sur l'emploi des travailleurs, appelait à une refonte complète du rapport, soulignant qu'il

> " penalises countries that require any sort of contribution by employers for unemployment insurance, workmen's compensation, old-age pensions, maternity leave or other social protection programmes."[1784]

Les BRICS avaient déjà signifié par ailleurs en réunion des directeurs exécutifs de la Banque leur mécontentement vis-à-vis d'un exercice de classement à la réputation aussi excessive qu'usurpée, dans la mesure où les réformes recommandées ne pouvaient en rien garantir la création d'emplois[1785], une observation à mettre en rapport avec la constatation que "the importance of the creation of employment as a form of doing business is not properly dealt with" par les rapports.[1786] La méthodologie du classement et son existence-même sont en effet sources de vifs désaccords: la Chine, la France et le Brésil se sont particulièrement fait connaître pour leurs réserves persistantes à son endroit.

La publication de l'édition 2013 du rapport[1787] a continué de susciter une critique syndicale véhémente. La disparition de l'indice infâme n'empêche en effet pas la poursuite de l'argumentaire favorable en cas de licenciement à la réduction du délai de carence ou du montant des indemnités, pour le motif qu'elles aident à la création d'emploi dans le secteur formel.[1788] Autres objets de critique: la désapprobation par le rapport du niveau des indemnités de licenciement en Afrique[1789], son approbation des mesures consistant à réduire l'"impôt sur le travail" - soit les contributions de retraite et santé - et le contraste qu'il y a à se réjouir de la promptitude à exécuter un contrat par rapport à l'indifférence quant à la lenteur des délais imposés au salarié pour recouvrer des impayés de salaire ou faire valoir ses droits par la voie judiciaire... La CSI devait aussi s'insurger devant l'affirmation du rapport selon laquelle ses prescriptions seraient conformes aux conventions de l'OIT, sa présidente s'exclamant :

> "I would be astounded that any ILO 'seal of approval' of Doing Business exists. There is certainly no ILO convention that states that minimum wages must be less than 25 per cent of value added per worker, which is the level Doing Business deems acceptable."[1790]

---

http://www.brettonwoodsproject.org/art-567198; et: "IFC "needs to try harder" on development", *News|Bretton Woods Project*|3 July 2012). Un inventaire des positions des ONG est disponible sur le site du CAFOD **(**http://www.cafod.org.uk/Media/Files/Resources/Policy/Doing-Business-extra**); v**oir notamment: "Doing Business: Why investment climate reform should not be a beauty parade", 26 June 2012.

[1784] "World Bank private sector approach under fire", 20 November 2010 (http://www.brettonwoodsproject.org/art-567198).

[1785] Bosco, D. (2010) "Battle within the Bank", *Foreign Policy*, Nov. 12 (http://bosco.foreignpolicy.com).

[1786] Villalba, C. (2006) "The World Bank Insists on the Liberalization of Economies", *IFIs Latin American Monitor*, (IFIs.Choike.org).

[1787] « Des réglementations intelligentes pour les PME ».

[1788] p. 100. L'argument n'est pas partagé par la Banque elle-même, puisque le *Rapport mondial sur le développement* publié un peu plus tôt en 2012 constatait que "New data and more rigorous methodologies have spurred a wave of empirical studies over the past two decades on the effects of labor regulation (...) Most estimates of the impacts on employment levels tend to be insignificant or modest." (p. 262).

[1789] A cet égard, la CIS devait trouver "particularly reprehensible that Doing Business2013 condemns Sub-Saharan Africa for 'its very restrictive approach' by requiring 3.67 months' severance pay on average for workers who permanently lose their jobs, because it is above the average in rich countries. The Bank knows fully well that with the exception of South Africa, state-provided unemployment benefits are practically non-existent in Sub-Saharan Africa, contrary to the situation in high-income OECD countries." ("World Bank's Doing Business 2013: Unfounded claims about deregulation", http://www.ituc-csi.org/world-bank-s-doing-business-2013.html).

[1790] http://www.ituc-csi.org/world-bank-s-doing-business-2013.html (23 octobre 2012).

La CSI s'inscrivait également en faux contre l'affirmation du rapport selon laquelle seules quatre conventions de l'OIT seraient en cause dans les champs qu'il couvre[1791], alors que plus de trente conventions seraient en fait concernées.[1792]

Mais c'est le contraste entre la philosophie des rapports et le message de l'édition 2013 du Rapport de la Banque sur le développement dans le monde qui fournit leur meilleure arme aux critiques. Ce dernier relève en effet que nombre d'études ont sous-estimé l'importance de la réglementation du marché du travail, alors que les premiers récompensaient le comportement de pays adeptes de sa dérégulation, y compris lorsqu'elle impliquait des violations des normes de l'OIT. Le WDR 2013, qui souligne l'importance d'emplois décemment rémunérés pour la croissance, ne voit pas quant à lui de conflit entre création d'emplois et réglementation du marché du travail et va jusqu'à affirmer la nécessité du respect des normes fondamentales de l'OIT, ce qui amène à constater que, si

> " those policies determined what the World Bank actually does, it would be a major step forward (although both the IMF and World Bank have a track record of good policy and bad practice.) For a start, the World Bank would need to consign the 'employing workers indicator' of its best-selling guide (*Doing Business*) to the dustbin of history. "[1793]

Argument supplémentaire, les enquêtes de la SFI elle-même montrent que les entreprises sont très rares à citer le droit du travail comme un obstacle à la création d'emplois.[1794]

Le préjugé dérégulateur reste partout présent dans l'approche du rapport dans sa version amendée, ce dernier déclarant par exemple que les pays qui réduisent les indemnités de licenciement ou les délais de licenciement

> " are addressing one of the main factors deterring employers from creating jobs in the formal sector".[1795]

Aussi bien la CIS a-t-elle demandé à la Banque d'exclure une fois pour toutes les questions de travail du champ du rapport, et de mettre au point une approche équilibrée inspirée du contenu du Rapport sur le développement dans le monde de 2013 qui, lui, avait affirmé que

> " New data and more rigorous methodologies have spurred a wave of empirical studies over the past two decades on the effects of labor regulation [...] Most estimates of the impacts on employment levels tend to be insignificant or modest."[1796]

L'élaboration conjointe par le Groupe de la Banque et le BIT d'un rapport "*Doing Decent Work*" a été évoquée.[1797] Une entreprise, soit dit en passant, que le BIT pourrait initier pour

---

[1791] http://www.doingbusiness.org/methodology/employing-workers (consulté 4 juillet 2013).

[1792] http://www.ituc-csi.org/world-bank-s-doing-business-2013.html (23 octobre 2012).

[1793] Tudor, O. (2012)"World Bank edges away from neoliberalism on jobless growth, deregulation", Oct. 2 (http://touchstoneblog.org.uk).

[1794] Sa *Jobs Study* (January 2013) a publié les résultats d'une enquête auprès de 45,000 firmes dans 106 pays en développement, qui révèle que seuls 3 pour cent d'entre elles citent la réglementation du travail comme constituant un tel obstacle.

[1795] *Doing Business* 2013, p. 100.

[1796] World Development Report 2013, p. 261.

[1797] Moxham, B., 24 October 2012 (http://touchstoneblog.org.uk/2012/10/the-world-banks-doing-business-report-improves-its-ranking-for-making-dubious-claims).

lui-même et sans attendre son partenaire - à la condition pourtant que le groupe employeurs de l'OIT l'y autorise...

A l'occasion du dixième anniversaire de l'exercice *Doing Business*, la Banque mettait sur pied un Panel indépendant présidé par le ministre sud-africain Trevor Manuel, chargé d'en faire le bilan et de formuler son avenir.[1798] Le message principal de son enquête, publiée en juin 2013, avalise la critique majeure adressée aux rapports lorsqu'il relève

> "what the Doing Business report implicitly defined as a "good" regulatory and legal environment. One view that has become strong is that minimal regulation and very low taxes create the most attractive environment for business. However, regulation is necessary to protect societal and environmental interests, and taxes are necessary to provide public services and build infrastructure. The Doing Business project has, rightly or wrongly, been associated with a broad deregulation agenda. Some academics argue that seven of the 10 indicators imply that less regulation is unambiguously better - which may be the case for individual firms, but certainly not for a country from a macroeconomic point of view."[1799]

La nature idéologique de l'exercice, tôt relevée[1800], était ainsi admise, qui semble bien renvoyer aux caractéristiques des phénomènes de rationalité limitée.[1801] Cependant, la recommandation visant à mettre fin au classement ("*ranking*") ne paraissait pas convaincre le responsable de la Banque, et la décision finale quant au sort du rapport reste à être prise.[1802]

Approuvant la décision de la Banque en 2009 de suspendre l'usage de l'indice d'embauche, le Panel la justifia à un quadruple titre :

- "the one-sided view of labour market regulations embodied in the indicator parameters could encourage governments, especially those that are World Bank clients, to engage in major deregulatory reforms. These would be based on expected positive outcomes but would perhaps not sufficiently consider the cost of depriving workers of protection. For example, Georgia's substantial improvement in the Ease of Doing Business index in 2007 was, in part, the result of far-reaching labour law reform that was criticised for *contravening International Labour Organisation conventions, which the country had ratified*. Despite this, *Doing Business 2008* singled out Georgia as a country where workers "have the best protection".
- The effects of the EWI may have been particularly strong in countries where it was used for loan benchmarks or monitoring indicators. An example of the latter was a loan agreement with Burkina Faso in 2007. The loan document stated that the *Doing Business* "rigidity of employment index" would be one of the monitoring indicators used to determine whether

[1798] http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/10/19/world-bank-conduct-stock-taking-review-doing-business-project-10-year-anniversary.

[1799] http://www.dbrpanel.org/sites/dbrpanel/files/doing-business-review-panel-report.pdf; et: Bosco, D. (2013) "Expert Panel Wants World Bank to Stop Ranking Countries", 24 June (http://bosco.foreignpolicy.com).

[1800] Ainsi: Ménard, C. et du Marais, B., p. 25.

[1801] Relevé à propos du paradoxe français combinant un marché du travail supposé rigide et une administration complexe avec une attractivité restée enviable - paradoxe qu'on a pu expliquer par le fait que les dirigeants d'entreprise "développent, au fur et à mesure de leur activité, certaines représentations du monde (...) plutôt convergentes, en raison de leurs interactions (au sein par exemple des instances patronales ...), et parce qu'ils partagent des sources d'information similaires (...) Ils en viennent donc à considérer qu'il existe un modèle optimal (forte flexibilité du travail, faible intervention de l'Etat, etc.) et, logiquement, lorsqu'ils constatent que les caractéristiques du système institutionnel français ne correspondent pas aux canons du modèle supposé optimal (...) ils en déduisent logiquement que la France va souffrir en termes d'attractivité. » (Bouba-Olga, O., 29/06/2007, http://economistes.blogs.liberation.fr/chiffrage/2007/06/attractivit-de-.html).

[1802] "World Bank President Jim Yong Kim's Statement on the Independent Panel Review of Doing Business", June 7, 2013 (www.worldbank.org).

the objectives of a poverty reduction support credit loan had been achieved. Fortunately, the indicator's use in loan conditionality seems to have ended after its suspension in 2009.

- The problems of this indicator have been compounded by *unsubstantiated assertions* made by *Doing Business* that countries that improve their indicator ranking through deregulatory measures obtain superior economic outcomes. The Bank's own Independent Evaluation Group found no evidence of such a relation, advising "a need to be cautious in attributing economic outcomes to changes in [*Doing Business*] indicators". In particular, the group found that "no significant association emerged between [the] *employing workers* [indicator] and employment".
- The *World Development Report 2013: Jobs* states that properly designed labour market regulations contribute to reducing inequality, an issue to which the Bank and other institutions are, appropriately, paying greater attention than they have in the past. The report's findings corroborate those of recent important studies published by the Organisation for Economic Cooperation and Development and the International Labour Organisation *blaming a weakening of labour market institutions and social protection mechanisms, along with several other factors, for the growth of inequality in most countries* over the past two to three decades.
- Claims that the World Bank needs to focus on labour market regulations because enterprises in the Bank's client countries tend to consider these major obstacles to investment and job creation are not borne out by evidence. The *IFC Jobs Study*, which surveyed 45 000 firms in 106 developing countries in early 2013, revealed that only 3 percent of firms surveyed regarded labour market regulations as obstacles to job creation."

Citons enfin, également dans leur intégralité, les recommandations de fond faites par le Panel sur ce sujet :

> "In addition to making permanent the decision it took in 2009 when it suspended the EWI and removed it from the Ease of Doing Business indicator, the Panel recommends that *the Bank renew its commitment to adopt "a comprehensive approach in advice on labour market policies"*. The Panel recommends that the Bank's new approach on labour market policy should be developed outside the Doing Business project.
>
> Such an approach would recognise that appropriate levels of regulation can be, as the *World Development Report 2013: Jobs* states, within a range of levels and varieties of regulation: "Excessive or insufficient regulation of labour markets reduces productivity. But in between these extremes is a plateau where effects enhancing and undermining efficiency can be found side by side and most of the impact is redistributive."
>
> The Panel recommends that the Bank continues the work of quantification that takes cognisance of both the costs and benefits of a comprehensive range of labour laws and regulations. The quantification should comprise conditions such as hours of work, rest and leave provisions, minimum wages, protection against dismissal, occupational health and safety requirements, social protection and respect of core labour standards. *The Bank should carry out this quantification work jointly with the International Labour Organisation* and through consultations with interested stakeholders."[1803]

Le rapport conserve pourtant ses défenseurs, qui objectent à ses critiques le document de fondation qu'avait constitué en 2004 l'étude de Botero *et al*.[1804], laquelle concluait que "heavier regulation of labor is associated with lower labor force participation and higher

[1803] *Independent Panel Review of the Doing Business report*, June 2013, p. 34.

[1804] Botero, J.C. *et al.* (2004) "The Regulation of Labor" (http://qje.oxfordjournals.org/content/119/4/1339.short).

unemployment, especially of the young." Aussi bien, à leurs yeux, la thèse soumise par le CAFOD, qui s'inscrit en faux contre cette assertion, est sans validité - on est ici en présence d'un authentique dialogue de sourds.[1805] De manière plus générale, un pays comme le Royaume-Uni a apporté son appui à l'approche du classement, qu'il juge entièrement positive.[1806]

Au jour d'aujourd'hui, le ranking des réformes n'inclut certes plus le droit du travail.[1807] Néanmoins, le groupe emmené par la CAFOD, et qui inclut la CIS, a fait observer que, si l'indicateur sur l'emploi des travailleurs a bien été mis en sommeil[1808], le rapport 2013 persiste à récompenser les pays qui réduisent la fiscalité des entreprises et affaiblissent la protection des travailleurs, tandis que l'équipe de la SFI continue à publier des données destinées à avaliser l'idée qu'une régulation souple du travail avantage l'emploi, ceci en contradiction avec la conclusion du Rapport mondial sur le développement 2013 selon laquelle

> "New data and more rigorous methodologies have spurred a wave of empirical studies over the past two decades on the effects of labour regulation (…) Most estimates of the impacts on employment levels tend to be insignificant or modest."[1809]

Le propos des rapports a été décrit comme consistant à formuler des

> "prescriptions for developing as well as developed countries in order to bolster growth. The main tool for reaching this goal is to propose a standardization of Law along the lines identified by the best legal practice, with the explicit proposal that: "one size (can) fit all" (*Doing Business* 2004, p. XVI)."[1810]

Les observations d'un ensemble représentatif de la société civile ont présenté quatre arguments principaux en faveur d'une réorientation des réformes d'amélioration du climat des investissements et à l'encontre d'un classement jugé nuisible pour cause d'indicateurs défectueux.[1811] D'abord, cesser d'ignorer les besoins de la majorité pauvre dans les pays, soit pour l'essentiel les femmes des milieux informels et ruraux; ensuite, ne pas décourager l'appui des Etats aux petites entreprises; puis, cesser de promouvoir des réformes nuisibles, qu'il s'agisse de fiscalité, de propriété des terres ou de droits des travailleurs; enfin, cesser de pousser à une régulation minimale, au lieu d'encourager une régulation optimale.

1805 Rohac, D. and Tupy, M. (2013) " It's Not Business as Usual at the World Bank", *Foreign Policy*, April 26 (http://www.cato.org/publications/commentary/its-not-business-usual-world-bank).

1806 Cf. la réponse sans ambages du DfID à la Déclaration de la CAFOD *et al*., 16 July 2012 (https://www.coc.org/files/Response%20United%20Kingdom.pdf).

1807 http://www.doingbusiness.org/reforms. A titre d'exemple, le rapport 2012 classe la France au 29ème rang pour la facilité à faire des affaires, comparée aux Etats Unis (4e), la Norvège (6e), la Grande Bretagne (7e), l'Irlande (10e), la Suède (14e), et l'Allemagne (19e)." Voir: Willsher, K. "Eurozone crisis: As sales start in Paris, the Élysée is discounted too. When France lost its AAA credit rating, political rivals were quick to attack a wounded Sarkozy", *The Observer,* 15 January 2012.

1808 Moxham, B. (2011) "The 'Doing Business' report is still doing harm" , Oct. 21 (http://touchstoneblog.org.uk/2011/10/the-doing-business-report-is-still-doing-harm).

1809 *WDR* 2013, 261-2. Voir: Chang, C. (2013) "No more Doing Business as usual**"**, *Foreign Policy***,** 9 May; et Chang, C. (2013) "The Doing Business review: a test of World Bank leadership", 24 June (http://www.brettonwoodsproject.org/art-572701).

1810 Ménard, C. et du Marais, B., p. 11.

1811 CAFOD *et al.* (2012) "World Bank Doing Business Rankings: Why investment climate reform should not be a beauty parade" (http://www.brettonwoodsproject.org/doc/private/DBRstatementjune2012.pdf).

Au-delà, l'accusation essentielle portée contre la Banque est qu'elle tiendrait à ne pas se départir d'un dispositif de "ranking", aussi superficiel soit-il[1812], qui l'autorise à produire comme vérité scientifique dotée de valeur normative des analyses incomplètes et contestables:

> "The rankings create strong norms of the "right" things to do. The fact of being scored against other countries creates strong pressure on governments to do what is advised in the rankings. This is especially true in poor client countries, where the intellectual and financial weight of the World Bank is most keenly felt. Several developing countries have actively allocated government staff to the task of increasing their standing in the DBR, diverting resources from pressing development priorities."

La politique de promotion active du classement par la voie des relations publiques, globalement et dans les pays, témoigne en effet de la "puissance mentale", avec son impact normatif, de l'action de la Banque.[1813]

A la veille de la publication de l'édition 2014 du rapport, il paraissait en tout cas que les recommandations du Panel n'avait pas encore été prises en compte, motivant la remarque selon laquelle

> "It is unthinkable that the Bank still issues a publication that promotes the lowest corporate taxation rates as the ideal for development. The problem of most developing countries is that they have collected too little tax from transnational corporations, not too much [...] It's time forthe Bank to listen to its independent panel of experts and stop ranking countries based on the partial and controversial indicators in Doing Business. They should also slash the outrageous publicity budget for this flawed report."[1814]

Et, fin 2013 encore, le représentant de la CIS à Washington continuait de marteler:

> "For a decade, Doing Business has been publishing data on labour regulations, based on the wrong assumption that driving down labour standards is good for the economy and good for business."[1815]

Les annexes sur la réglementation du marché du travail ne figurent pas sur le site de l'éditions 2013 et 2014 [1816]mais, éviter les extrêmes de la sur- et de la sous-régulation et atteindre un équilibre entre souplesse et protection – un « plateau » selon le terme de la Banque -, c'est ce que préconisent les éditions 2015 et 2016 du rapport[1817]. La première se fend d'une reconnaissance de la « nécessité indiscutable » de la réglementation de l'emploi, qui « bénéficie tout-à-la-fois aux travailleurs et aux firmes »[1818], et la seconde cite avec approbation le modèle danois comme preuve que peuvent aller de pair flexibilité et « job

[1812] "the reports end up with superficial ranking rather than actually measuring the real impact of specific legal instruments." Ménard, C. et du Marais, B., "Can We Rank Legal Systems According to Their Economic Efficiency?", in Nobel, P. (2006) *New Frontiers of Law and Economics*, Saint Gallen: Schulthess, p. 25.

[1813] Les faiblesses de l'exercice de classement n'entament pas son influence, si l'on en croit une étude IEG selon laquelle 85% des décideurs politiques y prêtent attention ; ainsi la stratégie de développement du secteur privé de la Zambie se donne-t-elle pour objectif de passer de la 100e à la 50e place du classement.

[1814] J. Griffiths, directeur de Eurodad (European Network on Debt and Development) cité in ITUC Press Release, 28 octobre 2013 (http://www.ituc-csi.org/why-the-world-bank-must-do-better).

[1815] P. Bakvis, cité in ITUC Press Release, 28 octobre 2013 (http://www.ituc-csi.org/why-the-world-bank-must-do-better).

[1816] « Comprendre les réglementations pour les petites et moyennes entreprises » (consulté le 28/8/2017).

[1817] respectivement intitulées « Au-delà de l'efficience » et « Mesure de la qualité et de l'efficience du cadre réglementaire ».

[1818] DB 2015, "Labor market regulation data".

quality » [1819], ce dernier ensemble de données, nouvellement introduit, incluant notamment des droits fondamentaux tels la liberté syndicale et la non-discrimination.

Enfin, la dernière édition du Rapport, le quatorzième du nom, « *Doing Business 2017: Égalité des Chances pour Tous* » , n'est pas restée exempte de critiques devant son assertion que "economies with more business-friendly regulations tend to have lower levels of income inequality".[1820] L'idéologie dérégulatrice s'appuie ici sur des données empiriques sans poids et des failles de logique flagrantes, toutes au service d'une argumentation selon laquelle la dérégulation est le meilleur rempart contre les inégalités… Par ailleurs, malgré la disparition des années plus tôt de l'indicateur contesté, la pression pour la dérégulation du marché de travail ne se relâche pas. Ainsi la Tanzanie voit-elle sa performance réduite du fait de l'introduction d'une compensation à la charge des employeurs, et Malte se voit pénalisée pour avoir augmenté la part maximum de la cotisation patronale de la sécurité sociale – tandis que la Nouvelle Zélande détrône Singapour de la première place du classement grâce à ses réformes réduisant les contributions patronales au système de compensation des accidents du travail. Dans le même temps, huit des dix « meilleurs réformateurs » du rapport 2017 figurent au nombre des pays jugés par la CIS peu respectueux des droits des travailleurs. Enfin, l'une des annexes du même rapport, tout en admettant que la régulation peut réduire les risques de perte d'emploi et bénéficier à l'équité et à la cohésion sociale, plaide pour les contrats à durée déterminée assortis de protections minimales. Quant à la condition des travailleuses, concentrées dans les secteurs les moins favorisés, le fait que le DBR décourage les régulations visant à l'amélioration n'est bien sûr nulle part relevé.

Accusée particulièrement d'encourager la course au moins-disant fiscal, l'édition 2019 du rapport s'est attirée la critique du mouvement syndical, forcé de faire une nouvelle fois le constat de l'obstination à récompenser toute manifestation de sa doctrine dérégulatrice. Le rapport a en effet mis à nouveau en garde contre les "cumbersome labor regulatory frameworks," soulignant le danger d'une surrégulation des marchés du travail qui leur interdirait de bien fonctionner. La critique syndicale ne pouvait donc manquer de relever ce qu'elle perçoit comme une contradiction entre le fait que la Banque prétend promouvoir un type de croissance inclusive et durable « while *Doing Business* continues its hostile stance towards labour rights", démontrant par son refus d'amender la méthodologie de ses classements « that it's sticking to tunnel vision over reform."[1821] Dix ans après sa première reconnaissance des défauts de l'exercice[1822], celui-ci continue à pousser « les nations à rivaliser dans la dérégulation de leurs économies et l'abandon des exigences sociales et environnementales, dans le but de réaliser une meilleure performance au classement annuel », lequel jouit d'une influence certaine auprès des investisseurs. [1823]

[1819] DB 2016, "Labor market regulation data", p. 247.

[1820] Chowdhury, A. and Sundaram , J.K., *IPS*, Dec. 15, 2016, **"**More of the Same: World Bank Doing Business Report Continues to Mislead**" (**http://www.ipsnews.net/2016/12/more-of-the-same-world-bank-doing-business-report-continues-to-mislead/).

[1821] *Doing Business 2019:* World Bank's tunnel vision obscures calls for reform", Dec. 6, 2018 (https://www.brettonwoodsproject.org/2018/12/doing-business-2019-world-banks-tunnel-vision-obscures-calls-for-reform).

[1822] "U-turn on Doing Business: time to withdraw from the knowledge bank?", July 10, 2009 (https://www.brettonwoodsproject.org/2009/07/art-564867).

[1823] Oakland Institute (2014) *Aveuglement volontaire – Comment les classements de la Banque mondiale appauvrissent les paysans* (https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/OurBiz_Brief_Aveuglement_Volontaire.pdf)

Section 3 - L ’échec à la cohérence : la clause sociale

Ce n’est pas ici le lieu d’entrer très avant dans la généalogie de la question des rapports entre commerce et protection des travailleurs[1824], mais simplement de vérifier si et à quel point elle est exemplaire de la difficulté à briser le fonctionnement autiste du multilatéralisme institutionnel – plus radicale encore que lorsqu’il s’agit de persuader les IFI de remplir leurs obligations au titre des droits humains. Il s’agit en fait d’une manifestation particulièrement caricaturale du phénomène du “gridlock”, celui-là même que d’aucuns jugent responsable de l’état calamiteux des relations internationales sous un régime globalisé.[1825]

La question des rapports entre commerce et travail appartient à la thématique générale de l’impact du commerce sur une série de domaines : santé, environnement, agriculture ou encore droits de l’homme – tous sujets eux-mêmes plus largement affectés par la problématique de la globalisation, dont le commerce est bien sûr une dimension fondamentale. Pour notre propos, le binôme commerce/travail est d’abord illustratif de la voie d’incohérence assumée politiquement par les agents de la globalisation, et de l’impasse dans laquelle a semblé jusqu’ici se trouver la recherche de cohérence, telle qu’elle s’est déroulée à propos du rôle de l'OMC et de la relation entre les accords de l'OMC et les normes du travail de l'OIT.

> " Economists generally accept that there will be winners and losers as a result of trade deals and from globalization more broadly. But they have made the fatal mistake of assuming that the losers will seek and most likely receive some form of compensation. The data clearly show that there has been limited uptake of trade-related adjustment assistance compared to the number of workers displaced [...] One thing is clear: if we want to see poor countries get a better deal with respect to trade and migration, we need to do a lot more to tackle the problem of job losses in rich countries."[1826]

Pareille observation, faite aujourd'hui au nom de l'intérêt des pays en développement, illustre assez la pertinence des appels anciens à des "normes de travail équitables" et à l'adoption de "clauses sociales".[1827]

La problématique de la clause sociale peut servir de cas d’école pour illustrer l’impasse de la définition onusienne d’une politique cohérente de la globalisation. Avant toute chose, il importe de remarquer que la thématique spécifique du rapport entre commerce et droits sociaux n’aura jamais figuré officiellement au menu des réunions de coordination des

---

[1824] La section du site de l’OMC consacrée aux relations OMC/OIT renseigne sur leur histoire et leur état présent : https://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/wto_ilo_f.htm.

[1825] Hale, T., Held, D. and Young, K. 2013. *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most.* Cambridge: Polity Press; Hale, T. and Held, D., et al. 2017. *Beyond Gridlock.* Cambridge: Polity Press.

[1826] Ramachandran, V., and Richmond, J., "Brexit is a Wake-Up Call for Development Economists", July 1, 2016 (http://www.cgdev.org/blog/brexit-wake-call-development economists?utm_source=160712&utm_medium=cgd_email&utm_campaign=cgd_weekly&utm_&&&).

[1827] Le modèle commercial "NAFTA-WTO" est largement jugé avoir produit un impact négatif sur l'économie et l'emploi aux Etats-Unis, y compris à travers "a net loss of quality jobs, and wages barely keeping pace with inflation": *Prosperity Undermined. The Status Quo Trade Model’s21-Year Record of Massive U.S. Trade Deficits, Job Loss and Wage Suppression,* August 2015(www.tradewatch.org; et http://www.citizen.org/job-loss-map). Aussi: Autor, D.H., Dorn, D., Hanson, G.H., *The China Shock: Learning from Lab or Market Adjustment to Large Changes in Trade* (February 2016) ont trouvé que la concurrence chinoise avait généré 44 pour cent des pertes d'emploi aux Etats-Unis entre 1990 et 2007 (http://www.ddorn.net/papers/Autor-Dorn-Hanson-ChinaShock.pdf).

chefs exécutifs du système. On verra plus loin comment celle des droits de l'homme dans leur ensemble et celle de l'environnement auront pu être abordées par cette enceinte.

En 1987, les Etats-Unis avaient demandé dans le cadre du GATT la création d'un groupe de travail pour débattre des rapports entre les « normes de travail internationalement reconnues » et le commerce international.[1828] A l'appui de leur demande, ils avaient notamment cité la disposition de l'Accord général obligeant les parties contractantes à observer les principes généraux énoncés dans certains chapitres de la Charte de La Havane, et notamment l'article 7 du Chapitre II concernant les « normes de travail équitables ».[1829] Quasiment toutes les délégations non occidentales avaient alors fermement récusé la compétence du GATT en pareille matière, certaines relevant qu'elle était du ressort de l'OIT - d'ailleurs mentionnée au titre de la coopération attendue d'elle par le paragraphe 2 de l'article précité – voire de l'ECOSOC. La suspicion envers une proposition aux motivations et implications jugées protectionnistes avait empêché que se dégage un consensus en faveur de l'établissement d'un groupe de travail, et l'on avait gelé provisoirement la controverse. Resté par trop difficile et délicat, le sujet de la "clause sociale" n'allait pas pouvoir s'imposer non plus lors de la création de l'OMC en 1995.

A l'OIT, si les groupes travailleurs et employeurs souhaitaient depuis longtemps voir établi un lien entre commerce et normes, un vœu réitéré à l'occasion du 75ème anniversaire de l'Organisation[1830], ils considéraient la question comme ressortissant de l'organisation dépositaire de ces dernières. La question devait être soumise à la réflexion de la Conférence internationale du travail en 1994 par le Directeur général du BIT, avec pour résultat la création au sein du Conseil d'administration d'un Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international - qui devait se refuser à discuter des sanctions commerciales.[1831] Le sommet social de Copenhague en 1995 et Singapour l'année suivante allaient continuer de se concentrer sur les droits fondamentaux des travailleurs tout en ignorant la considération de toute opportunité de « linkage » avec le commerce.

Un certain optimisme était pourtant ressorti du constat d'observateurs en 1996 que les protagonistes du sujet partageaient en fait suffisamment de positions pour entrer dans des compromis rendant envisageable à certaines conditions un accord sur le concept d'une clause sociale, limitée aux droits fondamentaux de l'homme au travail.[1832] Si, en 1996 à Lyon, le G7 avait reconnu "that there is a will to address the question of the relationship between trade and

---

[1828] L'intérêt de certains secteurs intellectuels américains à faire usage de l'OIT pour combattre les pratiques de travail inéquitables et l'exploitation des travailleurs a été exprimé à maintes reprises, par ex. : Sohn, L.B., et al. (1979) *The United States and the ILO*, Commission to Study the Organization of Peace, pp. 14-15.

[1829] Article 7 - Fair Labour Standards

"1. The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory.

2. Members which are also members of the International Labour Organisation shall co- operate with that organization in giving effect to this undertaking.

3. In all matters relating to labour standards that may be referred to the Organization in accordance with the provisions of Articles 94 or 95, it shall consult and co-operate with the International Labour Organisation."

[1830] BIT: *L'OIT en route vers le 21e siècle*, document présenté au Directeur général de l'OIT par le Groupe des travailleurs du Conseil d'administration, sept. 1993.

[1831] Tapiola, K. (2019) *La Force motrice – Naissance et évolution du tripartisme – Rôle du groupe des travailleurs*, Genève : BIT, p. 64.

internationally recognized core labour standards"[1833], la première rencontre des ministres du commerce de l'OMC, la même année à Singapour, devait pourtant renvoyer la question des normes de travail à l'OIT, au grand dam notamment de l'AFL-CIO américaine, consciente de l'absence d'un pouvoir de sanction chez cette dernière. Aucun progrès ne sera ensuite enregistré avec l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999, où les pays en développement, toujours hostiles à ce qu'ils perçoivent comme du protectionnisme déguisé, persistent à ignorer les problématiques du travail et de l'environnement. En cela, ils sont aidés par les milieux d'affaires, et nombre d'universitaires[1834] viennent leur apporter leur caution : l'ensemble des détracteurs de la clause sociale se rejoignent pour conférer à l'OIT, à laquelle on adjoint quelquefois l'UNICEF, compétente sur le travail des enfants, la tâche exclusive de traiter ce qui fait son mandat, si nécessaire grâce à des moyens renforcé – car il est trop clair que les efforts de l'OIT pour améliorer le respect des normes de travail « have been largely ineffectual ».[1835] L'attitude syndicale, américaine notamment, est quant à elle dénigrée comme expression typique d'intérêts particuliers (« narrow and shrinking special interests constituencies ») non représentatifs et liés à des groupes partisans. Dans tous les cas, il importe de préserver la politique commerciale de toute contagion sociale, et la presse des affaires monte au créneau à la veille de Seattle pour avertir que « Grafting social policy aims onto an institution designed to dismantle economic barriers is a recipe for confusion »…[1836] De leur côté, les internationales syndicales ne manquaient pas de logique en invoquant la formule de Singapour relative à la collaboration OMC-OIT pour réclamer que l'OMC examine à Seattle l'engagement pris alors par les ministres en matière de respect des normes fondamentales de travail, et qu'elle entame enfin une coopération digne de ce nom avec l'OIT et les agences.[1837]

Le lancement à Doha en 2001 d'un nouveau cycle de négociations qui écarte la question des droits des travailleurs - sinon pour réaffirmer la position de Singapour et prendre note des discussions sur la dimension sociale à l'OIT - et coïncide avec l'admission de la Chine à l'OMC provoque l'ire du mouvement syndical, atterré par le silence sur l'impact sur le monde du travail de la concurrence globalisée, facteur d'inégalités croissantes et de danger pour les démocraties.[1838] La menace chinoise, couplée à l'agenda de dérégulation des firmes multinationales, augure mal de l'avenir d'un agenda commercial porteur d'injustice sociale et muet sur les moyens d'y pallier.[1839]

Vraisemblablement à juste titre, la détermination de l'administration Clinton à poursuivre cet agenda à Singapour n'a d'ailleurs pas manqué d'être mise en doute : au-delà des discours faits pour plaire à l'AFL-CIO, la question n'était pas au nombre de ses priorités de négociation, ce qu'elle ne s'était pas privée de faire savoir.[1840] En revanche, l'implication de la même administration trois ans plus tard à Seattle allait s'avérer trop évidemment dictée

[1832] Leary, V., "Workers' Rights and International Trade: The Social Clause (GATT, ILO, NAFTA, U.S. Laws)", in Bhagwati, J. and Hudec, R. (1996) *Fair Trade and Harmonization*, Vol. 2, pp. 220-222.

[1833] Lyon Summit, Economic Communique, "Making a success of globalization for the benefit of all", 28 June 1996, paragr. 24. Lyon est le 22ème sommet annuel du G7.

[1834] « Linking labour standards to trade pacts « misguided » », *Financial Times*, Sept. 16, 1999.

[1835] de Jonquières, G., « Free trade under fire », *Financial Times*, Oct. 11, 1999.

[1836] Editorial, « Trade and labour », *Financial Times*, Oct. 13, 1999.

[1837] Letters to the Editor, ICFTU and ITGLWF, *Financial Times*, Oct., 1999.

[1838] Statement by AFL-CIO President John Sweeney on WTO Meeting in Doha, Qatar, Nov. 14, 2001 (www.aflcio.org/publ/pres2001/pr1114).

[1839] Faux, J., « A Trade Deal Built on Sand », Dec. 4, 2001, *The American Prospect* (www.prospect.org).

[1840] "Labor Rights as Bones Thrown to Congress", *Human Rights for Workers Bulletin*, No. XII-9, Sept. 2007.

par le souci d'appuyer l'agenda syndical nord-américain, à la grande irritation de nombreuses délégations. Consciente des dangers de l'impopularité de la mondialisation, l'UE - abandonnant sa position de Singapour - allait défendre à Seattle la constitution d'un groupe de travail mixte OMC-OIT sur les normes sociales. Avec les Etats-Unis, seule l'Europe occidentale apportait alors un certain appui à l'idée de voir l'OMC s'impliquer dans les normes de travail.

La position syndicale post-Singapour était claire, et s'inscrivait dans une revendication globale adressée au pôle financier et commercial du système : la Déclaration de Singapour ayant donné mandat à l'OMC et à l'OIT pour qu'elles poursuivent les travaux sur la question des normes du travail, l'OIT

> « devrait procéder rapidement au renforcement de ses procédures de ratification et de contrôle des normes fondamentales du travail. Les Examens des Politiques commerciales, menés à bien par l'OMC, devraient rendre compte des violations des droits fondamentaux du travail. Il faudrait établir un véritable dialogue entre l'OMC et l'OIT en prévision de la réunion du Conseil de l'OMC au niveau ministériel, en mai 1998. Les accords commerciaux régionaux doivent comporter des clauses relatives aux droits des travailleurs. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international devraient intégrer l'obligation de respecter les normes fondamentales du travail dans toutes leurs politiques de prêt et d'ajustement structurel. »[1841]

On est donc ici en présence d'une illustration caractéristique de l'instrumentalisation de la structure polycentrique du système en vue d'éviter qu'un mandat institutionnel reçoive toutes ses chances de prospérer. Chacun a pu observer comment

> « at the global level the strategy of those opposed to stronger social action was often to insist on an institutional specialization. So, the WTO could not adopt the social clause, because this area of activity was the responsibility of the ILO, and insisting on this had the advantage of lessening the chances of a stronger, more coordinated social policy, increased the chances of dilution by multiplying the contexts of negotiation and capitalized on the weaknesses of the traditional forms of action in the ILO".[1842]

Nonobstant l'influence supposée du syndicalisme international dans ses instances tripartites, l'OIT devait se prêter au jeu. Pareille posture peut s'expliquer par la conjugaison, au sein tant de ses organes dirigeants que de son Secrétariat, d'un réflexe éprouvé de souverainisme institutionnel et de calcul politico-diplomatique en faveur d'une position minimaliste. Emmené par un Directeur européen prudent, inquiet notamment de pouvoir se voir taxer d'être à la remorque de la stratégie de l'administration Clinton favorable à la clause sociale, le Bureau n'allait pas se déprendre d'une attitude de prétendue neutralité dans un débat à haut risque, pourtant crucial pour la définition d'une politique de la globalisation. Mieux valait, de l'avis de son entourage et de force délégations, saisir cette occasion de transformer ce que beaucoup pourraient voir comme un échec de l'organisation à poursuivre son mandat, en un succès manifesté par la confirmation unanime de la validité du rôle « unique » de l'organisation dans l'ère de la globalisation, fut-ce en la confinant dans son pré-carré. C'est ce qui fut fait à Singapour.

Sans surprise, pareille lecture n'est pas celle du BIT, mieux à l'aise avec l'affirmation que "the ILO is the best forum - but a stronger ILO with remedies at its disposal".[1843] Il n'objecte pas vraiment à l'idée que la promotion des normes du travail

[1841] *La dimension sociale de la mondialisation*, Document de synthèse du TUAC, destiné à la consultation avec la Commission de Liaison de l'OCDE, 12 décembre 1997, par. 9 (https://old.tuac.org/statemen/communiq/liais97f.htm#begin).
[1842] Taylor (2003) p. 200.

"is best achieved in a non-coercive and supportive international environment, such as that provided by the ILO [...] it will not be helpful to involve the WTO with its punitive powers [...] in this area.[1844]

Curieusement, cette défaite de fond habillée en victoire institutionnelle n'allait guère susciter de commentaires critiques – signe probable du peu de visibilité de l'organisation, elle-même confirmée, sinon encore diminuée dans cette occasion… Mieux, certains auteurs devaient abonder dans le sens de la doctrine officielle du Bureau. Ainsi, pour l'une, l'OIT avait « su éviter qu'une autre organisation internationale prenne en charge la protection des travailleurs sous couvert de protections conférées dans le cadre du commerce international. L'OIT a ainsi écarté le risque d'une « dérive » potentielle qui aurait conduit à une compétence de l'OMC même limitée : en matière sociale. Elle conserve une légitimité institutionnelle malgré les tempêtes de ces dernières années sur le terrain de la régulation juridique. » Et de conclure qu'elle a, « de ce fait, une charge de coordination entre les politiques menées au plan international, toutes les fois que celles-ci ont un impact direct ou indirect sur les droits des travailleurs ».[1845]

Certes, comme on l'a vu plus haut, l'OMC a eu l'occasion de manifester une certaine « demande de cohérence », même si celle-ci a pu procéder d'une vision essentiellement tactique et manœuvrière.[1846] Il demeure qu'au final on ne constatera rien d'autre que la réalité de l'

« existing broad-based commitment to separate labour standards and trade policy so as to assure continued progress towards trade liberalization »[1847],

ce qui revient à affirmer légitimement que

« while the promotion of various labour, human rights, and environmental standards could lead to some impediments to the flow of international commerce, there is generally a broad commitment within the UN system that this should not be allowed to occur ».[1848]

Les observateurs s'accordent à juger que la Déclaration de Singapour convenant d'une « coopération » entre OIT et OMC était restée lettre morte en l'absence de liens formels entre elles, preuve que

« the suggestion that the ILO and the WTO would continue their existing collaboration was a « throw away line ». As empirical evidence has shown, and in stark contrast to the model of institutional co-operation advocated by the ITO, neither is there co-operation between the two bodies, nor is there a legal foundation for such co-operation. Indeed, both the ILO and the WTO have demonstrated a good deal of apathy towards suggestions that they in some way co-operate with one-another".[1849]

[1843] Gould, W.B. (2001) "Labor Law for a Global Economy: The Uneasy Case for International Labor Standards", *Nebraska Law Review*, Vol. 80, No. 4, p. 42.
[1844] Singh and Zammit (2004) p. 102.
[1845] Moreau (2006) p. 120.
[1846] Mike Moore, *Labour Issue is a "False Debate",* WTO Press release, N° 152, 28 November 1999.
[1847] Zacher, p. 46.
[1848] *Ibid*., p. 47.
[1849] Wilkinson, R. (2001) « The WTO in Crisis, Exploring the Dimensions of Institutional Inertia », *Journal of World Trade* 35(3), p. 411.

Aujourd'hui, l'OMC, relevant en même temps le consensus de ses Membres sur les normes fondamentales et la seule compétence de l'OIT, précise que, si les « conseils et comités de l'OMC ne travaillent pas sur cette question, … les secrétariats des deux organisations coopèrent néanmoins sur des questions techniques[1850] sous le thème de la "cohérence" dans l'élaboration des politiques économiques mondiales ». Elle reconnaît aussi sans peine que, « au-delà, les deux organisations ont toutefois du mal à s'accorder, et la question de l'application à l'échelle internationale est un terrain miné ».[1851] Elle n'ignore pas non plus que

> « nombreux sont les avis juridiques selon lesquels les accords de l'OMC et les normes du travail de l'OIT ne peuvent pas être examinés séparément, étant donné que les pays doivent respecter l'ensemble de leurs obligations internationales. »[1852]

De même elle admet sans fard que, pour certains pays,

> « des règles et disciplines de l'OMC inciteraient fortement les pays Membres à améliorer les conditions de travail et la "cohérence internationale" (selon « l'expression utilisée pour décrire les efforts visant à faire aller les politiques dans le même sens ») [1853].

Depuis un certain temps maintenant, la collaboration d'ordre technique entre les deux secrétariats a commencé de donner des fruits. Ainsi des études conjointes cherchent-elles à apporter des vues ouvrant la voie à la définition de politiques cohérentes, par la démonstration que

> "trade policies and labor and social policies do interact and (…) greater policy coherence in the two domains can help to ensure that trade reforms have significantly positive effects on both growth and employment. (une étude de 2007) also calls for further research directed at supporting the formulation of more effective and coherent policies, which would clearly benefit the international community."[1854]

ou encore que

> "the overall policy conclusions reinforce the view that trade, employment and social policies need to be pursued together (…) there are "good reasons to believe that globalization is compatible with welfare states and that they may be mutually reinforcing".[1855]

Mais ces travaux partagés ne sauraient naturellement par eux-mêmes faire tomber la barrière qui préserve l'OMC d'entrer en matière, ni entraîner une montée en puissance du rôle de l'OIT, peu valorisé par des puissances telles que la Chine, l'Inde ou les Etats-Unis, distantes parties prenantes à la « règle du jeu » normatif de l'Organisation. Récemment encore, on remarquait que, alors que la Déclaration de Singapour

---

[1850] Il s'agit d'activités de compilation de statistiques, de recherches, et d'assistance technique et de formation.

[1851] https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/bey5_f.htm (consulté 14.06.19).

[1852] https://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/wto_ilo_f.htm (consulté 18/6/19).

[1853] https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/bey5_f.htm (consulté14.06.19); "Normes du travail: consensus, cohérence et controverse » (https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/bey5_f.htm) (consulté 14.06.19).

[1854] ILO-WTO (2007) "Trade and employment: Challenges for policy research" (http://www.ilo.org/public/english/support/publ/pdf/ilowtotrade.pdf).

[1855] Introduction Lamy-Somavia à : Bacchetta, M. and Jansen, M. (Ed.) (2011) *Making globalization socially sustainable*, Geneva: ILO-WTO, p.xii. Aussi: Bacchetta, M. et al. (2009) *Globalization and informal jobs in developing countries*, Geneva: ILO-WTO.

> "designated the ILO as the competent body to deal with labor standards in the context of international trade, the role of the ILO in this area remains circumscribed. Given its capacities as standard setter, provider of technical assistance, and holder of key expertise and initiatives in this area, policy makers should consider reinforcing the role of the ILO in the trade-labor linkage."[1856]

Mais l'attitude du monde des employeurs au sein de l'OIT n'est pas exempte d'hypocrisie, et il est facile d'observer que leur « declared devotion to the ILO may have more to do with its lack of enforcement mechanisms than with its expertise » - en quoi ils coïncident avec l'approche des puissances du Sud. On a pu remarquer, à titre d'exemple, que leur "support for even a weak ILO was undermined by their boycott of the ILO's negotiations for a new Convention on homeworking in 1996".[1857] De fait, le groupe des employeurs à l'OIT a largement fait siennes les positions de ses membres les moins disposés à adopter un rôle constructif au sein de l'Organisation.

Renvoyée à elle-même, sans disposer de moyens de sanctionner l'inobservation de ses normes, l'OIT demeure à ce jour – et ce, au lendemain de son centenaire – privée d'une relation forte avec la sphère commerciale multilatérale, celle-là même qui a fondé son mandat : situation paradoxale qui l'autorise seulement à réaffirmer régulièrement dans les grandes occasions la conviction, « sans obligation ni sanction », que

> « à l'heure de la mondialisation, la non-adoption par un pays quelconque d'un régime de travail réellement humain fait plus que jamais obstacle au progrès dans tous les autres pays. »[1858]

Il paraît bien que, depuis l'échec de l'Organisation internationale du commerce d'après-guerre, qui articulait commerce, emploi et normes équitables de travail, les deux causes du commerce et de la protection du travail restent destinées à évoluer parallèlement, la force des intérêts qui s'opposent à leur jonction s'avérant supérieure à celle de tous ceux qui peuvent seulement répéter le constat que « that dualistic approach has now run its course, and it is time to join the issues".[1859]

S'il a servi la cause de la vocation normative de l'OIT, le déplacement - ou recentrage, selon les points de vue - de la question de la relation commerce-travail vers la thématique des normes fondamentales n'a pas transformé la capacité de l'institution à remplir son mandat originel. Dire, comme des voix syndicales en 2005, que « l'OMC doit encourager ses membres à ratifier et à appliquer les normes internationales du travail »[1860], ne saurait guère apparaître que comme un pis-aller, très loin de l'objectif visant à instaurer une procédure de concertation entre deux institutions dont le sort est *in fine* lié. Quelques années plus tôt encore, même après Singapour, la revendication syndicale était autrement plus ambitieuse, prônant la mise sur pied d'un organe consultatif OMC/OIT chargé de superviser la mise en œuvre d'une clause sociale relative aux droits fondamentaux.[1861]

[1856] Raess, D. and Sari, D. (2018) 'Labor Provisions in Trade Agreements (LABPTA): Introducing a New Dataset', *Global Policy*, 9 (4) (https://www.globalpolicyjournal.com/articles/world-economy-trade-and-finance/labor-provisions-trade-agreements-labpta-introducing-new).

[1857] « The WTO and labour » in O'Brien et al., *Contesting Global Governance*, p. 91.

[1858] Déclaration du centenaire, Partie II, A, xvii).

[1859] Kapstein (1999) p. 165.

[1860] Rasmussen, Ryder, Alhadeff, Thys « Commerce mondial et travail décent », *Le Monde*, 16 décembre 2005.

[1861] ICFTU (1996) *The global market – trade unionism's greatest challenge*; Kyloh (1998) pp. 41-43.

En attendant, on comprendra que l'option OMC défendue par les partisans du Brexit au Royaume-Uni soit sujette à l'accusation selon laquelle

> "Trading only on WTO terms would also severely threaten workers' rights. Unlike the EU single market, which requires members to adhere to EU social and employment standards enforced by the European Court of Justice, there are no obligations for WTO members to respect labour standards. There are also no penalties if rights are abused. Thus, there have been no consequences when WTO members such as China or the Gulf States abuse workers' rights."[1862]

Dans un dernier exemple de la situation créée par le blocage d'une synergie OIT-OMC, les syndicats ont fait observer, à propos de l'agenda du commerce électronique dans les échanges, que l'OMC

> « a pour habitude de se concentrer trop étroitement sur les opérateurs économiques dans les échanges commerciaux et de ne pas tenir compte de préoccupations plus globales, notamment en matière de normes du travail. En tant que telle, l'OMC ne constitue pas le cadre approprié pour négocier des règles contraignantes sur ces questions. »[1863]

On est donc renvoyé, pour conclure, à la constatation que le rapport entre libéralisation des échanges à travers l'OMC et poursuite d'objectifs sociaux à travers l'OIT ressortit typiquement de la catégorie des « wicked problems », soit, par définition, des problèmes qui ne sont pas résolus - la « clause sociale » représentant l'illustration extrême de la difficulté. L'espace dans lequel se déploie cette problématique comprend bien en effet de

> « multiple, overlapping, interconnected subsets of problems that cut across policy domains and levels of government. Wicked problems, in other words, cut across hierarchy and authority structures within and between organizations and across policy domains, political and administrative juridictions, and political "group" interests".[1864]

Il est permis de penser qu'aucune des deux institutions, OMC et OIT, prises ensemble ou séparément, ne dispose de la légitimité pour favoriser la maturation politique de pareil sujet jusqu'à son aboutissement au bénéfice de la protection du travail. Seul un changement de décor pourrait commencer à démentir le constat déjà ancien selon lequel, en ce temps,

> « the state is subject to pulls on behalf of global market forces that can no longer easily be balanced by pulls on behalf of territorial forces ».[1865]

Chapitre 3 – Récents chantiers de la cohérence

1862 Crawford, R., "Brexit: The WTO option would devastate jobs and tear up our rights", 16 May 2019 (https://www.tuc.org.uk/blogs/brexit-wto-option-would-devastate-jobs-and-tear-our-rights).

1863 « La campagne pour le commerce électronique à l'OMC menace de saper les normes du travail » (https://www.ituc-csi.org/la-campagne-pour-le-commerce).

1864 Weber, E.P. and Khademian, A.M., "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings", *Public Administration Review*, March/April 2008, p. 336.

1865 Falk, R. (1995) "Appraising the U.N. at 50: The Looming Challenge", *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2, p. 636.

Section 1 – Les socles de protection sociale : alliance de circonstance ?

On doit à la défaillance de la planète financière globale l'introduction à l'échelle du système d'une préoccupation pour la protection sociale, claironnée comme un « nouveau concept politique »[1866]. En 1995, le Programme d'action du Sommet de Copenhague avait bien énoncé la nécessité d'« étayer autant qu'il convient les systèmes de protection sociale sur la législation et, le cas échéant, les renforcer et les étendre ».[1867] Puis, près de dix ans plus tard, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation avait opiné qu'un « niveau minimal de protection sociale doit être accepté sans discussion en tant qu'élément du socle socio-économique de l'économie mondiale »[1868]. Mais c'est en 2009 que naîtra l'« Initiative pour un socle de protection sociale », l'une des neuf initiatives prises conjointement par les organisations du système dans le cadre du CCS devant l'impact social de la crise de 2008, générateur d'inquiétude quant à la résilience des « sociétés ouvertes », tentées par le protectionnisme et qui se doivent de préserver « les droits de l'homme, la démocratie, la justice sociale et la paix ».[1869]

Ces initiatives s'inscrivaient toutes dans le projet de construire une mondialisation « équitable et inclusive » autorisant un « développement économique, social et environnemental durable pour tous » et, spécifiquement, celle relative à un socle de protection sociale visait à assurer que personne ne puisse vivre au-dessous d'un certain niveau de revenu et que chacun puisse au moins avoir accès à des services sociaux de base. Les conclusions du sommet sur les objectifs du Millénaire de 2010 confirmeront l'appui « massif » à cette approche politique commune à l'ensemble du système.[1870] La même année est convoqué par l'OIT et l'OMS sous les auspices de l'Initiative un Groupe consultatif sur le socle de protection sociale, chargé de promouvoir le concept du socle et d'en développer la mise en oeuvre. Enfin, le Programme 2030 viendra renforcer « le consensus de la communauté internationale quant au rôle central de la protection sociale dans le développement inclusif. »[1871] Au titre de l'ODD 1 visant à « éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde », la Cible 1.3 veut « mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient ».

a) Un enjeu de cohérence

[1866] BIT (2011) *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive,* Rapport du Groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, p. xi. Selon la définition de la Recommandation N° 202 de l'OIT, les socles de protection sociale sont « des ensembles de garanties élémentaires de sécurité sociale définis à l'échelle nationale qui assurent une protection visant à prévenir ou à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. » (art. 2). La protection sociale « n'est pas une réalité pour une grande majorité de la population mondiale. En 2016, 55 % de la population – soit 4 milliards de personnes – ne bénéficiaient pas d'allocations sociales ; la situation variait considérablement d'une région à l'autre : 87 % des personnes vivant en Afrique subsaharienne étaient privées de protection sociale, contre 14 % en Europe et en Amérique du Nord » : *Édition spéciale : point sur les objectifs de développement durable*, Rapport du Secrétaire général (E/2019/68) par. 22.

[1867] Chap. I, résolution 1, annexe II, par. 38.

[1868] BIT (2004) p. 123.

[1869] CEB/2009/1, sect. III.

[1870] BIT (2011) p.16 sq.

[1871] *La situation sociale dans le monde 2017 : favoriser l'intégration par le biais de la protection sociale* - Note du Secrétariat (A/72/211) par. 6.

L'Initiative pour un socle de protection sociale[1872] peut à bon droit être dite « une approche majeure en matière de cohérence des politiques sociales adoptée au plus haut niveau par la communauté internationale. »[1873] Dramatique, la crise était en effet présentée comme multidimensionnelle et requérant la cohérence des politiques à tous les niveaux, global, régional et national - le système multilatéral étant censé jouer un rôle "central" pour lui apporter une réponse « globale et cohérente ». L'action du CCS est alors marquée par la conviction que la cohérence des politiques et la coordination sont « essentielles. »[1874]

Co-dirigée par l'OIT et l'OMS, l'Initiative fait coopérer dix-neuf entités dont l'UNICEF, la FAO, l'UNESCO, le PNUD, la Banque et le FMI. De fait, elle représente une réalisation typique du concept-même de cohérence, dans la mesure où

> « le socle de protection sociale transcendant par définition le mandat de n'importe quelle agence ou partenaire de développement, (elle) a été lancée pour servir de cadre de coordination aux activités de tous les acteurs qui travaillent dans le domaine de la protection sociale, afin d'assurer la cohérence des diverses approches et d'apporter des conseils concrets intersectoriels. »[1875]

Ainsi l'Initiative est-elle revendiquée comme « un concept pour la cohérence des politiques », qui « vise à encourager la cohérence des politiques et la coordination de différentes politiques sociales pour éviter que les individus et leurs familles ne tombent dans la pauvreté ou les privations ».[1876] Elle est dite constituer « a major step towards promoting policy coherence and coordination in the UN system » mais, de manière franche, le rapport Bachelet ajoute que, de ce point de vue, « further efforts could be made, including deeper engagement of multilateral development banks ».[1877] Elle se traduit concrètement par un travail commun entre les organisations, en matière notamment de méthodologies, statistiques, échange d'informations, promotion, formation et communication, le tout dominé par le souci d'élaborer des approches et stratégies cohérentes.

A la demande du G20, qui avait donné son approbation à la suggestion en ce sens du rapport Bachelet, un organe dédié de coordination des activités sera établi en 2012 pour la mise en œuvre de l'Initiative. Le *UN Social Protection Inter-Agency Cooperation Board* (SPIAC-B), qui fait notamment rapport au CCS ainsi qu'au Comité du développement Banque/Fonds, est co-présidé par la Banque et le BIT et réunit une vingtaine d'institutions du système et d'ailleurs, étant également ouvert aux partenaires sociaux et autres acteurs de la société civile. Parmi ses objectifs, on compte celui de "discuss pragmatic approaches in advancing interagency promote policy coherence".[1878] Les membres du groupe développent des outils communs pour améliorer la protection sociale, qu'ils appliquent dans divers pays.[1879] Mais les réunions - onze à ce jour depuis 2012 - sont aussi l'occasion de confronter les points de vue institutionnels sur le contenu des politiques de protection sociale.[1880] Ainsi la

---

[1872] social-protection.org.
[1873] GB.310/WP/SDG/1, par. 32.
[1874] CEB Communiqué on the Global Financial and Economic Crisis, Paris, 5 April 2009 (https://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/press/CEBcommunique_0.pdf).
[1875] BIT (2011) *Socle*…, p. 82.
[1876] GB.310/WP/SDG/1, par. 11.
[1877] *Social Protection Floor* (2011) p. 94.
[1878] Terms of Reference: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@nylo/documents/meetingdocument/wcms_211033.pdf.
[1879] www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@nylo/documents/genericdocument/wcms_644769.pdf.
[1880] www.ilo.org/newyork/at-the-un/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang--en/index.htm.

dernière session a-t-elle vu une nouvelle discussion sur les mérites comparés des modèles de protection respectifs des Nations Unies/OIT et de la Banque.[1881]

En 2012 également, la cohérence « avec les politiques sociales, économiques et de l'emploi » figurera comme l'un des principes que la recommandation n° 202 qu'adopte alors l'OIT demande aux Etats membres d'appliquer dans leur politique de protection sociale.[1882] Et, toujours la même année - décidément faste sur ce sujet -, de nouvelles stratégies de protection sociale étaient lancées par plusieurs composantes du système, soit la Banque, l'UNICEF[1883] et le PAM.[1884]

Expression d'un autre effort de cohérence à travers la coopération inter-institutionnelle, la Banque et le BIT décidaient en 2015 de joindre leurs forces et lançaient l'année suivante, dans le dessein de contribuer à la réalisation des ODD, leur *Global Partnership for Universal Social Protection (USP2030)*, avec la participation d'une série d'institutions dont la FAO, le PNUD et l'UNICEF.[1885] Quant au Programme 2030, qui appelle à mettre en place « des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale » (ODD 1.3), il appelle aussi généralement à renforcer la cohérence des politiques dans tous les domaines (ODD 17). De fait, la thématique de la protection sociale semble avoir rassemblé comme jamais diverses entités du système autour d'une myriade d'activités, de recherche[1886] autant que de terrain.[1887] Nul doute, en conséquence, que les activités du conglomérat onusien, IFI comprises, aient bénéficié d'une telle plate-forme, qui offre une occasion concrète de bâtir - ou de « renforcer » selon l'euphémisme en usage - « la cohérence des politiques de développement durable ».[1888]

Si l'engagement de l'OIT a été déterminant dans la mise en route et le déroulement de l'agenda multilatéral de la protection sociale, le fait qu'elle n'ait pas revendiqué la sécurité sociale comme relevant de son domaine exclusif de compétence est certainement notable, si l'on considère qu'il était jugé longtemps lui « appartenir » en propre, le reste du système s'étant à son égard « plus ou moins tenu à l'écart de la question, si ce n'est pour en parler uniquement dans les termes les plus généraux. »[1889]

Du côté de l'OIT, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a récemment souligné « l'importance d'assurer une cohérence effective pour optimiser l'impact des politiques publiques et promouvoir les droits de l'homme », notant que l'interdépendance existant entre les différentes grandes politiques publiques (était)

[1881] www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--nylo/documents/genericdocument/wcms_671591.pdf.

[1882] Art. 3, l).

[1883] United Nations Children's Fund, *Social Protection Strategic Framework* (New York, 2012).

[1884] World Food Programme, *Update of WFPs' Safety Nets Policy* (Rome, 2012).

[1885] *Joint Statement by World Bank Group President Jim Yong Kim and ILO Director General Guy Ryder*, June 30, 2015 (https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/06/30/joint-statement-world-bank-group-president-ilo-director-general-guy-ryder).

[1886] Un exemple pris parmi une abondance d'études : ECA, ILO, UNCTAD, UNDESA, UNICEF (2012) *Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda* (https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/16_social_protection.pdf).

[1887] Les compte-rendus des réunions annuelles du SPIAC-B en donnent une idée. Voir aussi la réalisation interagences d'une série d'outils : www.ispatools. Et: BIT/GNUD (2016) *UNDG social protection coordination toolkit: Coordinating the design and implementation of nationally defined social protection floors*.

[1888] Libellé de la Cible 17.14 : *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030* (A/RES/70/1) par. 59.

[1889] *Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme* (A/69/297) par. 12.

de plus en plus largement reconnue. »[1890] Plus précisément, elle a jugé que la cohérence de l'agenda de la protection sociale avec les politiques sociales, économiques et de l'emploi était fonction de la place qu'elle prendrait dès la phase de leur formulation :

> « le meilleur moyen de parvenir à la cohérence entre la protection sociale et les autres grandes politiques publiques est d'intégrer des mécanismes de coordination clairs dès la phase de conception des politiques, et de les inscrire dans des cadres juridiques et institutionnels correspondants (…) D'une manière générale, la commission estime qu'il relève de la responsabilité générale et principale de l'Etat de coordonner toutes les politiques publiques et de parvenir aux compromis nécessaires entre les différents objectifs politiques à la lumière d'une approche fondée sur les droits et axée sur la réalisation des droits et intérêts individuels et publics. » [1891]

Quant au déroulement et à l'efficacité de la collaboration, le BIT jugeait en 2011 la coordination interinstitutionnelle « satisfaisante à l'échelle mondiale » mais encore insuffisante au niveau des pays [1892], et la Conférence demandait au Bureau de

> « faciliter l'exécution du mandat de l'OIT en améliorant la cohérence, l'efficacité et l'efficience des politiques au niveau international, y compris en coordonnant ses programmes et activités et en approfondissant sa collaboration avec le système des Nations Unies, le FMI, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, l'OCDE, la Commission européenne et autres organisations régionales, l'AISS et des organisations de la société civile. Cette collaboration est cruciale au niveau national dans le cadre d'initiatives prises par les pays. »[1893]

Si l'on envisage à présent les IFI, « faciliter l'alignement des priorités » des diverses institutions concernées figure comme un objectif avoué du Fonds.[1894] Il participe depuis 2018 au SPIAC-B et au Groupe de travail technique de la Banque mondiale et de l'OMS sur le financement de la santé. Le processus d'élaboration de sa nouvelle stratégie sur les dépenses sociales lui a donné l'occasion d'approfondir le pourquoi et le comment de sa collaboration à l'Initiative du socle. Il a notamment révélé l'existence d'un consensus selon lequel, "because of limited resources and expertise, the Fund should refrain from taking a leading role on social spending issues, especially in terms of designing social protection schemes". De ce fait, le Fonds s'est vu appelé à se rapprocher des organisations compétentes, et notamment à travailler étroitement avec l'UNICEF et l'UNESCO pour l'éducation, l'OMS pour la santé et l'OIT pour la protection sociale. Il sera aussi encouragé "to adhere" (sic) à la Convention 102 et à la Recommandation 202 de l'OIT, ainsi qu'à participer régulièrement aux réunions du SPIAC-B.[1895] On rappellera enfin que, toujours sous la bannière de la cohérence, le Groupe Bachelet recommandait en 2011 que les programmes appuyés par le Fonds fassent en sorte de préserver et d'étendre les systèmes de protection sociale, et que, en coopération avec l'OIT, le

---

[1890] Etude d'ensemble 2019, par. 667.

[1891] Etude d'ensemble 2019, par. 670.

[1892] *GB.310/WP/SDG/1,* par. 32.

[1893] CIT 100ème session, CRP 24, juin 2011, Sixième question à l'ordre du jour: *Discussion récurrente sur l'objectif stratégique de la protection sociale (sécurité sociale) en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable* (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157828.pdf) par. 35 a).

[1894] FMI (2019) UNE STRATÉGIE POUR LE FMI EN MATIÈRE DE DÉPENSES SOCIALES, 14 juin, par. 39, 49.

[1895] A STRATEGY FOR IMF ENGAGEMENT ON SOCIAL SPENDING—BACKGROUND PAPERS, Appendix I (commentaires reçus de la société civile et des institutions internationales), par. 11.

Fonds se préoccupe d'aider les pays à ménager des ressources fiscales pour la mise en œuvre de politiques sociales.[1896]

En juin 2019, sur la base de plusieurs analyses, de consultations et du rapport de 2017 de l'IEO, le Fonds adopte une nouvelle stratégie en matière de dépenses sociales[1897], qui prévoit notamment d'améliorer la collaboration avec les institutions du système. Devant la session de 2019 de la Conférence de l'OIT, la Directrice du Fonds témoigne que

> « l'expérience a clairement montré qu'une collaboration étroite entre le FMI et des organisations comme l'OIT peut s'avérer très utile. Votre expertise reconnue en matière de dépenses sociales peut aider les équipes du FMI. Nous pouvons aider à donner plus de visibilité aux questions relatives aux dépenses sociales dans le débat plus large sur les politiques économiques autour de la stabilité et de la croissance. »[1898]

La nouvelle stratégie vise un renforcement du dialogue de haut niveau avec les autres institutions, notamment pour mieux coopérer dans certains pays, ainsi que la participation institutionnelle aux instances internationales concernées.[1899] Il est aussi prévu d'encourager la tenue d'échanges en amont avec les organisations compétentes, « compte tenu de la temporalité plus longue des réformes des dépenses sociales. »[1900] Les administrateurs sont donc d'accord pour renforcer la collaboration avec les institutions possédant davantage de compétences en matière de dépenses sociales.

Sans surprise, le partenaire essentiel du Fonds en la matière se trouve être la Banque, les interactions avec les agences onusiennes, OIT comprise, et l'OCDE étant restées minimales ou inexistantes.[1901] L'évaluation constatera une division du travail effective et une bonne coopération entre Banque et Fonds sur ces questions, notant en particulier comment ce dernier suivait presque toujours l'avis de la Banque quant à la conception et la mise en œuvre des programmes de protection sociale.[1902] Aussi l'annonce en 2015 d'une initiative commune Banque-OIT sur la protection sociale universelle devait-elle interroger l'avenir des relations du Fonds avec la Banque, dans la mesure où l'approche de cette dernière risquait d'évoluer sous l'influence de cette nouvelle coopération. A la mi-2017 cependant, le personnel du Fonds indiquait n'avoir pas encore constaté de changements dans les avis standards de la Banque sur la conception et la mise en oeuvre des filets de sécurité.

On voit donc que la mise en place de la nouvelle plate-forme politique de la protection sociale a d'emblée pris la forme d'un exercice de cohérence. Les organes de coordination, CCS et GNUD, ont joué leur part, le G20 la sienne, les IFI se sont jointes à l'entreprise, et la négociation des ODD a achevé de sceller la cause de la protection sociale comme objet multilatéral. Le rôle de l'OIT s'est avéré majeur en conférant une dimension normative à la

---

[1896] *Social Protection Floor* (2011) p. 95.

[1897] https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/06/13/pr19217-imf-executive-board-supports-new-strategy-for-engagement-on-social-spending. Les détails d'application de la Stratégie doivent faire l'objet d'une *Staff Guidance Note* pour la fin 2020.

[1898] C. Lagarde, « Nouer un contrat social plus solide : la stratégie du FMI en matière de dépenses sociales », 13 juin 2019 (https://www.imf.org/fr/News/Articles/2019/06/14/sp061419-md-social-spending).

[1899] FMI (2019) par. 39.

[1900] FMI (2019) par. 49.

[1901] IEO (2017) *THE IMF AND SOCIAL PROTECTION*, July 5, 2017, par. 61, Figure 12.

[1902] *Ibid.,* par. 62.

doctrine émergente en la matière. Et, tout au long de ces processus, les collaborations inter-institutions sont allées bon train, souvent sous la houlette de l'Initiative, entraînant des travaux communs[1903] et un flot continu d'échanges au sein du SPIAC-B. Mais, alors même que les IFI se sont également mises de la partie, l'ambivalence de leur comportement constitue la meilleure illustration du défi de la cohérence.

Il reste qu'après toutes ces manifestations de coopération, on peut continuer en 2016 à résumer ainsi l'état de la question :

> "Current trends in social protection thinking and practice are taking two potentially contradictory directions – crudely, 'rights-based' versus 'growth-oriented' – which have different implications for who should receive what types of support, under what conditions and for how long.
> Rights-based: institutionalising social protection in national policy frameworks, underpinned by legislation that endows justiciable claims to social protection entitlements to all citizens or residents, including refugees;
> Growth-oriented: using social protection instrumentally, as a toolkit for achieving poverty reduction and economic growth; for example, by 'exiting' participants out of programmes when they reach a 'graduation' threshold". [1904]

Pourtant, ces deux orientations jouissent-elles d'une identique légitimité ?

b) Les limites de l'effort de cohérence

Les relations du Fonds avec les autres institutions concernées ont paru avoir du mal à se forger une réalité convaincante. Sa collaboration avec l'OIT sur l'Initiative en 2011–13 était qualifiée de « not very successful."[1905] Dans deux sur trois des projets-pilotes de l'Initiative de 2010, ni le personnel du Fonds ni les autorités nationales ne manifestèrent d'intérêt pour les propositions du BIT sur le socle – ce qui n'empêcha pas de décider d'étendre l'expérience des projets-pilotes en 2014, en dépit du scepticisme du personnel du Fonds quant à la pertinence de l'Initiative vis-à-vis de son mandat et de son programme de travail et, de façon candidement significative, d'un « broad sense that collaboration was difficult because IMF and ILO staffs "did not speak the same language ». Mais cette expansion de l'Initiative, illustrée par l'accord du Fonds pour y ajouter de nouveaux pays, allait rapidement s'interrompre, sans explication de part ni d'autre.

"Not very successful" est également la façon dont l'évaluation de 2017 qualifiera la collaboration du Fonds avec l'UNICEF.[1906] Quoique largement positive dans les pays où elle s'est déroulée, elle ne se serait guère poursuivie après 2011 et ce, de façon intéressante pour

[1903] Ainsi entre l'OIT et le PNUD, qui ont publié ensemble un document pour le G20 et un document commun sur des expériences réussies : OIT/PNUD (2011) *Sharing innovative experiences : Successful social protection floor experiences* ; ou entre l'OMS et l'OIT : ILO/WHO (2009) *Manual and strategic framework for joint UN country operations.*

[1904] Devereux, S., Roelen, K. and Ulrichs, M. (2016) "Where Next for Social Protection?" *IDS Bulletin*, Vol. 47, No. 4.

[1905] IEO (2017*)* par. 65-66.

[1906] *Id.,* par. 68.

notre propos, du fait notamment d'un « change in focus (the IMF turned its attention to its collaboration with the ILO, and UNICEF turned to other partners as well) ». [1907]

Par ailleurs, accusé de partager avec la Banque un préjugé en faveur du ciblage des prestations - contrairement au point de vue de l'UNICEF et de l'OIT -, le Fonds s'en est défendu, jugeant les deux approches plutôt complémentaires.[1908] Prié de préconiser davantage l'approche universelle, le Fonds répondait que les choix étaient fonction de la situation des pays et des avantages et inconvénients de chaque approche, sans qu'on doive en exagérer non plus la dichotomie.[1909]

Si l'on se tourne maintenant vers la Banque, son comportement s'est caractérisé par une ambivalence typique de sa manière consistant à capturer les thématiques naissantes pour les plier à son interprétation – un modus operandi éloigné de la franchise du FMI. On a vu qu'elle co-préside le SPIAC-B depuis 2012 avec le BIT. En 2016, elle lançait avec l'OIT un *Partenariat mondial pour la protection sociale universelle* en ces termes :

> "The World Bank and the ILO share a vision of a world where anyone who needs social protection can access it at any time. The vision states that both institutions recognize that universal social protection is a goal that we strive to help countries deliver. Achieving universality would facilitate the delivery of the World Bank's corporate goals of reducing poverty and increasing shared prosperity and the ILO's mandate of promoting decent work and social protection for all."[1910]

Piloté conjointement par les deux institutions, ce Partenariat regroupe, outre plusieurs organismes nationaux d'aide, une quinzaine d'organisations dont l'UNICEF, le PNUD et la FAO, afin de mettre à profit les expériences et connaissances actuelles et étendre la protection aux populations non couvertes, dans le cadre des efforts pour donner effet aux ODD.[1911] Son objectif consiste à augmenter avec son aide technique le nombre des pays offrant une protection sociale universelle. Le Partenariat a notamment présenté huit options de financement de l'extension de la protection sociale en précisant bien qu'elles étaient avalisées par les « policy statements » des Nations Unies et des IFI à la fois. De façon remarquable, la méthode du dialogue social national préconisée par l'OIT s'est trouvée mise en avant en tant que « best to articulate optimal solutions in macroeconomic and social policy, the need for job and income security and human rights." Un dialogue tripartite « plus », ouvert à la société civile et aux institutions internationales, a en effet été jugé « fundamental to generate political will to exploit all possible fiscal space options in a country, and adopt the optimal mix of public policies for inclusive growth and social justice. » Fi donc du secret des décisions technocratiques, tandis qu'il est reconnu que, étant donné l'importance des

> « public investments for human rights and inclusive development, it is imperative that governments explore all possible alternatives to expand fiscal space to promote national socio-economic development with jobs and social protection." [1912]

[1907] *Id.,* par. 69.
[1908] *Id.,* par. 18.
[1909] *Id.,* par. 19.
[1910] World Bank/ILO (2016) A SHARED MISSION FOR UNIVERSAL SOCIAL PROTECTION, Concept Note, p. 3 (https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53992).
[1911] https://www.social-protection.org/gimi/gess/NewYork.action?id=34
[1912] WBG/ILO Global Partnership for Universal Social Protection - USP2030 (2018) *Universal Social Protection, Country Cases*, pp. 182, 185 (https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55072).

Sans doute pareil langage dans une publication co-éditée par la Banque ne manque-t-il pas d'interroger sur le point de savoir s'il reflète bien les vues de cette dernière, sachant qu'il émane tout droit de son partenaire le BIT. Or l'on n'est pas surpris de découvrir que le document en question est une reprise de l'étude *"Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries"* publiée par le BIT, l'UNICEF et l'UNIFEM.[1913] Cependant, des présentations effectuées au nom de la Banque et du BIT répertorient sans exclusive les voies pour accéder à la protection universelle, entre les options du gradualisme et de la couverture immédiate.[1914]

Même si une convergence pragmatique, sinon dogmatique, avait été constatée au tournant du millénaire entre la Banque et l'OIT[1915], on pouvait juger en 2004 qu'il était encore

"too early to call the debate off. The fact that institutional views converge does not mean that a common rational strategy to assuring decent income for pensioners and the financing of such benefits has been found. A coherent view of the macro-economic and macro social policy roles of pension schemes is still missing. The common denominator – while no longer zero or negligible - is still too small. There is some way to go before we can claim that the role of pension schemes, in the combat against poverty and the preparation of societies for their own ageing, has been intellectually clarified."[1916]

En fait, la situation ne paraît pas avoir vraiment évolué quinze ans plus tard. Certes, à lire son site dédié, le « Groupe de la Banque mondiale appuie l'accès universel à la protection sociale, qu'il considère comme un aspect essentiel pour atteindre son double objectif de mettre fin à la pauvreté et de favoriser une prospérité partagée. »[1917] Renvoi est fait à l'annonce du lancement du partenariat avec l'OIT en 2016[1918], ainsi qu'à l'ODD 1.3. La stratégie de la Banque en matière de travail et de protection sociale (2012-2022) est ensuite mentionnée comme le moyen qu'elle utilise dans ce domaine pour « renforcer son action et ses capacités, approfondir ses connaissances et accroître son impact ». Mais la sélection des exemples de ses réalisations suscite aussitôt l'interrogation, tous les pays concernés ayant fait l'objet de programmes d'assistance sociale aux plus vulnérables, et non de formules de couverture universelle.[1919]

Une confusion certaine - source et expression à la fois de divergences d'approches entre les institutions concernées - ne laisse pas de présider à l'usage des termes « système de

[1913] Disponible à : http://www.social-protection.org/ gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.res-sourceId=515377.

[1914] Ainsi de la présentation WBG/ILO, *Universal Social Protection to achieve the SDGs*, SPIAC-B Meeting, New York, 1 February 2018 (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---nylo/documents/genericdocument/wcms_617775.pdf).

[1915] Queisser, M. (2000) "Pension Reform and international organizations: from conflict to convergence" *International Social Security Review,* Vol. 53, No. 2.

[1916] Cichon, M. (2004) *Approaching a common denominator? An interim assessment of World Bank and ILO position on pensions* (https://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=13ClZB1fcyGvvzvMYpJHsSQPj5cCTBbMh2SbNSK9v7QvwCWXZXLj!726592978?ressource.ressourceId=8454).

[1917] (https://www.banquemondiale.org/fr/topic/socialprotection/overview) (plus récente version : « dernière mise à jour: mars 28, 2019 »).

[1918] « La Banque mondiale et l'OIT donnent une nouvelle impulsion à la protection sociale universelle » (https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2016/09/21/world-bank-ilo-announce-new-push-for-universal-social-protection).

[1919] https://www.banquemondiale.org/fr/topic/socialprotection/overview#3.

protection sociale » : ainsi la Banque les identifie-t-elle couramment aux filets de protection sociale[1920], alors qu'ils ne représentent que l'une des composantes du système de protection sociale plus large, qui comprend aussi notamment les programmes d'assurance sociale contributive, comme les pensions de retraite et l'assurance maladie. Contrastant avec ses activités de relations publiques, la Banque se montre d'ailleurs nécessairement plus précise dans le contexte technique, définissant par exemple les filets sociaux, « parfois également dénommés programmes d'assistance sociale (…) comme des prestations à caractère non contributif, en espèces ou en nature, visant à appuyer les personnes pauvres ou vulnérables. » [1921] Dans tous les cas, un atout du concept réside évidemment dans sa « malléabilité », qui a permis à une variété d'entités de se l'approprier sans devoir lui conférer d'acception unique.[1922]

En dépit de son positionnement aux côtés de l'OIT, il n'est pas douteux que la Banque - tout comme le Fonds, un instant ouvert à l'idée de financer des socles de protection, notamment en coopérant après 2010 avec le BIT - s'est reprise à revendiquer une approche minimaliste de la protection sociale, axée sur le ciblage des plus pauvres. D'ailleurs, il n'était pas difficile de remarquer que, lors du lancement du partenariat avec l'OIT, la Banque

> "had no intention of embracing universal social protection, with World Bank President Jim Yong Kim stating that one of the most effective approaches for achieving universal social protection "has been the increase of targeted safety nets, such as conditional cash transfers.""[1923]

Et, de fait, la Banque a continué à promouvoir les programmes d'assistance en compagnie du Fonds. La communication de la Banque sur ce thème est parfaitement univoque, s'attachant à mettre en valeur les programmes ciblant les familles extrêmement pauvres, dans une perspective où les « filets sociaux » sont mis au service du « capital humain » des plus vulnérables. Ainsi le récent *Plan pour le capital humain en Afrique* se fixe-t-il l'objectif de renforcer les filets de sécurité et de la formation professionnelle d'ici 2023. [1924]

Les analyses de 2014 du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme conservent donc toute leur validité quoiqu'elles ne semblent toujours pas avoir été suivies d'effet. Constatant que la Banque était « à elle seule l'acteur le plus susceptible de compromettre l'ensemble de l'Initiative et de la faire échouer », il avertissait qu'à moins

> « d'un changement d'attitude de sa part, la communauté du développement continuera d'être poussée à porter son attention sur des filets de sécurité sociale mal définis visant un nombre limité de personnes extrêmement pauvres et sur une politique de bien-être définie et conçue de manière bureaucratique et non en termes de droits de l'homme. » [1925]

[1920] Pour un exemple récent : « Comment les systèmes de protection sociale renforcent, emploient et protègent le capital humain dans un monde en mutation » (https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2019/07/29/build-employ-and-protect-using-social-protection-to-invest-in-people-in-a-changing-world?cid=ECR_E_NewsletterWeekly_EN_EXT&deliveryName=DM42770) (consulté le 2 août 2019).

[1921] Beegle, K., Coudouel, A. et Monsalve, E. (Éd.) (2018) *Les filets sociaux en Afrique : Comment réaliser pleinement leur potentiel?* Brochure de présentation générale, Banque mondiale, p. 3.

[1922] de Haan, A. (2011) *The Rise of Social Protection in Development: Progress and Pitfalls*, IDS Sussex.

[1923] Kidd, S. (2018) *Pro-poor or anti-poor? The World Bank and IMF' approach to social protection* (https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2018/04/At-Issue-social-protection-pdf-v2.pdf).

[1924] BM (2019) *Plan pour le capital humain en Afrique*, Human Capital Project (https://www.banquemondiale.org/fr/region/afr/publication/africa-human-capital-plan).

[1925] *Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme* (A/69/297) par. 58.

Et le Rapporteur de recommander que le Conseil des droits de l'homme prie la Banque de souscrire à l'Initiative « sous tous ses aspects. »

La façon dont la Banque traite cette thématique est bien dans le fil de sa manière, qui mêle opportunisme institutionnel dans une visée expansionniste et détermination à poursuivre ses choix idéologiques sans céder à la contagion d'options éloignées du répertoire politique de son actionnaire majeur. Cette combinaison lui permet de faire état avec satisfaction de sa participation à « un débat stratégique très large à l'échelon international » et de sa contribution à l'Initiative par la production et la diffusion de connaissances, l'élaboration de données sur les situations nationales et l'échange des bonnes pratiques.[1926] Elle peut aussi se féliciter de ce qu'elle-même et l'OIT ont « uni leurs forces en faveur de la protection sociale pour tous", en un « nouveau partenariat (qui) va permettre de développer la protection sociale à l'échelle mondiale ».[1927]

Pourtant cet exercice de relations publiques, conduit comme tel par des spécialistes, ne saurait dissimuler – son objet n'est d'ailleurs pas là – la réalité du fait que les options de ses partenaires sont pour l'essentiel écartées au profit de celles qu'il n'a jamais cessé d'avancer. Aussi bien faut-il conclure que l'engagement de la Banque en faveur de la protection universelle est jusqu'ici resté d'ordre rhétorique et sans grande portée opérationnelle.[1928] A considérer la persistance des critiques qui jugent inchangée l'action de la Banque, les craintes du Fonds quand à un alignement futur de la Banque sur la position ONU/OIT semblent bien avoir été vaines…

c) Critiques

Déjà relatée, l'intense activisme critique à l'endroit des Bretton Woods trouve l'un de ses points d'application dans la protection sociale, tout particulièrement sous l'angle de la contestation des politiques d'austérité. Du côté syndical, on a observé comment, quand les IFI recommandent des réformes « austères et régressives »

> "to the Latin American and Caribbean social protection systems, they act against the guarantee of a "social protection for all", *violating the human rights*, moreover, they lead to the increase of socioeconomic inequality, poverty, indigence, informal labor and entail a process of gradual privatization that diminishes the possibility of the neediest to have access to a protection. This means violating the guarantee of a social justice, decent work; and of a universal and comprehensive social protection; distance the Latin America, the most unequal region of the world, from achieving the SDG, especially the Goals 1 and 8."[1929]

Aussi bien, selon la CSI,

[1926] World Bank (s.d.) *Résilience, équité et opportunités, Stratégie 2012-22 de la Banque mondiale sur la protection sociale et la promotion du travail*, p. 14. (https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12648/708870FRENCH0B00Strategy020120220FR.pdf?sequence=8&isAllowed=y).

[1927] https://www.banquemondiale.org/fr/topic/socialprotection/overview#4.

[1928] En ce sens: International Organizations Clinic at NYU School of Law (2017) *The IMF and Social Protection* (https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/06/The-IMF-and-Social-Protection-NYU-IO-Clinic-Fall-2017.pdf) p. 57.

[1929] Dantas, C., *How have IMF and World Bank policies impacted the development of social protection systems in Latin America?* TRADE UNION CONFEDERATION OF THE AMERICAS (TUCA) (csa-csi.org) - Panel "FINANCING UNIVERSAL SOCIAL PROTECTION TO PROMOTE INCLUSIVE DEVELOPMENT AND REDUCE INEQUALITY", April 18, 2018, Civil Society Policy Forum, Spring Meetings, Washington DC (https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55114).

> "IMF rhetoric on the importance of social spending and the Sustainable Development Goals should be meaningfully translated into the implementation of loan programmes, which at present continue to promote the same harmful austerity policies of the past."[1930]

La publication en 2017 par le Fonds des *Mesures de Sauvegardes Sociales dans les Pays à Faible Revenu*[1931] – document concluant que les programmes appuyés dans ces pays sur la période 2010-2016 avaient protégé les dépenses de santé et d'éducation - devait donc susciter l'ire des commentateurs. L'ODD 17 fraîchement adopté n'était nulle part cité, le Fonds continuant de privilégier l'aide sociale ciblée au lieu de préconiser des options compatibles avec la protection universelle du Programme 2030. Ce faisant, il se plaçait délibérément hors du champ des vues contemporaines sur la question :

> "Despite the current objectives of the international community on social protection, the IMF continues to maintain and pursue an opposing policy position. The IMF appears to operate within a self-referential dialogue that is cut-off from the international policy consensus."

Et cela non seulement du point de vue du fond, mais aussi de celui de la formule de collaboration multilatérale à l'œuvre dans ce domaine :

> « Meeting internationally agreed-upon standards for universal social protection will require the collaboration and coordination of a diverse range of global actors, including UN entities like the IMF. The SDGs offer not only a template to structure these policy debates, but an opportunity for the IMF and other international organisations to fundamentally transform their policies and practices."[1932]

La nouvelle stratégie du FMI s'est également vue immédiatement critiquée par le mouvement syndical. Comme l'a relevé la CSI, la discussion de l'étude de la Commission d'experts du BIT par la session 2019 de la Conférence internationale du travail a mis en cause les pressions du Fonds en faveur de la réduction des dépenses sociales, privant par là les Etats concernés de la capacité de respecter leurs engagements au titre des normes pertinentes de l'OIT.[1933] Par ailleurs, le Fonds ayant jugé de ne pas suivre les suggestions de son organe d'évaluation, il apparaît comme persistant à suivre l'approche d'un étroit ciblage des prestations car, en pratique,

> " "efficiency" for the Fund often means cutting existing social assistance programmes and replacing them with narrowly targeted ones. This only aims to mitigate the damage of IMF-backed austerity on the "most vulnerable", rather than working towards developing a system that supports all citizens at different stages of their lives as a collective social contract."[1934]

1930 "Doubling down on a failed approach: Argentina's IMF programme, one year later" (https://www.ituc-csi.org/doubling-down-on-a-failed-approach-21683).

1931 IMF Policy Paper, *Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-Supported Programs, June 6, 2017 / Sauvegardes sociales et conception des programmes dans les programmes appuyés par le FRPC et l'ISPE*, Résumé analytique (https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/06/01/pp042117social-safeguards-and-program-design-in-prgt-and-psi).

1932 Stubbs, T. and Kentikelenis, A., *The truth behind IMF's claims to promote social protection in low-income countries*, June 16, 2017 (https://www.brettonwoodsproject.org/2017/06/truth-behind-imfs-claims-promote-social-protection-low-income-countries).

1933 CSI (2019) "The IMF should support the financing of universal social protection, health and education", June 14 (https://www.ituc-csi.org/the-imf-should-support-the).

1934 Merling, L., "IMF framework on social spending out of step with international standards", July 30, 2019 **(**https://www.brettonwoodsproject.org/2019/07/imf-framework-on-social-spending-out-of-step-with-international-standards)**.**

d) Les droits : obstacles à la cohérence ?

L'évaluation effectuée en 2017 de l'action du Fonds en matière de protection sociale renseigne sur l'entière problématique des rapports entre les IFI et les agences sociales. Elle a trouvé en effet que,

> « si la stratégie privilégiée par le FMI, à savoir cibler la protection sociale sur les populations pauvres et vulnérables, était en adéquation avec celle de la Banque mondiale, elle concordait moins avec l'approche de la protection sociale fondée sur les droits adoptée par l'Organisation internationale du travail et les organismes des Nations Unies, qui met l'accent sur les avantages universels et le ciblage par catégorie (groupe de population par exemple) plutôt que par revenu. »

Significativement, elle notait alors que pareille différence de points de vue s'était révélée

> « problématique pour la collaboration entre le FMI et ces organismes et pourrait compliquer la coopération entre la Banque mondiale et le FMI à l'avenir alors que la première tend à se rallier à l'objectif de protection sociale universelle. »[1935]

Ou, de façon plus explicite dans le texte original du rapport de l'organe d'évaluation :

« Given the ILO's grounding in the rights-based approach to social protection, it is not clear what the implications are for the World Bank's longstanding approach of targeting social protection and for future Bank-Fund collaboration in this area". [1936]

L'évaluation pointait donc à juste titre l'approche par les droits comme la source de la différence des points de vue institutionnels, la promotion de la protection universelle étant ancrée dans des mandats acquis au langage des droits de l'homme.

Il est de fait que la conception de la protection sociale adoptée par l'ONU, l'UNICEF et les agences comme l'OIT ou l'OMS ne sépare pas le contenu technique des politiques préconisées de leur respect des prescriptions normatives sur les droits humains. Selon le Secrétariat de l'ONU,

> « La volonté politique est un élément clef pour que des ressources budgétaires suffisantes soient durablement allouées aux systèmes de protection sociale. Les pays ayant réussi à réduire la pauvreté monétaire et à améliorer les conditions sociales à grande échelle sont généralement ceux qui ont investi dans des politiques de protection sociale complètes, fondées sur les droits et bénéficiant à la majorité de la population. »[1937]

D'emblée, le Groupe consultatif Bachelet avait placé la notion de socle de protection sociale sous le signe des « principes partagés de justice sociale et de droit universel pour toute personne à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant à sa santé et à son bien-être », soulignant qu'il s'agissait là d'une « approche fondée sur la notion de droits ».[1938] Ce faisant, le Groupe faisait donc sienne la doctrine de l'OIT, pour qui la

---

[1935] IEO (2017) *The IMF and Social Protection*, Résumé analytique (https://ieo.imf.org/en/our-work/evaluation-reports/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection).
[1936] *Id.,* par. 64.
[1937] *La situation sociale dans le monde 2017 : favoriser l'intégration par le biais de la protection sociale* - Note du Secrétariat (A/72/211) par. 49.
[1938] BIT (2011) p. 9.

> « protection sociale, ou sécurité sociale, est un droit fondamental défini comme l'ensemble des politiques et programmes conçus pour réduire et prévenir la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale tout au long du cycle de vie (…) En tant que droit humain, la protection sociale ou la sécurité sociale est inscrite dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et dans d'autres grands instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Les Etats sont légalement tenus de protéger et de promouvoir les droits humains, y compris le droit à la protection sociale ou à la sécurité sociale, et de veiller à ce que les particuliers puissent exercer leur droit sans discrimination. »[1939]

Sans doute fallait-il souligner en effet que « la sécurité sociale est un droit humain » car on semblait trop souvent l'oublier tandis que, pendant « longtemps la communauté internationale n'a pas privilégié le droit humain à la sécurité sociale. Nombreux sont les Etats nations qui semblèrent se cacher derrière les principes de réalisation progressive ».[1940] Aujourd'hui, le Conseil des droits de l'homme a reconnu l'importance de l'Initiative pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et s'est référé à la recommandation 202.[1941]

Du côté de l'OIT, c'est naturellement la posture juridique qui prévaut. Son activité en la matière est ancienne et peut se prévaloir d'une influence certaine sur les réalisations nationales de toutes sortes de pays. Dernière en date de ses incarnations normatives dans ce domaine, l'approche de l'OIT s'est manifestée dans la recommandation n° 202 destinée à offrir « un cadre directeur pour la réalisation du droit à la sécurité sociale et pour le développement durable ». La recommandation établit dans son préambule un lien explicite avec la Déclaration universelle et le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels.[1942] Le rapport mondial de l'OIT sur la sécurité sociale considérait de même en 2010 qu'un soubassement juridique solide constituait un prérequis pour garantir des enveloppes plus importantes au titre de la sécurité sociale. Et, en 2017, le *Rapport mondial sur la protection sociale* pose à nouveau que « la protection sociale, ou la sécurité sociale, est un droit humain ».[1943]

La Commission d'experts de l'OIT situe sans ambiguïté la démarche dans la perspective de la réalisation d'un droit, le droit à la sécurité sociale, comme en témoignent ses « messages clés », au premier rang desquels celui qui veut que donner effet à la recommandation n° 202 « permet aux Etats d'être plus près de leurs objectifs visant à répondre à leurs obligations internationales en matière de droits humains ». Un second message est de « mettre en oeuvre une protection sociale fondée sur les droits en ancrant les droits dans la loi ».[1944] Et d'élaborer :

[1939] Glossaire in BIT: *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: protection sociale universelle pour atteindre* les *objectifs de développement durable*, Genève, 2017.

[1940] Cichon, M. et al. (2011) *L'Initiative pour un socle de protection sociale des Nations Unies - Renverser le cours des choses à la Conférence internationale du travail 2011*, FES (https://library.fes.de/pdf-files/iez/07829.pdf) p. 2.

[1941] Résolution 25/11.

[1942] Articles 22 et 25 de la Déclaration et articles 9, 11 et 12 du Pacte. Voir : Cichon, M., "ILO Recommendation 202 is Not a Legal Island: Explicit Links between R. 202, the ICESCR and the UDHR", *30 April 2014* (https://socialprotection-humanrights.org/expertcom/ilo-recommendation-202-is-not-a-legal-island-explicit-links-between-r-202-the-icescr-and-the-udhr).

[1943] ILO (2017) *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf). Résumé: BIT: *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*, Genève, 2017.

> « Les cadres stratégiques doivent être soutenus par des cadres juridiques afin d'ancrer les systèmes de protection sociale et d'assurer leur maintien. Conformément à sa responsabilité générale et principale qui est de garantir le droit à la sécurité sociale, l'Etat a le devoir d'élaborer progressivement un cadre juridique qui soit le reflet des politiques adoptées. Les cadres juridiques jouent un rôle essentiel pour garantir la réalisation progressive d'une protection sociale universelle, complète et suffisante. » [1945]

La Commission d'experts a attiré l'attention sur le fait que les

> « interactions entre le droit international de la sécurité sociale et le droit international des droits humains ont servi de moteur au développement progressif de la sécurité sociale dans le monde, en faisant reposer ces droits sur des normes minimales de protection ». [1946]

L'organe indépendant de l'OIT a également rappelé que, outre

> « l'importance d'ancrer les droits en matière de sécurité sociale dans les constitutions et la législation nationales, la commission souligne qu'un cadre juridique, même s'il est bien rédigé ou complet, ne peut être efficace que s'il est soutenu par un cadre institutionnel approprié pour veiller à ce que les droits et les garanties établis dans la législation se concrétisent bel et bien en prestations pour les personnes protégées ».[1947]

Mais la même Commission d'experts est allée plus loin, en plaidant vigoureusement pour une approche de la sécurité sociale basée sur les droits, après avoir dénoncé pêle-mêle la déréglementation du marché du travail, le démantèlement des prestations sociales et la réduction de la responsabilité de l'Etat dans la dernière décennie du siècle dernier. Assignant à la sécurité sociale le rôle de limiter le recul de l'Etat-providence, les experts y voient « un droit de la personne et un devoir de l'Etat », et dans l'approche basée sur les droits une « alliance de la sécurité sociale, de la démocratie et de l'Etat de droit »[1948] - dénonçant la mise en péril du fait des coupures budgétaires de la capacité des Etats à respecter leur engagement pour la mise en place de systèmes de protection sociale alignés sur les normes de l'OIT. Les commentaires effectués ces dernières années par la Commission à propos du Chili ou de la Grèce sont inspirés par cet ethos. Pour être un lieu commun, l'idée que les programmes sociaux servent des objectifs économiques autant que sociaux demeure obscurcie par l'idéologie de l'austérité, maintes fois dénoncée.[1949] On sait que les coupures budgétaires affectent d'abord les prestations destinées aux moins favorisés – raison pour laquelle les IFI conçoivent des moyens de pallier à leur impact négatif pour ces populations. Fonds et, partant,

L'UNICEF partage les vues de l'OIT, rappelant en toute occasion que le droit à la protection sociale, qui vaut pour chacun quel que soit son âge, est clairement établi dans la Déclaration universelle, les Conventions et Recommandations de l'OIT et la Convention sur

---

[1944] CIT 108ème session (2019) Rapport III (Partie B) *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable*, Etude d'ensemble concernant la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012, p. v (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_673695.pdf).

[1945] *Ibid.,* p. xii.

[1946] *Id.,* p. 5.

[1947] *Id*., par. 196.

[1948] *La sécurité sociale et la primauté du droit*, Etude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011 (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_22000.pdf).

[1949] Plehwe, D. et al. (2019) *Austerity: 12 Myths Exposed?* Social Europe Publishing

les droits de l'enfant. Le fait que la protection sociale soit incluse dans l'ODD 1 sur la pauvreté figure à ses yeux comme la reconnaissance que, en tant que droit humain universel, elle constitue

> « a critical input to a universally recognized global good - a world free from poverty. The SDGs likewise emphasize universality - building on the understanding that leaving anyone out or behind means falling short of the human rights standards set over 70 years ago."[1950]

L'action de l'UNICEF est donc elle aussi toute imprégnée de la dimension juridique.

Enfin, dans ce qui constitue une victoire par rapport aux occasions manquées antérieures, l'intégralité du Programme 2030 participe explicitement de l'approche par les droits, « se caractérisant notamment par l'engagement qui y est pris de ne laisser personne de côté, pierre angulaire de l'action menée à l'échelle mondiale pour que le respect des droits de la personne devienne une réalité pour chacun. »[1951] A sa session d'avril 2019, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels déclarait que

> "The pledge to leave no one behind is the central principle that infuses and guides the implementation of the 17 Sustainable Development Goals. Furthermore, the 2030 Agenda is guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations, including full respect for international law. The Agenda is grounded in, among other instruments, the Universal Declaration of Human Rights and international human rights treaties. The responsibilities of all States to respect, protect and promote human rights and fundamental freedoms for all is thus fundamental to the implementation of the 2030 Agenda."[1952]

A sa dernière session, le Conseil des droits de l'homme s'est déclaré

> "Conscient que les droits de l'homme et les socles de protection sociale sont complémentaires, et que ces socles, lorsqu'ils sont utilisés comme références, peuvent faciliter l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités ».[1953]

En 2008 déjà, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels avait énoncé que les États parties au Pacte correspondant étaient

> « tenus de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales tiennent dûment compte du droit à la sécurité sociale. En conséquence, les États parties membres d'institutions financières internationales, notamment du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, devraient prendre des dispositions pour faire en sorte qu'il soit tenu compte du droit à la sécurité sociale dans les politiques de prêt, les accords de crédit et les autres initiatives internationales. Les États parties devraient veiller à ce que les politiques et les pratiques des institutions financières internationales et régionales, en particulier celles en rapport avec leur

[1950] *ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children* 2019, Foreword, p. 1.
[1951] (E/2019/68) par. 78-79.
[1952] *The pledge to leave no one behind: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development,* Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/2019/1) paragr. 3. Aussi: Statement of the United Nations High Commissioner for Human Rights entitled "Human rights and the 2030 Agenda: empowering people and ensuring inclusiveness and equality", delivered on 16 January 2019 at the intersessional meeting of the Human Rights Council (www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24072&LangID=E%3E).
[1953] Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 21 mars 2019 : 40/12. *Question de la réalisation, dans tous les pays, des droits économiques, sociaux et culturels* (A/HRC/RES/40/12) préambule et par. 11.

rôle dans l'ajustement structurel et dans la conception et la mise en œuvre des régimes de sécurité sociale, tendent à promouvoir le droit à la sécurité sociale et non à y faire obstacle. »[1954]

Mentionnons enfin que, significativement, l'approche de la protection sociale par les droits fait l'objet d'une « Resource Platform for Development Practitioners and Policy Makers », site entièrement voué à l'explicitation du pourquoi, du contenu et des implications de méthode de la perspective des droits en la matière.[1955] On y a notamment argué que la formule des « conditional cash transfers » prônée par les IFI est exclusive de la réalisation d'un système de protection basé sur les droits, la conditionnalité s'accordant mal avec la notion d'égalité devant la loi sans considération du niveau de ressources.[1956]

On a déjà vu combien les IFI s'avèrent décidément imperméables aux tentatives et pressions pour les convertir à des préceptes qu'elles refusent de voir les gouverner. A la question de savoir s'il est bien utile de « s'inquiéter si la Banque s'abstient systématiquement de parler d'un droit fondamental à la protection sociale », la réponse évidente est que « l'utilisation d'un cadre et d'un discours des droits de l'homme fait réellement une différence énorme », et d'ajouter que « c'est précisément pour cela que la Banque est si réfractaire à l'idée d'y recourir et si attachée à cette quête sans fin d'un langage de substitution qui lui permettrait d'exprimer les mêmes préoccupations. »[1957] Le comportement de la délégation des Etats-Unis lors de la négociation par la Conférence internationale du travail du texte de la Recommandation 202 offre une claire illustration de l'enjeu qui s'attache à la reconnaissance d'un droit humain à la protection sociale susceptible d'opérationnalisation dans un contexte national qui redoute son irruption.[1958] A l'inverse, il est piquant de noter dans une brochure de la Banque que

« l'un des points de départ d'un recentrage du processus de concertation politique réside dans l'importance accordée par la communauté internationale à la responsabilité des gouvernements à l'égard de la promotion des droits de l'homme », tels que présentés dans les instruments internationaux inscrits dans les constitutions (…) Même si les arguments fondés sur les droits de l'homme n'ont pas toujours joué un rôle central dans l'adoption ou l'expansion des filets sociaux dans la région, ces filets sociaux eux-mêmes peuvent aider les gouvernements à remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme en promouvant les droits civils, sociaux, politiques et économiques ».[1959]

On a cité plus haut la défiance du Fonds envers la sphère des droits, et il n'est pas douteux que, « to those promoting the rights-based approach, the IMF as an institution often came across as dismissive of the approach and uncooperative". [1960] Quant à la Banque, ici aussi on renvoie aux développements antérieurs sur son indécision, plus ou moins feinte, devant la perspective d'avoir à concevoir ses activités dans le langage des traités, procédures et autres

[1954] Observation générale n° 19 sur l'article 9 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le droit à la sécurité sociale (E/C.12/GC/19) (2008) par. 58.
[1955] https://socialprotection-humanrights.org. Voir, parmi d'autres ressources cataloguées: UNRISD (2016) *The Human Rights-Based Approach to Social Protection*, Issue Brief 02 (https://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2016/09/IB2-Human-rights-based-approach.pdf).
[1956] Standing, G., "Conditionality and Human Rights", 19 May 2014 (https://socialprotection-humanrights.org/expertcom/conditionality-and-human-rights).
[1957] *Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme* (A/70/274) par. 64-65.
[1958] Boychuk, G.W. (2014) "Social protection guarantees as legal rights? The International Labour Organization, the United States, and the American "national context", *Global Social Policy* online.
[1959] Beegle, K., Coudouel, A. et Monsalve, E. (Éd.) (2018) *Les filets sociaux en Afrique: Comment réaliser pleinement leur potentiel?* Brochure de présentation générale, Banque mondiale, pp. 21-22.
[1960] *Rapport du Rapporteur spécial* (A/70/274) par. 79.

instruments des droits de l'homme. Mais son attitude a fait l'objet d'une attention spécifique de la part du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, selon lequel la position adoptée par la Banque semble être

> « motivée par sa résistance, manifestée de longue date, à l'idée qu'elle peut promouvoir le respect des droits de l'homme sans devenir partie à un jeu « politique »; elle semble également refléter sa préférence pour des formules qui peuvent être supervisées par des économistes et des administrateurs, plutôt que pour l'autonomisation des populations, sa résistance tenace aux systèmes de couverture universelle en l'absence d'une multitude de mises en garde ou de garde-fous destinés à empêcher les abus, et une aversion pour le type de consécration juridique d'un droit à la protection sociale qui limiterait les options des responsables des politiques économiques. » [1961]

Autre expression d'un soutien à la cause des droits en la matière, le Rapporteur sur les effets de la dette sur les droits humains vient en renfort pour recommander aux Etats l'adoption de « politiques de sécurité sociale d'envergure » accompagnées de l'allocation des crédits nécessaires malgré les contraintes budgétaires, de manière à « répondre de manière globale aux besoins des travailleurs, y compris des chômeurs » ; il appelle aussi à la généralisation par les institutions financières de programmes pour aider les États à renforcer leur système de protection sociale. [1962]

e) Pour conclure : la cohérence comme subterfuge?

Le thème de la protection sociale fournirait-il une illustration supplémentaire de l'incompatibilité de nature des institutions financières et sociales et, partant, de l'illusion qu'il y aurait à entretenir le projet d'une authentique cohérence sur la ligne politique la meilleure pour les choix nationaux ? L'enjeu a été bien résumé :

"achieving high quality collaboration for a collective action problem is very challenging. However, it is equally clear that siloed, uncoordinated, and inconsistent approaches to social protection risk uninformed and counterproductive decision-making, institutional inefficiencies and harmful outcomes for Member States and their populations."[1963]

La présente situation paraît bien offrir le tableau inchangé d'une tension entre des partis irréconciliables :

> "There are two broad camps in the debate: one regards social protection as a universal human right, arguing for inclusive schemes that offer high or universal coverage; the other promotes targeting social protection at the 'poor,' often combined with sanctions or work obligations. The IMF and World Bank fall into the second camp."[1964]

[1961] *Ibid.,* par. 29.

[1962] *Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels* (A/HRC/34/57) par. 60.

[1963] International Organizations Clinic at NYU School of Law (2017) *The IMF and Social Protection* (https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/06/The-IMF-and-Social-Protection-NYU-IO-Clinic-Fall-2017.pdf) p. 78.

[1964] Kidd, *op.cit.*

Certes les discours rassembleurs n'ont pas manqué, des modes et formules de collaboration ont été mis au point, non dénués d'utilité. Mais la question demeure de savoir si un dialogue sincère est à l'œuvre, plutôt qu'un rapprochement factice et intéressé entre les IFI et le reste du système. Un vrai dialogue ne se paierait-il pas par de vrais changements, un prix trop élevé pour les IFI et leurs principaux contributeurs, Etats-Unis en tête ?

Dans l'état actuel des choses et au vu de nombreuses recherches et observations, il n'est donc pas interdit de penser qu'on est en présence d'un faux-semblant, les positions publiques des IFI semblant plus inspirées par la nécessité tactique que par une adhésion de fond à la philosophie qui sous-tend le mouvement multilatéral pour la protection sociale. Leur obstination à ignorer la dimension des droits continue de témoigner de la présence d'une barrière idéologique infranchissable, alors-même que l'ancrage des systèmes dans les droits n'a jamais été aussi revendiqué que depuis les années 2000. Dans ces conditions, l'intégration et la cohérence des politiques, jugées essentielles pour progresser dans l'Agenda 2030, trouvent leur limite en ce qu'elles doivent advenir dans l'absence de référence au concept d'obligation juridique – tel est le sens de la déclaration conjointe de la Banque et de l'OIT lors du lancement de leur plan d'action pour la protection sociale universelle[1965] : les deux organisations peuvent bien "share a vision of social protection for all and a world where anyone in need can access social protection at any time"[1966], il reste qu'elles n'ont pas voulu ancrer cette vision dans la reconnaissance que la protection sociale constitue un droit de l'homme consacré par le droit international.

Clairement, l'OIT n'a en particulier pas jugé approprié d'insister sur un assentiment formel de la Banque concernant la qualification juridique du consensus sur la protection sociale universelle, s'inclinant ainsi devant la position de cette dernière consistant à éluder une dimension qui, on l'a vu, continue de demeurer hors de sa zone de confort. Un organe tel que la Commission d'experts de l'OIT ne s'est pas non plus aventuré à avancer un point de vue sur l'indifférence des IFI à cet égard, alors qu'il aurait pu s'appuyer sur le libellé explicite de l'Observation générale n° 19 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. A l'évidence, la Commission d'experts n'a pas souhaité pousser très avant un argumentaire sur la cohérence, ce dont on peut s'étonner - à moins peut-être que les critiques récurrentes auxquelles elle se trouve en butte depuis quelque temps n'expliquent sa prudence.

Le refus d'adopter l'approche par les droits s'identifie à la conception minimaliste. On soupçonnera que les raisons qui motivent l'approche du ciblage ont d'abord à voir avec des considérations d'ordre purement « macro-critique », autrement dit financier, étrangères au souci de venir en aide aux populations pauvres. Et ce au prix de nuire à l'exécution des engagements pris au titre des ODD. On est alors naturellement conduit à poser la question de savoir le pourquoi de la collaboration institutionnelle, sous couvert d'un consensus général sur la nature prioritaire de la protection sociale, entre des entités du système poursuivant des politiques aussi opposées – dès lors que, non contentes de préconiser le ciblage pour leurs programmes, les IFI vont jusqu'à se faire les critiques de systèmes inclusifs établis par les pays avec leur financement propre. Dans une situation comme celle-ci, où il y a « deux camps » en présence, l'apparence d'une communauté de propos cache mal le désaccord sur le contenu des politiques.

[1965] Issued on 30 June 2015 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/statement/wcms_378989.pdf).

[1966] World Bank/ILO (2016) A SHARED MISSION FOR UNIVERSAL SOCIAL PROTECTION, Concept Note, p. 3 (https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53992).

Duplicité ou simple manifestation d'opportunisme de la part de chacun des partenaires, sans doute d'abord soucieux de ne pas indisposer leurs mandants et de ne pas mettre en danger de précieux financements, l'alliance entre la Banque et l'OIT ne repose à l'évidence pas sur une vision commune du type de politique de nature à assurer la protection sociale des populations, alors même que l'inefficacité du ciblage paraît démontrée, preuve étant faite que les

> « inclusive, lifecycle social protection systems are significantly more effective than poverty targeted systems in reaching those living in poverty while having much greater positive social, economic and political impacts."[1967]

Il semblerait donc qu'on soit ici en présence d'une relation interinstitutionnelle qui fait jouer coopération et concurrence sur un mode simultané, privilégiant l'évitement du conflit en assumant que les synergies demeurent superficielles, voire inexistantes. Le résultat en serait le renoncement à l'avènement d'une cohérence réelle – avec la conséquence que les pays d'intervention puissent recevoir des conseils divergents.[1968]

Les facteurs de blocage tiennent, comme de juste, dans une combinaison du fond et de la forme et, à ce dernier égard, on a sans doute raison de soutenir que, si la pratique n'est pas venue confirmer la rhétorique d'une transformation positive du FMI depuis les années noires de l'ajustement structurel, cela est dû à la conjugaison de deux phénomènes familiers dans la description des bureaucraties internationales, soit « la perpétuation du paradigme » et « l'hypocrisie organisée ». Une étude documentant l'évolution sur une trentaine d'années de la conditionnalité du Fonds, particulièrement dans le domaine du travail et de la protection sociale, leur attribue le décalage entre discours et réalité des prêts, qui manifeste

> « an escalating commitment to hypocrisy. Inter-governmental organizations produce hypocrisy to safeguard their legitimacy, gain access to resources, and placate critics. As they do so, they become locked-in on a specific course of action, which in turn yields a layering process of ceremonial reforms. The IMF's involvement in low-income countries illustrates this point." [1969]

Sont alors mis en cause dans leur véracité les affirmations du Fonds, qui font douter de sa bonne foi :

> « the evidence from recent lending suggests that the IMF has not lived up to its own hype of promoting social protection. While some progress has been made, blanket statements that 'under IMF-supported programs, the Fund helps governments to protect and even increase social spending' (…) are not supported by the data. Further, the organization's view of social protection emphasises targeted social assistance (…) at a time when global policy debates around the Sustainable Development Goals are overwhelmingly focused towards the universal provision of key welfare services (...) Delving into the exact policy content of IMF programmes, we find much of the same policy advice that has been at the centre of controversies for decades, and we show that the advertised attention to social protection issues reflects more 'talk' than 'walk.'[1970]

La fait qu'on soit en présence d'une adhésion toute superficielle s'expliquerait par ce facteur sociologique traditionnel, qui veut que, dans les OI,

---

[1967] *Ibid.*

[1968] Le cas du Népal a été soigneusement étudié : Kyloh (2008).

[1969] Kentikelenis, A., King, L., Stubbs, T. (2016) "IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014", *Review of International Political Economy*, Vol. 23, No. 4, p. 567.

[1970] *Ibid*., p. 564.

> « Rules and routines may come to obscure overall missions and larger social goals. They may create "ritualized behavior" in bureaucrats and construct a very parochial normative environment within the organization whose connection to the larger social environment is tenuous at best."[1971]

Plutôt que du motif principal du blocage de la démarche de cohérence, il s'agit là de sa raison ouvrière, qui pourrait aussi bien s'appliquer en cas de simples « priorités différentes » - comme le Fonds a pu les appeler dans un souci d'apaisement - alors qu'on est ici en présence de conceptions divergentes. Dès lors, plutôt que de chercher à camoufler cette réalité, il faut mettre en évidence l'utilisation des mandats institutionnels pour faire échec à l'impératif juridique et politique de la cohérence. Leur interprétation pour favoriser certaines options économiques et sociales plutôt que d'autres rencontre - de manière beaucoup plus nette qu'il y a vingt ans[1972] - l'objection de la prise en compte des droits de l'homme. Suivant donc que les solutions proposées font ou non justice à ces préoccupations, leur légitimité doit susciter le scepticisme et ce, au-delà du cercle des spécialistes et convaincus même si ce dernier s'est aujourd'hui considérablement élargi. On comprend donc combien il est essentiel de donner le démenti à une conception de la protection sociale comme expression de la vertu de charité plutôt que de l'activation d'un droit.

Considérée sous l'angle de la quête de cohérence au sein du système, la thématique de la protection sociale illustre à nouveau la centralité du mandat des droits humains dans la construction d'une doctrine d'action unifiée de la part des institutions mondiales. Elle révèle crûment l'incongruité de l'attitude des IFI, ainsi que l'inadaptation des organes de coordination, au niveau intergouvernemental comme à celui des secrétariats, à organiser les conditions d'un vrai dialogue en vue de remplir leur tâche de facilitation des convergences. Mais, avant tout, elle fournit un autre exemple du dévoiement de l'une des trois missions fondatrices du système - les droits humains, à côté de la paix et du développement – du fait du « mission creep » unilatéralement entrepris par les IFI à la faveur de l'ajustement : sorties de leurs mandats et d'elles-mêmes, elles ont cédé à la tentation de quitter leur sol originel pour exécuter les options politiques de leurs grands contributeurs - elles-mêmes le reflet des orientations internes de ces derniers, le « consensus de Washington » hostile aux droits économiques et sociaux n'étant pas seulement à usage externe…

Section 2 - Le consensus sur la gouvernance, moyen de cohérence au service du social ?

[1971] Barnett, M.N. and Finnemore, M. (1999) "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations", *International Organization,* Vol. 53, N° 4*,* p. 718.

[1972] L'auteur a quitté en 1998 ses fonctions de représentant au CAC, ancêtre du CCS, où il avait notamment œuvré aux fins d'intégrer les droits humains dans les mécanismes de coordination.

Plus que trentenaire, le concept de gouvernance s'est joué de la critique, s'imposant dans la grammaire de la globalisation où il a acquis droit de cité. Aucun continent ne paraît soustrait à son empire, tandis que son actualité ne faiblit pas puisqu'il est aujourd'hui

> "high on the policy agenda and hardly a day goes by without reference to the crucial role that institutions, politics and power play in determining development outcomes."[1973]

Certes, quelles que soient les raisons de sa popularité, la notion dispose d'antécédents que les politiques d'ajustement ont remis au goût du jour, illustrant le fait que

> "[A]s in many aspects of political posturing, titles given to new policy ideas in pursuit of a modernising image are often in reality little more than the re-badging of trends of wishful thought that have been stable concerns within the political system for years or even decades"[1974],

...ou même des siècles : on ne fera pas ici un énième historique des conditions de son apparition dans le double contexte de la chute d'un régime idéologique et d'un nouvel attrait pour la démocratie, mais on n'oubliera pas que l'assistance au développement politique des "pays du Sud" a des racines anciennes, notamment dans la 'modernisation" des années soixante.

Dégager la signification du terme amène à lui trouver la triple caractéristique de correspondre à un état de fait, à une idéologie et à une aspiration. On se penchera sur les multiples travaux de définition auxquels il a donné lieu, avant de donner un aperçu des entreprises menées en son nom, et de rendre compte des attaques dont il demeure l'objet. Au travers de ces considérations apparaîtront les utilisations qu'en font les organisations du système - singulièrement les IFI et l'OIT - et leurs attitudes respectives envers un concept dont elles tirent différemment parti, l'ayant mis au service de visions particulières sans ignorer pourtant qu'il recèle un certain potentiel de cohérence.

a) Les définitions : un florilège d'approximations

Si le flou-même de la notion - une "expression qui brouille les idées plus qu'elle ne les éclaire"[1975] - en a largement fait le succès, il reste que son apparition a pris valeur de symbole et que son contenu véhicule un certain nombre d'options de fond.

> "Today, the term "governance" is used in different contexts. At geopolitical levels, for instance, it is used to characterize global governance, national governance, local governance, and so on. It is used in various public spheres including economic governance, social governance and environmental governance. It is used to describe various global or public goods such as land governance, water governance and internet governance. And it may refer to various economic sectors such as public governance, and corporate governance".[1976]

[1973] Foresti, M. and Wild, L., "Radically rethinking governance: a manifesto", 23 September 2014 (http://www.odi.org/comment/8835-governance-new-manifesto).
[1974] Chandler, J.A. (2000) *Joined-Up Government: I Wouldn't Start Here If I Were You,* Sheffield Hallam University, p. 3.
[1975] Delmas-Marty (2004) *Le Relatif et l'Universel*, Paris: Seuil, p. 324.
[1976] *2015 World Public Sector Report*, p. 3.

On a commenté à l'envi la polysémie du mot, dont l'emploi s'est généralisé à la fin des années 1980. Une étude classique avait identifié un minimum de six acceptions, respectivement :

- "as the minimal state,
- as corporate governance,
- as the new public management,
- as "good governance",
- as a socio-cybernetic system,
- as self-organizing networks."[1977]

Même si son histoire est ancienne, les deux dernières acceptions rendent bien compte de l'une des dimensions originales du concept : la gouvernance

> "can be seen as the pattern or structure that emerges in a socio-political system as "common" result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors. This pattern cannot be reduced to one actor or group of actors in particular."[1978]

Mais c'est avec la définition de la Banque mondiale, initiatrice du discours officiel sur la gouvernance et de la généalogie du concept dans le domaine du développement, que l'on ouvrira ce panorama des définitions, ingrat sans doute mais révélateur des ambivalences qui ont fait son succès. La Banque est en effet créditée du premier usage, sinon de l'invention, du vocable, et ce dès 1989. [1979] Les historiques de la notion relèvent qu'elle figure parmi les éléments du "post-Washington consensus", lui-même expression d'un "néo-libéralisme pragmatique", version plus politiquement sophistiquée que la doxa néoclassique.[1980] La formule des "Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté" introduits par la Banque en 1999 devait appliquer ces analyses renouvelées des conditions du processus de développement. L'axiome alors posé par la Banque et largement, quoique souvent implicitement, repris est naturellement celui d'un rapport de causalité entre bonne gouvernance, croissance et réduction de la pauvreté. Ces thèmes seront analysés dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2017 : la gouvernance et la loi.*

[1977] Rhodes, R.A.W. (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies Quarterly*, Vol. XLIV, p. 653.

[1978] Kooiman, J. (Ed.) (1993) *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, London: Sage, p. 258.

[1979] Wai, D.M. (1991) *Governance, Economic Development and the Role of External Actors*, Paper for the Conference on " Governance and Economic Development in Sub-Saharan Africa", Oxford University, May 2-4, p. 18, n. 10; Theobald, pp. 22-24.

[1980] et proche des préceptes de la troisième voie blairiste: voir Sandbrook, R. (2000) "Globalization and the limits of neoliberal development doctrine", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 6, pp. 1073-4.

Telle que définie par la Banque en 1989 puis 1992, la gouvernance désigne "the exercise of political power to manage a nations' affairs", ou encore "la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement".[1981] Le FMI met quant à lui un accent particulier sur la corruption, soit "l'abus d'autorité ou de confiance dans l'exercice de la puissance publique détournée à des fins d'enrichissement personnel" - un phénomène certes inséparable de l'émergence du concept de la bonne gouvernance.

Les interrogations quant au bien-fondé de l'approche des IFIs devaient susciter une parade ininterrompue de définitions, inséparable de la glose engendrée par le sujet.[1982] Ainsi, une tentative réussie du milieu des années quatre-vingt-dix illustrait-elle l'ampleur du phénomène qu'elle voulait décrire :

> "Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions have either agreed to or perceive to be in their interest".[1983]

Les traits majeurs du concept résideraient donc dans le constat de la multiplicité et de l'hétérogénéité des acteurs concernés, dans la continuité des interactions à l'oeuvre entre ces derniers, enfin dans l'absence de distinction qualitative suivant le caractère formel ou informel des mécanismes en cause. On restera toutefois attentif au fait que les déclinaisons de la gouvernance, obtenues par l'adjonction de tel ou tel adjectif - "participatif", "démocratique", "inclusive", etc. -, frisent l'innombrable.[1984]

Sans prétendre en livrer un répertoire exhaustif, et au risque d'accumuler les répétitions, énumérons donc, en prenant quelque soin de la chronologie, un choix des interprétations données au vocable tant par les observateurs que par les acteurs multilatéraux. Dans le sillage de celle de la Banque allait suivre en effet une pléthore de prises de position sur le contenu de la bonne gouvernance de la part des entités du système des Nations Unies. A leur égard, on a justement observé que ces définitions "varient très sensiblement d'une institution à l'autre, empêchant d'en fixer les contours juridiques précis".[1985] De fait, dix ans après cette constatation, il n'existe toujours pas, à tort ou à raison, de définition unique ou harmonisée valable pour le système. Aussi bien les organisations actives

> "in the field of governance have adopted working definitions that stress what ought to be done to achieve hoped for results. They do not usually discuss theories underlying the prescriptions they offer".[1986]

[1981] "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development": World Bank (1989) (1992).

[1982] Un tableau de la multitude des définitions recensées en 2007 déjà figure in Grindle, M.S. (2007) "Good Enough governance revisited", *Development Policy Review*, Vol. 25, pp. 556-7.

[1983] *Our Global Neighbourhood,* p. 2.

[1984] Le *UN Public Administration Glossary* donne la définition des termes: "governance", "good governance", "engaged governance", "democratic governance", "participatory governance", "public sector governance", "socio-economic governance", sans parler des "corporate", "local" et "global governance".

[1985] CETIM, *Bonne Gouvernance contre bon gouvernement?*, Commission des droits de l'homme des Nations Unies (2004), E/CN.4/NGO/123.

[1986] UNSIA (1998) *Source book on governance.*

D'emblée, on peut noter le contenu du consensus intergouvernemental sur la "bonne gouvernance" tel que résumé par les Nations Unies en 2007 :

> "Good governance comprises the rule of law, effective State institutions, transparency and accountability in the management of public affairs, respect for human rights, and opportunities for all citizens to participate in the decisions that affect their lives. [...] Good governance requires that governments continuously strive to improve the efficiency, effectiveness and equity of all public institutions and government administrative procedures [...] Development of public policy can be improved by including civil society in public decision-making and implementation."[1987]

En 2012, les Etats membres réaffirmaient la nécessité de la bonne gouvernance comme fondation du développement :

> "la démocratie, la bonne gouvernance et l'état de droit, au niveau national et au niveau international, ainsi qu'un environnement favorable, sont des conditions sine qua non du développement durable, notamment d'une croissance économique soutenue et partagée, du développement social, de la protection de l'environnement et de l'élimination de la faim et de la pauvreté".[1988]

Pour le Secrétaire général des Nations Unies s'exprimant il y a vingt ans,

> "[I]n the context of development, improved governance [...] means the design and pursuit of a comprehensive national strategy for development. It means ensuring the capacity, reliability and integrity of the core institutions of the modern State. It means improving the ability of government to carry out governmental policies and functions [...] It means accountability for actions and transparency in decision-making".[1989]

L'Agenda du développement durable adopté en 2015 envisage un « monde où le développement durable soit favorisé par la démocratie, la bonne gouvernance et l'état de droit ».[1990]

Pour sa part, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a défini la bonne gouvernance comme

> "l'exercice de l'autorité par le biais de processus politiques et institutionnels transparents, dont la responsabilité peut être mise en cause et qui encouragent la participation du public".[1991]

Selon le portail des Nations Unies sur l'approche par les droits, la gouvernance

> "refers to mechanisms, institutions and processes through which authority is exercised in the conduct of public affairs. [...] The concepts of good governance and human rights are mutually reinforcing, both being based on core principles of participation, accountability, transparency and State responsibility."[1992]

[1987] UNDESA (2007) *The United Nations Development Agenda: Development for All - Goals, commitments and strategies agreed at the UN world conferences and summits since 1990*, pp. 15-16.
[1988] *L'avenir que nous voulons* (A/RES/66/288) par. 10.
[1989] Boutros-Ghali, *An Agenda for Development 1995*, par. B-126.
[1990] *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030* (A/RES/70/1), par. 9.
[1991] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2007) *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme* (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance_fr.pdf).
[1992] http://hrbaportal.org/archives/faq/what-is-the-relationship-between-human-rights-and-good-governance#sthash.pM2abrk6.dpuf. Aussi : http://hrbaportal.org/archives/topics/governance.

Le *Rapport mondial de l'ONU sur le secteur public*, qui définit la gouvernance publique comme

> "the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels",

souligne que

> "[T]he concept of governance emerged to emphasize the participation and interests of the public as well as the need for public officials to uphold strong responsiveness, equity, transparency and accountability as core principles of public management".[1993]

Si l'on se tourne maintenant vers les Fonds et Programmes de l'ONU, c'est le PNUD[1994] qui retient l'attention, pour avoir immédiatement saisi l'opportunité que lui offrait l'évolution de la Banque mondiale et décidé d'orienter ses activités sous la bannière de la gouvernance. Notant en 1997 que "the search for a clearly articulated concept of governance has just begun", le PNUD y voit alors

> "l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends".[1995]

Quant à la "bonne" gouvernance, elle se caractérise notamment

> "par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit. La bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société [...] [Elle] a trois dimensions : économique, politique et administrative. La gouvernance économique recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. [...] La gouvernance politique est le processus de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques. La gouvernance administrative est le système de mise en oeuvre des politiques. La bonne gouvernance, qui englobe ces trois dimensions, définit les processus et les structures qui guident les relations politiques et socio-économiques ".[1996]

Le PNUD a dénombré sept éléments d'une gouvernance "solide" ("sound governance") :

"political accountability, freedom of association and participation, reliable and equitable legal frameworks, bureaucratic transparency, freedom of information and expression, effective and efficient public sector management, and cooperation with civil society organisations".[1997]

[1993] *World Public Sector Report 2015*, pp. 3-4, 7.

[1994] La documentation produite par le PNUD au fil des ans est trop abondante pour être abordée ici. Elle figure aux sites suivants : http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance; http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/oslo_governance_centre.html.

[1995] PNUD (1997) *La gouvernance en faveur du développement humain durable, Document de politique générale*, p. 3.

[1996] *Ibid*.

[1997] UNDP (1995) *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development,* pp. xiii-xiv, 22.

Décidément peu avare de raffinements définitionnels, le PNUD posera encore que la

> "[G]overnance is the system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. It is the way a society organizes itself to make and implement decisions—achieving mutual understanding, agreement and action. It comprises the mechanisms and processes for citizens and groups to articulate their interests, mediate their differences and exercise their legal rights and obligations. It is the rules, institutions and practices that set limits and provide incentives for individuals, organizations and firms. Governance, including its social, political and economic dimensions, operates at every level of human enterprise, be it the household, village, municipality, nation, region or globe."[1998]

Et, décidément insensible au risque de la redondance, le PNUD élaborera la notion de gouvernance "démocratique", définie comme

> "a set of values and principles that underpin state-society relations, allowing people - in particular the poor and marginalized - to have a say in how they are governed, in how decisions are made and implemented. It also means that people's human rights and fundamental freedoms are respected, that they can hold their leaders to account and it thus aims to make governing institutions more responsive and accountable, and respectful of international norms and principles".[1999]

Le Comité d'experts de l'administration publique (CEPA) a, quant à lui, insisté sur le fait que le

> "concept of "good governance" introduced the important elements of partnerships and shared accountability whereby various stakeholders in the public, private and civil society sectors at local, national, regional and global levels would come together to work as a team to manage public affairs as part of the development process."[2000]

Dans le domaine de la "gouvernance publique", le *Rapport mondial sur le secteur public* a forgé la notion de "responsive and accountable governance", soit celle qui, manifestant la réalité du contrat social entre l'Etat et les citoyens,

> "engages the people in the processes of decision- and policymaking, implementation, monitoring and evaluation. It focuses plans and action of public leadership and government on the needs of the people and involves them in identifying those needs. It provides access to public information, constantly listens to the people and ensures that government and its agencies are open to people's inputs and scrutiny. most importantly, it develops institutions, structures, systems and practices that promote and support the involvement and participation of the people and ensure equal access to services by all."[2001]

Un coup d'oeil sur les prismes adoptés par des agences de développement occidentales renseigne sur la place qu'y occupent les préoccupations liées à la gouvernance.

Ainsi USAID a-t-elle retenu une triple définition, incorporant celle du PNUD mais éminemment normative dans son premier élément :

[1998] UNDP (2000) *Strategy Note on Governance for Human Development.*

[1999] UNDP (2010) "Beyond the Midpoint. Achieving the MDGs", p. 14.

[2000] CEPA, Third Session (2004) *Revitalizing public administration as a strategic action for sustainable human development: an overview* (E/C.16/2004/2) par. 6.

[2001] *World Public Sector Report 2015*, pp. 10-11.

> "Democratic governance is governance that takes place in the context of a democratic political system, which is representative of the will and interests of the people and is infused with the principles of participation, inclusion and accountability.
> Economic governance is "the structure and functioning of the legal and social institutions that support economic activity and economic transactions by protecting property rights, enforcing contracts, and taking collective action to provide physical and organizational infrastructure"[2002].
> Governance, as defined by the United Nations Development Programme, refers to the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It involves the process and capacity to formulate, implement, and enforce public policies and deliver services".[2003]

Quant au DFID britannique, il tient que la

> "governance is about power and authority and how a country manages its affairs. Without "good", or at least, "good enough", governance the fight against poverty cannot be won. Whether states are effective or not [...] is the single most important factor that determines whether or not successful development takes place".[2004]

L'approche française, pour sa part, voit dans la gouvernance, non pas

> " un ensemble de règles ou une activité, mais un processus. Il ne s'agit pas seulement d'aider à réformer un État mais aussi d'aider une société à repenser son propre mode de gestion et à définir elle-même un modèle de gouvernance qui corresponde le mieux à ses propres défis".

Aussi bien la caractérise-t-elle comme

> "[A]rt de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs."[2005]

La coopération autrichienne reprend à son compte la définition contenue dans l'Accord de Cotonou[2006]:

> "In the context of a political and institutional environment that upholds human rights, democratic principles and the rule of law, good governance is the transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development".

[2002] la citation est de: Dixit, A. (2009) "Governance Institutions and Economic Activity", *American Economic Review*, 99.1, p. 5.
[2003] USAID (2013) *USAID Strategy for Democracy, Human Rights and Governance (DRG*), p. 37 (https://www.usaid.gov/what-we-do/democracy-human-rights-and-governance).
[2004] DFID (2007) *Governance, Development and Democratic Politics*, par. 2.1 (http://r4d.dfid.gov.uk/Search/SearchResults.aspx?search=themesearch&Projects=True&Documents=True&SearchType=3&Topic=10&Themes=38). Voir aussi: DFID Governance programmes (http://devtracker.dfid.gov.uk).
[2005] Ministère des Affaires étrangères (2007) *Stratégie gouvernance de la coopération française,* (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/StrategieFrMAE.pdf), p. 4.
[2006] Article 9.3, cité in: Austrian Development Cooperation (2006) *Good Governance, Policy document*, p. 5.

Quant à la position européenne, qui semble tenir toute entière dans l'affirmation que le développement durable " includes good governance, human rights and political, economic, social and environmental aspects"[2007], elle ne se veut guère attentive à fournir des

> "comprehensive, coherent, and consistent definitions of democracy, good governance, and human rights. The attention is more on realizing these objectives as significant means to an end, including sustainable economic development and the achievement of the MDGs."[2008]

Selon la Commission européenne cependant, la *gouvernance*

> ″désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence."[2009]

Enfin, l'univers académique comme celui des acteurs non-étatiques n'ont pas manqué de s'approprier l'objet d'étude et d'activité représenté par les orientations, hasardeuses et prometteuses à la fois, prises par les IFIs. Analyses théoriques du concept et mises en forme d'outils pratiques ont ici coexisté.[2010] On a fait valoir que la gouvernance "n'est pas un concept juridique, mais une notion issue de l'étude des institutions en sciences économiques."[2011] Le distinguo entre gouvernance et gouvernement a naturellement été maintes fois opéré :

> "governance is not government. Rather, the term signifies a diverse range of cooperative problem-solving arrangements, state and non-state, to manage collective affairs."[2012]

Ou bien:

> "Governance, a social function crucial for the operation of any market economy, does not have to be equated with government. Accordingly, global public policy uncouples governance from the nation-state and government".[2013]

On remarque aussi que la notion,

> "très influencée par les pratiques du management, mélange deux sémantiques : celle du contrôle et de la gestion, et celle de la politique. Le passage de "gouvernement" à "gouvernance" traduit à la fois la diversification des moyens de gouverner, la multiplicité des acteurs et la relativisation du pouvoir classique des Etats".[2014]

[2007] *The European Consensus* (2005) Joint Statement by the Council, the Member States, the European Parliament and the Commission.

[2008]Landman, T. and Larizza, M. (2010) *EU Policy Discourse: Democracy, Governance, and Human Rights*, Stockholm: IDEA, p. 7.

[2009] *Livre blanc sur la gouvernance européenne* (2011).

[2010] Voir par exemple les activités du *Governance and Social Development Resource Centre* : http://www.gsdrc.org/category/governance.

[2011] COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) BILAN SUR LES NOTIONS DE « BONNE GOUVERNANCE » ET DE « BONNE ADMINISTRATION », CDLAD(2011)009(http://www.eods.eu/library/VC.Stocktaking%20On%20The%20Notions%20Of%20%E2%80%9CGood%20Governance%E2%80%9DF.pdf), par. 41.

[2012] Simmons, P.J. & de Jonge Oudraat, C. (Ed.) *Managing Global Issues, Lessons Learned*, Washington: Carnegie Endowment, p. 8.

[2013] Reinecke, W.H. (1997) "Global Public Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6, p. 132.

[2014] Barbier, J.-C. (2013), ""Modèle social européen" et "gouvernance" européenne", *Informations sociales*, No. 175, p. 27.

D'autres procèdent à des descriptions qui singularisent tantôt le phénomène lui-même ou son contenu politique : la gouvernance inclut alors

> " formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest"[2015],

tout en signifiant

> "a call for political and economic liberalisation, democratisation, accountability and respect for basic individual human rights. It is an attempt to promote individual political rights. Accordingly, the issue of (good) governance is interwoven with and embedded in state-civil society relationships".[2016]

A l'instar de celles des dictionnaires[2017], les définitions académiques sont évidemment légion, dont on citera deux, selon lesquelles la gouvernance correspond aux " structures and mechanisms that are used to manage public affairs according to accepted rules and procedures"[2018] et à un "generic concept, referring to the task of running a government, or any other public or private organisation".[2019]

Le contenu du concept de gouvernance s'est enrichi avec l'apparition de son succédané, la "bonne gouvernance", elle-même bientôt requalifiée en "suffisamment bonne gouvernance" ("good enough governance"). Ces mutations reflètent la fluidité d'un concept qui ne cesse de s'affiner en proportion des applications qui en sont faites. Ainsi de la "good enough governance" qui, voulant se démarquer d'une approche par trop "essentialiste" et immodérément exigeante, suggère que

> "not all governance deficits need to (or can) be tackled at once, and that institution- and capacity-building are products of time; governance achievements can also be reversed".

Il s'agit ici de prêter attention aux "*minimal* conditions of governance necessary to allow political and economic development to occur" et d'envisager

> " a more nuanced understanding of the evolution of institutions and government capabilities; being explicit about trade-offs and priorities in a world in which all good things cannot be pursued at once; learning about what's working rather than focusing solely on governance

---

[2015] *Our Global Neighbourhood*, p. 2.

[2016] Boas, M. (1998) "Governance as Multilateral Development Bank Policy: The Cases of the African Development Bank and the Asian Development Bank", *European Journal of Development Research*, Vol. 10, No. 2, p. 119.

[2017] On remarquera qu'un ouvrage de référence, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions* (1987), ne contient pas d'entrée spécifique pour le mot "governance", qu'il utilise cependant pour expliciter le sens de l'entrée consacrée au "government" ("The extent to which the [legislative, administrative and juridical] functions correspond to specific institutional jurisdictions depends to some degree on the organization of governance in a society" (p. 257).

[2018] Brinkerhoff, D.W. (2000) "Democratic Governance and Sectoral Policy Reform: Tracing Linkages and Exploring Synergies", *World Development*, Vol. 28, No. 4, p. 602.

[2019] Hyden, G. and Bratton, M. (eds.) (1992) *Governance and Politics in Africa*, Boulder: Lynne Rienner, cité in Boas, p. 119.

> gaps; taking the role of government in poverty alleviation seriously, and grounding action in the contextual realities of each country".[2020]

Mais l'activité de recherche conduit aussi à un remodelage permanent du contenu du concept, qui peut s'en trouver précisé avec le plaidoyer pour la "good enough governance", ou élargi, ainsi avec la notion de "gouvernance pour le développement", soucieuse de qualifier les "bonnes" institutions hors de toute formalisation normative.[2021] Le mantra de la "gouvernance participative" en faveur à l'OCDE est un autre exemple des déclinaisons en usage, alors que la pratique française privilégie la gouvernance "démocratique", et que l'institut d'études du développement de l'université de Sussex s'est intéressé aux institutions et relations informelles comme plus pertinentes que les modèles OCDE pour expliquer les enjeux de la gouvernance.[2022]

Le terme recouvre donc un concept caméléon, qui se prête à une variété d'interprétations suivant les conséquences pratiques qu'on souhaite attacher à son emploi :

> "There is no single and exhaustive definition of "good governance," nor is there a delimitation of its scope, that commands universal acceptance. The term is used with great flexibility; this is an advantage, but also a source of some difficulty at the operational level. Depending on the context and the overriding objective sought, good governance has been said at various times to encompass: full respect of human rights, the rule of law, effective participation, multi-actor partnerships, political pluralism, transparent and accountable processes and institutions, an efficient and effective public sector, legitimacy, access to knowledge, information and education, political empowerment of people, equity, sustainability, and attitudes and values that foster responsibility, solidarity and tolerance."[2023]

On ne sera donc pas surpris de l'attitude des spécialistes de sciences sociales réunis en 1999 par l'UNRISD, "not happy with the concept of governance", ni sûrs non plus de la définition à donner à la "good governance":

> "[I]s this, first and foremost, a process? Or is good governance to be judged above all as an outcome?"[2024]

En fait, deux thématiques sont à l'oeuvre dans l'emploi de l'expression, qu'il est souhaitable de distinguer. La première, qui se préoccupe des processus et dynamiques - par quoi elle entend le phénomène-même de la gouvernance -, est d'ordre foncièrement politique, en ce qu'elle consiste en la promotion d'une vision particulière de la cité, "d'où la souveraineté est absente"[2025], présentée comme seule propice à affronter les équations contemporaines : soit la collaboration horizontale entre des entités multipliées, préférée à l'imposition verticale de solutions étatiques. La seconde, qui revêt une portée normative, est synonyme de pratiques censées constituer les critères d'une bonne gouvernance et les vecteurs de la mise à niveau des capacités de tous et chacun des acteurs concernés - dont la vision polycentrique ne cherche pas à déterminer le nombre ou la qualité, sachant qu'ils se recrutent dans les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé.

[2020] Grindle, *op. cit*., p. 554.
[2021] Meisel, p. 8.
[2022] Centre for the Future State, Institute for Development Studies (2010) *An upside-down view of governance.*
[2023] http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx.
[2024] UNRISD (2000) *Conference News*, CN/1/00/1, p. 12.
[2025] Crowley, J. (2003) " Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité", *Critique internationale,* N° 21, p. 2.

Dans les faits, ces deux acceptions ne manquent pas d'être mélangées dans la promotion de la bonne gouvernance, l'idéologie propre à l'une imprimant ses valeurs sur les approches techniques de l'autre. On a tôt relevé que la bonne gouvernance "marries the new public management to the advocacy of liberal democracy".[2026] Ou encore:

> "good governance aims to achieve much more than mere efficient management of economic and financial resources, or particular public services; it is also a broad reform strategy to strengthen the institutions of civil society, and make government more open, responsive, effective, accountable and democratic. In this respect, "public management" is one component of the broader strategy of good governance; and it is in good governance that we see the efficiency concerns of public management combine with the accountability concerns of governance. A related assumption in governance thought is that there is a clear relationship between democratic political systems an effective economic development."[2027]

Indéniablement, la gouvernance, en tant que système politique, n'entretient pas de particulière révérence pour les institutions étatiques, occupée qu'elle est à légitimer société civile et secteur privé. Pour les IFIs, nul doute que la première vertu de la bonne gouvernance soit bien de "create an enabling environment where private operators can flourish", ce qui implique certes une amélioration de la compétence de l'administration et des agences publiques[2028], mais laisse entiers "l'effet mais aussi l'intention d'abattre le privilège *politique* de l'Etat".[2029] En ce sens, la bonne gouvernance appartient bien à la tradition politique anglo-saxonne toujours à l'affût du despotisme étatique. Loin d'être un produit du *Zeitgeist*, la notion plonge donc ses racines dans d'anciennes dynamiques...

On se souviendra qu'au moment de découvrir la bonne gouvernance en 1989, la Banque en justifiait l'emploi en Afrique par le fait que

> "[B]ecause countervailing power has been lacking, state officials in many countries have served their [own] interests without fear of being called into account... [and] patronage becomes essential to maintain power. The leadership assumes broad discretionary authority and loses its legitimacy. Information is controlled and voluntary associations are co-opted or disbanded. The environment cannot support a dynamic economy. At worst the state becomes coercive and arbitrary. These trends, however, can be resisted... [by building] a pluralistic institutional structure, [respecting] the rule of law, and vigorous protection of the freedom of the press and human rights".[2030]

Si l'on rapproche de cette justification l'assertion selon laquelle

> "political governance in modern societies can no longer be conceived in terms of external governmental control of society but emerges from a plurality of governing actors"[2031],

on se trouve devant la réalisation que la gouvernance est donc aussi "about managing networks", et peut se révéler autonome, puisque les réseaux bien intégrés "resist government

---

[2026] Rhodes, *op. cit.,* p. 656.

[2027] Minogue, M. (2003) *Modernising Governance*, British Council/University of Manchester, p. 5.

[2028] Landell-Mills, P. and Serageldin, I. (1992) "Governance and the External Factor", Proceedings of the 1991 World Bank Annual Conference on Development Economics, *World Bank Economic Review,* Vol. 5 (Suppl. 1), p. 307.

[2029] Crowley, *op. cit*., p. 1.

[2030] World Bank (1989), cité in Theobald, C. (1999) "The World Bank: Good Governance and the New Institutional Economics", *Law and State*, Vol. 59/60, p. 23.

[2031] Marin and Mayntz, in Kooiman, op. cit., p. 258.

steering, develop their own policies and mould their environments". [2032] Cette autonomie vis-à-vis de l'Etat est évidemment un trait constitutif de la gouvernance, qui confirme l'ambivalence d'une notion capable de

> "blur, even dissolve, the distinction between state and civil society. The state becomes a collection of interorganizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate".[2033]

On se trouve alors dans la situation inédite du 'governing without Government", dont les implications pour la démocratie doivent évidemment préoccuper, si l'on considère que les réseaux

> "destroy political responsibility by shutting out the public; create privileged oligarchies; and are conservative in their impact because, for example, the rules of the game and access favour established interests".[2034]

Concernant une autre dimension de la gouvernance, l'administration publique, elle fait l'objet d'une attention soutenue de la part des organismes d'aide, depuis l'ONU à travers sa Division et le Comité d'experts compétents (CEPA), jusqu'au PNUD - qui juge synonymes gestion publique et gouvernance [2035] -, à la Banque, très active dès longtemps en la matière, et à l'OCDE, pionnière de l'approche néolibérale du sujet. Sous l'appellation gouvernance, on trouve une conception des rôles respectifs du gouvernement et du marché qui cherche l'amélioration du "public sector management" à partir d'une position peu encline au compromis, consistant à affirmer que

> "[I]n a market economy, the burden of proof regarding public intervention lies with the government".[2036]

Enfin, la problématique de la gouvernance soulève nécessairement celle de l'incorporation des droits de l'homme dans l'agenda du développement, qui, comme on l'a vu, a fait l'objet d'innombrables réflexions et applications pratiques à travers l'adoption progressive de l'approche par les droits ("rights-based" approach) par le système des Nations Unies. Le précepte du *mainstreaming* a été formulé et mis en oeuvre par les agences onusiennes, les IFI elles-mêmes s'attachant à persuader leurs critiques que, si elles n'étaient pas habilitées à pénétrer une sphère aussi politique, leurs programmes contribuaient en tout cas à la promotion des droits humains - une position souvent dénoncée pour mauvaise foi et preuve du contraire, ce tant par les organes onusiens des droits de l'homme que par nombre d'observateurs et d'ONG. Pour le Haut-Commissariat des droits de l'homme en effet,

> "[T]he true test of "good" governance is the degree to which it delivers on the promise of human rights: civil, cultural, economic, political and social rights. The key question is: are the institutions of governance effectively guaranteeing the right to health, adequate housing, sufficient food, quality education, fair justice and personal security?"[2037]

[2032] Rhodes, *op. cit*., pp. 658-9.
[2033] *Ibid*., p. 666.
[2034] *Id*., p. 666 et n. 54.
[2035] UNDP (1995) op. cit., p. 28, n. 1.
[2036] World Bank, *From Plan to Market, World Development Report 1996*, p. 111.
[2037] http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx.

Et certes il ne suffit pas de poser rhétoriquement que les grands principes posés par la Déclaration universelle des droits de l'homme doivent aussi figurer comme les caractéristiques de la bonne gouvernance.[2038]

Conséquence pratique évidente de la complexité du concept, l'agenda de la bonne gouvernance s'avère "additive rather than analytic", de sorte que

> " development practitioners – whether these are development advisers, leaders of NGOs, or government officials – continue to confront long lists of 'things that must be done' to achieve good governance, with little guidance about how to pick and choose among them as priorities",[2039]

une situation à laquelle voudrait remédier l'application des préceptes de la "good enough governance".

b) La cause de la gouvernance : rhétorique et manifestes

On a fréquemment relevé l'origine anglo-saxonne de la thématique de la gouvernance. De fait, les donateurs anglo-saxons font depuis longtemps figurer la bonne gouvernance parmi leurs objectifs prioritaires. Ainsi du Royaume-Uni, du Commonwealth et des Etats-Unis, auxquels on doit adjoindre la Banque mondiale qui appartient au même cercle. "Good governance, strong democracy, rule of law, protection of human rights and respect for diversity are Commonwealth values"[2040], et le Royaume-Uni avait formulé sa position sans ambiguïté:

> "The United Kingdom sees good governance as a critical determinant of socio-economic development. As the Prime Minister recently noted in his address to the UN assembly: `We need a recognition that development has to be sustainable for the planet for the long term, but there's this new commitment to strong institutions and governance because these are essential to end conflict, to protect the rule of law, to stamp out corruption and insecurity and to hold governments accountable. This, I believe, is a totally new addition to the Millennium Development Goals: the importance of good governments, lack of corruption - what I call the golden thread of development.'"[2041]

De ce moule anglo-saxon est cependant sorti un consensus multilatéral, dont on a cité plus haut le contenu : jugées indépendantes du niveau de développement, les normes de gouvernance ont été "depicted as universally applicable and [...] said to rest on a solid new consensus among leading states in the international system".[2042] De fait, les instruments adoptés par consensus dans le cadre des Nations Unies depuis le milieu des années quatre-vingt font un usage constant du terme.

A titre d'exemple, la Déclaration adoptée à l'issue de la conférence sur les pays les moins avancés de 2001 est emblématique de la donne qui a présidé à la validation diplomatique du concept. D'une part, l'éradication de la pauvreté et la mise en valeur du

---

[2038] Landell-Mills, *op. cit.,* p. 306.

[2039] Grindle, *op. cit*., p. 571.

[2040] thecommonwealth.org/our-work/governance. Voir: *Commonwealth Declaration of Good Governance 1991.*

[2041] David Cameron's speech to the UN (15 May 2013) (https://www.gov.uk/government/speeches/david-camerons-speech-to-un).

[2042] Pauly, L.W. (1999) "Good governance and bad policy: the perils of international organizational overextension", *Review of International Political Economy*, No. 6:4, p. 402.

"potentiel humain et économique" des PMA sont subordonnés à la réalisation d'un paquet d'exigences, dont la bonne gouvernance, l'Etat de droit, les droits de l'homme et la promotion de la démocratie. D'autre part, "the primary responsibility for development in LDCs rests with LDCs themselves".[2043] La gouvernance nationale figure comme l'un des domaines du Programme d'action alors adopté. Significatif des enjeux et du sens attribué par la "communauté internationale" à la gouvernance est l'énoncé suivant :

> "Successful implementation of the objectives, policies, commitments and measures contained in the Programme of Action will require, at the national level among other things, that these be supported by good governance through transparent, accountable, and efficient institutions and practices within the Government, the private sector and civil society. Despite efforts by LDCs in this regard, their governance goals have not yet been achieved. These efforts need to be pursued, with the support of the international community as an essential factor. In LDCs, many institutions and processes are inadequately developed, reflecting low overall levels of socio-economic development. It should be recognized that promoting good governance in these countries needs to be approached with a long-term view".[2044]

Le G7 n'avait-il pas déclaré en 1996 que le nouveau partenariat pour le développement

> "starts from the principle that it is the responsibility of the developing countries themselves to determine and pursue policies to reduce poverty and foster sustainable, job-creating, equitable and environmentally-friendly development. It is based on the conviction that democracy, the advancement of human rights, and *sound, transparent governance* are the allies of development".[2045]

La Déclaration du Millénaire a posé que la réalisation des objectifs du développement et de l'élimination de la pauvreté "suppose, entre autres, une bonne gouvernance dans chaque pays"[2046], une affirmation réitérée en 2010 à l'occasion du sommet de l'Assemblée générale sur les ODM.

Quant aux résolutions de l'Assemblée générale sur l'impact de la mondialisation sur les droits de l'homme, elles réaffirment rituellement la détermination des Etats « de créer, aux échelons national et mondial, un environnement propice au développement et à l'élimination de la pauvreté grâce, notamment, à une bonne gouvernance au sein de chaque pays et sur le plan international ». [2047]

En 2012 la Conférence de Rio réaffirmait que

> « la démocratie, la bonne gouvernance et l'état de droit, au niveau national et au niveau international, ainsi qu'un environnement favorable, sont des conditions *sine qua non* du développement durable, notamment d'une croissance économique soutenue et partagée, du développement social, de la protection de l'environnement et de l'élimination de la faim et de la pauvreté ». [2048]

[2043] *Déclaration de Bruxelles*, A/CONF.191/12, par. 2 et 3.

[2044] *Programme d'action des PMA pour la décennie 2001-2010*, A/CONF/191/11, par. 27.

[2045] *A New Partnership for Development*, Communiqué, Lyon, 29 June 1996.

[2046] Résolution 55/2, *Déclaration du Millénaire*.

[2047] *La mondialisation et ses effets sur le plein exercice de tous les droits de l'homme* (A/RES/60/152) par. 4.

[2048] *L'avenir que nous voulons* (A/RES/66/288) par. 10.

Soucieuse de clarifier le sujet pour ses mandants, une entité onusienne notait au tournant du millénaire qu'il

> "semblerait que la communauté internationale des donateurs s'accorde à reconnaître qu'un milieu porteur et des institutions efficaces sont au cœur du processus de développement et par conséquent indispensables à l'efficacité de l'aide au développement. Par conséquent, les diverses institutions qui s'occupent de développement international ont établi des pratiques de bonne gouvernance et les ont incorporées à leurs opérations."[2049]

Les institutions onusiennes elles-mêmes ont pris fait et cause pour la thématique de la gouvernance, conduites par le tandem Banque mondiale/PNUD, agissant chacun selon une vision aussi distincte que complémentaire. Avant de se pencher sur le sens de leur approche, un détour par quelques autres entités du système paraît utile.

Du côté du Secrétariat d'abord, l'apologie de la gouvernance, effectuée dans un contexte historique de valorisation de la démocratie, a d'emblée été sans mélanges : en 1998 par exemple, le Secrétaire général tient que la

> "good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development in Africa or elsewhere".[2050]

Telle qu'évoquée par les trois derniers Secrétaires généraux, la gouvernance a surtout partie liée avec la doxa démocratique et la propagation de pratiques jugées incarner les vertus du modèle politique estimé meilleur champion du développement. Ainsi le mémorable Agenda du développement de 1995 affirme-t-il que

> "[I]mproving and enhancing governance is an essential condition for the success of any agenda or strategy for development. Governance may be the single most important development variable within the control of individual States".[2051]

Dans l'usage qui en est fait par le Secrétaire général en 2006, le terme est affiné pour mieux cibler la gouvernance "démocratique", soit la construction d'institutions réellement démocratiques, à travers la gamme des processus électoraux, la représentation parlementaire, les droits de l'homme, la justice, la réforme de l'administration publique, la décentralisation, la société civile, bref l'intégralité de l'agenda.[2052] En 2013, le Secrétaire général souligne que la gouvernance est à la fois un résultat et un facteur habilitant du développement.[2053]

Une composante du Secrétariat, le Département des Affaires Economiques et Sociales (UNDESA), s'est beaucoup investie dans la réflexion et le conseil sur la gouvernance, à travers en particulier les travaux du Comité d'experts de l'administration publique. Ses membres ont eu l'occasion d'affirmer "strongly that there is no good governance without good government and good public administration".[2054] Les documents préparés pour les sessions de ce dernier, ainsi que les éditions successives du *Rapport mondial sur le secteur public*,

---

[2049] FIDA, "La bonne gouvernance: une mise au point", Conseil d'administration - Soixante-septième session, Rome, 8-9 septembre 1999, para. 38 (http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/f/EB-99-67-INF-4.pdf).
[2050] Rapport annuel du Secrétaire général 1998.
[2051] Boutros-Ghali, *An Agenda for Development 1995*, par. B-125.
[2052] Rapport annuel du Secrétaire général 2006, par. 125-134.
[2053] Rapport du Secrétaire général, *Une vie de dignité pour tous* (A/68/202) p. 13.
[2054] CEPA, report on the Fourth Session (2005) (E/2005/44-E/C.2005/6), par. 21.

fourmillent d'analyses et de recommandations pertinentes sur le sujet.[2055] Le thème de l'édition 2015 du Rapport est *Responsive and Accountable Public Governance.*[2056]

Certes, on a regretté que,

> "although democracy and good governance constitute integral aspects of the enabling environment for social development (in its broadest sense), there is no UN agency involved in their systematic study [alors que] promoting democratic reform and institutional efficiency is a complex undertaking".[2057]

De la même façon, si le cycle des grandes conférences a vu s'aiguiser l'attention portée à la gouvernance comme facteur du développement, aucune ne lui a été spécifiquement consacrée.

Outre le Secrétariat, on a déjà fait état de l'implication du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui a souligné que

> "La bonne gouvernance et les droits de l'homme sont complémentaires. Les principes relatifs aux droits de l'homme posent un ensemble de valeurs qui visent à guider l'action des gouvernements et des autres intervenants sur la scène politiques et sociale. Ils posent également un ensemble de normes au regard desquelles la responsabilité de ces intervenants peut être mise en cause. Ces principes inspirent en outre la nature des efforts faits en matière de bonne gouvernance : ils peuvent être à la base de l'élaboration de cadres législatifs, de politiques, de programmes, de dotations budgétaires et d'autres mesures. Cependant, en l'absence de bonne gouvernance, les droits de l'homme ne peuvent être respectés et protégés durablement. La mise en œuvre des droits de l'homme exige un cadre incitatif et favorable, entre autres des cadres juridiques et des institutions appropriés, ainsi que les processus politiques et administratifs nécessaires pour satisfaire aux droits et aux besoins de la population."[2058]

L'ancienne Commission des droits de l'homme avait convenu en 2003

> "qu'un système de gouvernement caractérisé par la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre compte de ses actes et la participation, capable de répondre aux besoins et aux aspirations de la population, constitue le fondement d'une bonne gouvernance, et qu'un tel fondement est la condition nécessaire de la promotion des droits de l'homme, y compris le droit au développement".[2059]

[2055] Ainsi: Comité d'experts de l'administration publique, première session (2002) *Importance du rôle de l'administration publique et de la bonne gouvernance dans l'application de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies : renforcement des capacités institutionnelles* (E/C.16/2002/4); septième session (2008) *Renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique aux fins du développement* (E/C.16/2008/2); douzième session (2013) Conference Room Paper: *United Nations system preparations for a post-2015 development agenda in relation to the theme of governance*; douzième session (2013) *Mettre la gouvernance publique au service du programme de développement pour l'après-2015* (E/C.16/2013/2) (http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/e%20c16%202013%202%20fren.pdf)

[2056] UN Department of Economic and Social Affairs, *Responsive and Accountable Public Governance, 2015 World Public Sector Report* (ST/ESA/PAD/SER.E/187)

[2057] *UNRISD 2000+, A Vision for the Future of the Institute*, p. 10-11.

[2058] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2007) *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme* (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance_fr.pdf).

[2059] Résolution de la Commission des droits de l'homme 2003/65, " Le rôle d'une bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme", par. 1.

A l'échelle régionale, les Commissions des Nations Unies sont toutes actives en la matière. En Afrique, l'UNECA souligne que

> "De bonnes institutions, un leadership visionnaire, des mécanismes de gouvernance participative sont les ingrédients essentiels pour un agenda transformatif en Afrique."[2060]

La Commission a publié dans les derniers dix ans trois rapports successifs qui évaluent "les progrès accomplis, [identifient] les déficits de capacités des institutions et [proposent] des politiques et des interventions stratégiques propres à améliorer la gouvernance sur le continent." Ainsi, le second *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, notant que le tableau d'ensemble de la gouvernance était marqué par des progrès "limités et "marginaux", avait jugé en 2009 qu'il y avait "lieu d'intensifier les efforts pour améliorer la gouvernance sur le continent, la bonne gouvernance étant la condition sine qua non du développement économique et de la réalisation des OMD.[2061] Au chapitre de la "gouvernance économique", il notait que "les acteurs non étatiques (organisations de la société civile, groupes professionnels et secteur privé) font contrepoids aux divers pouvoirs exécutifs et autres pouvoirs exercés par des organismes publics".[2062] Le dernier Rapport, qui porte sur la thématique électorale, contient une série d'indicateurs de la gouvernance.[2063] Rappelons aussi que la *United Nations System-wide Special Initiative on Africa, lancée en 1996, comptait parmi ses composantes le renforcement des capacités pour la gouvernance ("*Strengthening the Capacity for Governance").[2064]

Mais c'est aux IFIs et au PNUD qu'il faut revenir pour saisir l'ampleur de l'ambition, et des controverses qu'elle implique, de leur mise en avant de la gouvernance comme impératif du développement.

Une déclaration du vice-président de la Banque en 1991 éclaire le propos de l'appel à la gouvernance :

> "We need to begin to think about what - beyond economic policies that promote growth - we can do to improve the nexus of governments' performance [...] Understanding the politics of economic success and failure is an important intellectual task. It alone can contribute to judgments about when assistance is and is not likely to be effective. Beyond this question is the issue of crafting policy advice that reflects political realities - that insulates results from inherently political pressures, or that pushes the politics in the appropriate direction."[2065]

Près de dix ans plus tard, le nouvel administrateur du PNUD, frais émoulu lui-même de la Banque, déclarera faire de la gouvernance sa grande priorité dans la lutte contre la pauvreté, une décision alors mal vue par les pays en développement comme suspecte d'interférence dans leurs affaires intérieures[2066]:

[2060] http://www.uneca.org/fr/pages/gouvernance.

[2061] *Deuxième Rapport sur la gouvernance en Afrique (2009)*, p. 1 (http://www.td.undp.org/content/dam/chad/docs/demgov/UNDP_TD_RAPPORT_GOUV_AFRIQUE.pdf).

[2062] *Ibid.*, p. 10.

[2063] Résumé du Rapport III, Figure 1, p. 2 (http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/agr3-executive-summary_fre.pdf).

[2064] http://www.uneca.org/cfm1996/pages/united-nations-system-wide-special-initiative-africa.

[2065] Summers, L. "Keynote Address", *Proceedings*, pp. 13-4.

[2066] B. Crossette, B. (2000) "U.N. Says Bad Government Is Often the Cause of Poverty - Sponsor of Study Draws Third World's Fire", *New York Times*, April.

> "I have argued for UNDP to focus its activities on helping countries develop the right policies and the right institutions that will allow them to manage their successful integration into the global economy".[2067]

La Banque voit dans la gouvernance un "enjeu capital", jugeant qu'il est

> "établi depuis longtemps qu'il existe une forte corrélation entre, d'une part, le respect de principes de bonne gouvernance, et, d'autre part, le PIB par habitant d'un pays de même que la qualité de ses services de santé et d'éducation. Ce qui signifie, en bref, que ce qui est bon pour la gouvernance est bon pour l'économie."[2068]

Son "pôle Gouvernance aide les pays à mettre en place des institutions transparentes, efficaces et responsables, qui sont le socle d'un développement inclusif". Comme à l'habitude, la surabondance de la documentation de la "Knowledge Bank" interdit d'embrasser l'ensemble des activités qu'elle exerce dans la sphère de la gouvernance, entre la "Governance Global Practice" et les " Communities of Practice".[2069]

Dans l'optique de la Banque, la bonne gouvernance, ensemble avec l'environnement des affaires, l'éducation et la "connectivité", est conçue comme un domaine de

> "high-leverage - addressing them enables many other efforts to succeed where they would otherwise fail. Good governance and the eradication of corruption are the prerequisites for many other things to happen. They require a decent civil service, honest judges, the rule of law, independent supervisory authorities, parliamentary oversight...".[2070]

Tenant lui aussi de l'opinion que la bonne gouvernance est "la clé de la réussite économique", le FMI promeut des normes de transparence et de responsabilité financière, et conditionne ses programmes à un "grand nombre [de] conditions structurelles [portant] sur des mesures d'amélioration de la gouvernance", telles que le renforcement du contrôle des dépenses budgétaires, la publication des comptes audités des organismes publics, ou l'application de la supervision bancaire.[2071]

Quant au PNUD, ses activités au titre de la gouvernance sont légion[2072], tandis que ses études récurrentes sur le sujet ont fait date, tout comme les éditions du Rapport sur le développement humain qui font place aux thèmes associés à la gouvernance. Le rapport de 2002 déclarait par exemple que

---

[2067] "Development and Globalization: UNDP in the 21st Century", Keynote Address, Society for International Development, New York, 16 February 2000.
[2068] http://www.banquemondiale.org/fr/topic/governance/overview
[2069] telle la "Demand for Good Governance (DFGG) Community of Practice".
[2070] Rischard (2002) *High Noon*, Oxford: Perseus, p. 94.
[2071] IMF (2014). La *Guidance Note* de 1997 détaille les zones d'intérêt du Fonds en la matière: IMF (1997). (http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm).
[2072] 32% du budget du Programme sont consacrés aux "responsive institutions" (avec 523 projets) et 15% à la "democratic governance" (avec 751 projets) (http://open.undp.org (données au 31 août 2015). Aussi: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html.

> "countries can promote human development for all only when they have governance systems that are fully accountable to all people - and when all people can participate in the debates and decisions that shape their lives"".[2073]

A contrario, l'administratrice du PNUD ne manque pas de faire remarquer que, à côté de "belles histoires de développement [il] y a bien sûr un groupe de pays qui s'enracine dans les crises, et qui, faute de gouvernance, avec peu de lois (et qui sont mal appliquées) et une société divisée, ont du mal à envisager des perspectives de progrès".[2074]

La place manque ici pour détailler le plaidoyer effectué et les activités menées par l'OCDE[2075] et la Commission européenne dans le domaine de la gouvernance. On dira simplement que cette dernière a beaucoup oeuvré pour l'inclusion du sujet dans le cadre de l'après-2015, pour le motif que la politique européenne de développement serait pour l'essentiel inspirée par la notion que "[T] here can be no development without good governance", cette dernière étant comprise

> "not only as a crucial enabler for inclusive and sustainable development, but also as an objective in its own right [...]It is only by strengthening effective inclusive and democratic institutions, good governance and rule of law that the structural causes of poverty, inequality and violence can be tackled."[2076]

c) *Le procès de la gouvernance : éléments de réquisitoire*

La critique du concept et de son emploi a tôt fait de se manifester, tant du point de vue de sa légitimité - sous l'angle du respect de la souveraineté - que de sa cohérence interne.

> "Le mot souvent ne fait guère que se substituer à celui de gouvernement, sans rien y ajouter, sinon une tonalité caressante inspirée par la mode. D'autres fois, pourtant, il possède des significations bien définies, mais malheureusement dispersées, applicables selon les cas à la conduite des entreprises, ou bien à la gestion des villes, ou encore au fonctionnement d'un système international en quête de procédures nouvelles. Cela sans oublier la « bonne gouvernance » exigée des pays pauvres par la Banque mondiale, de même que la gouvernance européenne qui est synonyme du mode de gouvernement post-étatique de l'Union européenne. Au constat de tous ces frémissements qui modifient l'art de mener les peuples, une question cruciale surgit finalement à l'esprit. La gouvernance n'est-elle qu'une simple méthode ou technique nouvelle de « management » de nos sociétés ? Ou bien ne faudrait-il pas y voir déjà le nom d'un régime politique en gestation, futur certes, mais proche, celui d'une après-démocratie qui s'insinuerait dans nos pays sans que nous y prenions encore garde ?"[2077]

Les "non-dits de la bonne gouvernance" n'ont pas tardé à être repérés[2078], avec une interrogation immédiate quant à la *neutralité-même* du concept, contestée du fait qu'il a paru

[2073] UNDP (2002) *Deepening Democracy in a Fragmented World*.

[2074] et de citer le cas de la République centrafricaine: interview de Helen Clark, *Libération*, 8 septembre 2015.

[2075] Notamment: Whaites et al. (2015), *A Governance Practitioner's Notebook: Alternative Ideas and Approaches*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/governance-practitioners-notebook.htm.; et généralement http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance.

[2076] Speech by Commissioner N. Mimica, 9 January 2015 (https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/announcements/towards-post-2015-development-agenda-focus-good-governance-and-effective-inclusive-and-accountable_en).

[2077] Hermet, G., Kazancigil, A. et Prud'homme, J.-F. (dir.) (2005) *La Gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris: Karthala, "Présentation".

[2078] Haut Conseil de la coopération internationale (2001).

incapable de rendre compte objectivement du bon fonctionnement d'un Etat, les parties intéressées n'ayant pas nécessairement une conception commune à cet égard. Son emploi a été jugé relever plutôt d'une "artful illusion" que d'une formule réaliste: certes, "[I]t would be nice to believe that states with "good governance" work and that those with "bad governance" do not", mais [T]here are no value-neutral or politically neutral definitions of "working", if we mean performing the range of functions that Weber said a state should perform."[2079] La question devait bien sûr se poser de savoir si l'on peut parler de bonne gouvernance "sans vision normative du bon gouvernement ?"[2080]

Un aperçu des critiques les montre de plusieurs types et visant pêle-mêle le contenu du concept, les mobiles de son emploi et son utilité. On en dénombrera huit.

- *Un slogan plutôt qu'un concept :* on y a vu "un tic langagier, une convention discursive fourre-tout, une auberge espagnole conceptuelle", l'expression d'une ""stratégie de communication" qui vise à persuader que l'on maîtrise la situation... alors que l'on ne maîtrise pas grand-chose."[2081] Il s'agirait d'une nouvelle prouesse sémantique et d'un exemple supplémentaire de la richesse du vocabulaire de la "novlangue".

- *Un axe du discours néolibéral :* manifestation du credo néo-libéral, le "mythe de la gouvernance" répondrait "au besoin fantasmatique d'être gouverné mais sans "gouvernement", d'avoir des lois mais pas celles d'un parlement, d'obtenir l'ordre mais sans autorité publique, la carotte sans le bâton", et refléterait le "rêve d'une privatisation aboutie de l'Etat".[2082]

Dans cette analyse, la bonne gouvernance constitue un "dogme idéologique anti-étatique [qui ne saurait] être vu que comme le symétrique inversé d'un bon gouvernement". Le but visé ne serait pas "l'essor de la participation démocratique des individus et des peuples aux processus de décision, ni le respect de leur droit au développement", mais bien celui d'infléchir "les politiques des Etats dans le sens de l'instauration d'environnements institutionnels les plus favorables à l'ouverture des pays du Sud aux marchés financiers globalisés".[2083] Réforme du secteur public et des cadres juridiques, privatisation, dérégulation marchent de concert dans l'agenda de la gouvernance.

Variante de cette critique, c'est la capacité de récupération des IFIs qui est mise au jour, soit "l'incorporation de la dissidence" manifestée par la cooptation de notions de la gauche et de mouvements sociaux radicaux : ainsi,

> "[P]articipation, empowerment, and governance have become a new orthodoxy, suggesting that in the politics of development, as elsewhere, "incorporation rather than exclusion is often the best means of control"".[2084]

[2079] Ignatieff, M., "Human rights, power and the state", in Chesterman et al. (Ed.) (2005) *Making States Work: State failure and the crisis of governance*, UNU Press, p. 68.
[2080] Theys, J. (2002) "La Gouvernance, entre innovation et impuissance", *Développement durable et territoires*, para. 26.
[2081] http://www.lemonde.fr/economie/article/2011/01/10/la-gouvernance-pour-ou-contre-le-politique-par-ali-kazancigil_1463274_3234.html#TC8gtCKUIoGmovWO.99.
[2082] Généreux, J. (2008) *La dissociété*, Paris: Seuil, p. 127.
[2083] CETIM, *Bonne Gouvernance contre bon gouvernement?*, Commission des droits de l'homme des Nations Unies (2004) E/CN.4/NGO/123.
[2084] Hintjens, H. (1999) "The Emperor's New Clothes: a moral tale for development experts?", *Development in Practice*, Vol. 9, N° 4, p. 385.

- *Un terme d'importation,* qui serait indissociable de la culture politique occidentale :

> "In the consensus favoured by most Western governments, "good governance" essentially means some approximation of liberal democratic government, consisting of free political competition with multi-party elections, an independent judiciary and rule of law, free markets and rights that guarantee juridical equality, property, privacy and freedom of religious belief and political opinion".[2085]

Il serait trop clair, estime-t-on, que

> "[T]he form of governance that the Bretton Woods institutions are encouraging looks suspiciously like a pluralist democratic system that de Tocqueville would not find distasteful".[2086]

On serait ainsi en présence, non tant d'une recette d'ordre technique, mais bien d'une nouvelle modalité de la propagation du modèle historique de démocratie libérale - avec le fardeau idéologique qui s'attache à ce type de transfert. Certains veulent alors déceler dans le *pedigree* de la notion les approches et méthodes renseignées par l'histoire coloniale, ainsi prolongée et comme rajeunie par les exigences propres à l'universalisation du modèle contemporain de la "démocratie de marché".[2087] Dans tous les cas, la bonne gouvernance ne serait rien d'autre que "le système de régulation sociale qui prévaut dans les pays développés [...] le degré de formalisation des règles [étant] très fortement corrélé au niveau de développement des pays."[2088] La prétention universaliste ("one-size-fits-all") attachée à l'emploi de la notion traduirait donc une illusion de transférabilité typique d'une approche dogmatique.[2089]

En même temps, et en miroir, le sujet de la gouvernance été soulevé à ses débuts, et demeure discuté

> "only in relation to Third World countries (including the countries in transition of Eastern Europe and the former Soviet Union). The implicit message of this is that the rich countries have achieved "ideal" governance and are the models to be emulated; [...] Hence, the ideological and biased nature of the governance concept makes its universal acceptance problematic".[2090]

D'où une mise en garde contre toute

> "unthinking application of idealised models which are themselves embedded in other systems of economic, social and political thought and practice. Institutional reforms not only require institutional capacity, but must also be compatible with the values and preferences of those who must implement them, and those who are intended to benefit from them".[2091]

C'est qu'on a pu observer en effet que

[2085] Ignatieff, *op. cit.,* p. 69.
[2086] Jacques Diouf, in *Proceedings*, p. 322.
[2087] Cooke, B. (2001) "From colonial administration to development management", *Working Paper N° 63*, Manchester: Institute for Development Policy and Management.
[2088] Meisel, p. 17.
[2089] Sundaram, J.K. (2015) "Is Good Governance Good for Development?", *InterPressService*, Sept.14 (http://www.ipsnews.net/2015/09/is-good-governance-good-for-development).
[2090] Uvin, P. and Biagiotti, I. (1996) "Global Governance and the "New" Political Conditionality", *Global Governance*, Vol. 2, p. 389.
[2091] Minogue, *op. cit.,* p. 34.

> "the implicit model - embodied, for example, in governance assessment frameworks - is the reproduction of Weberian norms and democratic political systems as found in OECD countries".[2092]

Au-delà-même du biais occidental de l'agenda - dans les procédés à la fois et le contenu axé sur la libéralisation et la privatisation au nom de la réduction de la pauvreté-, on ne peut se cacher qu'il est tout entier du fait des donateurs, entaché particulièrement à ce titre de deux défauts : le premier qui révèle chez ces derniers

> "a constant, restless search for the next "fix"; a rapid succession of new remedies, often poorly understood by harassed programme managers, and dictated more by fashions or changing preoccupations in developed countries than by a good understanding of processes of change in developing countries"

et le second qui résulte du fait que

> "[I]t has been shaped by thinking based on research and experience in developed countries: New Public Management, New Institutional Economics, the Rights Based Approach".[2093]

Les négociations sur la place à faire à la bonne gouvernance dans le contenu des ODD portent aussi témoignage de la délicate charge politique du concept, certains milieux occidentaux réfutant vigoureusement les oppositions aux tentatives d'en mesurer l'application.[2094]

- *Une conditionnalité* de l'aide des bailleurs de fonds et une doctrine indissociable du programme contestable des IFI: l'accent mis sur la gouvernance interne des pays constitue un exemple parmi d'autres du résultat d'un rapport de forces effectué au détriment de la souveraineté des pays endettés. Il s'agit d'un concept forgé par les pays riches qui, à travers de la problématique de la dette, sont progressivement parvenus au long des années quatre-vingt, à légitimer la discussion des politiques nationales dans les enceintes multilatérales où elle n'avait jusque-là pas sa place, la seule dimension internationale des rapports Nord-Sud y étant envisagée. Le droit de regard sur les politiques nationales s'est imposé avec le consensus onusien sur la responsabilité première des pays pour leur développement, selon une formulation régulièrement reprise.

Le concept appartient au répertoire de la conditionnalité : mis en circulation, sinon inventé, par la Banque mondiale, la "bonne gouvernance" est d'abord le vecteur d'une *conditionnalité* et, à ce titre, sujette à la critique de toutes les formes que prend cette dernière. Indéniablement,

> "[H]istorically, the good governance notion is an extension and deepening of the Bretton Woods institutions'economic conditionality, developing out of the recognition that "classical" structural adjustment conditionality, as employed in the 1980s, did not live up to its expectation and that this failure was mainly due to politics/government-related factors. As

---

[2092] Unsworth, S. (2005) *Focusing aid on good governance: can foreign aid instruments be used to enhance "good governance" in recipient countries?* Global Economic Governance Programme, Working Paper 18, University College, Oxford, p. 2.
[2093] *Ibid*., p. 4.
[2094] Runde, D.F. and Savoy, C.M. (2014) "Good Governance as a Post-2015 Millennium Development Goal", *Commentary,* Center for Strategic and International Studies.

such, the good governance agenda is explicitly designed to be the complement to, or the extension of, structural adjustment".[2095]

On sait que, "pour la plupart des observateurs, [la gouvernance] continue d'apparaître comme une forme d'injonction, opportuniste et le plus souvent mal adaptée des pratiques et des discours en provenance de certaines institutions internationales à un moment spécifique de l'histoire du continent, et notamment au cours des années 1990."[2096]

De fait, on reconnaît couramment dans la notion un élément spécifique d'un *construct* politique particulier, que résume l'expression "consensus de Washington". Ensemble avec la robuste promotion de la société civile[2097], la mise en avant généralisée de la gouvernance oeuvre à la réalisation du projet politique des IFI où elle figure notamment telle "un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum".[2098] A bien des égards, la critique du concept s'assimile donc à celle de l'action des institutions financières. Les normes de comportement interne des Etats promues par le FMI au lendemain des crises financières ne s'inscrivent-elles pas parmi les prescriptions d'ajustement structurel, ayant été jugées bonnes à la fois pour la croissance et pour la stabilité financière?

On peut noter que l'organisme officiel français doutera en 2000 de la légitimité de la formulation par le FMI "de conditionnalités liées à des supposées "bonnes politiques" et "bonnes gouvernances".[2099] C'est peut-être que l'usage de la notion incarne un élargissement et un approfondissement de la conditionnalité sans précédent,

"delving into areas which were previously inconceivable such as governance, the rule of law, judicial reform, corruption, and corporate governance. This new wide-ranging domain of advice and conditionality directly affects a wider range of policies, people, groups, and organisations within countries".[2100]

Bien sûr, le fait que l'avènement de l'agenda de la gouvernance soit dû à la manoeuvre des IFI pour contourner les limitations constitutionnelles de leur mandat et entrer en politique par effraction en influençant les choix politiques nationaux - faute pour les pays créanciers de pouvoir confronter directement la souveraineté des débiteurs - ne saurait être indifférent et n'a pas manqué d'entacher la crédibilité du concept : "quoique la Banque et le Fonds soient

"technically constrained from referring to political processes as such, "governance" provides a convenient euphemism for precisely that".[2101]

[2095] Uvin & Biagiotti, *op. cit.,* p. 389.

[2096] *La gouvernance publique responsable et son rôle dans le renforcement et la consolidation de l'Etat de droit en Afrique: AIDE-MEMOIRE*, 11ème Forum Panafricain sur la modernisation des services publics et des institutions de l'Etat, 12-13 octobre 2015, p.1.

[2097] Les deux notions sont par exemple rapprochées et critiquées in: Cassen, B. (2001) "Le piège de la gouvernance", *Le Monde diplomatique*, juin, pp. 28-29.

[2098] Smouts, M.-C. (1998) " Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, No. 155.

[2099]Haut Conseil de la coopération internationale, *Rapport annuel 2000*, Paris: La documentation Française, p. 86.

[2100] Woods, N. and Narlikar, A. (2001) "Governance and the limits of accountability: the WTO, the IMF, and the World Bank", *I.S.S.J.*, No. 170, p. 570.

[2101] Chesterman, S. (2008) "An International Rule of Law?", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. LVI, N° 2, p. 347. Aussi: Uvin & Biagiotti, *op. cit*., p. 389.

A ce péché originel il faudrait ajouter que la "bonne gouvernance" aurait fourni une excuse commode

> " to explain away the failure of the development economics orthodoxy of the last two decades of the 20th century - when Latin America lost more than a decade, and Sub-Saharan Africa a quarter century due to the enforcement of the so-called "Washington Consensus" [...] good governance was touted as the great miracle cure for development cure and corruption, usually simplistically attributed to big government".[2102]

- *Un leurre pour les pays récipiendaires*, traduisant l'absence de *pertinence* de la bonne gouvernance pour la croissance et le développement :

> "unrealistic expectations have been created by presuming that good governance reforms are necessary for development. When good governance reforms are imposed as aid conditionalities, recipient developing country governments often end up mimicking donor expectations. [...] There is no systematic evidence that the much touted good governance reforms are necessary for development".[2103]

De fait, la part de responsabilité de la gouvernance nationale dans la situation économique des pays a été contestée par les nombreux chercheurs qui ont relevé un "lack of factual justification for the World Bank and NPE's claim that the "bad" policies and "poor" governance of African elites were the primary causes of the African crisis.[2104] Ignorer délibérément l'absence de consensus sur les rapports entre bonne gouvernance et développement paraît injustifiable.[2105] Outre pareille indifférence quant aux effets économiques, on peut bien juger que le bilan des réformes démocratiques, en Afrique notamment, ne serait pas tel qu'il mène à applaudir l'agenda de la gouvernance qui leur est lié.[2106] En résumé, la bonne gouvernance n'aurait "pas prouvé sa pertinence comme stratégie de développement" et ne constituerait pas "la réponse appropriée pour relever les régimes de croissance à moyen-long terme des pays n'ayant pas amorcé leur décollage économique", du fait qu'elle ne toucherait pas "aux ressorts du changement institutionnel, économique, politique et social".[2107]

Outre que l'efficacité du recours à la gouvernance serait ainsi douteuse, certaines réformes faites en son nom - en fait de décentralisation par exemple - seraient susceptibles d'effets pervers ou avantageraient certains intérêts.

- *Une manoeuvre tactique des pays riches* dans le cadre des *relations Nord-Sud* : ensemble avec les droits de l'homme, la transparence et la corruption, la gouvernance est jugée faire partie de ces notions qui

> "have emerged as key instruments not only to keep developing countries off balance and in the dock for the accused, but also to remove the international spotlight from the developed countries' responsibilities and from issues of key concern to the South".[2108]

[2102] Sundaram, *op. cit*.
[2103] *Ibid*.
[2104] Arrighi, G. (2002) "The African Crisis", *New Left Review*, N° 15, p. 32-33.
[2105] Entre autres: Grindle, *op. cit*., p. 571.
[2106] *La gouvernance publique responsable et son rôle dans le renforcement et la consolidation de l'Etat de droit en Afrique: AIDE-MEMOIRE*, 11ème Forum Panafricain sur la modernisation des services publics et des institutions de l'Etat, 12-13 octobre 2015, p.1.
[2107] Meisel et Ould Aoudia, pp. 45, 19 sq.

- *Un projet anti-démocratique ?* C'est enfin la *signification politique* profonde de l'émergence de la notion qui est suspectée. La critique majeure provient en effet de ceux qui voient dans l'agenda de la gouvernance la promotion d'une vision politique dont ils contestent tant les prémisses idéologiques que les applications. L'essor du concept est jugé s'expliquer du fait que "la politique a perdu une bonne part de son statut privilégié, notamment face à l'économie et à la finance, tandis que la démocratie représentative voyait sa légitimité s'éroder".[2109] On n'a pas manqué d'observer que,

> "dans de nombreux travaux (notamment ceux coordonnés par une instance telle que la Banque mondiale), la gouvernance est un concept qui évacue le politique (politics) et les conflits, la référence à la politique (policy) étant prépondérante".[2110]

Dans le même sens, selon un observateur français, on pose que "l'Etat et le Politique se décomposent dans et par la gouvernance des oligarchies corporatistes. [...] Tout se passe comme si les dévots de la réforme de l'Etat, les bateleurs de la gouvernance agitaient ces stratégies idéologiques comme des ruses de guerre sociale pour exiler la démocratie libérale républicaine, asseoir et étendre l'"oligarchisme"."[2111]

- Un symbole du *Zeitgeist* de l'économie globale. Discours et pratique du concept font également l'objet d'une attaque beaucoup plus ample dirigée contre le caractère scientiste du projet d'une "gouvernance par les nombres", déployée sous l'égide de la globalisation :

> "A la différence du gouvernement, qui opère en surplomb des gouvernés et subordonne la liberté individuelle au respect de certaines limites, la gouvernance part de cette liberté, qu'elle ne cherche pas à limiter mais à programmer. D'une manière générale la gouvernance occupe une position centrale dans un champ sémantique qui congédie le vocabulaire de la démocratie politique (gouvernement, peuple, souveraineté, territoire, liberté, justice, jugement, règle, réglementation, représentation, travailleur, syndicats, négociation collective) au profit de celui de la gestion (gouvernance, société civile, subsidiarité, espace, flexibilité, efficacité, évaluation, objectif, régulation, transparence, capital humain, partenaires sociaux, dialogue social)."[2112]

En 2000, le HCCI français organisait un débat sur le point de savoir "quel modèle politique est sous-jacent au concept apolitique de gouvernance" et s'interroge sur l'utilité de créer "un réseau international d'analyse des conséquences de la mise en oeuvre de la gouvernance dans certains pays sous la pression des instances internationales"; finalement, il attire l'attention "sur le danger à [...] réduire les modes de gouvernement et la démocratie aux conceptions dominantes de la bonne gouvernance".[2113] D'autres souligneront les "dangers liés au nivellement vers le bas des normes démocratiques qui sont inhérents à cette notion".[2114]

[2108] Gosovic, B. (2001) "Global Intellectual Hegemony and the International Development Agenda", *Cooperation South* (UNDP), p. 138.

[2109] http://www.lemonde.fr/economie/article/2011/01/10/la-gouvernance-pour-ou-contre-le-politique-par-ali-kazancigil_1463274_3234.html#TC8gtCKUIoGmovWO.99.

[2110] Baron, C. (2003) "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *Droit et Société*, No. 54, p. 332.

[2111] Padioleau, J.-G. (2002) "Une piété française: "la réforme de l'Etat"", *Le Débat*, No. 119, pp. 27, 34.

[2112] Supiot, p. 727 (http://www.college-de-france.fr/media/alain-supiot/UPL2335835739398687161_supiot.pdf).

[2113] Haut Conseil de la coopération internationale, *Rapport annuel 2000*, Paris: La documentation Française, pp. 27-28, 84.

[2114] COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *op. cit*., par. 42.

Un catalogue non exhaustif des motifs de réfutation de la cause de la gouvernance

En résumé, le choix de l'emploi d'un terme appartenant au langage "post-idéologique", loin d'être vertueux ou même innocent,

(a) ne serait pas neutre, mais symptomatique d'une posture *idéologique* définie, celle du néolibéralisme et de son attitude envers la "puissance publique", entraînant une perversion du projet démocratique à l'avantage des oligarchies ;
(b) serait un produit d'importation à vocation universelle ;
(c) dissimulerait un détournement du mandat des IFIs ;
(d) conduirait à un approfondissement des conditionnalités ;
(e) ne serait pas justifié par le motif de l'efficacité économique ;
(f) serait opportuniste dans le contexte des rapports Nord-Sud.

Une telle abondance de griefs était de nature à tempérer l'enthousiasme initial avec lequel les milieux du développement avaient accueilli le nouveau paradigme. Mais si celui-ci, loin de s'estomper, a persisté à dominer pensée et propos sur le développement - comme sur bien d'autres sujets - c'est sans doute qu'il rend compte, à sa manière qui est celle du cliché, d'une double réalité : la recomposition de l'univers politique à toutes ses échelles sous le signe de la globalisation d'une part, et la nécessité de réconcilier économie et politique dans l'appui financier au développement. Il reste que sa promotion est associée à la conscience d'un rapport de forces, qui fait qu'en dernière analyse, le phénomène de la propagation de notions normatives telles que la gouvernance n'a rien que de naturel si l'on considère que

> "(L)eading states and leading societies interact under conditions of intensifying economic interdependence. As that interaction deepens, strong state and social actors seek a consensus on norms of competitive fairness, norms which begin to touch on ever more sensitive internal bargains in all interdependent states. The strong then use any number of direct and indirect means to extend even a nascent consensus to the weak."[2115]

A titre d'illustration de pareille dérive, il n'est que de citer l'activité quasi-normative de la Banque, qui a pu être tôt soupçonnée de chercher à codifier son approche de la gouvernance, jusqu'à évoquer une forme de "soft law" à son égard.[2116]

d) De l'a-politique revendiquée à la politique avouée : métamorphose de la gouvernance

La "vogue" de la gouvernance est aujourd'hui trentenaire et, loin d'être épuisée, elle a maintenant trouvé à se réinventer, et à se réincarner dans un ODD nouveau : sans doute exprime-t-elle après tout une vraie aspiration. Nul doute que le concept ait suscité un large appui de la part des bailleurs qui y ont vu l'occasion de relégitimer leurs programmes d'aide.[2117] Nul doute non plus que son aura apolitique et managériale lui ait gagné des appuis. Elle a subi en tous cas bien des inflexions au cours de son histoire, évoluant comme elle l'a fait au gré des pressions et impératifs propres à la communauté multilatérale. Il y a quelque dix ans, on pouvait faire le constat d'un accord général pour considérer que

[2115] Pauly, *op. cit.,* p. 404.
[2116] Uvin & Biagiotti, *op. cit*., p. 389, 391.
[2117] Uvin &Biagiotti, *op. cit*., p. 391.

> "better governance matters for growth and poverty reduction, but little consensus on how to achieve it [...] despite the proliferation of governance reform efforts, progress has been meagre and hard to sustain".[2118]

Deux évolutions sont cependant intervenues depuis, qui aident à préciser le statut actuel de la gouvernance dans le paysage du développement.

La gouvernance, autre nom de l'économie politique

Une première constatation s'impose au vu de l'évolution du concept et de son emploi : il semblerait bien que la boucle soit ici bouclée! Fruit d'une ruse pour contourner la prohibition du politique dans les chartes des IFIs, la gouvernance, taxée tantôt d'apolitisme coupable, tantôt de machiavélisme avéré, finit par endosser l'habit glorieux du tout-politique...! On a voulu expliquer le surgissement du politique par la réparation d'un oubli, celui de "l'antique et hybride discipline de l'économie politique"[2119] : le constat s'impose en tout cas aujourd'hui que la perspective préconisée et la pratique à la mode est bien celle de la "Political Economy Analysis" (PEA), ce qui, tout bien considéré, n'a rien pour surprendre si l'on se souvient que

> "all governance interventions - and indeed the broader poverty reduction agenda - are highly political, and that external interventions need to be much better informed by an understanding of local political economy factors".[2120]

Un accord s'est fait de plus en plus général pour admettre que la

> ""Governance" is not a self-contained sector, revolving around the reproduction of institutional models borrowed from OECD countries. Instead it is concerned with a complex range of state-society relations across the whole spectrum of public action".[2121]

Aussi bien constatait-on il y a dix ans déjà que

> "[T]here is growing enthusiasm for using political economy analysis to help better identify and manage the risks associated with particular policy reforms and to identify more politically feasible strategies for implementing them."[2122]

Le sentiment s'est donc affirmé que

> "[C]onstructing more effective, accountable public authority involves a political process of engagement between holders of state power and organised groups in society [...] This means focusing not just on empowering civil society actors, or on "strengthening" public institutions, but on the dynamics of the relationship between the two, and what incentives different parties have to engage in public, collective action".[2123]

A n'en pas douter, il s'est agi là d'une nette réorientation de l'agenda de la gouvernance, les pratiques simplistes et "normativistes" de transfert cédant le pays à une approche plus sophistiquée - capable à la fois de relativiser selon les pays l'importance de la gouvernance

[2118] IDS (2006) p. 1.
[2119] Wai, *op. cit*., p. 1.
[2120] Unsworth, op. cit., p. 6.
[2121] IDS (2006) p. 1; Unsworth, *op. cit*., p. 9.
[2122] *An upside-down view of governance*, p. 6.
[2123] Unsworth, *op. cit.,* p. 10.

pour le développement et de se montrer attentive aux particularités des économies politiques nationales et locales.

La gouvernance est-elle promise à un "nouvel avenir"[2124], comme les milieux qui la promeuvent activement voudraient le croire et faire accroire? Si tel devait être le cas, ce pourrait être à travers l'attention nouvellement portée à la PEA :

> "Development partners and World Bank increasingly recognized that political accountability is critical for achieving poverty reduction and enhancing development effectiveness [...] an understanding of a country's political context is critical for development effectiveness and for achieving results in core governance reforms". [2125]

De fait, comme on l'a vu,

> "The dominant "good governance" approach to politics in developing countries has been widely critiqued for its use of ideal models and technocratic "best practice" solutions that take insufficient account of political realities".[2126]

Certes, "how to make the concept "politics matter" operational remains hard"[2127], mais les moyens ne semblent pas manquer pour développer le "thinking and working politically" - une expression forgée par les affaires étrangères d'Australie et la *Asia Foundation* - tandis que les affaires étrangères de Norvège et des Pays-Bas, le DFID du Royaume-Uni et la Banque se sont par ailleurs associés au sein de la *Governance Partnership Facility,* dont la création confirme l'engagement croissant et déterminé de la Banque dans la PEA, également constaté à l'OCDE. L'ODI est également très impliqué.[2128] Les financements sont d'ailleurs dits en hausse pour les activités de "governance and political research and evaluation".[2129] La position des bailleurs est sans ambages :

> "Good governance is crucial to successful development and poverty reduction, and to achieving the MDGs through building more capable and accountable states that can deliver services to the poor, promote private sector led growth and tackle corruption effectively. *Donor understanding of governance has broadened and deepened significantly over the past decade. It has gone beyond the frontiers of economic governance and the management of the economy, and beyond analysing and reforming public services and the public sector*. [...] the World Bank Group's governance work now recognises and stimulates working on the 'new frontiers'of governance, including a *better understanding of the political economy of development, and in particular, the effect of power relations and other institutional incentives on the demand for better government and political accountability and in creating the conditions for faster growth and poverty reduction*. Other donors are also viewing governance in a similar manner recognising that governance is not just an end in itself, but a means to greater development effectiveness and risk mitigation [...] the various strategies of the Bank and Development Partners joining the GPF [...] recognize *a strong relationship between*

[2124] Voir la réunion "New Directions in Governance", London, Sept. 17-19, 2014, sous l'égide de la GPF, de la Banque mondiale et de l'ODI (http://www.odi.org/events/4007-new-directions-governance).

[2125] Governance Partnership Facility, *Program Document*, version April 9, 2012, par. 13 (http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1281628419223/GPF-Program_Document.pdf).

[2126] Wild and Foresti, *op. cit.,* p. v.

[2127] Rocha Menocal, A. (2014) *Getting real about politics, From thinking politically to working differently*, London: ODI, p. 1.

[2128] http://www.odi.org/programmes/politics-governance/applied-political-economy-analysis

[2129] Wild and Foresti, *op. cit.,* p. v.

governance and growth and view governance in terms of state capability, accountability and responsiveness."[2130]

Les implications d'une approche de la gouvernance par l'analyse politique ne semblent pas troubler la Banque et ses associés : pourtant l'illusion de la posture apolitique, utilisée à propos de la "rule of law" ne se répète-t-elle pas avec la gouvernance, conduisant au même constat:

> "[T]he irony is that while the rule of law was supposed to provide a justification for the Bank's apolitical involvement in countries' reform, it has expanded to the point of making the apolitical pretension untenable"[2131] ?

La gouvernance dans "l'après-2015"

La phase de préparation des négociations sur le contenu du cadre de développement devant faire suite aux objectifs du Millénaire a fourni l'occasion de vérifier la permanence de l'actualité de la gouvernance. Son omission dans le contexte des ODM a paru devoir être réparée, avec l'affirmation de la "centralité" de la gouvernance, moyen et fin tout-à-la fois du développement. Une fois proclamé que "people the world over are calling for better governance"[2132], et acquise la conviction que "there is a high development dividend from effective governance"[2133], le sort exact à réserver à cette thématique dans l'après-2015 a fait l'objet d'un débat prolongé lors des travaux préparatoires, de fortes pressions s'exerçant en faveur de l'inclusion d'un objectif spécifique à la gouvernance.[2134] La difficulté à fixer des priorités convaincantes à l'opérationnalisation de la gouvernance a été bien illustrée lors de consultations qui ont montré comment

> "[S]ome would like governance to appear as a goal in its own right while others suggest that it is as an enabler of development to be handled in a different way. Similarly, arguments have been made for governance both as a stand-alone goal and as a cross-cutting issue. There is also the challenge of political agendas and how much emphasis to give to democracy and human rights versus government and institutional capacity or other concerns".[2135]

Le groupe des personnes éminentes avait recommandé de retenir un objectif spécifique (n° 10: "Ensure Good Governance and Effective Institutions")[2136], tout comme le suggérait l'OCDE ("Element 6: Building effective institutions and accountability mechanisms")[2137]. Finalement, l'Objectif de développement durable 16 fait justice à la bonne gouvernance, sans la nommer, en ces termes :

[2130] Governance Partnership Facility, *Program Document*, version April 9, 2012, para. 4-5. (http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1281628419223/GPF-Program_Document.pdf).

[2131] Santos, A. "The World Bank's Uses of the « Rule of Law" Promise in Economic Development", in Trubek, D.M. and Santos, A. (2006) *The New Law and Economic Development, A Critical Appraisal*, Cambridge U.P., p. 277.

[2132] UN (2013) p. 50.

[2133] UNDP/OHCHR (2013) p. 27.

[2134] Par exemple: M. Edwards, " Why a Governance SDG is Essential", July 3, 2014 (http://post2015.org/2014/07/04/why-a-governance-sdg-is-essential).

[2135] UN Committee of Experts on Public Administration (2013) par. 34.

[2136] *A new global partnership*, p. 31.

[2137] *Beyond the Millennium Development Goals*.

"promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes"

un objectif qui se décline notamment ainsi:

- "Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité.
- Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.
- Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.
- Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux."[2138]

e) L'adhésion à la gouvernance : le cas de l'OIT

Tant dans sa substance que dans sa forme, la gouvernance "sociale" est très largement absente du répertoire des définitions et des apologies. L'existence de "partenaires sociaux" n'y est en particulier pour ainsi dire jamais mentionnée, celle de syndicats étant elle-même des plus rares alors même que les promesses de la société civile y sont constamment célébrées... On pourra chercher une explication à cet état de fait dans l'origine idéologique de la vogue d'une expression "lancée" à Washington depuis la Banque mondiale, dont l'acception du social demeure éloignée de celle d'une agence telle que l'OIT - tout comme, de manière différente le "développement humain" du "consensus de New York" peine à intégrer les motivations du syndicalisme.

Clairement, la gouvernance au sens de l'OIT n'est pas celle de la "bonne gouvernance" chère aux IFI, à savoir un catalogue de prescriptions normatives émises comme autant de conditionnalités à l'octroi d'un appui financier. Par contre, tant sur le plan de la forme - les interactions entre plusieurs acteurs au sein d'un "régime" donné, ici celui du travail et de l'emploi - que du fond - un appareil juridique développé qui signifie l'Etat de droit (*rule of law*) en ces matières, le phénomène de la gouvernance, loin d'être étranger ou neuf pour l'OIT, doit lui apparaître comme foncièrement familier, exprimant l'univers qui est le sien depuis ses origines.

On ne s'étendra pas sur le mode de fonctionnement de l'OIT elle-même[2139], formule de gouvernance régulièrement citée en exemple dans les propositions de réforme du système onusien pour le simple fait, jamais encore reproduit, de la présence institutionnalisée de la société civile en son sein. C'est le niveau national de la gouvernance, et la conception que s'en fait l'OIT, qui retiendra plutôt.

Il faut d'abord souligner qu'à l'inverse des IFIs, singulièrement de la Banque mondiale, l'OIT jouit d'une entière légitimité quand elle s'attache à promouvoir un modèle de relations sociales inscrit dans son mandat et que ses Etats membres ont érigé plus ou moins

[2138] http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 (https://sustainabledevelopment.un.org/topics).
[2139] "le dialogue social et la pratique du tripartisme [...] constituent l'essence-même du modèle de gouvernance préconisé par l'OIT": BIT (2015) *Propositions de programme et de budget pour 2016-17,* par. 173.

sincèrement en doctrine. C'est sans doute pourquoi elle a pu afficher son analyse de la bonne gouvernance en ces termes :

> "Good governance cannot just be imposed from the top down, but develops in a context of a thriving associational life, generalized trust and a widespread sense of civic obligation. The reform of poor governance is then not just a question of changes in government procedures, but also of supporting the development of effective and responsible organizations of workers and employers".[2140]

Dans cette approche, la gestion publique passe donc au second plan, au profit de l'accent mis sur le développement des capacités d'une catégorie des parties prenantes à la bonne gouvernance.

La perspective de l'OIT trouva l'occasion d'être énoncée à la fin des années quatre-vingt-dix dans le cadre du suivi des grandes conférences par le Comité administratif de coordination du système, qui avait mis le sujet du "Capacity Building for Governance" à son ordre du jour. L'expression "dialogue social" étant alors encore inconnue du BIT, sa contribution avait à l'époque consisté à faire état de ce modèle de la coopération tripartite, avec ce qu'elle entraîne sur le double plan des droits de l'homme et du renforcement des capacités des acteurs concernés.

De fait, la gouvernance au sens de l'OIT s'analyse dans la mise en pratique des normes qui caractérisent les droits de l'homme au travail, liberté syndicale et droit de négociation collective en tête. Longtemps baptisé "relations professionnelles", le vecteur de leur application a reçu la nouvelle appellation de "dialogue social", terme associé à l'agenda de l'Europe sociale et qui demeure largement incompris hors de l'Europe continentale.

C'est que, à l'instar de celle de gouvernance, l'expression est entachée de polysémie, comme on n'a pas manqué de le relever :

> "La notion de “dialogue social” est aujourd’hui couramment utilisée mais rarement définie avec précision, les différents acteurs pouvant dès lors lui donner des significations éminemment variables : dans la mesure où elle ne désigne, a priori, ni une forme identifiée, ni un niveau précis (information, consultation, concertation, négociation), chacun peut y mettre le contenu qu’il souhaite, avec les questions de méthode et tous les risques de malentendus que cela induit quant au degré d’implication des interlocuteurs dans la décision ».[2141]

La notion suppose que les parties en présence aient une culture de compromis, et que l’intervention de l’État s'effectue dans des limites légitimes. Les grandes questions économiques et sociales nationales, comme les relations aux différents niveaux de négociation sont jugées toutes justiciables du même principe de gouvernance, entendue comme le mélange, variable selon les traditions, entre pratiques horizontales et interventions verticales, dans un rapport plus ou moins fluide entre autorité étatique - les "pouvoirs publics" - et acteurs de la société civile - les organisations professionnelles: le tripartisme traduit cette configuration, ignorée pour l'essentiel dans l'approche des IFIs et leur conception de la gouvernance. Comment ignorer pourtant que

---

[2140] ILO (1999) *The International Labour Organization and the promotion of full, productive and freely chosen employment*, International Consultation concerning Follow-up to the World Summit for Social Development, Geneva, 2-4 November (FSWD/1999), p. 30.

[2141] Aurelli, P. et Gautier, J. (2006) *Consolider le dialogue social*, Conseil économique et social (http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000900/index.shtml).

> "[T]raditional demands for job tenure, minimum wages, and collective bargaining collide head-on with the requirements for labor market flexibility and competitiveness that characterize an open-market economy. This dilemma poses *a classic question of governance*. How can workers be protected given available resources?"[2142]

Certainement, le concept de gouvernance se prête bien à la vision de la configuration contemporaine du marché du travail que révèle une remarque comme la suivante :

> "En général, quand nous parlons de solutions au chômage chez les jeunes, nous avons tendance à dire « Hé les politiciens, faites quelque chose à ce sujet! ». Mais le problème est que c'est malheureusement bien trop compliqué pour les gouvernements seuls de trouver des solutions utiles [étant donné] la complexité et l'interdépendance des différentes parties prenantes, incluant les employeurs, les éducateurs, les décideurs, les parents, les jeunes, les entrepreneurs, les ONG, parmi beaucoup d'autres."[2143]

Pareille description, cependant, oublie de tracer un cadre qui offre à toutes ces "parties prenantes" - dont les syndicats, rarement spécifiquement mentionnés dans pareil contexte - les voies et moyens pour s'accorder sur des solutions. C'est ici que l'OIT martèle que le dialogue social

> "provides voice and representation to participants in the production process. It is a means for them to defend their interests, to articulate their concerns and priorities and to engage in negotiations and discussions with other actors in the production system and with the public authorities on social and economic policies. It serves to empower the weaker partners in the economy and to bring about a better balance of bargaining power in the market place. *Social dialogue can thus be a vital element in a representative and participatory democracy*".[2144]

Et d'insister aussi sur l'actualité de la gouvernance par le dialogue, la globalisation ayant

> "re-emphasized the need to take account of the views of the social partners in economic and social policy formulation and implementation, and in enterprise and sectoral activities. In this context, dialogue and participation can make a significant contribution to the protection of workers, social stability, labour peace and good governance [...] Available evidence gathered by the Office points to the recognition of social dialogue as an important tool for promoting good governance".[2145]

A ce point, quelques repères chronologiques de l'emploi du vocable par l'OIT peuvent s'avérer utiles. Au tournant du millénaire, l'appel du BIT à la réduction du "déficit" de travail décent, sans mobiliser explicitement l'argument de la bonne gouvernance, s'y réfère obliquement pour suggérer que la gouvernance de la mondialisation devrait emprunter

> "de nouvelles voies. Gouvernance ne renvoie pas seulement à gouvernement mais aussi à la manière dont la société dans son ensemble gère ses affaires, entre autres la façon dont les valeurs et objectifs sociaux influent sur la conduite des personnes - nouveaux objectifs et

---

[2142] Boeninger, E. (1992) " Governance and Development: Issues and Constraints", Proceedings of the 1991 World Bank Annual Conference on Development Economics, *World Bank Economic Review,* Vol. 5 (Suppl. 1), pp. 271-2.

[2143] Peter Vogel (http://www.seedstarsworld.com/blog/2015/07/where-are-we-on-youth-unemployment).

[2144] Ghai, D. "Decent work: Universality and diversity", in Ghai, D. (2006) *Decent work: objectives and strategies*, ILO, p. 18 (mes italiques).

[2145] ILO (2003) *ILO Activities on the Social Dimension of Globalization: Synthesis Report*, p. 7.

règles pour les investisseurs, nouveaux objectifs pour les entreprises, nouveaux instruments de dialogue social".[2146]

La Commission mondiale affirmera plus tard que le "dialogue social est une composante essentielle de la bonne gouvernance et un instrument de participation et de responsabilité".[2147] Dans leurs échanges, le BIT et la Commission européenne s'accordent en 2001 pour considérer que le dialogue social s'inscrit dans la bonne gouvernance.[2148]

Le groupe de travail sur la dimension sociale de la globalisation du Conseil d'administration constatait en 2003 que l'OIT

> « a longtemps participé à la promotion de la gouvernance, et en particulier à l'un de ces aspects fondamentaux – le partenariat social (…) une bonne gouvernance est une condition essentielle du développement et (…) les partenaires sociaux doivent coopérer activement avec les gouvernements pour atteindre certains objectifs socio-économiques. Cependant, le fondement d'une bonne gouvernance doit être le respect des droits de l'homme et de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Une bonne gouvernance et un partenariat social efficace (sont) essentiels pour tirer le parti maximal des avantages économiques de la mondialisation et pour veiller à ce qu'ils soient partagés équitablement. »[2149]

A deux reprises en 2003, le Groupe de travail s'était en effet penché sur le thème des « politiques et partenariats sociaux pour une bonne gouvernance », s'efforçant d'élucider la pertinence du concept de gouvernance dans le contexte de la recherche d'une amélioration de l'impact social de la mondialisation. Jugeant que la « bonne gouvernance (…) est synonyme d'une capacité de maîtriser la mondialisation », le Groupe avait identifié l'un de ses aspects essentiels comme étant celui du « partenariat social »[2150], et s'était félicité de l'importance nouvelle accordée aux facteurs institutionnels dans l'économie. Selon lui, un consensus s'était instauré sur une série d'éléments caractérisant la bonne gouvernance, qui, outre ceux relatifs à l'Etat de droit, aux droits de la propriété et des marchés, à la fiscalité et à la monnaie, incluait « le respect des droits fondamentaux, y compris ceux qui sont inscrits dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail », ainsi que « des institutions qui offrent une protection sociale et gèrent le conflit social (ce qui) comprend des institutions du marché du travail fortes conformes aux normes de l'OIT ».[2151]

Mais la question restait posée de savoir pourquoi « les avantages du partenariat social ne sont-ils pas universellement reconnus par les responsables de l'élaboration des politiques ? ».[2152] Les obstacles, dont l'absence ou le dépérissement des droits en matière de liberté syndicale et de négociation collective, ainsi que l'éventuelle fragmentation excessive des groupements professionnels, sont connus et renvoient à ce qui fait le pain quotidien des relations collectives. Pour l'OIT, il faut donc persister à mieux faire connaître à la

---

[2146] Ainsi: Rapport du Directeur général (2001) *Réduire le déficit de travail décent, un défi mondial*, C.I.T., 89ème session, p. 56.

[2147] *Une mondialisation juste,* par. 242.

[2148] Yearly High-Level Meetings between the EC and the ILO since the exchange of letters of 14 May 2001.

[2149] *Rapport du Président du Conseil d'administration à la Conférence pour l'année 2002-03*, CIT 91ème session, 2003, CRP 1, p. 1/6.

[2150] Soit les « relations de collaboration entre les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs, dans le but de concrétiser des objectifs économiques et sociaux ayant fait l'objet d'un accord ».

[2151] Conseil d'administration, Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, *Gouvernance, partenariat social et mondialisation : examen préliminaire* (GB.286/WP/SDG/3), par. 2, 3, 11.

[2152] Conseil d'administration, Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, *Politiques et partenariats sociaux pour une bonne gouvernance* (GB.288/WP/SDG/2) par. 31.

communauté du développement son approche propre de la gouvernance du marché du travail par le biais des partenariats sociaux. [2153]

La Conférence s'était déclarée en 2002

> "[C]onsciente que le dialogue social et le tripartisme se sont avérés des moyens précieux et démocratiques de traiter des préoccupations sociales, de forger un consensus, de faciliter l'élaboration des normes internationales du travail et d'examiner un vaste éventail de questions concernant le travail pour lesquelles les partenaires sociaux jouent un rôle direct, légitime et irremplaçable".[2154]

Cette fois, le terme de gouvernance n'apparaît pas, mais l'idée exprimée par la Conférence que le dialogue social est "un élément central des sociétés démocratiques" est bien conforme à l'ethos de la "gouvernance démocratique".

Les organes de l'OIT ont eu maintes fois l'occasion de relever le lien entre dialogue social et bonne gouvernance, selon un argumentaire qui s'est aussi souvent déployé à l'échelon régional :

> "effective tripartism is a mechanism of governance that enables labour markets to function efficiently and equitably [...] Free and independent trade unions and employers' organizations and strong institutions of social dialogue are bedrocks of *democratic governance*".[2155]

Et encore:

> "If the world is committed to national ownership of poverty reduction strategies, then we have to be serious about reinforcing the social and economic arm of governments and helping African social partners to organize and exercise their voice as the real actors of the economy. *This is integral to good governance* and making decent work a national reality."[2156]

Les activités sectorielles se sont également prêtées à une mise en valeur de la bonne gouvernance. Ainsi les conclusions du *Joint Meeting on Human Resource Development in the Public Service in the Context of Structural Adjustment* portent que les objectifs des réformes de la fonction publique devraient en premier lieu consister à "achieve good governance, sustainable social development and sound economic growth orineted towards full employment and human resource development".

En 2004, la plate-forme du BIT élaborée conjointement avec le reste du système, IFI comprises, pour le Sommet africain sur l'emploi affirme que le dialogue social "contribue [...] aux principes de la bonne gouvernance (participation et responsabilité) et crée un forum où s'exercent des compétences essentielles à la gouvernance".[2157]

[2153] *Rapport du Président du Conseil d'administration à la Conférence pour l'année 2003-04*, CIT 92ème session, 2004, CRP 3, p. 3/5.

[2154] *Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social*, préambule.

[2155] Conclusions de la Onzième Conférence régionale africaine, *L'agenda du travail décent en Afrique 2007-15*, par. 21-22.

[2156] Onzième Conférence régionale africaine, Addis Ababa (2007) *Report of the Director-General* (mes italiques).

[2157] *BIT (2004) Document de réflexion, Une contribution du BIT en collaboration avec [notamment] la Banque mondiale, le FMI et le PNUD), Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine sur l'emploi et la réduction de la pauvreté en Afrique, p. 48.*

Si l'OIT et son secrétariat ont aujourd'hui formellement adopté le vocable, il n'est sans doute pas inutile de s'interroger sur les raisons qui ont pu déterminer le recours à un terme typiquement "importé", dans la mesure où elles peuvent éclairer le sens de son usage par l'agence spécialisée du système en charge du travail et de l'emploi.

Il n'est guère douteux que l'OIT, mandants et Secrétariat confondus, n'a eu d'autre choix que de prendre le train en marche : la Banque mondiale et le PNUD portant sans conteste le titre d'inventeurs de l'usage institutionnel d'une notion jusque-là étrangère à la définition des tâches des organisations mondiales, mais rapidement adoptée par les bailleurs de fonds les plus influents. L'entrée de la gouvernance dans le champ lexical de la mondialisation ne semble pas avoir initialement suscité plus d'enthousiasme au BIT que celle du "développement humain" dans la même période. Le consensus onusien, doublé de l'impossibilité d'échapper aux effets de mode comme à un agenda conçu et impulsé à Londres et Washington, sans oublier le mimétisme caractéristique des organisations internationales, expliquent la référence croissante au paradigme de la gouvernance dans le discours de l'OIT, jusqu'à son emploi pour nommer l'un des départements du BIT.

Mais les réticences originelles de l'OIT à se voir imposer un vocabulaire façonné hors ses murs avaient l'inconvénient de risquer de se voir marginaliser vis-à-vis des bailleurs de la gouvernance. Pourtant, si l'on prend l'exemple du premier des rapports globaux du suivi de la Déclaration de 1998, celui-ci faisait explicitement référence à la notion d'"Etat de droit" dans le contexte de la protection générale des droits syndicaux[2158]; il faisait aussi remarquer que le dialogue social

> "ne se déroule pas dans un vide. Si le respect de la liberté d'association et de la négociation collective est un objectif largement appuyé par le monde politique et par l'opinion publique, les chances de succès seront plus grandes".[2159]

Sans situer son plaidoyer pour le dialogue social par rapport au rôle qu'il tiendrait dans le cadre général de la bonne gouvernance, il recommandait qu'une des priorités de l'Organisation consiste à

> "faire en sorte que les pouvoirs publics reconnaissent qu'une bonne gouvernance du marché du travail, fondée sur le respect des principes et droits fondamentaux au travail, contribue puissamment à un développement économique, politique et social stable dans le contexte de l'intégration économique internationale, de l'expansion de la démocratie et de la lutte contre la pauvreté".[2160]

Par ailleurs, les normes internationales du travail, qui régulent le marché du travail, sont bien considérées comme faisant partie de la gamme des "éléments juridiques d'une bonne gouvernance sans lesquels aucune économie ne peut fonctionner".[2161] Et si l'on aborde l'agenda normatif, on sait que la classification des normes fait usage depuis l'adoption de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale de l'appellation "gouvernance" pour caractériser quatre instruments[2162], soit les conventions portant sur l'inspection du travail (No.81) et

---

[2158] BIT (2000) *Votre voix au travail, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, C.I.T., 88ème session, par. 86.
[2159] *Ibid*., par. 174.
[2160] *Id*., par. 178.
[2161] BIT (2005) *Les règles du jeu, Une brève introduction aux normes internationales du travail*, p. 10.
[2162] ILO (2011) *Plan of action (2010-2016) Towards widespread ratification and effective implementation of the governance Conventions*, Adopted by the Governing Body at its 306th Session (November 2009)

l'inspection du travail dans l'agriculture (No.129), la politique de l'emploi (No. 122), et la consultation tripartite (normes internationales du travail) (No. 144). Ces trois sujets sont mentionnés par la Déclaration comme étant "considérés comme étant les plus significatifs au regard de la gouvernance" et justiciables à ce titre d'une attention particulière de la part des Etats Membres, ensemble avec les normes fondamentales du travail[2163] - un rang qui souligne l'importance qui leur est attribuée dans l'aide à la formulation des politiques sociales et économiques.[2164]

Quelques mots doivent être dits des contextes dans lesquels ont été présentées les activités d'appui au dialogue social en tant que facteurs de bonne gouvernance, soit ceux de l'ajustement dans les PVD puis de la crise dans les pays développés. Dans le premier cas, la stratégie de l'OIT en vue d'influencer les processus et les contenus des documents nationaux de réduction de la pauvreté ont inscrit le dialogue social dans le contexte de la bonne gouvernance. Ainsi, après l'adoption par l'Ethiopie de son DSRP, le BIT notera que "the key role of extended participation and social dialogue in poverty alleviation and good governance has progressively been recognized".[2165]

Le modèle de gouvernance de l'OIT est alors présenté comme un atout pour le travail de la Banque mondiale, qui

> " has been putting enormous emphasis on ownership by countries of their comprehensive development policies, so the tripartite structure of the ILO is of interest to them. Ownership means dialoguing with a country, and not only with the country's government but also workers and employers, among others, so the space represented by the ILO brings added value to our relations with the World Bank".[2166]

On notait alors en effet que "le voeu affiché des bailleurs de fonds, que soient garanties une transparence et une bonne gouvernance, coïncide avec les demandes de concertation émanant des sociétés civiles" et affirme que "la bonne gouvernance doit être de rigueur en vue de garantir la transparence et le succès dans la mise en oeuvre des réformes".[2167]

Pour les participants à deux réunions tripartites africaines de 1999, le dialogue social constituait

> "un élément central de la bonne gestion des affaires publiques.[2168] En ouvrant les débats aux partenaires sociaux, il encourage la transparence, renforce les obligations de reddition et crée un sentiment d'appropriation. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont le droit de participer à ce processus, car ils sont directement intéressés par ses résultats. [...] le dialogue social est un élément essentiel de la démocratie et un préalable du développement socio-économique".[2169]

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_156431.pdf).

[2163] Partie II B iii) de la Déclaration.

[2164] Voir: *ILO (2011) Towards widespread ratification and effective implementation of the governance conventions, Plan of action (2010-2016).*

[2165] Buckley, G. et al. (2004) *Tripartism and Decent Work in Poverty Reduction Strategies in Ethiopia*, ILO, p. 19.

[2166] Somavia, J. (2000) *Perspectives on Decent Work*, ILO, p. 58.

[2167] BIT (1999) *Réformes économiques, emploi et rôle des partenaires sociaux en Afrique de l'ouest francophone. Pour un renforcement du dialogue social*, pp. 106-107.

[2168] "a central element of good governance" dans la version anglaise: ILO (2000) *Social dialogue in Africa: views and a plan of action*, p. 1.

Et le BIT de relever en 2007 les efforts africains pour revitaliser ou créer des institutions efficaces de dialogue social, l'objectif étant de faire de ce dernier "un pilier de la bonne gouvernance en poussant les Etats membres de l'Union africaine au renforcement des capacités des partenaires sociaux".[2170]

Il reste que, derrière la généralité des propos, se dissimule une interrogation certaine quant au degré de conviction des pays - et de bien des donateurs - vis-à-vis des implications de la gouvernance tripartite et du dialogue social : combien d'entre eux souscrivent-ils de tout coeur à l'affirmation que le dialogue social

> " is an instrument of *sound governance* of change [...] Sound regulations and public decision-making in economic and social policy are also important instruments of *sound governance*"[2171]?

C'est que l'ambition de cette gouvernance-là est d'une différente portée politique que celle de "l'agenda de la bonne gouvernance", si l'on tombe d'accord qu'il y a une

> "huge difference between the logic of collective bargaining between management and labour, and the logic of national-level tripartite social dialogue. While collective bargaining is based on differences of interests and the struggle for power between the two sides of industry, with cooperation often limited to crisis periods, at the national level the State should have a permanent interest in cooperating with representatives of employers and workers, representing the two major societal groups involved in the production of national wealth. *Social dialogue should be part of governance of any sensible government*".[2172]

Le périmètre de la gouvernance dans le mandat de l'OIT comprend d'une part l'institution du dialogue social sous ses diverses formes et, d'autre part, le cadre juridique qui en rend la réalisation effective. De tout ceci ressort clairement une interprétation *sui generis* par l'OIT de la signification de la "bonne gouvernance" qui consiste pour l'essentiel à promouvoir des

> " participatory processes in which those who work and are affected by policy decisions - at any level of decision-making - have a voice in the formulation and implementation of these policies".[2173]

Dans cette conception, la bonne gouvernance est une version de la culture de décision démocratique, telle que la rhétorique des Nations Unies la promeut - "Dialogue, discussion and agreement are demanding activities. But they are the essence of democracy, within nations and within the family of nations"[2174] -, mais trouvant à s'incarner pour de bon:

> "L'objectif principal du dialogue social en tant que tel est d'encourager la formulation d'un consensus entre les principaux acteurs du monde du travail ainsi que leur participation démocratique. Les structures et les processus d'un dialogue social fécond sont susceptibles de

---

[2169] OIT (1999) *Rapport sur le Colloque régional tripartite de haut niveau sur le dialogue social en Afrique, Addis-Abéba*, p. 3.
[2170] BIT/PRODIAF (2008) *Dialogue social en Afrique. Pratiques et expériences. Sénégal, Togo, UEMOA, Niger*, p. 15.
[2171] Ghellab, Y. (2009) *Recovering from the crisis through social dialogue*, ILO, p. 3 (mes italiques).
[2172] Rychly, L. (2009) *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, ILO, p. 26 (mes italiques).
[2173] ILO (2003) *ILO Activities on the Social Dimension of Globalization: Synthesis Report*, p. 7.
[2174] Boutros-Ghali, *An Agenda for Development 1995*, par. 136.

> résoudre des questions économiques et sociales importantes, de promouvoir la bonne gouvernance, de favoriser la paix et la stabilité sociale et de stimuler l'économie."[2175]

Pour conclure, il n'est pas douteux que l'agenda de la gouvernance - notamment dans sa dernière manifestation, l'ODD 16 - vienne à l'appui de plusieurs des thématiques constitutionnelles de l'OIT, dont il aide à renforcer le plaidoyer. Au vu des activités normatives et d'assistance, deux grands domaines de rencontre apparaissent ressortir pour l'OIT d'un tel agenda.

Le premier a trait aux efforts pour fortifier, voire parfois "sauver" les institutions de la politique sociale. Plusieurs paramètres rentrent ici en ligne de compte, depuis la reconnaissance du fait que les mandants de l'OIT dans les pays sont des acteurs de l'économie réelle - susceptibles à ce titre de fournir la connaissance nécessaire à une approche efficace des problèmes de gouvernance -, jusqu'à la promotion de la "gouvernance participative" ("participatory governance") décrite comme

> "a regulatory framework in which the task of running public affairs is not solely entrusted to government and the public administration, but involves co-operation between state institutions and civil society groups".[2176]

On n'oubliera pas ici un autre argument pertinent en faveur du dialogue social, qui consiste à faire valoir son intérêt pour remédier à la "survalorisation du politique".[2177] On relèvera aussi comment la légitimité nouvelle de l'approche de la PEA - étape sans doute bienvenue dans l'évolution de la gouvernance - confère aussi une pertinence particulière, bien digne d'être mise en avant par le BIT, à la dimension du syndicalisme, traditionnellement occultée par les analystes de la gouvernance au point que demeure valide l'observation faite dans le contexte des transitions de l'Europe orientale selon laquelle

> "when U.S. aid providers talk about aiding civil society and developing programs, labor unions are not part of the picture. The focus instead is on advocacy NGOs, civic education, and media. Labor sits alone as its own category, in his own private world".[2178]

La vocation catalytique manifeste dans la formule tripartite paraît bien faite pour susciter l'intérêt des tenants d'une autre façon de développer la bonne gouvernance et des bailleurs soucieux d'améliorer l'efficacité de leurs interventions. Elle est en même temps de nature à contrecarrer l'instrumentalisation anti-démocratique de la gouvernance comme mode typiquement néolibéral de régulation, antinomique des efforts pour promouvoir le travail décent à l'échelle mondiale.[2179]

[2175] http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--fr/index.htm.

[2176] Voir: Friedman, S. (2006) *Participatory governance and citizen action in post-apartheid South Africa*, Geneva: I.I.L.S., p. 4. Un programme de développement du dialogue social en Afrique se donnait ainsi pour objet de « contribuer à la consolidation de la démocratisation et du développement participatif" en facilitant les processus de dialogue régulier entre syndicats et directions et en les aidant à prendre part à la formation et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales dans les pays couverts (ILO/PRODIAF (2002) *Annual Report*, p. 7).

[2177] Notat, N. (2001) "Les relations sociales en France: le nouveau contexte, le rôle des différents acteurs, les perspectives", *Revue des Sciences morales et politiques*, N° 1, p. 145.

[2178] Carothers, T. (1999) *Aiding Democracy Abroad, The Learning Curve*, Washington: Carnegie.

[2179] Brugvin, T. (2007) " « Bonne gouvernance » : L'institutionnalisation mondiale de la précarité du travail", *revue ¿ Interrogations ?*, N°4.

Un deuxième domaine d'intervention pour l'OIT au titre de la bonne gouvernance, étroitement lié au précédent, concerne la poursuite de l'agenda, mythique et nécessaire à la fois, de la ***cohérence.*** La problématique de la cohérence est en effet au coeur du sujet de la gouvernance, qui se traduit, dans le domaine de compétence de l'OIT, par la tentative jamais inactuelle de résoudre la question pérenne de la faiblesse des ministères sociaux et du travail. Systématiquement mise en avant par l'OIT, cette préoccupation reconnaît que l'application du principe de "saine gestion des affaires publiques" ouvre de nombreuses perspectives dans le domaine du travail. Il permet par exemple de justifier le plein exercice de son mandat par le ministère du travail, ainsi que de plaider pour une coordination et une collaboration efficaces avec les autres ministères dont le mandat est pertinent pour l'élaboration des politiques du travail.[2180] Le rééquilibrage des rapports de force avec les bastilles financières des Etats a été bien des fois demandé, dans l'enceinte de la Conférence internationale du travail notamment. Parmi les nombreux appels du BIT sur ce point, citons celui où, avec l'appui apparent des IFI et du PNUD, il recommandait en 2004 de veiller à l'intégration des questions relatives à la politique de l'emploi par les ministères du Travail, des Finances, de l'Economie, de la Planification et "autres ministères compétents".[2181] A ce jour, un vrai succès ne s'est pas montré au rendez-vous sur cet aspect majeur de la bonne gouvernance, qui n'a rien perdu de sa pertinence...

Janus bifrons, la gouvernance nomme un processus à la fois et une série de prescriptions quasi-normatives. Quant au premier s'il décrit sur bien des points un état de fait, son existence-même est aussi mise en avant à l'appui d'une vision politique particulière et contestée. Les choix idéologiques, qu'on pourrait dire partisans, qu'elle représente doivent donc être reconnus comme tels, de façon à ce que, une fois pour ainsi dire neutralisés, ils ne viennent pas obérer les avantages que la formule exprime et qu'une organisation aussi imprégnée par ses origines et son mode de fonctionnement que l'OIT devrait plus délibérément maximiser à son profit.

Quant aux "règles" dont la "bonne gouvernance" souhaite faire bénéficier ses destinataires, on jugera salutaire l'évolution qui s'est produite dans la dernière décennie vers un réalisme qui s'éloigne des slogans absolus, de la "transparence" à la "participation". La mise au point d'une nouvelle version du concept - la "*good enough governance*" " a permis de nuancer fortement le discours officiel avec ses axiomes - les "long lists of "things that must be done" to achieve good governance".[2182] Elle a conduit aussi à redécouvrir les vertus d'une connaissance objective des réalités nationales et la nécessité de placer dans leur contexte les interventions des agences de développement. Que l'OIT puisse avoir ici une fonction majeure à remplir semble certain, tant pour éclairer sur les enjeux de pouvoir dans les domaines de sa compétence que pour user de son influence quand il s'agit d'appuyer ses mandants : à défaut de quoi l'"invention" du tripartisme aurait manqué son but...

Et pourtant, il ne paraît pas que la gouvernance conçue comme une apologie du tripartisme puisse recueillir de vraies sympathies de la part des partenaires de l'OIT au sein du système. Déjà suspecte de servir de courroie de transmission au monde peu aimé du syndicalisme, l'Organisation a - aussi paradoxalement que rationnellement depuis son propre point de vue – gardé ses distances vis-à-vis de ses alliés objectifs de la société civile, ceux-là-mêmes que le reste du système s'est mis en quête de rallier à ses causes… [2183] La portion congrue allouée au syndicalisme dans les théorisations de la gouvernance comme dans ses

[2180] Arthurs, A. (2006) *Equité au travail. Des normes fédérales pour le XXIème siècle*, Ottawa, p. 56.
[2181] *BIT (2004) Document de réflexion*, p. 56.
[2182] Grindle, *op.cit.,* p. 571.

applications n'est pas faite pour surprendre dans le contexte libéral, et l'on peut affirmer sans crainte de se tromper qu'il est

> « far from clear that other development agencies not wedded to the corporatist model for historical reasons would find it intellectually persuasive and would be willing to collaborate with the ILO in pursuing it ».[2184]

Pour conclure, l'affichage du terme gouvernance, trop superficiel pour renseigner sur l'orientation des politiques poursuivies en son nom, induit une pléthore d'ambigüités. Les paradigmes de la démocratie sociale ou de la démocratie participative offrent une vision de la bonne gouvernance qui n'a que de lointains rapports avec celle véhiculée par les IFIs : la dichotomie de fait entre le pôle "social" et le pôle "financier" constitutifs du système des Nations Unies se vérifie encore une fois sur ce sujet, comme sur celui, voisin, de l'approche par les droits. Pour sa part, l'OIT et le BIT, plutôt que de souligner les déficiences du modèle promu par les IFI en termes de cohérence des approches, et s'en démarquer sans ambages, ont préféré mettre en avant leur interprétation particulière de la gouvernance – celle-même dont ils s'efforcent depuis plusieurs décennies, avec un succès pour le moins mitigé, de prouver la valeur auprès des institutions financières. Ainsi la thématique de la gouvernance n'aura-t-elle pas joué le rôle unificateur qu'on eut pu en attendre, ni fournir le creuset d'une synthèse des perspectives en jeu, restées hétérogènes.

CONCLUSION

[2183] Pour un premier bilan effectué dans le cadre du CAC : G. Minet (1997) « The relationships between the United Nations and civil society - Discussion paper for ACC ».
[2184] Baccaro (2012) p. 219.

Face à la réalité de la montée des inégalités, la globalisation, idéologique et concrète, doit s'accommoder d'un retour de la question sociale. C'est l'évidence au plan national, et l'on assiste de même à un renouvellement de l'agenda social multilatéral. Partant, les insuffisances de la mécanique à la manœuvre sont révélées plus crûment que jamais. Non pas qu'on ignorât la faiblesse de ce maillon de la gouvernance mondiale, mais son inadéquation paraît aujourd'hui coupable une fois remise en lumière par la détérioration du paysage social occidental - les injustices de l'ajustement structurel dans le monde en développement ou les dégâts des crises financières en Asie étant demeurés loin des préoccupations de l'opinion des pays riches, et quasiment une matière pour spécialistes.

L'absence de réponse politique d'envergure se fait sentir. Feindre l'incapacité à affronter la dimension politique radicale de la mondialisation malheureuse n'est plus possible, à moins d'en accepter la fatalité avec son cortège de soubresauts susceptibles de mettre à bas un modèle politique séculaire. « Indignation », « occupation »[2185], préférences « illibérales », la conscience de l'impact négatif sur le bien commun des préceptes économiques des dernières décennies a produit leur rejet, le refus du déterminisme globaliste et un plaidoyer de plus en plus bruyant pour l'adoption de politiques alternatives de maîtrise de la mondialisation – les consensus multilatéraux en ce sens s'étant révélés illusoires. La mise en cause de l'idéologie des « réformes » s'oppose à la poursuite de politiques macroéconomiques dénoncées dès longtemps – y compris parfois par ceux qui les réalisent – pour leur biais inégalitaire et leur inefficacité à redresser l'économie des pays qui les pratiquent.

Aussi bien des formules de substitution ont-elles été suggérées. La « croissance inclusive » de l'OCDE en est une[2186], qui pose qu'elle peut aider à

> "curb today's rising sense of political disaffection and disenchantment with globalisation, while bolstering public confidence in governments and the social contract, particularly in remote areas that have not yet felt the benefits of globalisation."

En même temps que - truisme récurrent - d'aider les citoyens à retrouver un rôle dans le champ politique, les gouvernements sont ici priés d'aligner les « policy packages across levels of government ». [2187] Mais la généralité du discours sur la croissance inclusive empêche de vérifier si elle permet et implique la mise en débat du bien-fondé des réformes, suivie de leur remise en cause éventuelle, ou si elle se satisfait de mesures destinées à apaiser des ressentiments compris comme inhérents aux inconvénients à court terme de choix estimés bénéfiques à long terme.[2188]

Faute de s'être encore incarnée de façon vraiment convaincante, la rhétorique, quasiment intemporelle dans les productions institutionnelles, de la nécessité de la participation démocratique à la prise de décisions suscite l'incrédulité, démentie par les innombrables illustrations de son absence de mise en œuvre par les entités-mêmes qui la prônent. Sa mise en œuvre aiderait toutefois fortement à installer les conditions politiques d'une cohérence recherchée en vérité.

[2185] « Les indignés », « Occupy Wall Street ».

[2186] définie comme "economic growth that is distributed fairly across society and creates opportunities for all" (http://www.oecd.org/inclusive-growth).

[2187] *Opportunities for all: OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, Inclusive Growth Initiative Policy Brief, May 2018 (http://www.oecd.org/inclusive-growth/resources/Opportunities-for-all-OECD-Framework-for-policy-action-on-inclusive-growth.pdf).

[2188] Voir: Kirman, A. (https://www.res.org.uk/resources-page/january-2019-newsletter-letter-from-france-les-gilets-jaunes.html).

Visant à poser des jalons pour contrer l'inadaptation des structures multilatérales de l'après-guerre, une doctrine s'est progressivement formée au sein du système onusien pour affirmer, avec une force jusque-là inconnue, l'intérêt de transformer une constellation d'individualités institutionnelles en un organisme uni où elles sauraient viser des buts partagés. La voie de l'unité, au-delà de la juxtaposition simpliste d'actions isolées voire concurrentes, a paru résider dans un effort déterminé de multilatéralisme pragmatique sinon formellement cohérent – aucun Secrétaire général des Nations Unies n'ayant encore réussi à mobiliser les Etats membres en faveur d'une renégociation des traités avec les agences spécialisées, condition d'une réforme des structures en charge des mandats économique et social onusiens.

Mais le blocage (« gridlock »), manifestation de l'incohérence, s'il nuit à la famille onusienne « étroite », profite aux institutions « sœurs » de Washington, lesquelles, loin de s'en plaindre, en sont le symptôme majeur et un facteur principal. Développant graduellement à la faveur de la crise de la dette un rôle de chef de file (« leadership ») bientôt tourné en une hégémonie assumée, les institutions financières ont quitté leurs fonctions originelles propres pour soumettre le reste des organisations aux impératifs des logiques financières – au grand dam de l'ONU et des agences spécialisées. Se posant en responsables uniques de la croissance économique mondiale, elles ont très délibérément écarté dans les derniers trente ans les porteurs de conceptions alternatives ou d'options divergentes, survivant à la critique universelle de leurs défauts et s'en nourrissant même… Bien au fait du « lourd handicap »[2189] subi du fait de Bretton Woods par la branche économique et sociale du système de la Charte, les dirigeants de l'ONU et des agences ont eu plus d'une occasion d'en maudire les effets comme d'essayer de les combattre.[2190]

C'est que, conjugué à la figure décentralisée d'un système dépourvu d'autorité hiérarchique, son dédoublement radical autonomisant finance et commerce a permis, comme prévu dès l'origine, d'organiser la substitution d'un ensemble institutionnel à vocation politique large par un autre à doctrine étroite et contrôlable. L'environnement dans lequel se sont retrouvées l'ONU et ses agences est devenu celui de fréquentes limitations de leurs compétences respectives, et c'est celui dans lequel vient s'inscrire le « retour de la politique sociale internationale » que certains ont cru déceler avec des initiatives comme celles du « développement humain » du PNUD, du Sommet social de l'ONU et du « travail décent » de l'OIT.

Les exhortations à la cohérence se heurtent la stabilité de l'environnement politique et intellectuel des institutions nord-américaines, comme à la perte d'autonomie idéologique européenne. Une doctrine assumée de régression sociale s'accommode mal de devoir entamer une démarche de conversion à des vues moins déséquilibrées auxquelles elle se contente de souscrire superficiellement dans les enceintes multilatérales. L'attente d'un changement de direction d'ordre politique et d'une transformation de l'action du système a donc été jusqu'ici déçue.

Ce n'est pas à dire qu'elle ne demeure très forte, portée par une inquiétude quant aux chances de survie du multilatéralisme. Il est bien sûr trop vrai que « l'histoire des projets de réforme démontre que l'ONU a toujours résisté à toute suggestion de changement », quelle que soit d'ailleurs l'ampleur de ces derniers, qu'il s'agisse de « petites » ou « grandes

[2189] De Seynes (1986).
[2190] Blanchard (2004).

réformes ».[2191] Mais, s'il ne veut pas offrir un nouvel exemple de vaine rhétorique, l'appel aux synergies et aux vertus de la transversalité doit s'incarner dans des pratiques neuves à l'échelle des pays. Il semblerait que des progrès aient été réalisés en ce sens dans les dernières années à ce niveau, grâce à l'élan donné à l'amélioration de la coordination par les exercices successifs des ODM et des ODD.

Ces avancées, aussi réelles soient-elles, ressortissent cependant plus du plan de la gestion que de celui de la politique-même des institutions. Tandis que le pôle social est peut-être plus écouté que par le passé – sans que ses ressources s'étoffent pour autant à la mesure des ambitions qu'on devrait lui souhaiter –, l'OMC reste inflexible sur la promotion du libre-échange à tout va, et les IFI ne se sont pas encore mises à l'abri du risque d'"encouraging policymakers to make hasty and ill-informed reforms on sensitive political issues with far-reaching economic and social consequences."[2192]

La persistance des blocages est vraisemblable et le gradualisme devrait perdurer en tant que méthode exclusive de la réforme du multilatéralisme onusien. Hors de la perspective d'une refonte totale de la gouvernance globale, d'un « grand bargain » impliquant le remodelage du Conseil de sécurité, il est peu réaliste d'envisager une réforme de la décentralisation et du statut des IFI et de l'OMC. En attendant, les chefs de secrétariat, sous la houlette du Secrétaire-général, ont su - l'activisme intéressé de certains d'entre eux aidant, tels à un moment les chefs de l'OIT et de l'OMC - impulser des approches de méthode permettant aux organes de coordination de gagner en efficacité et légitimité, rendant plus crédible la prétention à la cohérence.

La découverte de la fonction des droits par des institutions traditionnellement aveugles à une vision juridique des problèmes a été favorisée par la nécessité de prendre au sérieux les dimensions normatives pertinentes dans un contexte national. La frustration généralement ressentie vis-à-vis de l'ambivalence des IFI les a fait accuser de duplicité. En effet, quand la Banque souscrit par exemple à l'idée que « the UN system's leadership role in normative work remains one of its strongest comparative advantages », se référant notamment aux droits humains, et considère que, "over the past 15 years of MDG implementation, the UN system has pushed the threshold on issues that might otherwise have been overlooked at the country level"[2193], la sphère du discours est certes satisfaite, mais le propos décrit mal la contribution de la Banque elle-même – l'incrédulité étant de mise si l'on se souvient de sa doctrine sur les droits, incompatible avec la teneur d'une telle déclaration.

La brève exploration des trois états de l'incohérence multilatérale à quoi on vient de se livrer est-t-elle de nature à autoriser un certain optimisme quant aux possibilités de voir une rationalité de justice apprivoiser l'agenda économique contemporain – encore éloigné de lui être gagné même devant la menace de l'explosion des inégalités ? Posée autrement, la question est triple : celle d'abord de savoir si l'on peut légitimement constater la présence de deux pôles dans le système onusien ; celle, ensuite, de vérifier si l'on observe une convergence – et, si oui, de quel degré - dans les approches respectives de ces pôles, ou si elles restent caractérisées par leur divergence ; celle, enfin, de se pencher sur le résultat de la convergence éventuellement repérée, afin d'en mesurer la qualité.

[2191] Bertrand, M. (2015) « 70ème anniversaire de l'ONU et 70 ans d'erreurs », *Les Cahiers de l'IDRP,* p. 4.
[2192] Alekseyia, p. 11.
[2193] World Bank (2016) *Transitioning from the MDGs to the SDGs*, p. 24.

Sur le premier point, que la fabrique du développement social multilatéral s'ordonne à travers deux pôles de traditions et de ressources distinctes paraîtra indéniable, nonobstant les échanges et rapprochements qui les réunissent plus ou moins continûment, dans le cadre d'accords formalisés ou non. Le fait est sans surprise, étant donné la construction fonctionnaliste de l'ensemble, miroir de la structure des administrations nationales, ministères sectoriels et financiers. Le multilatéralisme institutionnel du social tient en deux pôles, bien réels, et non putatifs. D'une part, un pôle au mandat social formel, fragmenté en entités variées chacune détentrice d'une identité sans doute précieuse, mais qui a jusqu'ici interdit leur unification au bénéfice d'une mise en commun intégrale de leurs ressources intellectuelles et financières respectives – laquelle seule serait génératrice de la puissance indispensable pour mieux faire valoir et prévaloir leurs vues. D'autre part, un pôle, également non univoque et parfois divisé, mais puissant sur le double plan du *soft* et du *hard power* – y compris judiciaire à l'OMC - sans commune mesure avec les forces enrôlées au service du premier pôle, surtout présentes dans l'ordre des idées et de la persuasion.

Leur existence étant un fait acquis en dépit de leurs imparfaites coagulations respectives, ces pôles ont-ils commencé de converger après des étapes successives d'indifférence, de rivalité et de domination ? L'expérience des trois domaines que nous avons évoqués n'offre pas de réponse univoque. Sur la question des droits humains et des droits des travailleurs, on enregistre la permanence de divergences profondes, accompagnée cependant de sautes doctrinales indicatives de la conscience de l'utilité de rapprochements. Il n'en va pas différemment sur le thème de la protection sociale, tandis que celui de la gouvernance démontre que les jours de la pensée en silos sous un même vocable ne sont pas clos. En somme, les approches respectives continuent de s'inscrire à un notable degré dans des trajectoires différentes, et ceci sur une longue période de confrontation des points de vue, tant sur le plan théorique que pratique.

Cela dit, que faut-il penser de l'existence de points, ou de zones, où un degré de convergence semble s'être manifesté entre les deux pôles ? Les jugements sont ici fortement contrastés entre ceux qui les jugent authentiques et les sceptiques quant à la réalité de l'adhésion des IFI à la construction d'une dimension sociale convaincante des politiques de libéralisation. Les incrédules avancent de forts arguments. Le Fonds n'a pas donné la preuve qu'il ait internalisé le développement social et, au-delà de sa résistance à se ranger sous le joug du droit international des droits humains, la Banque s'est rendu coupable d'un typique « discourse-content-decoupling », manière polie de décrire le comportement d'institutions qui font état de politiques dont la substance ne correspond pas à celles qu'ils poursuivent.[2194] Dans ces deux cas, et quel que soit le motif de ces manières de faire – interne ou externe à l'organisation du fait des pressions contradictoires qu'elle subit -, l'observateur est fondé à mettre en doute la véracité de rapprochements effectués sous le signe de la cohérence mais largement vides de portée pratique. Le risque existe de faire accéder la pratique du double langage au rang de stratégie légitime en même temps que légitimante, en l'affublant d'un vocable neutre et quasiment technique. Baptiser « decoupling » une méthode permettant à une organisation de concilier des demandes conflictuelles de légitimité relève d'une casuistique nuisible à la réputation de l'entité qui la pratique. Si elle peut aider à rechercher l'unité dans le souci d'accroître la légitimité du système, elle expose aussi bien, dans la mesure où ce type de cohérence s'avère artificiel, à fragiliser les efforts pour bâtir une cohérence authentique.[2195]

[2194] Vetterlein (2008).

[2195] Cabrera Ormaza and Ebert (2019).

Pareil questionnement en conduit naturellement à un autre, qui concerne d'une part la substance des consensus opérés au sein du Conseil des chefs exécutifs du système et, d'autre part, la responsabilité des organes intergouvernementaux concernés. Car enfin, si la réalité demeure d'avis contradictoires donnés aux pouvoirs publics nationaux quant à la teneur des politiques à suivre - ainsi entre la Banque et le BIT sur la régulation du travail -, c'est bien que les entités administratives et politiques en charge de la cohérence du système restent largement inopérantes en tant que dispositifs tenus de mettre sur la table, pour chercher à les concilier, des divergences sur le contenu des politiques. Au niveau des institutions, la marge de manœuvre des dirigeants respectifs varie, leur interdisant de s'écarter des instructions, elles-mêmes plus ou moins lâches, que leurs conseils d'administration leur dispensent – tandis qu'au niveau des Etats, la diplomatie multilatérale, complexe et simpliste à la fois au vu de la multiplicité des enjeux qu'elle est censée maîtriser, peine à influencer les orientations de fond des programmes qu'elle adopte et célèbre. On voit mal comment il pourrait en aller autrement, si l'on se souvient que

> « c'est simultanément que l'Etat reconnaît deux conceptions de la société qui fondent des interventions radicalement différentes (…) l'Etat n'a jamais osé dire au nom de quelle conception de la société il intervenait, et (a) continué à accepter la prétendue neutralité du raisonnement économique ».[2196]

Les appels à la pratique d'un « multilatéralisme cohérent » sont devenus monnaie courante depuis la mise en circulation de l'expression, il y a maintenant plusieurs décennies. Cette thématique s'est progressivement imposée comme un élément de la réforme de la gouvernance globale jugée indispensable pour contrecarrer les méfaits de la mondialisation – au risque de tourner au cliché étant donné la permanence du *statu quo* et à l'absence de perspectives d'amélioration des modes de cette gouvernance. Préoccupation ressassée aux plus hauts niveaux nationaux et par les forums multilatéraux, il semble qu'elle ait progressivement acquis des chances de franchir le seuil de l'incantation.

L'émergence de la cohérence comme une version « 2.0 » de la coordination est entièrement due à l'avènement de la globalisation dont les manifestations, loin de montrer systématiquement un "visage humain", ont suscité une demande, aussi récurrente que peu satisfaite, de régulation universelle - pendant de celle relative à « l'ajustement à visage humain » entendue d'abord à l'endroit des pays pauvres.

Sans exception, les institutions multilatérales ont mis la recherche de cohérence au catalogue de leurs bonnes intentions. Même l'OMC, qui avait choisi dès ses débuts de refuser le statut d'agence spécialisée, parsème ses interventions d'hommages à la notion. S'interroger sur la nature de cette adhésion revient à préciser les conditions qui permettraient au système onusien dans son entier à poursuivre une ligne politique commune à toutes ses composantes.

L'invention de concepts constitue une méthode éprouvée, que la faiblesse de ses résultats n'est jamais encore arrivée à controuver. Le « développement durable », dernier en date, est loin d'avoir fait la preuve à ce jour de sa nature vraiment intégrative. C'est que l'unité « intellectuelle » obtenue par les paradigmes institutionnels, formules et mots d'ordre forgés diplomatiquement reste de façade : elle est certes bien le produit d'un creuset, mais s'épuise aisément dans la « parade des paradigmes », à mesure que leur stérilité intrinsèque ou politique se révèle. Bien sûr ces slogans insufflent une énergie nécessaire à l'activité des

[2196] Méda, D. (1995) *Le travail - Une valeur en voie de disparition*, Paris : Aubier, pp. 232-3.

appareils institutionnels, mais ils ne sauraient prétendre trancher des désaccords idéologiques majeurs, comme ceux qui opposent au modèle dominant la construction d'un cadre conceptuel alternatif, générateur de politiques nouvelles.

On s'explique donc le recours à de nouveaux paradigmes pour désigner l'objet ancien du « développement social », avec la mise en avant du « développement humain », du « travail décent » et du « développement durable », mais leur capacité à modifier l'agenda politique des lieux de pouvoir ne parvient pas encore à convaincre. Ils courent en permanence le risque de fonctionner à cet égard comme des faux semblants.

Au-delà d'un vague conformisme sur les « valeurs partagées », une convergence idéologique significative est-elle indispensable pour enclencher des synergies véritables ? Ou bien celles-ci peuvent-elles se produire dans un prétendu vacuum idéologique, sans vision unificatrice ? Parallèlement, et complémentairement, les organisations du système continuent-elles de porter leurs visions originelles respectives, elles-mêmes sources de règles et de conseils originaux ? Ou bien leur horizon idéologique se confond-il avec le credo des pouvoirs dominants ?

On a posé qu'une intégration satisfaisante des politiques était vraisemblable dès lors que

> "the relationships among actors are cooperative, collaborative, non-conflicting, and non- adversarial in general, and if actors have shared values, common visions, common goals and abide by the same rules even when these are not within their organizational mandate". [2197]

Il ne faut donc pas s'étonner si les réflexes d'intégration sont malaisés à mettre en place dans un contexte où les relations entre entités du système multilatéral offrent le bilan caricaturalement binaire qu'on vient de dire, soit d'un côté le groupe des fonds et agences qui partagent une certaine vision commune de la question sociale, de l'autre celui des institutions de la finance et du commerce qui promeuvent une conception essentiellement alternative, voire franchement contradictoire. Les derniers vingt ans ont certes vu de multiples tentatives de persuasion plus ou moins réciproques, ainsi que le succès de certaines passerelles jetées par intérêt bien compris, mais la situation prévaut toujours d'une tension, voire selon les domaines, d'un conflit entre des approches politiques concurrentes et mal conciliables. Bien sûr, il s'agit d'abord là d'un effet de miroir des dissensus à l'œuvre dans les contextes domestiques.

Dans les cas que nous avons recensé, les relations comme les acteurs se singularisent par leur mélange de coopération prosaïque et de dissentiment sur le fond des choses – le tout enrobé d'un discours de façade obligé et trompeur, même si ses dupes sont moins innocentes que consentantes. En effet, à l'aune des critères qu'on peut employer pour jauger la qualité de l'intégration des politiques[2198], aucun des trois domaines explorés ne semble augurer d'un avenir de convergence prometteur. Ces critères sont variés, qui ont trait notamment au degré d'engagement politique sur l'intégration, au sens du respect des obligations internationales, à l'existence d'une stratégie d'ensemble couvrant les agendas économique, social et

[2197] Briassoulis (2004) p. 15, se référant à Shannon (2002).
[2198] Liste établie à partir de : Briassoulis (2004) pp. 22-23.

environnemental, à la présence d'une culture administrative horizontale et ouverte, au fait de partager des systèmes de valeurs semblables, à la congruence des objectifs, concepts et terminologies, à l'existence de structures, de procédures et d'instruments d'intégration - sachant d'ailleurs que l'institutionnalisation de l'intégration à un niveau politique élevé ne garantit pas son fonctionnement au stade de la mise en œuvre. Sans doute, au minimum et dans tous les cas,

"although a perfectly integrated policy system may be a utopian ideal, the more policies 'talk to one another' and the right hand know what the left does, the more satisfactory will be the response of policymaking to the demands of contemporary problems."[2199]

Mais l'insistance contemporaine sur la cohérence exprime un autre degré d'exigence. Détracteurs et chantres de la mondialisation restent en présence depuis le début du millénaire. Ses défenseurs l'ont d'emblée voulue « heureuse »[2200], tandis que les critiques alertaient sur des périls toujours plus patents à mesure qu'elle échappait aux tentatives d'en freiner la trajectoire destructrice.[2201] Des processions d'économistes-phares, anciens et modernes, Hayek, Polanyi, Stiglitz, Rodrik, même Allais ou Rueff quelquefois, étaient convoquées à l'appui d'une thèse ou de l'autre, sans parler des organes de presse, au premier rang desquels les feuilles « fondamentalistes » traditionnelles anglo-saxonnes, *Economist*, *Wall Street Journal* et autres *Financial Times*.

Dix ans plus tard, l'inscription de la « globalisation 4.0 » au programme des rencontres de Davos – un exercice lui-même quasi-synonyme de la puissance du phénomène incarné par « Davos Man » - rend bien compte de l'évolution du contexte : l'heure n'est plus à louanger les vertus de la globalisation joyeuse, bien plutôt à chercher les moyens d'échapper à son exécration politique. Pour ce faire, introduire un distinguo entre réalité de la globalisation et idéologie du globalisme offre une voie élégante pour récuser la vision populiste qui les confondrait et apporter une réponse au défi, aussi anciennement identifié qu'enfin reconnu, de « restore sovereignty in a world that requires cooperation ». De fait, la formule est celle même qui motive l'approche onusienne depuis ses origines, et la boucle est bouclée quand l'architecte de Davos vient à déclarer benoîtement que, plutôt que de fermer les économies « through protectionism and nationalist politics, we must forge a new social compact between citizens and their leaders, so that everyone feels secure enough at home to remain open to the world at large. » Sans omettre l'avertissement final de rigueur: «Failing that, the ongoing disintegration of our social fabric could ultimately lead to the collapse of democracy."[2202]

Au regard d'une telle présentation, l'avenir de la globalisation pourrait donc s'autonomiser de celui du globalisme et emprunter des voies étrangères aux principes néolibéraux. Autrement dit, les orientations plaidées par les instances sociales du système se verraient relégitimer, dans une prise de conscience politique de ce que l'économisme et les

---

[2199] *Ibid.*

[2200] Wolf, M. (2004) *Why Globalisation Works,* Yale U.P.*;* Bhagwati, J. (2004) *In Defense of Globalization*, O.U.P.; Mallaby, S. (2006) "The Facts Behind the 'Confessions'", *Washington Post,* Feb. 27.

[2201] Rodrik, D. (1997) *Has Globalization Gone Too Far?, Columbia U.P.;* Stiglitz, J. (2002) *Globalization and its Discontents*, Norton; Perkins, J. (2003) *Confessions of an Economic Hit Man*, Berrett-Koehler; Artus, P. et Virard, M.-P. (2008) *Globalisation, le pire est à venir*, Paris: La Découverte.

[2202] Schwab, K. (2018) "Globalization 4.0 – what does it mean?": "Globalization is a phenomenon driven by technology and the movement of ideas, people, and goods. Globalism is an ideology that prioritizes the neoliberal global order over national interests. Nobody can deny that we are living in a globalized world. But whether all of our policies should be "globalist" is highly debatable" (https://www.weforum.org/agenda/2018/11/globalization-4-what-does-it-mean-how-it-will-benefit-everyone).

errements du « nouveau capitalisme » ont l'art de déboucher sur la catastrophe politique. Le consensus des économistes au terme des années 90 selon lequel les changements technologiques, et non le commerce avec le Sud, affectaient défavorablement les travailleurs des pays développés a été récemment jugé bien partiel et prématuré – fruit de l'interruption elle-même trop rapide du débat sur la question, débat qui revient aujourd'hui où une série d'événements politiques, du Brexit à l'émergence du « populisme » en Occident et ailleurs, sont attribués par beaucoup aux effets négatifs de la globalisation.[2203]

Indéniables, ses coûts sociaux s'expriment dans la détérioration continue de la condition des travailleurs peu qualifiés dans les pays riches, l'envolée des inégalités, la diminution de la part du travail dans le PNB, la baisse de l'emploi manufacturier, la montée inexorable du précariat, l'affaiblissement des institutions du travail, etc, tous phénomènes d'ailleurs dûment explorés, documentés et dénoncés par nombre de composantes du système onusien, comme, bien sûr de la société civile. Pourtant, à la question, récurrente aujourd'hui, de savoir quel rôle a joué la globalisation dans cette détérioration, plusieurs organisations répondent qu'il est resté mineur, les travailleurs peu qualifiés étant victimes du progrès technologique et de la hausse de la productivité. C'est notamment le sens d'une étude conjointe récente du FMI, de la Banque et de l'OMC.[2204] Malgré quoi, il semblerait que les preuves de ce dire n'apparaissent guère plus décisives que dans les années 90…[2205] En fait, la sous-estimation de l'impact de la globalisation sur ces travailleurs devait provoquer le retour de bâton politique tôt prédit par les agences sociales et nombre d'observateurs.

Devant pareille situation, corriger les effets d'un bipolarisme obstacle à l'exécution de politiques intégrées s'impose, supposant une coagulation du pôle social suffisante à redresser le déséquilibre entre les pôles en instaurant une mesure de contre-pouvoir. Il s'agirait d'officialiser la « connectivité » entre institutions de même inspiration pour mettre fin à une division nuisible à la présentation de positions politiques communes – division qui profite à la Banque, satisfaite d'entretenir ses relations avec le pôle social sur le mode bilatéral. On sait que

> "diffusion is more likely to take place between IOs with a high level of connectivity than between IOs with few links, interactions, and commonalities. When IOs are highly interconnected, this provides greater opportunities for information, ideas, models, and norms to travel across IOs, giving rise to patterns of convergence in policies and institutions."[2206]

Dans un premier stade, il n'est pas nécessaire d'envisager la fusion des organes directeurs des agences, perspective illusoire à ce jour, mais simplement de mandater les secrétariats à l'effet d'adopter des positions communes se démarquant si nécessaire de celles défendues per leurs pairs des IFI et de l'OMC. Bien sûr, précisément parce que la portée politique de telles prises de position pourrait bien s'avérer significative, ce mode opératoire serait vraisemblablement difficile à faire admettre par les pays aux commandes des IFI, mais, présenté sous les espèces de la neutralité technique, il aurait l'avantage de fixer les limites de l'influence souhaitable des IFI et de l'OMC par rapport aux objectifs du développement et de

---

[2203] Wood, A., **"**The 1990s trade and wages debate in retrospect", 25 April 2018 (https://voxeu.org/article/revisiting-1990s-debate-globalisation).

[2204] IMF-WB-WTO (2016) *Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment.*

[2205] Wood, A., *op. cit.*

[2206] Sommerer, T. and Tallberg., J. (2019) "Diffusion Across International Organizations: Connectivity and Convergence", *International Organization,* Vol. 73 (2). Pour un exemple de diffusion: Simmons, B. and Elkins, Z. (2004) "The Globalization of Liberalization: Diffusion in the International Political Economy", *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1.

la justice sociaux. En fait, il s'agirait là seulement de traduire en termes plus concrets les assertions rhétoriques des sommets et programmes de l'Assemblée générale. Avec raison, l'un des architectes du Sommet social a jugé que, « although the term itself was not yet used at the WSSD, the principal outcome and the set of policy recommendations of the WSSD reflected very much what now is called policy coherence, to be undertaken at the national as well as at the international level."[2207]

Un tel renforcement des alliances au sein du pôle social serait d'ailleurs rendu plus aisé si l'OIT entreprenait avec conviction une refonte de sa gouvernance pour faire enfin sa mue du tripartisme au « tripartisme plus » qu'elle pratique déjà dans ses activités opérationnelles et que d'aucuns, de plus en plus nombreux, jugent inéluctable pour améliorer l'impact de l'organisation. Alors serait mis fin, pour le bien-même de tous les intéressés, au paradoxe de l'hostilité de la seule entité du système à incorporer la représentation d'un secteur de la société civile à s'ouvrir à d'autres acteurs non-étatiques. C'est que l'originalité de la structure de gouvernance de l'OIT constitue en même temps son talon d'Achille, et ceci de façon encore accrue depuis que la formule tripartite a été étendue, au début des années quatre-vingt-dix, de ses organes de direction à la composition-même de son secrétariat – exprimé dans l'aboutissement logique du choix d'un syndicaliste à la tête du Bureau.

On a vu que, communément qualifiées de « moteurs » de la globalisation, les IFI et l'OMC sont aussi les institutions multilatérales les moins soucieuses d'intégrer les droits humains dans les processus de formation de leurs décisions. Leur sort est certes attaché à celui-même du multilatéralisme, mais elles sont à ce jour loin d'être moribondes, de sorte qu'il paraît hasardeux de déclarer que le « mythe d'une économie mondiale qui serait organisée autour de règles décidées en commun a vécu ».[2208] La question est plutôt de savoir sur quel type de règles elle doit s'appuyer pour répandre moins inégalement ses bienfaits. Le pluralisme des ordres juridiques s'accompagnant de leur « étanchéité fondamentale » ne contribue d'ailleurs pas à arranger les choses, sachant que les éventuels phénomènes de réception « n'ont lieu que parce que le pouvoir propre qui reçoit le veut bien, dans la mesure où il le veut bien, et aussi longtemps qu'il ne change pas d'attitude ».[2209]

L'exemple historique de l'Organisation internationale du Commerce fait penser qu'il est de l'ordre du possible, sinon encore de celui du faisable, de créer les conditions du développement d'une complémentarité politique entre les agendas *hard* et *soft* de la coopération multilatérale: c'est ce qu'enseigne le contenu de la Charte de La Havane. A contrario, les circonstances de la naissance des institutions de Bretton Woods rappellent que c'est très délibérément qu'elles ont été soustraites à une subordination au régime politique des Nations Unies. La remise en cause de leur indépendance n'étant guère prévisible, la question est posée de savoir si le discours actuel de consensus sur la cohérence ne dissimule pas une évolution silencieuse vers un alignement de fait sur les options politiques des IFI dans leur acception amodiée, soit une version « Washingtonienne » de la cohérence à l'échelle de l'entier système. En ce cas, la prévalence d'une idéologie donnée, au-delà des problèmes de charpente institutionnelle, viendrait compromettre le jeu efficace des leviers de cohérence.

[2207] Van der Hoeven.

[2208] Cayla, D. « Pourquoi une crise économique américaine en 2019 pourrait signifier la fin du néolibéralisme », 31 déc. 2018 (http://www.lefigaro.fr/vox/economie/2018/12/31/31007-20181231ARTFIG00146-pourquoi-une-crise-economique-americaine-en-2019-pourrait-signifier-la-fin-du-neoliberalisme.php).

[2209] François, L. (1974) *Introduction au droit social*, Liège, p. 98-99.

***

BIBLIOGRAPHIE

I. ***OUVRAGES***
II. ***ARTICLES ET CONTRIBUTIONS***

I - OUVRAGES

A

ABELES, M. (dir.) (2011) *Des anthropologues à l'OMC*, *Scènes de la gouvernance mondiale,* Paris : CNRS Editions

ABRAHAMSEN, R. (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, London : Zed Books

AGLAN, A., FEIERTAG, O. et KEVONIAN, D. (2011) *Humaniser le travail, Régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du travail (1929-1969),* Bruxelles : Peter Lang

AGO, S., "Clash" of Operational and Normative Activities of International Institutions", in (2001) *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité, Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Leiden : Nijhoff

AGUSTI-PANAREDA, J., "La Banque mondiale", in THOUVENIN, J.-M. et TREBILCOCK, A. (2013) *Droit international social*, Bruxelles : Bruylant

AKYUZ, Y. (2009) *The Role of the United Nations in Global Economic Governance*, Geneva: South Centre

ALGER, C. (ed.) (1998) *The Future of the United Nations System: Potential for the Twenty-first Century*, Tokyo : UNU

ALSTON, P. (ed.) (1992) *The United Nations and Human Rights*, Oxford: Clarendon

ALSTON, P., "Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of the Art", in ALSTON, P. (2005) (Ed.) *Labour Rights as Human Rights*, Oxford U.P.

ARCHER, C. (2nd ed. 1992) *International Organizations*, London: Routledge

ARNOLD, T. (1995) *Reforming the UN*, London: Chatham House

ASHER, R.A., "International Agencies and Economic Development: An Overview", in GOODRICH, L. and KAY, D.A. (1973) *International Organization: Politics and Process*, University of Wisconsin Press

ATLESON, J.B., COMPA, L. (2008) *International labor law: cases and materials on workers' rights in the global economy*, Eagan : Thomson/West

AUBY, J.-B. (2ème éd. 2010) *La globalisation, le droit et l'état*, Paris : L.G.D.G.

AUDIER, S. (2012) *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle,* Paris : Grasset

AUVERGNON, P. (ed.) (2008) *Les régulations sociales en devenir. Espaces, acteurs, modalités*, Lyon : Chronique sociale

B

BABB, S.L. and KENTIKELENIS, A.E., "International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism", in: CAHILL, D., COOPER, M., KONINGS, M. (eds) (2018) *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, SAGE, Thousand Oaks

BADIE, B. (1999) *Un monde sans souveraineté*, Paris : Fayard

BADIE, B. (2004) *L'impuissance de la puissance : essai sur les nouvelles relations internationales*, Paris : Fayard

BADIE, B. et DEVIN, G. (2007) *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris : La Découverte

BADIE, B. (2011) *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris : La Découverte

BAEHR, P.R. and GORDENKER, L. (3rd ed. 1999) *The United Nations at the End of the 1990s*, London: Macmillan

BARDONNET, D. (dir.) (1986) *L'adaptation des structures et des méthodes des Nations Unies*, Académie de droit international, Leiden : Nijhoff

BARTOLI, H. (1996) *L'économie, service de la vie*, Grenoble : PUG

BASTID, S., « Sur quelques problèmes juridiques de coordination dans la famille des Nations Unies », in (1981) *Le droit international : unité et diversité, Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris : Pédone

BAYART, J.-F (2004) *Le Gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris : Fayard

BAYART, J.-F. (2012) *Sortir du national-libéralisme. Croquis politiques des années 2004-2012,* Paris : Karthala

BEIGBEDER, Y. (1995) *L'Organisation mondiale de la Santé*, Paris : PUF

BEKKER, P.H.F. (1994) *The Legal Position of Intergovernmental Organisations*, Leiden: Nijhoff

BENEDEK, De FEYTER, MARRELLA (2007) *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge U.P.

BENJAMIN, P. and THERON, J. (2009) *" Costing, Comparing and Competing: The World Bank's Doing Business Survey and the bench-Marking of Labour Regulation",* in CORDER, H. (ed) (2009) Acta Juridica, Cape Town : Juta

BENSAID, D. (2003) *Le nouvel internationalisme*, Paris : Textuel

BERCUSSON, B. and ESTLUND, C. (eds) (2008) *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions*, Oxford: Hart Publishing

BERG, J. and KUCERA, D. (eds.) (2008) *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, London: Palgrave Macmillan/ILO

BERTRAND, M. : bibliographie sur http://maurice-bertrand.fr/?tag=onu

BERTRAND, M. (1984) *Les rapports au Conseil économique et social*, Corps Commun d'Inspection (JIU/REP/84/7)

BERTRAND, M. (1985) *Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies*, rapport du Corps Commun d'Inspection.

BERTRAND, M. (1986) *Refaire l'ONU, un programme pour la paix*, Genève : Zoé

BERTRAND, M., « Can the UN be Reformed? », in ROBERTS, A. and KINGSBURY, B. (ed.) (1987) *United Nations, Divided World*, Oxford: Clarendon

BERTRAND, M. (1989) *The Third Generation World Organization*, Leiden: Nijhoff

BERTRAND, M. et DONINI, A. (2015) *L'ONU*, Paris : La Découverte

BERTRAND, M., « Article 58 », in COT, J.P., PELLET, A. et FORTEAU, M. (dir.) (2005) *La Charte des Nations Unies Commentaire article par article,* Paris : Economica

BEZOU, C. (2008) *La clause sociale - La négociation internationale et l'OIT*, Paris : Editions Eska

BHAGWATI, J. (2010) *Plaidoyer pour la mondialisation,* Paris : Odile Jacob

BHATTACHARYA, A. et al. (2018) *The New Global Agenda and the Future of the Multilateral Development Bank System*, Brookings/CFGD/ODI

BLACK, M. (2008) *The No-Nonsense Guide to the United Nations*, London: New Internationalist

BLANCHARD, F. (2004) *L'Organisation internationale du travail, De la guerre froide à un nouvel ordre mondial*, Paris : Seuil

BOISARD, M.A. and CHOSSUDOVSKY (eds.) (1998) *Multilateral diplomacy, The United Nations System at Geneva, A working guide*, The Hague: Kluwer

BONVIN, J.M. (1998) *L'Organisation internationale du travail*, *Etude sur une agence productrice de normes*, Paris : P.U.F.

BOURDIEU, P. (1998) *Contre-feux*, Paris : Raisons d'agir

BRANDT, W. (1986) *Arms and Hunger*, New York : Pantheon

BOUTROS-GHALI, B. (1999) *Mes années à la maison de verre,* Paris : Fayard

BOUTROS-GHALI, B. (2002) *Démocratiser la mondialisation*, Paris : Editions du Rocher

BOYD, A. (1964) *United Nations, Piety, Myth, and Truth*, London: Penguin

BRUNSSON, N. (1989) *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, Chichester: J Wiley & Sons.

BUTLER, H. (1941) *The Lost Peace*, London: Faber

C

CAMDESSUS, M. (1994) *World Development and Economic Institutions*, Vatican City

CAMDESSUS, M. "Joining Forces with Boutros Boutros-Ghali for Peace, Development and Democracy - The IMF Experience", in: (1998) *Boutros Boutros-Ghali, Amicorum Discipulorumque Liber*, Bruxelles : Bruylant

CAMDESSUS, M. (2014) *La scène de ce drame est le monde - Treize ans à la tête du FMI*, Paris : Les Arènes

CARR, E.H. (1951) *The new society*, London : Macmillan

CARREAU, D. "La surveillance des politiques budgétaires" in SOREL, J.-M. et CHEMAIN, R. (eds.) (2013) *Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats?,* Paris : Pédone

CASTEL, R. (1995) *Métamorphoses de la question sociale,* Paris : Fayard

CAUFIELD, C. (1997) *Masters of Illusion, The World Bank and the Poverty of Nations*, New York : Henry Holt

CHAUMONT, A.-C. (2008) *L'objectif de développement durable de l'Organisation Mondiale du Commerce,* Paris : L'Harmattan

CHATRIOT, A. (2002) *La démocratie sociale à la française*, Paris: La Découverte

CHAYES, A. and CHAYES, A.H. (1995) *The New Sovereignty*, Harvard U.P.

CHEMAIN, R. et PELLET, A. (2006) *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, Paris : Pédone

CHEMILLIER-GENDREAU, M. "Le droit international et la régulation", in MIAILLE, M. (ed.) (1995) *La régulation entre droit et politique*, Paris : L'Harmattan

CHEMILLIER-GENDREAU, M. (1995*) Humanité et souverainetés, essai sur la fonction du droit international*, Paris : La Découverte

CHEMILLIER -GENDREAU, M. (2002) *Droit international et démocratie mondiale*, Paris: Textuel

CHEROT, J.-Y. et VAN REENEN, T. (dir.) (2005) *Les droits sociaux à l'âge de la mondialisation*, Aix-Marseille : PUAM

CHESNEAUX, J. (1989) *Modernité-Monde*, Paris : La Découverte

CHILDERS, E. (1994) *Challenges to the UN, Building a Safer World*, London: Catholic Institute for International Relations and St Martin's Press

CLAPHAM, A. (2006) *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford U.P.

CLAUDE, I.L. (4th ed. 1983) *Swords into Ploughshares, The Problems and Progress of International Organization*, New York : Random House

COATE, R.A. (ed.) (1994) *U.S. Policy and the Future of the United Nations*, New York : Twentieth Century Fund Press

COMELIAU, C. (2000) *Les impasses de la modernité*, Paris: Seuil

COMPA, L. (2019) *The double-standard at work: European corporate investment and workers' rights in the American South*, AFL-CIO/ETUC

CONAGHAN, J. et al. (eds.) (2002) *Labour Law in an Era of Globalization: Transformative Practices and Possibilities,* Oxford U.P.

CORM, G. (2010) *Le Nouveau Gouvernement du Monde*, Paris : La Découverte

COT, J.-P. et PELLET, A. (dir.) (1985) *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Paris : Economica

COX, R.W., "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory", in WALKER, R.B.J. (1984) *Culture, Ideology and World Order*, Boulder : Westview

COX, R.W. (1987) *Production, power and world order: social forces in the making of history*, Columbia U.P.

COX, R.W. (1969) "Introduction: Perspectives and Problems", in COX, R.W. (ed.) (1969) *International Organisation: World Politics, Studies in Economic and Social Agencies*, London : Macmillan

CREMONA, M. *et al.* (eds) (2013) *Reflections on the constitutionnalisation of international economic law*, *Liber Amicorum for E.U. Petersmann*, Leiden : Nijhoff

CROZIER, M. (1963) *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Seuil

D

DAHRENDORF, R. (1985) *Law and Order*, London : Stevens

DAMASIO BORGES, D. (2013) *L'Etat social face au commerce international*, Paris : L'Harmattan

DAUDET, Y. (dir.) (1996) *Les Nations Unies et le développement social international*, Paris : Pédone

DAVID, M. (1967) *Les travailleurs et le sens de leur histoire*, Paris : Cujas

DAVIDOV, G. and LANGILLE, B. (2012) *The Idea of Labour Law*, Oxford U.P.

DE SEYNES, P., "Quarante années... L'ONU dans son rôle d'organisme économique et social", in Académie de droit international de La Haye (1986) *The adaptation of structures and methods at the United Nations*, Leiden : Nijhoff

DE SEYNES, P., "Plaisirs et périls de la réforme - L'utopie de l'organigramme", in: Académie de droit international de La Haye (1986) *The adaptation of structures and methods at the United Nations*, Leiden : Nijhoff

DEACON, B. et al. (1997) *Global Social Policy, International Organisations and the Future of Welfare,* London : Sage

DEACON, B. et al. (2003) *Global Social Governance - Themes and Prospects,* Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland

DEACON, B. et al. (2007) *Global Social Policy and Governance*, London : Sage

DEACON, B. et al. (2010) *World Regional Social Policy and Global Governance: New Research and Policy Agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*, London : Routledge

DEACON, B. "Shifting Global Social Policy Discourse and Governance in Times of Crisis" in UTTING, P., RAZAVI, S. and VARGHESE BUCHHOLZ, R. (2012) *The Global Crisis and Transformative Social Change*, Basingstoke : Palgrave

DEACON, B. and MAHON, R. "Create Global Social Policy", in: DUTKIEWICZ, P. and SAKWA, R. (eds) (2013) *22 Ideas to Fix the World: Conversations with the World's Foremost Thinkers*, New York : NYU Press.

DEACON, B. (2013) *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor*, Bristol : Policy Press.

DEAKIN, S., "Social Rights in a Globalized Economy", in ALSTON, P. (2005) (Ed.) *Labour Rights as Human Rights*, Oxford U.P.

DEDIEU, F. et al. (2012) *Inévitable protectionnisme*, Paris : Gallimard

DEJAMMET, A. (2003) *Supplément au Voyage en Onusie*, Paris : Fayard

DEJAMMET, A. (2012) *L'Archipel de la gouvernance mondiale : ONU, G7, G8, G20...*, Paris: Dalloz-Sirey.

DEJAMMET, A. (2015) *L'incendie planétaire - Que fait l'ONU?,* Paris: Cerf

DELBEZ, L. (1950) "Les pouvoirs du Conseil économique et social", in *La technique et les principes du droit public, Mélanges en l'honneur de Georges Scelle*

DELDIQUE, P.E. (2003) *Faut-il supprimer l'ONU?,* Paris: Hachette

DELMAS-MARTY, M. (1994) *Pour un droit commun*, Paris : Seuil

DELMAS-MARTY, M. (2007) *La refondation des pouvoirs*, Paris : Seuil

DELPECH, Q., "L'OIT et la diplomatie américaine du travail, Genèse et diffusion international du modèle cambodgien", in LESPINET-MORET et VIET, V. (2011) *L'Organisation internationale du Travail*, Presses Universitaires de Rennes

DENKERS, J. (2008) *The World Trade Organisation and Import Bans in Response to violations of Fundamental Labour Rights*, Antwerp : Intersentia

DENORD, F. et SCHWARTZ, A. (2009) *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris : Raisons d'agir

DEVIN, G. (2005) "Le Multilatéralisme à la croisée des chemins" in BADIE, B. et al., *Qui a peur du XXIème siècle ? Le nouveau système international,* Paris, La Découverte

DEVIN, G. (dir.) (2009) *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris : Presses de SciencesPo

DEVIN, G., "Le Multilatéralisme est-il fonctionnel ?", in BADIE, B. et DEVIN, G., (dir.) (2007) *Le Multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale,* Paris : La Découverte

DEVIN, G. (2ème édition, 2007) *Sociologie des relations internationales*, Paris : La Découverte
DEVIN, G. et SMOUTS, M.-C. (2011) *Les organisations internationales*, Paris : Armand Colin

DOLIVET, L. (1946) *The United Nations, A handbook on the new world organization*, New York : Farrar, Straus

DRAGHICI, C. "Development of self-contained regimes as an obstacle to global governance", chap. 14 in HAPPLOD, M. (2012) *International Law in a Multipolar World*, London : Routledge

DUBIN, L. et RUNAVOT, M.-C. (dir.) (2014) *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états: transformation, déformation ou réformation?*, Paris : Pédone

DUBY, G. (1971) *Des sociétés médiévales*, Paris : Gallimard

DUFOUR, D.R. (2007) *Le Divin Marché. La révolution culturelle libérale*, Paris : Denoël

E

EICHELBERGER, C.M. (1965) *UN, The First Twenty Years*, Harper & Row

ELMANDJRA, M. (1973) *The United Nations System, An Analysis*, London: Faber

ELLWOOD, W. (2001) *The No-Nonsense Guide to Globalization*, Oxford: New Internationalist

ERVIK, R., KILDAL, N. and NILSSEN, E. (eds) (2009) *The Role of International Organizations in Social Policy. Ideas, Actors and Impact*. Cheltenham: Edward Elgar

F

FALK, R. (1995) "Appraising the U.N. at 50: The Looming Challenge", *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2

FALK, R. (2002) "The United Nations System: Prospects for Renewal", in Nayyar, D. (ed.) *Governing Globalization, Issues and Institutions*, Oxford U.P.

FASULO, L. (2004) *An Insider's Guide to the UN*, Yale U.P.

FATOUROS, A.A., "The World Bank's impact on international law, a case study in the international law of cooperation" in Wilner**,** G.M. (Ed.) (1979) *Essays in tribute to Wolfgang Friedmann*, Springer

FENWICK, C. and NOVITZ, T. (2010) *Human Rights at Work Perspectives on Law and Regulation*, Oxford: Hart

FEYNIE, M. (2010) *Les maux du management*, Lormont : Le bord de l'eau

FINKELSTEIN, L.S., « The Politics of Value Allocation in the UN System », in FINKELSTEIN, L.S. (1988) *Politics in the United Nations System*, Durham: Duke UP

FINNEMORE, M. (1996) *National Interests in International Society*, Cornell UP

FLAHAULT, F. (2011) *Où est passé le bien public?*, Paris: Mille et une nuits

FLORKOWSKI, G. (2006) *Managing Global Systems - International employment regulation and competitive advantage*, London : Routledge

FLORY, M., « Pour un droit social international », in (1991) *Humanité et droit international*, Mélanges René-Jean Dupuy, Paris : Pédone

FOMERAND, J. et DIJKZEUL, D., "Coordinating Economic and Social Affairs", in WEISS, T.G. and DAWS, S. (2008) *The Oxford Handbook on the United Nations,* Oxford U.P.

FORTEAU (2011) « Faut-il un Conseil de sécurité économique sur le modèle onusien ? », in CHEMAIN, R. (éd.) *La refondation du système monétaire et financier international*, Cahiers CEDIN N° 25, Paris : Pedone

FOUGIER, E. (2017) *Parlons mondialisation en trente questions*, Paris : La Documentation française

FOURNIER, J., DELARUE, J.M. et QUESTIAUX, N. (1989) *Traité du social,* Paris : Dalloz

FRANDA, M. (2006) *The United Nations in the Twenty-First Century - Management and Reform Processes in a Troubled Organization*, Lanham: Rowman and Littlefield

FRASER, N. (2011) *Qu'est-ce que la justice sociale ?* Paris : La Découverte

FREY, D.F. "Social Justice, Neoliberalism and Labor Standards at the International Labour Organization", in MACNAUGHTON, G. and FREY, D.F. (eds) (2018) *Economic and Social Rights in a Neoliberal World,* Cambridge U.P.

FRIEDMANN, W.," Human Welfare and International Law, A Reordering of Priorities", in FRIEDMANN, W. et al., (1972) *Transnational Law in a Changing Society: Essays in honor of Philip C. Jessup*, Columbia U.P.

FUJITA, S. (2013) *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, Edward Elgar

G

GALLIN, D. (2000) *Trade Unions and NGOs: A Necessary Partnership for Social Development*, UNRISD

GARDNER, R.N. (1964) *In Pursuit of World Order, U.S. Foreign Policy and International Organizations*, Westport : Praeger

GARDNER, R. & MILLIKAN, M.F. (1968) *The Global Partnership, International Agencies and Economic Development*, Westport : Praeger

GAZIER, B. et AUER, P. (2006) *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Paris: Flammarion

GENEREUX, J. (2006) *La dissociété*, Paris: Seuil

GERBET, P. (1996) *Le rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, Paris: Imprimerie nationale

GERBET, P., " Les organisations internationales", in FRANK, R. (2012) *Pour l'histoire des relations internationales,* Paris : PUF

GHAI, D., ed. (2006) *Decent Work: Objectives and Strategies*, Geneva: ILO

GHEBALI, V.Y. (1987) *L'Organisation Internationale du Travail,* Genève : Georg

GHEBALI, V.Y. (1989) *The International Labour Organisation, A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, Leiden: Nijhoff

GHERARI, H. (dir.) (2014) *Les dérèglements économiques internationaux : crise du droit ou droit des crises?*, Paris: Pédone

DE GIVRY, J. (1989) *Droits de l'homme, travail et syndicats*, Paris : Editions Universitaires

GIRARD, R. (2017) *Quelle diplomatie pour la France ?*, Paris : Cerf

GOODRICH, L., "The Changing United Nations*"*, in FRIEDMANN, W. et al., (1972) *Transnational Law in a Changing Society, Essays in honor of Philip C. Jessup,* Columbia U.P.

GOODRICH, L.M. & KAY, D.A. (ed.) (1973) *International Organization: Politics and Process*, Wisconsin U.P.

GOPINATH, P. "Society, Development and the UN System: Retrospect and Prospect", in (1996) *L'ONU: Cinquant'anni di attivita e prospettive per il futuro,* Roma : Societa Italiana per l'Organizzazione Internationale

GORDON, W. (1994) *The United Nations at the Crossroads of Reform*, Sharpe

GORDON, C. (1994) *New deals, Business, labor, and politics in America, 1920-1935*, Cambridge U.P.

GRAZ, J.-C. (2010) *La Gouvernance de la mondialisation*, Paris : La Découverte

GREGG, R.W., "The Politics of International Cooperation and Development", in FINKELSTEIN, L.S. (1988) *Politics in the United Nations System*, Durham: Duke UP

GREENHOUSE, S. (2019) *Beaten Down, Worked Up: The Past, Present, and Future of American Labor*, New York : Knopf

GRUNBERG, I. and KHAN, S. (ed.) (2000) *Globalization: The United Nations Development Dialogue*, UNU

GUILBERT, T. (2011) *L'évidence du discours néo-libéral : Analyse dans la presse écrite*, éditions du Croquant

GUILBERT, T. (2007) *Le discours idéologique ou la force de l'évidence,* Paris : L'Harmattan

GUILLEMARD, A.M. (1986) *Le Déclin du social*, Paris : PUF

GUILLEMARD, A.M. (2010) *Les défis du vieillissement-Age, emploi, retraite : perspectives internationales*, Armand Colin

GUISLAIN, P. (1997) *The Privatization Challenge*, The World Bank

GUYATT, N. (2000) *Another American Century? The United States and the World after 2000,* London: Zed Books

H

HALE, T. and HELD, D. (ed.) ( ) *The Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations,* Polity

HALE, T., HELD, D. and YOUNG, K. (2013) *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*

HAMPSON, F.O. and PENNY, C.K., "Human Security", in WEISS, T.G. and DAWS, S. (2007)

HANCHER, L. and MORAN, M. (1989) *Capitalism, Culture and Economic Regulation,* Oxford: Clarendon Press

HANRIEDER, T. (2015) *International Organization in Time: Fragmentation and Reform*, Oxford U.P

HANSEN, P. and MATHIASON, J. "Coordination in the United Nations System", in RAJAN, M.S. and MANI, V.S. (eds) (1987) *The Non-Aligned and the United Nations*, New Delhi: South Asian Publishers

HARRISON, G. (2004) *The World Bank and Africa: the construction of governance states*, London: Routledge

HUGHES, S. and HAWORTH, N. (2011) *International Labour Organization (ILO): Coming in from the Cold*, London: Routledge

HAZAN, E. (2006) *LQR, La propagande du quotidien*, Paris : Raisons d'agir

HAZZARD, S. (1973) *Defeat of an Ideal, a Study of the Self-Destruction of the United Nations*, Little Brown

HENDY, J., « International Trade and Trade Union Rights », in McCOLGAN, A. (ed.) (1996) *The Future of Labour Law*, Thomson Learning

HEPPLE, B. (ed) (2003) *Social and Labour Rights in a Global Context: International and Comparative Perspectives,* Cambridge U.P.

HETHY, L. (2005) Kosovo mission – Reconstructing the labour and social welfare system (1999-2003), Brussels: ETUI

HIBOU, B. (2012) *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris : La Découverte

HILL, M. (1978) *The United Nations System: coordinating its economic and social work*, Cambridge U.P.

HILL, C. (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave

HIRST, P., THOMPSON, G. and BROMLEY, S. (2009) *Globalization in Question* (3rd ed.) Cambridge: Polity Press

HUMPHREY, J.P. (1984) *Human Rights and the United Nations: a great adventure*, New York: Transnational Publishers

HUTTON, W. (2010) *Them and Us,* London: Little, Brown

I

IHEI (1983) *The League of Nations in Retrospect/La Société des Nations: rétrospective*, de Gruyter

IZAMBERT, J.-L. (2003) *ONU, Violations humaines*, Carnot

J

JACOBSON, H.K. (2nd ed., 1984) *Networks of Interdependence*, New York: Knopf

JENKS, C.W. (1960) *Human Rights and International Labour Standards*, London: Stevens

JENKS, C.W. (1969) *The World Beyond the Charter in Historical Perspective*, London : Allen and Unwin

JENKS, C.W. (1970) *Social Justice in the Law of Nations*, *The ILO Impact After Fifty Years,* Oxford U.P

JENKS, C.W. (1976) *Social Policy in a Changing World: The ILO Response*, Geneva: ILO

JENKINS, H. *et al.* (2007) *The quest for a fair globalization three years on*, Geneva : IILS

JERVE, A.M., "Social Consequences of Development in a Human Rights Perspective: Lessons from the World Bank", in STOKKE, H. and TOSLENSEN, A. (eds) *Human Rights in Development Yearbook 1998: Global Perspectives and Local Issues*, The Hague: Kluwer

JOERGES and PETERSMANN, "Constitutionnalisation..." in LEWIS, D. (2006) *Global Governance and the Quest for Justice*, Vol. I, IOs, Hart

JOLLY, R., EMMERIJ, L. and WEISS, T.G. (2005) *The Power of UN Ideas, Lessons from the First 60 Years*, UN Intellectual History Project

JOLLY, R., "Human Development", in WEISS, T.G. and DAWS, S. (eds) (2007) *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford U.P.

JOHNSON, C. (2000) *Blowback, The Costs and Consequences of American Empire*, Holt

JOSEPH, S., KINLEY, D., and WAINCYMER J. (Eds.) (2009) *The World Trade Organization and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Edward Elgar

JOUANNET, E. (2004) *Le droit international libéral-providence*, Bruxelles : Bruylant
JUPPE, A. et SCHWEITZER, L. (2008) *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, 2008-2020,* Paris : La documentation française

JUVIN, H. (2010) *Le renversement du monde, Politique de la crise*, Paris: Gallimard

K

KAHN, P., "Droit international économique, droit du développement, *lex mercatoria*: concept unique ou pluralisme des ordres juridiques?", in FOUCHARD, P., KHAN, P. et LYON-CAEN, A. (eds) (1982) *Le droit des relations économiques internationales, Etudes offertes à Berthold Goldman*, Paris : Litec

KAPSTEIN, E.B. (1999) *Sharing the Wealth, Workers and the World Economy*, Norton

KAUFMAN, J. (1971) “The capacity of the UN Development program: The Jackson Report”, in KAUFMAN, J. (1998) *The Diplomacy of International Relations,* The Hague : Kluwer

KAUFMAN, J. (1980) *United Nations Decision Making*, Alphen aan den Rijn : Sijthoff and Noordhoff

KAUFMAN, J. and SCHRIJVER (1990) *Changing Global Needs: Expanding Role for the United Nations System*, ACUNS Reports and Papers No. 5

KAUFMAN, B.E. (2004) *The global evolution of industrial relations, Events, ideas and the IIRA*, Geneva: ILO

KAZANCIGIL, A. (2011) *La Gouvernance. Pour ou contre le politique?,* Paris : Armand Colin

KENNEDY, P. (2006) *The Parliament of Man, The United Nations and the Quest for World Government*, Penguin

KEOHANE, R. & NYE, J.S. (1989) *Power and Interdependence,* Scott, Foresman

KEOHANE, R.O. (1989) *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press

KLEIN, N. (2007) *The Shock Doctrine, The Rise of Disaster Capitalism,* London : Penguin

KOROWICZ, M.S. (1961) *Organisations internationales et souveraineté des Etats Membres*, Paris: Pedone

KORTEN, D.C. (1995) *When Corporations Rule the World*, West Hartford, CT: Kumarian

KOTT, S. et DROUX, J. (2013) *Globalizing Social Rights*, ILO/Palgrave Macmillan

KRIEGER-KRYNICKI, A. (2005) *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris : Vuibert

KRISCH, N. (2010) *Beyond Constitutionalism, The Pluralist Structure of Post-National Law*, O.U.P.

KYLOH, R., “The Governance of Globalization: ILO’s contribution”, in KYLOH (Ed.) (1998) *Mastering the Challenge of Globalization*, Bureau for Workers’ Activities, ILO

KYLOH, R. (2008) *From conflict to cooperation - Labour market reforms that can work in Nepal*, ILO/Academic Foundation

L

LAGRANGE, E. et SOREL, J.-M. (2013) *Traité de droit des organisations internationales*, Paris : L.G.D.G.

LA HOVARY, C. (2009) *Les droits fondamentaux : Origines, statut et impact en droit international*, Genève I.H.E.D., Paris : P.U.F.

LABARDE, P. et MARIS, B. (1998) *Ah Dieu ! Que la guerre économique est jolie !* Albin Michel

LACOSTE-MARY, (2007) *Droit social international*, Ellipses

LAGRANGE, E., SOREL, J.-M. (dir.) (2013) *Droit des organisations internationales*, Paris: Lextenso

LAMY, P. (2002) *L'Europe en première ligne*, Paris: Seuil

LAMY, P. (2014) *Quand la France s'éveillera*, Odile Jacob

LANFRANCHI, M.-P., "Les droits sociaux fondamentaux dans le droit applicable au commerce international", in Chérot, J.-Y. et Van Reenen, T. (dir.) (2005) Les droits sociaux fondamentaux à l'âge de la mondialisation, P. U. Aix Marseille

LANGHORN, R. (2001) *The Coming of Globalization*, Palgrave

LANGILLE, B. (1997) *Eight Ways to Think About Labour Standards and Globalization*, PSIO Occasional Paper, No. 1, IUHEI, Geneva

LANGILLE, B. (2005) *What is international labour law for?,* Geneva: I.I.L.S.

LAUGIER, H., « Hommage à Albert Thomas », in Société des Amis d'Albert Thomas (1957) *Un grand citoyen du monde, Albert Thomas vivant, Etudes, Témoignages, Souvenirs,* Genève

LAULAN, Y.-M. (1996) *La faillite des "machins",* Paris: Les Belles Lettres

Lawyers Committee for Human Rights (1997) *The Neglected Right: Freedom of Association in International Human Rights Law*

LEARY, V.," International Institutions: Towards Coherent Multilateralism", in (2001) *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité, Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Nijhoff

LEARY, V. and WARNER, D. (ed.) (2006) *Social Issues, Globalization and International Institutions, Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Nijhoff

LEE, S. and McCANN, D. (2011) (Eds.) *Regulating for Decent Work,* ILO/Palgrave Macmillan

LEFEBVRE, A. et MEDA, D. (2006) *Faut-il brûler le modèle social français?*, Paris: Seuil

LEMOINE, J., "The United Nations System: a Geneva Perspective", in BOISARD, M.A. and CHOSSUDOVSKY (eds.) (1998) *Multilateral diplomacy, The United Nations System at Geneva, A working guide*, UNITAR/Kluwer

L'HERITEAU, M.F. (1986) *Le FMI et les pays du Tiers-Monde*, PUF

LILLE, F. et VERSCHAVE, F.X. (2003) *A la recherche des biens publics mondiaux*, Paris : La Découverte

LIPSON, M. (2006) *Dilemmas of Global Governance: Organized Hypocrisy and International Organization*

LOUIS, M. (2011) *L'Organisation Internationale du Travail et le "travail décent": un agenda social pour le multilatéralisme*, Paris: L'Harmattan.

LUARD, E. (1977) *International Agencies: The Emerging Framework of Interdependence*, RIIA, Macmilllan

LUCE, S. (2005) *The case for international labour standards: a "Northern" perspective*, Brighton: IDS

LUCK, E., "Principal Organs", in WEISS, T.G. and DAWS, S. (2007)

LYON-CAEN, A., “Droit du travail et libéralisation des échanges: regards sur leur liaison”, in LYON-CAEN, A. e PERULLI, A. (2005) *Liberalizzazione degli scambi, integrazioni di mercati e diritto del lavoro,* CEDAM

M

MAJONE, G. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale U.P.

MANGONE, G. J. (1954) *A Short History of International Organization*, New York : Mc Graw Hill

MARCOVICH, M. (2008) *Les Nations Désunies, comment l’ONU enterre les droits de l’homme*, Editions Jacob-Duvernet

MARTIN, H.P. et SCHUMANN, H. (1996) *Le piège de la mondialisation*, Actes Sud

MATHIASON, J. (2007) *Invisible Governance*: *International Secretariats in Global Politics*, Boulder: Kumarian Press

MATTEI, U., NADER, L. (2008) *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Wiley-Blackwell

MAUPAIN, F., "La France et l'action normative de l'OIT", in (1995) *L'internationalité dans les institutions et le droit*, Etudes offertes à Alain PLANTEY, Paris: Pedone

MAUPAIN, F. (2012 « International Labor Organization Recommendations and Similar Instruments », in SHELTON, D. (ed.) *Commitment and Compliance, The Role of Non-Binding Norms in the International Lagal System*, Oxford U.P.

MAUPAIN, F. (2012) *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière. Peut-on réguler sans contraindre?,* Genève : BIT/IIES

MAUPAIN, F. (2013) *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Hart

MAUPAIN, F., “L’OIT devant le défi de la mondialisation – De la réglementation à la régulation internationale du travail ?”, in de Senarclens, P. (2000) *Maîtriser la mondialisation*, Paris : Presses de SciencesPo

MAUREL, C. (2010) *Histoire de l’UNESCO. Les trente premières années (1945-1974)* Paris : L'Harmattan

MAYOBRE, E. (ed.) (1999) *G-24, The Developing Countries in the International Financial System*, Boulder: Lynne Rienner

McBETH, A. (2009) *International Economic Actors and Human Rights*, London: Routledge

MEHDI, R. (dir.) (2001) *La démocratisation du système des Nations Unies*, Paris: Pedone

MEHROTRA, S. and JOLLY, R. (1997) *Development with a Human Face*. Oxford: Clarendon Press.

MICHALET, C.-A. (2004) *Qu'est-ce que la mondialisation?*, Paris: La Découverte

MINC, A. (1993) Le *Nouveau Moyen-Age*, Paris : Gallimard

MINET, G., "On Social Partnership in West Africa", in PHELAN, C. (ed.) (2011) *Trade Unions in West Africa*, Peter Lang

MINET, G., « Concurrence et cohérence dans l'organisation internationale : une problématique pertinente pour l'intégration régionale ? », in FAU-NOUGARET, M. (ed) (2012) *La concurrence des organisations régionales en Afrique,* Paris : l'Harmattan

MINET, G., « L'OHADA, au cœur du régionalisme social ? », in (2014) *De l'esprit du droit africain, Mélanges en l'honneur de Paul-Gérard Pougoué*, Wolters Kluver/CREDIJ

MINET, G., "Human Rights Co-ordination within the UN System ", in MEGRET, F. and ALSTON, P. (2nd ed. 2019) *The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal*, Oxford U.P.

MONACO, R. « Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'OI », in (1974) *Mélanges Charles Rousseau : La Communauté internationale*, Paris : Pedone

MONOD, J. (2009) *Les vagues du temps*, Paris : Fayard

MOREAU, M.A. (2006) *Normes sociales, droit du travail et mondialisation, Confrontations et mutations*, Paris : Dalloz

MORSE, D. (1969) *The Origin and Evolution of the ILO and Its Role in the World Community*, Cornell, Ithaca

MOULY J. et LEMOINE J. « Quelques réflexions sur la réglementation internationale de l'ordre monétaire », in S.F.D.I. (1985) *Les Nations Unies et le droit international économique*, Paris : Pedone

MULLER, J. (2001) *Reforming the United Nations: The Quiet Revolution*, Leiden: Nijhoff

MULLER, J. (2006) *Reforming the United Nations: The Struggle for Legitimacy and Effectiveness*, UNU/Kluwer

MURPHY, C.N. (2006) *The United Nations Development Programme, A Better Way?*, Cambridge UP

N

NAKAGAWA, J. (2011) *International Harmonization of Economic Regulation*, Oxford U.P.

NARASIMHAN, C.V. (1988) *The United Nations, An Inside View*, UNITAR, New Delhi

NAY, O. et PETITEVILLE, F. (2011) « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales »*, Critique internationale*, No. 53

NAYYAR, D. (2002) "The Existing System and the Missing Institutions", in Nayyar, D. (ed.) *Governing Globalization, Issues and Institutions*, Oxford

O

O'BRIEN, R., "The Agency of Labour in a Changing Global Order", in STUBBS, R. and UNDERHILL, G.R.D. (2000) *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford U.P.

O'BRIEN, R. et al. (2000) *Contesting Global Governance*, Cambridge U.P.

O.I.T. bibliographie : https://libguides.ilo.org/history-fr/bibliography

OST, F. et VAN de KERCHOVE, M. (1988) *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris: PUF

OYE, K.A. (ed.) (1986) *Cooperation Under Anarchy*, Princeton U.P.

P

PANGALANGAM, R.C. "Sweatshops and International Labour Standards: Globalizing Markets, Localizing Norms", in BRYSK, A. (ed.) (2002) *Globalization and Human Rights*, Berkeley: UC

PAPADAKIS, K. and GHELLAB, Y. (2014) *The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland*, Geneva: ILO

PAQUIN, S. (2012) « La réforme creuse du FMI », in BADIE, B. et VIDAL, D., *Nouveaux acteurs, nouvelle donne, état du monde 2012*, La Découverte

PAL, A.L., "Standard Setting and International Peer Review, The OECD as a Transnational Policy Actor", in STONE, D. and MOLONEY, K. (eds) (2019) *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*, Oxford U.P.

PASSET, R., DELMAS MARTY, M., DOYLE, M., HESSEL, S., MIYET, M., MORIN, E., ROCARD, M., SLOTERDIJK, P. (2012)*, Le Monde n'a plus de temps à perdre*, Éditions Les Liens qui libèrent

PATRICK, S. & BROWN, K. (2007) *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States*, International Peace Academy, New York

PAYER, C. (1974) *The Debt Trap. The IMF and the Third World*, London: Penguin

PELLET, A., "Le droit", in BONIFACE, P. (1994) *La puissance internationale*, Paris: Dunod

PELLET, A., « Les transformations de la gouvernance mondiale », in S.F.D.I. (2013) *L'Etat dans la mondialisation*, Paris : Pedone

PELLET, A. (2014) *Le droit international entre souveraineté et communauté*, Paris: Pedone

PESCATORE, P. (1972) *Le droit de l'intégration*, Leiden : Nijhoff

PETERSMANN, H.U. (2006) "Human Rights, Markets and Economic Welfare: Constitutional Functions of the Emerging UN Human Rights Constitution", in ABBOTT, F.M. et al. (ed.) *International Trade and Human Rights*, Ann Arbor: University of Michigan

CASSELLA, S., PETERSMANN, E-U. (2012) *International economic law in the 21st century. Constitutional pluralism and multilevel governance of interdependent public goods*, Oxford : Hart

PEYRELEVADE, J. (2005) *Le capitalisme total*, Seuil

PIEPER, U. and TAYLOR, L. “The revival of the liberal creed: the IMF, the World Bank, and inequality in a globalized economy”, in BAKER, D., EPSTEIN, G. and POLLIN, R. (1998) *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge U.P.

PILGER, J. (2002) *The New Rulers of the World*, London: Verso

PINES, B.Y. (1984) (Ed.) *A World Without a U.N. - What Would Happen If the United Nations Shut Down*, Heritage Foundation

POLASKI, S. (2006) “Combining Global and Local Forces: The Case of Labor Rights in Cambodia”, *World Development*, Vol. 34, No. 5

POLASKI, S. (2007) “The World Bank’s approach to core labour standards and employment creation: recent developments”, Testimony to the US House of Representatives Committee on Financial Services, Oct. 3

POTTER, P. (1948) *An Introduction to the Study of International Organization*, 5th ed., Appleton-Century-Crofts

PULKOWSKI, D. (s.d.) *Narratives of Fragmentation - International Law between Unity and Multiplicity*

Q-R

RAJAGOPAL, B., « From Modernization to Democratization: The Political Economy of the « New » International Law », in FALK, R. et al. (2002) *Reframing the International Law, Culture, Politics, Politics*, New York: Routledge

RAMAUX, C. (2012) *L'Etat social. Pour sortir du chaos néolibéral,* Paris: Mille et une nuits

RAMCHARAN, B. (s.d.) *The Quest for Protection*, Geneva: Human Rights Observatory

REUTER, P. « Les organes subsidiaires des OI », in (1960) *Hommages Basdevant*, Paris : Pedone

RIGHTER, R. (1995) *Utopia Lost, The United Nations and World Order*, Twentieth Century Fund

RITTICH, K. (2003) "Core Labour Rights and Labour Market Flexibility: Two Paths Entwined?", Permanent Court of Arbitration/Peace Palace Papers, *Labor Law Beyond Borders: ADR and the Internationalization of Labor Dispute Resolution*, Kluwer

RITTICH, K. (2006) "The Future of Law and Development: Second Generation Reforms and the Incorporation of the Social" in TRUBEK, D.M. and SANTOS, A. (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press)

ROBERTS, A. & KINGSBURY, B. (1994) *United Nations, Divided World*, 2nd ed.,
London : Clarendon

ROBERTS, S. M., "Global Regulation and Trans-State Organization", in Johnston, R.J. et al. (1995) *Geographies of Global Change*, Blackwell

ROLLAND, S.E. (2012) *Development at the WTO*, Oxford U.P.

ROSEBERRY, L., “Labour versus the World Trade Organization: The Clash between Economic, International Law, and Labour Law Theories”, in FLODGREN, B. (ed.) (2006) *Corporate and Employment Perspectives in a Global Business Environment*, Kluwer

ROSENAU, J.N. (1992) *The United Nations in a Turbulent World*, International Peace Academy

ROSENTHAL, G., "Economic and Social Council", in Weiss, T.G. and Daws, S. (2007)

ROUILLEAULT, H. (2010) *Où va la démocratie sociale?* Paris: Editions de l’Atelier

ROUX, M. (2011) *"J'ai demandé un rapport" La politique est-elle une affaire d'experts?* Paris: Flammarion

ROWDEN, R. (2019) *From the Washington Consensus to the Wall Street Consensus, The financialization initiative of the World Bank and multilateral development banks,* Washington: Heinrich Böll Stiftung

ROYLE, T. (2000) *Working for McDonald’s in Europe. The unequal struggle*, Routledge

RUCZ, C. (1983) *Le Conseil Economique et Social de l'O.N.U. et la Coopération pour le Développement*, Paris : Economica

RUFIN, J.-C. (1994) *La dictature libérale*, Paris : JC Lattès

RUIZ-FABRI, H., SICILANOS, L.A., SOREL, J.M. (2000) *L’effectivité des Organisations internationales : Mécanismes de suivi et de contrôle*, Sakkoulas-Pedone

RUIZ FABRI, H. et ROSENFELD , M.(dir.) (2011) *Repenser le constitutionnalisme à l’âge de la mondialisation et de la privatisatio*n, Paris, Société de législation comparée

S

DE LA SABLIERE, J.-M. (2017) Indispensable *ONU*, Paris : Plon

SALAH, M. M. (2002) *Les contradictions du droit mondialisé*, Paris : PUF

SALTER, A. (1933) *The United States of Europe and other papers*, London: Allen & Unwin

JALLADE, L., LEE, E. and SAMOFF, J., “International Cooperation”, in SAMOFF, J. (1994) *Coping with Crisis, Austerity, Adjustment and Human Resources*, Cassell/UNESCO

SARKAR, R. (2009*) International Development Law - Rule of Law, Human Rights and Global Finance*, Oxford

SATHYAMURTHY, T.V. (1964) *The Politics of International Cooperation, Contrasting Conceptions of UNESCO*, Genève: Droz

SCELLE, G. (1930) *L’Organisation internationale du Travail et le BIT*, Paris : Rivière

SCHECHTER, M.G., « The Political Role of Recent World Bank Presidents », in Finkelstein, L.S. (1988) *Politics in the United Nations System*, Durham: Duke UP

SCHERMERS and BLOKKER (3rd ed., 1995) *International Institutional Law*, Leiden: Nijhoff

SCHWARTZBERG, J.E. (2013) *Transforming the United Nations System: Designs for a Workable World,* UNU Press

SEIDMAN, G. (2007) *Beyond the boycott: labor rights, human rights, and transnational activism*, Russell Sage Foundation

SEIDMAN, H. (1970) *Politics, Position and Power, The Dynamics of Federal Organization*, O.U.P.

DE SENARCLENS, P. (2003) *Critique de la mondialisation*, Paris : Presses de Sciences Po

DE SENARCLENS, P., "L'idée de communauté internationale fait-elle encore sens?", in LAIDI, Z. (ed.) (1998) *Géopolitique du sens*, Paris: Desclée de Brouwer

DE SENARCLENS, P. (1998) *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Paris : Armand Colin

DE SENARCLENS, P., "The politics of human rights", in COICAUD et al. (ed.) (2003) *The globalization of human rights*, Tokyo : UNU

DE SENARCLENS, P. et KAZANCIGIL, A. (2007) *Regulating Globalization: Critical Approaches to Global Governance*, Tokyo : UNU

SENGENBERGER, W. and CAMPBELL, D. (1994) *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva: IILS

SEVERINO, J.M. et RAY, O. (2011) *Le grand basculement. La question sociale à l'échelle mondiale,* Paris: Odile Jacob

S.F.D.I. (1972) *Aspects du droit international économique*, Paris : Pédone

S.F.D.I. (2009) *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'Homme* (Journée d'étude), Paris : Pedone

SHARP, W.R. (1969) *The United Nations Economic and Social Council*, Columbia U.P.
SHIVA, V. "The World on the Edge", in HUTTON, W. and GIDDENS, A. (2001) *On the Edge, Living with Global Capitalism*, London: Vintage

SIEGEL, R.L. (1994) *Employment and Human Rights, The International Dimension*, University of Pennsylvania Press

SIMONIAN-GINESTE, H. (2010) *Fiches d'institutions internationales*, Paris : Ellipses

SINGH, A. and ZAMMIT, A., "Globalisation, labour standards and economic development", in MICHIE, J. (2003) *The Handbook of Globalisation*, Cheltenham: Edward Elgar

SKIDELSKY, R. (1995) *The World After Communism, a Polemic for Our Times*, London: Macmillan

SKOGLY, S. (2001) *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London: Cavendish

SLAUGHTER, M. and SWAGEL, P. (1997) *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?,* The Economic Issues Series n° 11, IMF

SMOUTS, M.C. (1995) *Les organisations internationales*, Paris : Armand Colin

SPETH, J. G. (2004) *Red Sky at Morning*, Yale U.P.

STANDING, G. (1999) *Global Labour Flexibility*, London: Macmillan

STANDING, G. (2011) *The Precariat*: *The New Dangerous Class,* London: Bloomsbury

STANDING, G. (2014) *A Precariat Charter - From Denizens to Citizens*, London: Bloomsbury

STEIL, B. (2013), *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*, Princeton U.P.

STEVEN, S. (2012) *Strengthening ECOSOC to Meet the Challenges of the 21st Century*, New York, NYU/CIC

STONE, K.V.W. and ARTHURS, H. (eds.) (2013) *Rethinking Workplace Regulation: Beyond the Standard Contract of Employment,* Russell Sage Foundation Press

STONE, R.W. (2011) *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*, Cambridge U.P.

STUBBS, T. and KENTIKELENIS, A. (2018) "Conditionality and Sovereign Debt: An Overview of Human Rights Implications", in: BANTEKAS, I. and LUMINA, C. (eds) *Sovereign Debt and Human Rights*, O.U.P.

SUPIOT, A. (2003) « La justice sociale saisie par la régulation », in *Justice et droits fondamentaux, Études offertes à Jacques Normand,* Paris : Litec

SUPIOT, A. (2010) *L'Esprit de Philadelphie: La justice sociale face au marché total*, Paris: Seuil

SUPIOT, A. (2015) *La gouvernance par les nombres*, Paris : Fayard

SUR, S. (2012) *Les dynamiques du droit international*, Paris: Pedone

SZASZ, P., "The complexification of the United Nations System," in Von Bogdandy, A. et al. (1999) *Max Planck Yearbook of UN Law,* Vol. 3

T

TABB, W. (2001) *The amoral elephant: globalization and the struggle for social justice in the twenty-first century*, Monthly Review Press

TAYLOR, P. and GROOM, A.J.R. (1988) *International Institutions at Work*, London: Pinter

TAYLOR, P. (2003) *International Organization in the Age of Globalization*, London : Bloomsbury

TEKLE, T. (2010) (Ed.) *Labour Law and Worker Protection in Developing Countries*, Hart

TELO, M. (2009) *The EU and Global Governance*, Routledge

TERTRAIS, L. (2012) *La promesse syndicale*, Paris : Michalon, 2012

THIBAULT, B. (2016) *La troisième guerre mondiale est sociale*, Ivry : Les Editions de l'atelier/Editions ouvrières

THOMAS, A. (1947) *Politique sociale internationale,* Genève: BIT

THOMAS, H. (1999) *Trade unions and development*, Geneva: IILS

THOUVENIN, J.-M., « Les objectifs du « système monétaire et financier international » », in CHEMAIN, R. (éd.) (2011) *La refondation du système monétaire et financier international*, Cahiers CEDIN N° 25, Paris : Pedone

THOUVENIN, J.-M. et TREBILCOCK, A. (2013) *Droit international social*, Bruxelles: Bruylant

THOUVENIN, J.-M., « Du libre-échange au juste échange ? Pour une "smart" conditionnalité sociale dans le droit du commerce international", in GHERARI, H. (dir.) (2014) *Les dérèglements économiques internationaux : crise du droit ou droit des crises?*, Paris : Pedone

TITMUSS, R. (1974) *Social Policy, An Introduction*, London : Allen & Unwin

TODOROV, T. (2003), *Le nouveau désordre mondial*, Paris : Robert Laffont

TOMUSCHAT, C., "The Concluding Documents of World Order Conferences", in *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century, Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer

TORTORA, M. (1980) *Institution spécialisée et organisation mondiale: Etude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*, Bruxelles: Bruylant

TOUSSAINT, E. (s.d.) *Banque mondiale, le coup d'État permanent: l'agenda caché du consensus de Washington* Paris : Syllepse

TOYE, J. (1987) *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford: Blackwell

TREBILCOCK, A. (2011) « Les visages de la nouvelle gouvernance économique mondiale : la dimension sociale », in CHEMAIN, R. (éd.) *La refondation du système monétaire et financier international*, Cahiers CEDIN N° 25, Paris : Pedone

TREBILCOCK, A. (2008) « From social justice to decent work: Is the shift in the ILO significant for international law ? », in RUIZ-FABRI, H., WOLFRUM, R. and GOGOLIN, J., *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Vol. 2 (2010)

TROGRLIC, J.-F., « Gouvernance mondiale et régulation sociale » in HERZOG, P. (2008) *A la recherche de l'intérêt européen*, Paris : Le Manuscrit

TRUBEK, D.M. and SANTOS, A. (eds.) (2006) *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press)

TSOGAS, G. (2001) *Labor Regulation in a Global Economy*, New York : M.E. Sharpe

U-V-W

UCHITELLE, L. (2006) *The Disposable American*, *Layoffs and Their Consequences,* Knopf

UL HAQ, M. "The Case for an Economic Security Council in the United Nations", in PAOLINI, JARVIS and REUS -SMIT (eds) (1998) *Between Sovereignty and Global Governance: The United Nations, the State and Civil Society,* London: MacMillan

U.S. Department of Labor (1994) *International Labour Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*

VALTICOS, N., "Once More About the ILO System of Supervision: In What Respect is it Still a Model?", in BLOKKER, N. and MULLER, S. (1994) *Towards More Effective Supervision of International Organizations*, Nijhoff

VALTICOS, N., "Pluralité des ordres juridiques internationaux et unité du droit international", in (1996) *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century, Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague : Kluwer

VALTICOS, N., "The Sources of International Labour Law: recent trends", in (1989) HEERE, W. P. (ed.) *International law and its sources, Liber Amicorum Marten Boos*, Kluwer

VALTICOS, N., "La crise du droit international et l'avenir des organisations internationales", in (2001) *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité, Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Nijhoff

VANDENBOSCH, A. & HOGAN, W.N. (1952) *The United Nations, Background, Organization, Functions, Activities*, Mc Graw-Hill

VEDRINE, H. (2009) *Le temps des chimères*, Paris : Fayard

VETTERLEIN, A. (2010) 'Lacking ownership: the IMF and its engagement with social development as a policy norm', in PARK, S. and VETTERLEIN, A. (eds) *Owning development: creating policy norms in the IMF and the World Bank*, Cambridge: Cambridge University Press

VIELLE, P. (2010) *How the horizontal social clause can be made to work: the lessons of gender mainstreaming*, Brussels : ETUI

VIRALLY, M. (1961) *L'ONU d'hier à demain*, Paris : Seuil

VIRALLY, M. (1972) *L'organisation mondiale*, Paris : Armand Colin

VIRALLY, M. « Sur la notion de fonction dans la théorie de l'OI », in (1974) *La Communauté internationale : Mélanges Charles Rousseau*, Paris : Pedone

VIRALLY, M., « Définition et classification : approche juridique », in ABI-SAAB, G. (dir.) (1980) *Le concept d'organisation internationale*, Paris : Unesco

VIRALLY, M. (1990) *Le droit international en devenir*, Paris : PUF

VITTORI *et al.* (2010) *Pour une gouvernance mondiale*, Paris : Autrement

VOS, R. and KOZUL-WRIGHT, R. (eds.) (2010) *Economic Insecurity and Development*, United Nations

VOS, R. et al. (eds) (2010) *Public Policies for Human Development*, London : Palgrave

WEISS, T.G. (1986) *Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD*, London :Macmillan

WEISS, T. G., CARAYANNIS, T., EMMERIJ, L. and JOLLY, R. (2005) *UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice*, Bloomington: Indiana University Press

WEISS, T.G. and DAWS, S. (eds.) (2008) *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford U.P.

WELLER, P. XU YI CHONG, "Heads of International Organizations, Politicians, Diplomats, Managers", in STONE, D. and MOLONEY, K. (eds) (2019) *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*, Oxford U.P.

WEVER, K.S. (1998) « International Labor Revitalization: Enlarging the Playing Field », *Industrial Relations*, Vol. 37, No. 3

WILCOX, F.O. & MARCY, C. (1955) *Proposals for Changes in the United Nations*, Brookings Institutions

WILLIAMS, D. (1987) *The Specialized Agencies and the United Nations*, *The System in Crisis*, Hurst, London

WOODS, N. (2007) *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

WOODS, N., "Bretton Woods Institutions", in WEISS, T.G. and DAWS, S. (eds.) (2008) *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford U.P.

Y-Z

YEATES, N. and HOLDEN, C. (2009) *The Global Social Policy Reader*, Bristol: Policy Press

ZERAH, D. (2013) *L'exigence d'une gouvernance mondiale*, Paris: Lextenso

ZIEGLER, J. (2011) *Destruction massive, Géopolitique de la faim*, Paris: Seuil

ZIMMERN, A. (1953) *The American Road to World Peace*, Dutton

II - Articles, Contributions, Notes, *Working Papers*

ABBOTT, K.W. and SNIDAL, D. (2013) "Taking Responsive Regulation Transnational: Strategies for International Organizations", *Regulation and Governance* Vol. 7, No. 1

ABI-SAAB, G. (1998) « Whither the International Community? », *EJIL*, Vol. 9, No. 2

ADAMS, R.J. (1999) "Labour Rights as Human Rights: Implications of the International Consensus", IRRA Meeting, New York, Jan. 4

ADESINA, J.O. (2007) *Social Policy and the Quest for Inclusive Development*, UNRISD

ALA'I, P. (2001) "A Human Rights Critique of the WTO: Some Preliminary Observations", *The George Washington International Law Review*, Vol. 33, No. 3-4

ALEXANDER, A. (2012) ""A disciplining method for holding standards down": how the World bank planned Africa's slums", *Review of African Political Economy*, Vol. 39, No. 134

ALSTON, P. (1991) "Revitalising United Nations work on human rights and development", *Melbourne University Law Review*, Vol. 18

ALSTON, P. (2002) "Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann", *EJIL*, Vol. 13, No. 4

ALSTON, P. and HEENAN, J. (2002) "The Role of International Labour Standards within the Trade Debate: The Need to Return to Fundamentals", *Discussion Paper*, IILS Seminar, ILO, Geneva, 23-24 May

ALVAREZ, J.E. (ed.) (2002) Symposium: The Boundaries of the WTO, *A.J.I.L.*, Vol. 96, No. 1

ALVAREZ, J.E. (2006) « International Organizations: Then and Now », *AJIL*, Vol. 100, April

ANDERSON, E. (2016) "Equality as Global Goal", *Ethics & International Affairs*, Vol. 30, N° 2

ARANDARENKO, M. (2004) "International Advice and Labour Market Institutions in South-East Europe", *Global Social Policy*, Vol. 4, No. 1

ARNOLD, T. (1995) *Reforming the UN*, London: Chatham House

AUBIN, C. (2007) « L'Europe sociale entre mythe et réalité », *Droit social*, N° 5, mai

BABB, S.L. and CHOREV, N. (2016) "International Organizations: Loose and Tight Coupling in the Development Regime", *Studies in Comparative International Development* 51(1)

BADINTER, R. (2005) "Vers un monde plus sûr", *Politique étrangère,* No. 2005/3

BAKER, L. (2007) « The World Bank and human rights », Bretton Woods Project

BAKVIS, P. (2006) « Giving Workers the Business: World Bank Support for Labor Deregulation », *Multinational Monitor*, July/August

BAKVIS, P. (2017) "Orthodoxy, evidence and action: Labour rights at the World Bank", *International Union Rights*, Vol. 24, No. 1

BARBIER, J.-C. (2010) « L'esprit de Philadelphie, A. Supiot », *Revue française des affaires sociales*, No. 4

BARNETT, M.N. and FINNEMORE, M. (1999) "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, Vol. 53, No. 4

BASTID-BURDEAU, G. (2014) « Les réformes du Fonds Monétaire International : adaptation, dépassement, marginalisation ? », *A.F.D.I.*, Vol. LX, Paris : CNRS

BAUDOT, J. (1996) « De l'utilité des grandes conférences des Nations Unies », *L'Observateur des Nations Unies*, N° 1.

BAUDOT, J. (2014) *Remarques sur les Nations Unies et l'environnement*, Triglav Circle, June 14-15, Neuchâtel, Switzerland (https://www.triglavcircleonline.org)

BAYART, J.-F. (2001) « La globalisation capitaliste repose sur une énorme contradiction », *Projet*, décembre, No. 324-325

BERG, J. et CAZES, S. (2007) « Les indicateurs *Doing Business*: Limites méthodologiques et conséquences politiques», *Cahiers de l'économie et du marché du travail*, 9

BERTOLA, G. (2009) "Labour Market Regulation: motives, measures, effects" http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/21cwe.htm
ILO Conditions of Work and Employment Series No. 21

BERTRAND, M. (1993) "La réforme de l'ONU", *Politique étrangère*, n°3, automne

BERTRAND, M. (1994) "Défis mondiaux et réforme des institutions mondiales", *Mondes en développement*, Tome 22, No. 88

BETCHERMAN, G. (2014) *Labor market regulations : what do we know about their impacts in developing countries ?*, Policy Research working paper, No. WPS 6819

BIANCO, J.L. & SEVERINO, J.M. (2001) « Globalisation, gouvernance, développement, Un autre monde est possible », Tome I, *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, No. 20

BIRD, G. (1994) "Changing partners: perspectives and policies of the Bretton Woods institutions", *TWQ*, Vol. 15, N° 3

BLANCHARD, F. (1989) "L'intégration sociale européenne", *Revue des Deux Mondes*, mars

BLANTON, R. G., BLANTON, S. L. and PEKSEN, D. (2015) 'The impact of IMF and World Bank programs on labor rights', *Political Research Quarterly*, Vol. 68, No. 2

BLANTON, R. G., BLANTON, S. L. and PEKSEN, D. (2017) "International Financial Institutions and Labour Rights: Rhetoric versus Reality", *International Union Rights*, Vol. 24, No. 1

BRADFORD, C.I. (2005) *Global Governance for the 21st Century*, Brookings.edu

BRADLOW, D.D. and NAUDE FOURIE, A. (2013) "The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation, Creating Law-Making and Law-Governed Institutions? ", *International Organizations Law Review*, Vol. 10

BRAND, D. et HOFFMANN, R. (1994) "Le débat sur l'introduction d'une clause sociale dans le système commercial international: quels enjeux?", *Problèmes économiques*, No. 2.400

BREUER, A., JANETSCHEK, H. and MALERBA, D. (2019) "Translating Sustainable Development Goal (SDG) Interdependencies into Policy Advice, *Sustainability*, Vol .11.

BROAD, R. (2006) "Research, Knowledge, and the Art of "Paradigm Maintenance": The World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC)", *Review of International Political Economy*, Vol. 13, No. 3

BROBERG, M. and SANO, H.-O. (2018) "Strengths and weaknesses in a human rights-based approach to development assistance based on practical experiences ", *International Journal of Human Rights*, Vol. 22, No. 5

BRODNIG, G. (2005) “The World Bank and Human Rights: Mission Impossible?”, Carr Center for Human Rights Policy Working Paper T-01-05

BROOME, A. (2015) “Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice”, *Governance,* Vol. 28, No. 2

BROOME, A, HOMOLAR, A, KRANKE, M. (2018) “Bad Science: International Organizations and the Indirect Power of Global Benchmarking”, *European Journal of International Relations,* Vol. 24, No. 3

BROUWER, M. and NYGREN, H. (1994) “Development and the Universal Enjoyment of all Human Rights: before and after Vienna”, *Development - Journal of SID*, Vol. 2

BRUGVIN, T. (2002) “Effets de l’application des normes fondamentales de travail sur les clauses sociales”, *Multitudes,* No. 10

BRUNSSON, N. (1993) ‘Ideas and actions: justification and hypocrisy as alternatives to control’, *Accounting, Organizations and Society,* Vol. 18, No. 6

BURDA, J. (2012) « Droits des pauvres, pauvres droits ? Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux - Section 4. Les droits des travailleurs », *La Revue des droits de l’homme* (http://journals.openedition.org/ revdh/139 ; DOI : 10.4000/revdh.139)

BURROW, S. (2013) "Precarious world needs effective G20", Aug. 7 (www.top1000funds.com)

CABRERA ORMAZA, M.V. and EBERT, F.C. (2019) “The World Bank, human rights, and organizational legitimacy strategies: The case of the 2016 Environmental and Social Framework”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 32.

CANTO -SPERBER, M. et RUFIN, J.C. (2005) « Où va le monde ? Désordres, organisation et valeurs. Débat » *Le Banquet*, No. 22, Paris : CERAP

CARAWAY, T. L. (2006) « Freedom of association: Battering ram or Trojan horse? » *Review of International Political Economy*, Vol. 13, N° 2

CARAWAY, T.L., RICKARD, S.J., ANNER, M.S. (2012) “International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality”, *International Organization*, Volume 66, Number 1 (http://ejournals.ebsco.com.ezpaarse.univ-paris1.fr/direct.asp?).

CAYET, T. et ROSENTAL, P.-A. (2013) "Politiques sociales et marché(s). Filiations et variations d'un registre transnational d'action du BIT des années 1920 à la construction européenne et à la Chine contemporaine", *Revue Le Mouvement social*, No. 244

Center of Concern et al. (2007) “A Civil Society Response to the Report of the UN High-Level panel on System-Wide Coherence”, *Position document*, April

Centre for International Governance Innovation (2005) “The UN: Adapting to the 21st Century”, *Conference Report,* April 3-5

CHAMBERS, R. (1995) *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?,* UNDP

CHAMPEIL-DESPLATS, V., “Libertés économiques et droits de l’homme ou la liberté d’entreprendre au pays des droits fondamentaux”, in DOCKES, E. (2007) *Au Coeur des combats juridiques, Pensées et témoignages de juristes engagés*, Paris : Dalloz

CHAN, A. and ROSS, R.J.S. (2003) “Racing to the bottom: international trade without a social clause”, *TWQ*, Vol. 24, No. 6

CHANDLER, J.A. (2000) « Joined-Up Government: I Wouldn’t Start Here if I Were You », *Paper for the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference*, 10-13 April

CHARNOWITZ, S. (2000) “The ILO in its Second Century” in FROWEIN, J.A. et al. (2000) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*

CHARNOWITZ, S. (2008) ““The ILO Convention on Freedom of Association and Its Future in the United States”, *American Journal of International Law*, Vol. 102, No. 1

CHAVAGNEUX, C. (2000) “Le FMI et la Banque mondiale tentés par la politique », *Esprit*, No. 264

CHECKEL, J.T. (1998) “The constructivist turn in international relations theory”, *World Politics,* Vol. 50

CHIMNI, B.S (2004) “International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making”, *EJIL,* Vol. 15, No. 1

CHIMNI, B.S. (2006) “Third World Approaches to International Law: A Manifesto”, *International Community Law Review,* Vol. 8, No. 3

CLARK, D.L. (2002) « The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability », *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, No. 1

CLING, J.-P., RAZAFINDRAKOTO, M. et ROUBAUD, F. (2011) « La Banque mondiale, entre transformations et résilience *», Critique internationale,* No. 53

CLING, J.-P., RAZAFINDRAKOTO, M. et ROUBAUD, F. (2002) « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : "Tout changer pour que tout reste pareil?" », *Politique africaine*, No. 87

COMBACAU, J. (1986) « Le droit international : bric-à-brac ou système ? » *APD*, Tome 31

CONTICELLI, M. (2006) "The G8 and "The Others"," *Global Jurist Advances*, Vol. 6, No. 3

CORTELL, A.P. (2004) *Historical Institutionalism and IO Design: A Synthetic Approach to IO Independence* (www.internationalorganizations.org/Cortell_Peterson_Feb_20041)

COX, R.W. (1992) *Globalization, Multilateralism and Democracy*, ACUNS

COX, R. W. (1994) “The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 29, No. 2

DAMTSAS, S. (1989) "Le statut juridique des organes communs des Nations Unies en matière de coordination et la dimension juridique de la notion du système des Nations Unies", *Revue belge de droit international*, Vol. 22, No. 2

DE CASTRO, J.A. (1995) *Trade and labour standards. Using the wrong instruments for the right cause*, UNCTAD Discussion Paper No. 99

DEACON, B. (2001) “Northern Input for South-South Dialogue on Social Policy?”, *Cooperation South*, No. 2

DEACON, B. (2010) *Shifting global social policy discourse and governance in times of crisis*. Paper presented at UNRISD conference on the Social Implications of the Global Economic Crisis, Geneva, November.

DEACON, B. and COHEN, S. (2011) “The Global Politics of Poverty Alleviation in the Context of a Multiple Crises”, *Global Social Policy*, Vol. 11, No. 2-3

DEACON, B. and STUBBS, P. (2013) “Global social policy studies: Conceptual and analytical reflections”, *Global Social Policy*, Vol. 13, No. 1

DEACON, B. (2013) “The social protection floor and global social governance: towards policy synergy and co-operation between international organisations”, *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3–4

DEACON, B. (2016) “Assessing the SDGs from the standpoint of global social governance”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, No. 32, Vol. 2.

DELMAS-MARTY et al. ( ) « Les voies d’un ordre mondial », *Le Débat*

DEVETAK, R. and HIGGOTT, R. (1999) "Justice Unbound? Globalisation, States and the Transformation of the Social Bond", CGSR Working Paper N° 29/99

DEVIN, G. (2008) « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? Relire David Mitrany (1888-1975) », *Critique internationale*, No. 38

DEVIN, G. (2011-2012) « Influer au sein des organisations internationales : le défi de la coordination », *Mondes. Les Cahiers du Quai d’Orsay*, No. 9

DEVIN, G. et PLACIDI-FROT, D. (2011) « Les évolutions de l’ONU : concurrences et intégration », *Critique internationale,* N° 53

DEVIN, G. « *La Gouvernance mondiale : une perspective de sciences politiques* » COMPTRASEC-WPS/2013/4, mai 2013 (http://comptrasec.u-bordeaux4.fr/sites/default/files/visuel_pdf/G.Devin-COMPTRASEC-WPS2013-4.pdf)

DESSING, M. (2001) *The Social Clause and Sustainable Development*, Geneva: ICTSD

DI RUGGIERO, E., COHEN, J.E., and COLE, C.C. (2014) “The politics of agenda setting at the global level: key informant interviews regarding the International Labour Organization Decent Work Agenda”, *Globalization and Health*, Vol. 10

DOMMEN, C. (2002) *Adding Values: Business, The WTO, and Human Rights*, International Council on Human Rights Policy

DOSTAL (2004) “Campaigning or Expertise how the OECD framed **EU** ... and why success could trigger failure”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Vol. No. 3

DOSTIE, C. and PAQUIN, S. (2014) « L'insoutenable légitimité du FMI », *Interventions économiques*, Vol. 49

DRAKE, C. (2012) "U.S. Trade and Economic Policy: American Workers Need More Than Strong Labor Chapters", *ABA Journal of Labor & Employment Law*, Vol. 27, No. 3

DREHER, A., STURM, J.-E., VREELAND, J.R. (2015) "Politics and IMF Conditionality", *Journal of Conflict Resolution* 59(1)

DUBUY, M. (2014) "La consécration de la justice sociale dans le système de l'OIT : une contribution à l'émergence des finalités providentialistes du droit international public », *Civitas Europa*, No. 33

DUPUY, P.-M. (2002) "L'unité de l'ordre juridique international", *RCADI*, Vol. 297.

EASTERLY, W. (2007) « The Ideology of Development », *Foreign Policy*, July/August

EGGER, P. et MAJERES, J. (1997) « Justice sociale et libéralisation : les dilemmes de l'OIT », *Revue Tiers Monde*, No. 151

ELLIOTT, K.A. (2000) "The ILO and Enforcement of Core Labor Standards", *International Economics Policy Briefs*, No. 00-6, July (http://www.iie.com)

ELLWOOD, W. (2001) *The No-Nonsense Guide to Globalization*, Oxford: New Internationalist

EMMERIJ, L. (1997) « The Paradox of Competition », *UNRIDS News*, No. 16, Spring/Summer

EMMERIJ, L., JOLLY, R. and WEISS, T.G. (2005) "Economic and social thinking at the UN in historical perspective", *Development and Change* 36(2): 211–235

EURODAD (2007) *Untying the knots: How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality* (eurodad.org)

EVANS, A. (2012) *The UN's Role on Sustainable Development*, NYU Center on International Cooperation

EVANS, J. (2018) *Trade Union Policy Advocacy with the G20, 2008-2018, A record and assessment*, TUAC

FABIUS, L. (2009) « La fin du paradigme néolibéral et la crise structurelle du capitalisme », Forum des Progressistes, Fondation Jean-Jaurès et *Red de Centros progresistas del Cono Sur*, Santiago du Chili, 10-11 septembre
FALKNER, R. "Private environmental governance and international relations", pp. 72-73, cité in PATTBERG, P. (2006) "Private Governance and the South: lessons from global forest politics", *TWQ*, Vol. 27, No. 4

FARGION, V. (2008) "The social dimension of globalization", *Rivista delle Politiche Sociali,* No. 1

TSHUMA, L., "The Political Economy of the World Bank's Legal Framework", in FAUNDEZ, J. et al. (eds) (2000) *Governance, Development and Globalization*, London: Blackstone Press

FEINBERG, R.E. and BOYLAN, D.M. (1992) "Modular Multilateralism: North-South Economic Relations in the 1990s", *The Washington Quarterly*, Vol. 15, N° 1

FIELDS, G. (2003) “Travail décent et stratégies de développement”, *Revue internationale du Travail*, vol. 142, n° 2

FINE, B. (2014) *The Continuing Enigmas of Social Policy*, Geneva: UNRISD

FITZPATRICK P. (2000) “Globalization and the Humanity of Rights”, *Law, Social Justice and Global Development*, Vol. 1

FOMERAND, J. ( ) « The United Nations and Development : A Critical Assessment », (www.nira.go.jp)

FORSYTHE, D.P. (1997) “The United Nations, Human Rights, and Development, *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 2

FREY, D.F. (2017) “Economic growth, full employment and decent work: the means and ends in SDG 8”, *International Journal of Human Rights*, Vol. 21, No. 8

FUES, T. (2006) “The Prequisite of UN leadership in Development: System-wide coherence”, *World Economy & Development in Brief*, May 8

G24 (2000) *Coherence or Dissonance in the International Institutional Framework: A Shifting Paradigm*, Workshop Report, Vienna, Sept. 29-30

GARAPON, A. (2008) « Un nouveau modèle de justice : efficacité, acteur stratégique, sécurité », *Esprit,* novembre

GARAPON, A. (2010) *La Raison du moindre État - Le néolibéralisme et la justice*, Paris : Odile Jacob

GARAPON, A. (2017) « Les droits de l’homme, l’État de droit et la démocratie », *Esprit*, juin

GERI, L.R. (2001) “New Public Management and the reform of international organizations”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, No. 3

GILMOUR, A. (2014) “The Future of Human Rights: A View from the United Nations”, *Ethics and International Affairs*, Vol. 28, No. 2

GLINAVOS, I. (2008) “Neoliberal Law: unintended consequences of market-friendly law reforms”, *Third World Quarterly,* Vol. 29, No. 6

GLOBAL UNIONS (2007) « The Role of the IFIs in Supporting Decent Work and Countering the Risks of Financial Globalisation », *Statement to the Annual Meetings of the IMF and World Bank (Washington, 20-22 October)*

GORE, C. (2000) “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”, *World Development*, Vol. 28, No. 5

GOSOVIC, B. (2001) “Global Intellectual Hegemony and the International Development Agenda”, *Cooperation South*, No. 2

GRINDLE, M.S. (1999) *In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policy Making*, Harvard CID Working Paper No. 17

HABBARD, P. (2nd ed. 2007) *Creating Alternative Routes to the World Bank Highway*, TUAC/Hans Böckler Stiftung

HALE, T. and HELD, D. (2012) "Gridlock and Innovation in Global Governance: The Partial Transnational Solution", *Global Policy*, Vol. 3, No. 2

HALE, T., HELD, D. and YOUNG, K. (2013) "Gridlock: From Self-Reinforcing Interdependence to Second-order Cooperation Problems", *Global Policy*, Vol. 4, No. 3

HALL, A. (2007) "Social Policies in the World Bank, Paradigms and Challenges", *Global Social Policy*, Vol. 7 (2)

HALLIDAY, T.C. and BLOCK-LIEB, S. (2010) Rhetorical Legitimation: Global Scripts as Strategic Devices of International Organizations, *Socio-Economic Review*, Vol. 8, No. 1

HARTLAPP, M. (2007) "On Enforcement, Management and Persuasion: Different Logics of Implementation Policy in the EU and the ILO", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3

HEIN, W. and KOHLMORGEN, L. (2008) "Global Health Governance: Conflict on Global Social Rights", *Global Social Policy*, Vol. 8, No. 1

HELD, D. and HAMEL-GREEN, M. (2012) "Transnational governance: issues, dilemmas and prospects", *Global Change, Peace & Security*, Vol. 24, No. 3

HELDT, E. and SCHMIDTKE, H. (2017) "Measuring the Empowerment of International Organizations: The Evolution of Financial and Staff Capabilities", *Global Policy*, Vol. 8, Suppl. 5.

HELFER, L. R. (2006) "Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO", *Vanderbilt Law Review*, Vol. 59; *Vanderbilt Public Law Research Paper* No. 06-09

HERNANDEZ-LOPEZ, E. (2001) "Recent Trends and Perspectives for Non-State Actor Participation in World Trade Organization Disputes", *Journal of World Trade*, Vol. 35, No. 3

HIBOU, B. (1998) "Banque mondiale: les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, No. 245

HINTJENS, H. (1999) « The Emperor's New Clothes: a moral tale for development experts? » *Development in Practice*, Vol. 9, No. 4

HOLDEN, C. (2018) "Global social policy: an application of welfare state theory", *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 34, No. 1

HOLZMANN, R. (ed.) (2001) *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, World Bank

HOLZMANN, R. and VODOPIVEC, M. (eds.) (2011) *Reforming Severance Pay - An International Perspective,* World Bank

HOWSE and TEITEL (2007) "Beyond the Divide: The Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the World Trade Organization", Friedrich Ebert Stiftung, Occasional Paper No. 30

HUBBARD, D. (2006) "What kind of globalization? Organizing for workers' human rights", *WorkingUSA: The Journal of Labor and Society*, Vol. 9

HYDE, A. (2009) "The ILO in the Stag Hunt for Global Labor Rights", *Law & Ethics of Human Rights,* Vol. 3, No. 2

ICFTU (2006) *Fighting for Alternatives: Cases of successful trade union resistance to the policies of the IMF and World Bank,* Brussels: ICFTU

ITUC (2008) *Challenging the IFIs: Practical Information and Strategies for Trade Union Engagement with International Financial Institutions*, Brussels: ITUC

JACQUET, P., PISANI-FERRY, J., STRAUSS-KAHN, D. (2001) "Comment gouverner la mondialisation?", *Lettre de l'OFCE*, No. 205

JÄGERS, N. (2006) « Mainstreaming Human Rights in International Economic Organizations: Improving Judicial Access for NGOs to the WTO », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 24, No. 2

JAKOVLEVSKI, V., JERBI, S. and BIERSTEKER, T. (2019) "The ILO's Role in Global Governance: Limits and Potential", *Revue internationale de politique de développement*, No. 11

JENKS, B. (2013) « UN Development at a Crossroads », *development dialogue paper*, No. 3

JENKS, B. (2014) « Financing the UN development system and the future of multilateralism », *T.W.Q.,* Vol. 35, No. 10

JOLLY, R. (1994) "The United Nations and the Bretton Woods Institutions: new challenges for the 21st Century", *Development, Journal of SID*

JOSEPHS, K.K. (2001) "Upstairs, Trade Law; Downstairs, Labor Law", *The Geo. Wash. Int'l Rev.*, Vol. 33

KANBUR, R. (2002) *International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank*, G-24 Discussion Paper No. 19

KAUFMAN, J. and SCHRIJVER, N. (1990) *Changing Global Needs: Expanding Role for the United Nations System*, ACUNS Reports and Papers 1990-5

KENT, A. (1997) "China, International Organizations and Regimes: the ILO as a Case Study in International Learning", *Pacific Affairs*, Vol. 70, No. 4

KENTIKELENIS, A.E. (2017) "Structural Adjustment and Health: A Conceptual Framework and Evidence on Pathways", *Social Science & Medicine*, Vol. 30

KENTIKELENIS, A.E. and SEABROOKE, L. (2017) "The Politics of the World Polity: Norm-making in Intergovernmental Organizations", *American Sociological Review,* Vol. 82, No. 5

KENTIKELENIS, A.E. and BABBS, S. (2019) "The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change", *American Journal of Sociology,* Vol. 124, No. 6

KOMBOS, C. and HADJISOLOMOU, M. (2007) *The Mechanisms Used by the ILO and the EU in Combating Employment Discrimination in Pay: Converging Divergence?* vol. 11.2 ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, September 2007, <http://www.ejcl.org/112/article112-

1.pdf>.

KONSTANTINOV, B. (2009) “Human Rights and the WTO: Are They Really Oil and Water”, *Journal of World Trade*, Vol. 43, No. 2

KOSKENNIEMI, M. (2010) “Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power”, *Humanity*, Vol. 1, Nr 1

KOTT, S. (2019) “L’OIT : la justice sociale dans un monde global ? Une histoire en tension”, *Revue internationale de politique de développement*, No. 11

KRUEGER, A.O. (2006) “An Enduring Need: The Importance of Multilateralism in the 21st Century”, IMF

KUDDO, A., ROBALINO, R., WEBER, M. (2015) *Balancing regulations to promote jobs - From employment contracts to unemployment benefits*, World Bank Group

KRYVOI, Y. (2010) ‘The World Bank and the ILO: Two Visions of Employment Regulation' (http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/rdwrep_kryvoi.pdf)

LAÏDI, Z. (2013) "Le multilatéralisme en berne", 22 mars (http://www.telos-eu.com/fr/globalisation/politique-internationale/le-multilateralisme-en-berne.html)

LAMBERT, R. and CASPERSZ, D. (1995) “International labour standards: challenging globalization ideology?”, *The Pacific Review*, Vol. 8 No. 4

LAMY, P. (2005) “Un monde mieux régulé?” *Le Banquet*, No. 22, Paris: CERAP

LAMY, P. (2012) "Multilateralism is at a Crossroads" (http://www.ipsnews.net/2012/09/multilateralism-is-at-a-crossroads)

LAMY, P. (2015) " The Past, Present and Future of Global Governance", *Boao Review*, March 15 (http://www.boaoreview.com/Opinions/Economy/20150315/535.html)

LANGFORD, M. (2010) "A Poverty of Rights: Six Ways to Fix the MDGs", *IDS Bulletin*, Vol. 41

LANGFORD, M. (2016) "Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals", *Ethics & International Affairs*, Vol. 30, N° 2

LANGILLE, B. (2005) *What is international labour law for?,* Geneva: I.I.L.S.

LAURENTI, J. (2005) “Grand Goals, Modest Results: The UN in Search of Reform”, *Current History*, December

LEARY, V. (1997) "The WTO and the Social Clause: Post-Singapore", *E.J.I.L., Vol.*

LECONTE, C. (2008) "Opposing Integration on Matters of Social and Normative Preferences: a New Dimension of Political Contestation in the EU", *JCMS*, vol. 46, n° 5

LEE, S. and McCANN, D. (2008) "The World Bank's "Employing Workers" Index: findings and critiques - a review of recent evidence", *International Labour Review,* Vol. 147, No. 4

LEIMGRUBER, M. (2013) " La sécurité sociale au péril du vieillissement. Les organisations internationales et l'alarmisme démographique", *Revue Le Mouvement social*, n°244

LEVI-FAUR, D. (2005) "The Political Economy of Legal Globalization: Juridification, Adversarial Legalism, and Responsive Regulation. A Comment", *International Organization,* Vol. 59

LEVINSOHN, J. (2003) *The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy?,* G-24 Discussion Paper No. 21

LEWIN, A. (1983) "La coordination au sein des Nations Unies : mission impossible ?" *A.F.D.I.*, Editions du CNRS

LIPSON, M. (2006) *Dilemmas of Global Governance: Organized Hypocrisy and International Organization*, Paper for the meeting of the Canadian Political Science Association, Toronto, June 1-3

LLOYD, V. and WEISSMANN, R. (2002) 'How International Monetary Fund and World Bank policies undermine labor power and rights', *International Journal of Health Services* Vol. 32, No. 3

LOCHARD, Y. et PERNOT, J.-M. (2010) « 2010, année terribleLes relations sociales à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES,* No. 127

LUNDE, L. (2000) "Coherence or dissonance in the international institutional framework: overlapping responsibilities" (http://g24.org/wp-content/uploads/2014/03/410.pdf)

LYON-CAEN, G. (2004) « Permanence et renouvellement du droit du travail dans une économie globalisée », *Droit ouvrier*, février

MACNAUGHTON, G. and FORMAN, L. (2014) "The Value of Mainstreaming Human Rights into Health Impact Assessment", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 11

MALONE, D.M. and MEDHORA, R.P. (2014) *Development: Advancement through International Organisations*, CIGI paper N° 31

MARSHALL, R. (1994) "Internationalization: Implications for Workers", *Journal of International Affairs*, Summer

MARTIN, B. and CRADDEN, C. (2011) "Securing decent work for all: time for a new approach?" *Public World*, Oct.

MASKUS, K.E. (1997) *Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy?*, Policy Research Working Paper 1817, The World Bank

MATHEWS, S. (2007) "Discoursive Alibis: Human rights, millennium development goals and poverty reduction strategy papers", *Development*, Vol. 50 (2)

MATHIASON (2014) *Renewing Social Development in the 21st Century, A concept for discussion* (https://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2014/SessionIMathiasonRenewingSocialDevelopment.pdf

MAUPAIN, F. (1996) « La protection internationale des travailleurs et la libéralisation du commerce mondial : un lien ou un frein ? », *RGDIP,* No. 1

MAUPAIN, F. (1999) "L'OIT, la justice sociale et la mondialisation", *RCADI*, Vol. 278

MAUPAIN, F. (2002) "Le renouveau du débat normatif à l'OIT de la fin de la guerre froide à la mondialisation", Séminaire sur les N.I.T. du Département des Normes, BIT, 23-24 mai

MAUPAIN, F. (2009) « Nouvelle fondation ou nouvelle façade ? La déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) », *Revue Droits Fondamentaux*

MAUPAIN, F. (2010) « Une Rolls Royce en mal de révision ? L'efficacité du système de supervision de l'OIT à l'approche de son centenaire », *RGDIP*, vol. 114, No. 3

MAUREL, C. (2014) "Le commerce à l'assaut du droit social", *Le Monde diplomatique*, décembre 2014, 18

MAXWELL, S. (2001) « WDR 2000 : Is There a New « New Development Agenda » ? », *Development Policy Review*, Vol. 19, No. 1

MCLAREN, R. (2001) "UN reform through coordination by the ACC: the continuing saga of the king and the barons", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67

MECHI, L. (2013) "Du BIT à la politique sociale européenne : les origines d'un modèle", *Revue Le Mouvement social*, n°244

MILLERON, J.C. (1993) « Le rôle du Secrétariat des Nations Unies dans le domaine économique et social : portrait d'une réorganisation », *Politique étrangère*, n° 3

MINET, G. (1999) *Coverage of Contract Labour by International Standards*, Geneva : ILO

MINET, G. et VARGHA, C. (2006) « The outlook for African labour law – Between the OHADA way and the World Bank recommendations », in *Labour law: Its role, trends and potential*, *Labour Education*, No. 143-144

MINET, G. (2007) "Building social dialogue into Regional Economic Communities: The case of francophone Africa", *Pathways to Legitimacy, The Future of Global and Regional Governance*, CSGR Tenth Anniversary Conference, University of Warwick

MINET, G. (2008) *Some aspects of social dialogue from an ILO standpoint*, Expert Group Meeting on Economic and Social Councils 24-25 July, Vienna

MIRBAGHERI, F. (2000) « Conflicting Interests: The UN versus Sovereign Statehood », *Global Dialogue*, Vol. 2, No. 2, Spring

MOULY, J. (2002) " Les droits sociaux à l'épreuve des droits de l'homme", *Droit social*, No. 9/10

MUGGERIDGE, M.C. (s.d.) "Organized Labor's International Law Project? Transforming Workplace Rights into Human Rights", *Engage,* Vol. 9, No. 1

MULLER, J. (2005) "Management Reform in the United Nations, Between Politics and Efficiency", *International Organizations Law Review,* Vol. 2

NAIM, M. (1994) "The World Bank: Its Role, Governance and Organizational Culture", Sept. 4 (https://carnegieendowment.org/1999/09/04/world-bank-its-role-governance-and-organizational-culture-pub-759)

NALLAN, R. et al. (2011) *A Primer on Policies for Jobs*, World Bank

NAY, O. et PETITEVILLE, F. (2011) "Le changement dans les organisations internationales", *Critique internationale*, Vol. 4, No. 53

NAY, O. (2009) "Administrative Reform in International Organizations: The Case of the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS", *Questions de recherche*, CERI, No. 30

NAY, O. (2010) "Policy Transfer and Bureaucratic Influence in the United Nations. The case of AIDS", *Questions de recherche*, CERI, No. 33

O'BRIEN, R. (2002) "Organizational Politics, Multilateral Economic Organizations and Social Policy", *Global Social Policy*, vol. 2, No. 2

O'BRIEN, R. (2000) "The difficult birth of a global labour movement", *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 3

O'BRIEN, R. (2002) "Organizational Politics, Multilateral Economic Organizations and Social Policy", *Global Social Policy*, vol. 2, No. 2

O'CONNOR, D. et al. (2016) *Universality, Integration, and Policy Coherence for Sustainable Development: Early SDG Implementation in Selected OECD Countries*, World Resources Institute

OECHSLIN, J.-J. (1977) "La crise du tripartisme à l'OIT", *Droit social*, No. 12

OESTREICH J.E. (2004) "The Human Rights Responsibilities of the World Bank", *Global Social Policy*, Vol. 4, No. 1

OLUKOSHI, A. (2007) « Africa, Bringing the Social Back In », *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 1

ONIDA, F. (2009) *Labour standards and ILO's effectiveness in the governance of globalization*, KITeS Working Paper No. 25, Università Bocconi, Milano

ORTIZ, I. and CUMMINS, M. (2019) "Austerity, the "New Normal"", Oct. 11 (http://www.ipsnews.net/2019/10/austerity-new-normal)

ORTIZ, I. and CUMMINS, M. (2019) *Austerity: The New Normal A Renewed Washington Consensus 2010-24*, Working Paper, Oct., Initiative for Policy Dialogue (IPD), International Confederation of Trade Unions (ITUC), Public Services International (PSI), European Network on Debt and Development (EURODAD), The Bretton Woods Project (BWP) (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/austerity_the_new_normal_ortiz_cummins.pdf)

PACH, S. and MICHAELOWA, K. (2010) *The Impact of World Bank and IMF Programs on Democratization in Developing Countries*, Universität Zürich

PACKARD, T.G. et al. (2012) *In from the Shadow? Integrating Europe's Informal Labor*, World Bank

PALLEY, T. (2005) "The Global Labor Threat", *TomPaine.commonsense*, September 29

PAYNE, R.A. (2001) "Persuasion, Frames and Norm Construction", *European Journal of International Relations*, Vol. 7(1)

PAULY, L.W. (1999) "Good governance and bad policy: the perils of international organizational overextension", *Review of International Political Economy*, Vol. 6, No. 4

PAUWELYN, J. (2003-2004) “Bridging Fragmentation and Unity: International Law as a Universe of Inter-connected Islands”, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25

PAUWELYN, J. (2005) “The Sutherland Report: A Missed Opportunity for Genuine Debate on Trade, Globalization and Reforming the WTO, *Duke Law School Working Papers*, No. 11

PERIGOT, F. et FUNES DE RIOJA, D. (2004) « Réflexions sur la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation », O.I.E., Genève

PERRI 6 (2004) “Viable institutions and scope for incoherence”, *Paper for the conference, “The value of inconsistency”, Max Planck Institute Project Group on Common goods: law, politics and economics, July 15-17, Villa Margherita, nr Venice, Italy*

PETERS, B.G. (1998) “Managing horizontal government: The politics of co-ordination”, *Public Administration*, Vol. 76

PETERSMANN, E.-U. (2002) “Time for a United Nations “Global Compact” for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration”, *EJIL*, Vol. 13, No. 3

PETERSMANN, E.-U. (2002) “Taking Human Dignity, Poverty and Empowerment of Individual More Seriously: Rejoinder to Alston”, *EJIL*, Vol. 13, No. 4

PETERSMANN, E.-U. (2003) “Human Rights and the Law of the World Trade Organization”, *Journal of World Trade*, Vol. 37, No. 2

PETERSMANN, E.-U. (2004) “The “Human Rights Approach” Advocated by the UN High Commissioner for Human Rights by the International Labour Organization: Is It Relevant for WTO Law and Policy?”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 3

POLASKI, S. (2007) “The World Bank’s Approach to Core Labor Standards and Employment Creation: Recent Developments”, *Testimony Submitted to the US House of Representatives Committee on Financial Services*, October 3

POLLITT, C. (2003) "Joined-up Government: A Survey", *Political Studies Review*, Vol. 1

PONTICELLI, C.M. (2009) « Can the ILO Be Saved from Itself ? » *Heritage Lectures*, No. 1106

POWELL, L. (2003) *In Defense of Multilateralism*, Yale Center for Environmental Law and Policy

PRAKASH, A. and POTOSKI, M. (2016) “Dysfunctional Institutions? Toward a New Agenda in Governance Studies”, *Regulation & Governance,* Vol. 10 (2)

PRINS, G. (2005) “Lord Castlereagh’s return: the significance of Kofi Annan’s High Level Panel on Threats Challenges and Change”, *International Affairs,* Vol. 81, No. 2

PURSEY, S. and HOWARD, J. (1988) “International co-operation for development, employment and an end to poverty, Trade union responses to the structural adjustments of the 1980s”, *Labour and Society*, Vol. 13, No. 3

REINICKE, W. H. (1997) “Global Public Policy”, *Foreign Affairs*, Nov./Dec., Vol. 76, No. 6

REINSBERG, B., STUBBS, T, KENTIKELENIS, A., KING, L. (2019) “The Political Economy of Labor Market Deregulation During IMF Interventions”, *International Interactions*

RENNINGER, J.P. (1987) “Improving the UN system”, in “Multilateralism and the United Nations”, *Journal of Development Planning*, No. 17

RICKARD, S.J. and CARAWAY, T.L. (2018) “International Demands for Austerity: Examining the Impact of the IMF on the Public Sector”, *Review of International Organizations,* Vol. 14

RITTICH, K. (2000) "Transformed Pursuits: The Quest for Equality in Globalized Markets", 13 *Harvard Human Rights Journal* 231

RITTICH, K. (2008) “Global Labour Policy as Social Policy”, *Canadian Labour and Employment Law Journal, Vol. 14, No. 2*

ROBINSON, M. (2010) "The MDG-Human Rights Nexus to2015 and Beyond", *IDS Bulletin*, Vol. 41

ROSEN, S. (1992) “Protecting Labor Rights in Market Economies”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 14

RUGGIE, J.G. (1994) “Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism”, *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 1

SANDBROOK, R. (1990) “Taming the African Leviathan”, *World Policy Journal,* Vol. 7, No. 4

SAHLGREN, G.H. (2007) *The United States-South Korea Free Trade Agreement, An Economic and Political Analysis*, Washington, DC: Competitive Enterprise Institute

SALIOU, M. (1993) « La France et l’ONU. Des ambitions mondiales », *Politique étrangère*, n°3, automne

SARFATY, G.A. (2009) “Why Culture Matters in International Institutions: the Marginality of Human Rights at the World Bank”, *AJIL,* Vol. 103

SASSEN, S. (2000) “Nouvelle géographie politique”, *Multitudes*, No. 3

SCHEMEIL, Y. (2013) "Bringing International Organization In: Global Institutions as Adaptive Hybrids", in "Bringing Public Organization and Organizing Back In", *Organization Studies,* Vol. 34.

SCHEMEIL, Y. and EBERWEIN, W.D. (2014) “Coalesce or Collapse: Further Exploration into International Organizations’ Cooperative Behavior”, *IPSA World Congress*, Montreal, July 2014

SCHWARTZBERG (2000) “Needed: A Revitalised United Nations”, *Global Dialogue*, Vol. 2, No. 2

SENARCLENS, P. de, « La fin des palabres ou la mort » *Le Monde,* 19 octobre 1989

SERVAIS, J.-M. (1989) "La clause sociale dans les traités de commerce: prétention irréaliste ou instrument de progrès social?", *RIT*

S.F.D.I. (2009) *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l’Homme* (Journée d’étude), Paris : Pédone

SIMMA, B. and PULKOWSKI, D. (2006) “Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law”, *EJIL*, Vol. 17, No. 3

SIMMONS, G. (2000) “UN Reform: Addressing the Reality of American Power”, *Global Dialogue*, Vol. 2, No. 2

SIMMONS, B.A. and ELKINS, Z. (2004) “The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy”, *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1

SIMMONS, B.A., DOBBIN, F. and GARRETT, G. (2006) “Introduction: the international diffusion of liberalism”, *International Organization*, Vol. 60, No. 4

SKOGLY, S. (1993) “Structural Adjustment and Development: Human Rights – An Agenda for Change”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, No. 4

SOLANA, J. (2012) " Transatlantic Free Trade?", Dec. 31 (http://www.social-europe.eu)

SOREL J.-M. (2006) "L'évolution des institutions financières internationales : entre redéploiement et fragilité, une restructuration systémique en chantier", in: *AFDI*, Vol. 52.
(url : /web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_2006_num_52_1_3942)

SORET, T. (2009) « Quelle gouvernance de la multipolarité ? », *Note de la Fondation Jean-Jaurès* n°36, 23

SORET, T. (2010) « Une coordination onusienne défectueuse », in *Crise dans la gouvernance économique mondiale*, Fondation Jean Jaurès

STANDING, G. (2008) “The ILO: An Agency for Globalization?”, *Development and Change,* Vol. 39, No. 3

STIGLITZ, J.E. (1998) “More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus”, UNU/WIDER Annual Lecture, January

STIGLITZ, J.E. (1999) “The World Bank at the Millennium”, *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 459

STRANG, D. and MEI YIN CHANG, P. (1993) “The ILO and the welfare state: institutional effects on national welfare spending, 1960-80”, *International Organization,* Vol. 47, No. 2

STONE, R.W. (2013) “Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue”, *Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 2

STUBBS, T, KENTIKELENIS, A., “Conditionality and Sovereign Debt: An Overview of Human Rights Implications”, in: BANTEKAS, I., LUMINA, C. (eds) (2018) *Sovereign Debt and Human Rights*, O.U.P.

SUCHARIPA, E. and THEUERMANN, E. (1997) “The New United Nations and Human Rights: The Human Rights Perspective in the Integrated Follow-up to United Nations Conferences and in the UN Reform Process”, *Austrian Review of International and European Law*, Vol. 2

SUMNER, A. and MELAMED, C. (2010) "Introduction- The MDGs and Beyond: Pro-poor Policy in a Changing World", *IDS Bulletin*, Vol. 41, No. 1

SUPIOT, A. (2003) « La justice sociale saisie par la régulation », in *Justice et droits fondamentaux, Études offertes à Jacques Normand,* Paris : Litec

SUPIOT, A. (2006) « Law and Labour, A World Market for Norms? », *New Left Review*, No. 39

SUPIOT, A. (2008) « Voilà l'"économie communiste de marché", *Le Monde*, 25 janvier

SUPIOT, A. (2009) « Justice sociale et libéralisation du commerce international », *Droit social*, No. 2, février

SUPIOT, A. (2010) « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », *Revue internationale du Travail,* Vol. 149, No. 2

SUPIOT, A. (2012) " Grandeur et misère de l'État social", Leçon inaugurale prononcée le 29 novembre 2012 au Collège de France (http://books.openedition.org/cdf/2249)

SUPIOT, A., « L'idée de justice sociale », *in* BURGORGUE-LARSEN, L. (dir.) (2013) *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris : Pedone

SUPIOT, A. (2015) « Quelle justice sociale au XXIème siècle ? », Conférence d'ouverture du XXIème Congrès de la Société internationale de droit du travail et de la Sécurité Sociale (Le Cap, 15-18 septembre 2015), *Le Débat,* n°189, mars-avril 2016 (http://islssl.org/wp-content/uploads/2015/11/Supiot_CapeTown_September_2015_FR.pdf)

SUPIOT, A. (2016) « *Le conflit des logiques juridiques : perspectives internationales* », *Action Juridique CFDT*, n° spécial d'hommage : Jean-Paul Murcier. *Histoire d'un engagement*, mars

THACKER, S.C. (1999) "The High Politics of IMF Lending", *World Politics,* Vol. 52, No. 1

THOMAS, A. (1924) « Justice sociale et Paix universelle, Réflexions sur un texte », *Revue de Paris*, 15 mars

TORRES, R. (2010) "Des réponses partielles à la crise: coûts socio-économiques et implications pour l'action publique", *R.I.T.*, Vol. 149

TRUBEK, D.M. (2006) "The Emergence of Transnational Labor Law", *AJIL*, Vol. 100

TUAC/OECD (1996) *Labour Standards in the Global Trade and Investment System,* Paris : OECD

URQHART, B. (1990) « The United Nations and its Discontents", *New York Review of Books*, March 15

URQHART, B. (1996) « Reforming the United Nations », *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 7

VALE, P., (1995) "Engaging the World's Marginalized and Promoting Global Change: Challenges for the United Nations at Fifty", *Harvard International Law Journal*, Vol. 36, No. 2

VAN DER HEIJDEN, P. (2018) "The ILO Stumbling towards Its Centenary Anniversary", *International Organizations Law Review,* Vol. 15

VAN DER HOEVEN (2014) *Twenty Years after the WSSD: Elements of a Framework for Social Development beyond 2015* (https://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2014/VanderHoeven.pdf).

VAN LIEMT, G. (1989) "Normes minimales du travail et commerce international: une clause sociale serait-elle opérante?", *R.I.T.*, Vol., 128, No. 4

VILAIN, F. (2012) *Rio+20: un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète*, Paris : CESE

VOSKO, (2002) "Labour and Hegemony in a Different register? The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice", *Global Social Policy*, Vol. 2, No. 1

WEISBAND, E. (2000) “Discursive Multilateralism: Global Benchmarks, Shame, and learning in the ILO Labor Standards monitoring Regime”, *International Studies Quarterly*, Vol. 44

WEISS, T. G. (2009) “What’s Wrong with the United Nations and How to Fix It”*, Ethics & International Affairs*, Vol. 23, No.3

WEISS, T.G. (2011) "Fundamental UN Reform: A Non-starter or Not?", *Global Policy*, Vol. 2, No. 2,

WEISS, T.G. and CARAYANNIS, T. (2001) "Wither United Nations Economic and Social Idea? A Research Agenda", *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 1

WHAITES, A. (2003) *Doing the Rights Thing? The World Bank and the Human Rights of People Living in Poverty*, World Vision

WILKINSON, R. (2001) “The WTO in Crisis, Exploring the Dimensions of Institutional Inertia”, *Journal of World Trade*, Vol. 35, No. 3

WILLIAMS, C. and HUNT, P. (2017) “Neglecting human rights: accountability, data and Sustainable Development Goal 3”, *International Journal of Human Rights*, Vol. 21, No. 8

WINKLER, I.T. and WILLIAMS, C. (2017) “The Sustainable Development Goals and Human Rights: a critical early review”, *International Journal of Human Rights*, Vol. 21, No. 8

WISSKIRCHEN (2005) “Le système normatif de l’OIT”, *R.I.T.*, Vol. 144, No. 3

WOODS, N. (1999) “Good Governance in International Organizations”, *Global Governance*, Vol. 5, No. 1

WOODS, N. (2006) "The Globalizers in Search of a Future: Four reasons why the IMF and World Bank must change, and four ways they can", *CGD Brief*, April

WOODS, N. et al. (2013) *Transforming Global Governance for the 21st Century*, UNDP Occasional Paper 2013/09

YOUNG, O.R. (1996) “Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives”, *Global Governance*, Vol. 2, No. 1

RESUME

L'avenir du multilatéralisme social est compromis par le déséquilibre du système institutionnel de l'ONU. La structure du multilatéralisme onusien l’avait rendu problématique

dès ses premiers pas. Mais son éclatement progressif en un Janus bipolaire, couplé à l'évolution du credo économique général, elle-même contemporaine de la globalisation politique et économique, s'est constitué de plus en plus visiblement tel une menace pour la poursuite de l'agenda social dans ses incarnations domestiques et internationales. D'un avis général, la panoplie des réponses inclut l'accélération d'efforts demeurés trop longtemps rhétoriques, en vue d'instaurer les conditions d'une cohérence effective des solutions promues par les composantes institutionnelles du prétendu « système » onusien. Les droits humains, la régulationt internationale du travail, la protection sociale et les chantiers de la gouvernance sont autant de champs où cherchent à surgir des options nées d'authentiques démarches intégratives, alors que les outils et mécanismes de coordination et de mise en cohérence du système persistent à montrer leurs limites dans le contexte de la globalisation en cours.

ABSTRACT

The future of social multilateralism is compromised by the unbalanced nature of the UN system. UN multilateralism was evidently born with a structural problem. However, its gradual splitting into a bipolar institutional setting, together with the transformation of the general economic credo while political and economic globalization was itself evolving, has more and more visibly taken a menacing aspect, imperiling the pursuit of social agendas whether domestic or international. In the opinion of many, responses include an acceleration of the – so far too tepid - efforts to bring about the conditions of an effective coherence among the solutions promoted by the entities of the so-called "UN system". Human rights, international labour regulation, social protection and the field of governance are all areas where the genuine integration of agendas helps formulate the required options, while the tools and mechanisms for furthering coordination and coherence remain too weak to face credibly the challenges globalisation keeps raising.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE **5**

INTRODUCTION 6

1. L'état du multilatéralisme 7

A. Le multilatéralisme comme valeur 7

B. Le multilatéralisme comme architecture : l'organisation internationale 18

2. Rhétorique et paradigmes 22

3. Le multilatéralisme du social 29

A. Les acceptions du social 29

B. La justice sociale d'un siècle à l'autre 36

C. L'économique et le social 39

D. La « dimension sociale » 43

PREMIERE PARTIE : L'ETAT DU SYSTEME 49

TITRE I - LA NATURE DU SYSTEME 49

Chapitre 1- L'orbite onusien 49

Chapitre 2 - Le système et son double 55

Section 1 - Le constat du dualisme 55

Section 2 - Du dualisme au bipolarisme 58

Chapitre 3 - La demande de cohérence 60

Section 1 – La demande étatique 62

Section 2 - Les groupements d'Etats 71

Section 3 - Les organisations universelles 93

Section 4 - Les acteurs non-étatiques 119

TITRE II - LA FABRIQUE ONUSIENNE DU SOCIAL 124

Chapitre 1 - Le pôle social 125

Section 1 - Ses organes 125

a) L'ONU 125
b) Les Fonds et Programmes
141

c) Les Agences 145

d) Aux origines du pôle social : le cas de l'OIT 148

Section 2 - Le pôle social : fiction ou réalité ? 177

Chapitre 2 - Le pôle financier et commercial
180

Section 1 - Sa composition
180

a) Le FMI 181

b) La Banque mondiale 183

c) Les banques régionales
187

d) L'OMC 188

Section 2 - Sa pratique sociale 189

Chapitre 3 – Les rapports entre les pôles
193

DEUXIEME PARTIE : LA COORDINATION DU SYSTEME 201

TITRE I - COORDINATION ET COHERENCE : CONCEPT ET PRINCIPES 201

Chapitre 1 - La coordination : généralités 202

Chapitre 2 - Le graal : la cohérence comme intégration des politiques 208

TITRE II – LES FACTEURS NATIONAUX D'INCOHERENCE 212

Section 1 - L'incohérence administrative 213

Section 2 - La faiblesse des administrations sociales 216

Section 3 - L'ascendance des administrations financières 218

Section 4 - La faiblesse de la coordination diplomatique 220

TITRE III – LE CREUSET DE LA COHERENCE : OUTILS ET MECANISMES 222

Chapitre 1 - La coordination dans le contexte onusien 222

Chapitre 2 - La coordination intergouvernementale 229

Section 1 - L'Assemblée générale 229

Section 2 - Le Conseil économique et social 230

Section 3 - Le Comité du programme et de la coordination 233

Section 4 - Les grandes conférences 234

Chapitre 3 - L'atelier de la coordination administrative : le CCS 235

Section 1 - Nature du CCS 236

Section 2 - Production du CCS 241

Section 3 - De l'administration à la décision ? 247

TROISIEME PARTIE : FIGURES DE L'INCOHERENCE
248

TITRE I - LA CONCURRENCE NORMATIVE MULTILATERALE DANS LE CHAMP SOCIAL 249

Chapitre 1 - La production normative du pôle social
250

Section 1 - Le corpus normatif de l'OIT 251

Section 2 - Le corpus normatif de l'ONU 255

Chapitre 2 - La production normative du pôle financier
258

Section 1 - La normativité au coeur des opérations
258

Section 2 - Le contenu de la normativité financière
261

Chapitre 3 - La production normative du pôle commercial
262

Chapitre 4 – Conflit, intégration, fragmentation 262

TITRE II - TROIS ETATS DE L'INCOHERENCE
267

Chapitre 1 – La cohérence par les droits de l'homme
267

Section 1 - Les fondations de l'intégration des droits 267

a) Le facteur juridique 267

b) Le facteur humain
270

c) Le triptyque onusien au tournant du millénaire
273

Section 2 - Les vecteurs de l'intégration des droits
275

a) Les consensus au sommet
275

b) Les institutions 280

i) Les nouveaux champions des droits de l'homme
280

ii) Les agences spécialisées
284

iii) Les IFI 286

Section 3 – Les droits à l'échelle du système : le CCS 303

Chapitre 2 - Un enjeu de la fragmentation : le droit international du travail
314

Section 1 - Les IFI et les droits de l'homme au travail 315

Section 2 - Un concentré de conflit : l'exercice *Doing Business*
332

Section 3 – L'échec à la cohérence : la "clause sociale"
346

Chapitre 3 – Récents chantiers de la cohérence
354

Section 1 - Les socles de protection sociale, alliance de circonstance ?
354

Section 2 - Le consensus sur la gouvernance, moyen de cohérence ?
375

CONCLUSION 415

BIBLIOGRAPHIE 425

RESUME / ABSTRACT 466

TABLE DES MATIERES 467