



## TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Gouvernance, partenariat social  
et mondialisation: examen préliminaire****I. Introduction**

1. En novembre dernier, le groupe de travail a décidé de tenir une première discussion en mars 2003 sur le thème de la gouvernance, du partenariat social et de la mondialisation, et il a demandé au Bureau de produire un document conceptuel précisant les principales questions dont il convient de discuter. Il est prévu que la discussion du présent document permettra de préciser le contenu d'un document de fond qui sera présenté et discuté en novembre 2003.
2. La gouvernance et le rôle du partenariat social qui lui est inhérent sont très liés à la question de l'amélioration éventuelle de l'impact social de la mondialisation. Chacun s'accorde désormais à reconnaître qu'une bonne gouvernance est une condition essentielle d'un développement réussi. Elle est synonyme d'une capacité de maîtriser la mondialisation afin d'obtenir des taux de croissance économique plus élevés et un partage élargi de ses avantages. Dans le contexte actuel d'intégration économique rapide, les questions de gouvernance mondiale ont pris une importance considérable. Cependant, ces questions ne sont pas traitées dans le présent document, puisqu'elles relèvent de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation.
3. Le terme «gouvernance», tel qu'il est utilisé dans le contexte des sciences sociales, signifie le contrôle, l'orientation ou la réglementation de l'influence de l'ensemble des institutions et des politiques qui déterminent le fonctionnement d'une économie et d'une société. C'est un concept plus large que celui de la structure de l'autorité politique et du rôle du gouvernement, car il inclut le rôle des institutions économiques et sociales qui étayent le fonctionnement d'une économie. Ces institutions s'inscrivent dans le cadre de normes et de règles à la fois formelles et informelles qui guident l'interaction entre des acteurs non gouvernementaux tels que les organisations d'employeurs, les syndicats et les organisations non gouvernementales (ONG). Le partenariat social, quant à lui, a trait aux 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.

## II. Interdépendance entre la gouvernance, le partenariat social et la mondialisation

4. La pertinence de la gouvernance à l'égard de la mondialisation et de sa dimension sociale pourrait s'expliquer comme suit. En s'efforçant de récolter les avantages économiques de la mondialisation en termes de niveaux de croissance plus élevés et de création d'emplois, de nombreux pays ont libéralisé le commerce et les flux d'investissements. Cependant, l'impact de cette libéralisation dépend dans une grande mesure de la qualité de la gouvernance. Ainsi, la limitation de la capacité de concevoir et de mettre en œuvre des politiques économiques peut se traduire par une inadéquation du champ d'application, du calendrier et de la séquence des mesures de libéralisation, ce qui entraîne des résultats défavorables<sup>1</sup>. De même, une mauvaise gouvernance qui se reflète par exemple dans l'instabilité politique et sociale, le niveau élevé de corruption, la précarité des droits de propriété, l'application défectueuse des contrats, l'instabilité macroéconomique et la distorsion des marchés, empêchera un pays de récolter pleinement les avantages de la mondialisation. Les investisseurs nationaux seront dissuadés d'exploiter les nouvelles opportunités des marchés d'exportation, et le pays ne réussira pas à attirer l'investissement étranger. Par ailleurs, les ajustements nécessaires à la structure de l'économie seront bloqués.
5. Une mauvaise gouvernance telle qu'elle est décrite ci-dessus empêchera donc, dans une grande mesure, que le pays récolte les avantages économiques globaux de la mondialisation. Par ailleurs, elle aggravera les coûts sociaux. L'ouverture de l'économie, notamment dans le contexte d'une mauvaise gouvernance, entraînera un risque majeur de fluctuations économiques et même de crises économiques. Le processus d'ajustement dressera les perdants contre les gagnants. Tous ces phénomènes se traduiront par l'augmentation de l'insécurité économique, à laquelle il faudra remédier par le truchement d'institutions sociales fortes capables de fournir une protection sociale accrue, une aide aux perdants pour leur permettre de s'ajuster et un accès équitable aux nouvelles possibilités économiques. Cependant, les institutions de ce type sont faibles ou absentes dans les pays qui se caractérisent par une mauvaise gouvernance, et cette réalité accroît considérablement les coûts sociaux de la mondialisation.
6. Le partenariat social constitue une partie importante de cette relation générale entre la gouvernance et la mondialisation. Une bonne gouvernance se caractérise par un fait fondamental, à savoir l'existence d'institutions qui facilitent une participation efficace des divers groupes d'intérêts à la formulation et à la mise en œuvre des politiques qui les concernent. Dans un tel cadre, des organisations d'employeurs et de travailleurs indépendantes et libres peuvent faire office de groupes de pression en faveur d'un gouvernement plus participatif, plus transparent et plus responsable. Le partenariat social est aussi une force importante qui permet d'accroître la productivité et la compétitivité économique. Lorsqu'il est efficace, il permet de minimiser les coûts sociaux de la mondialisation et d'assurer un accès plus équitable à ses bénéfices.

<sup>1</sup> Voir documents présentés aux deux sessions antérieures du groupe de travail: «Libéralisation des échanges et emploi» (document GB.282/WP/SDG/2) et «Investissement dans l'économie mondialisée et travail décent» (document GB.285/WP/SDG/2).

### III. Les questions de gouvernance soulèvent un intérêt croissant

7. L'intérêt croissant que soulève cette vaste question de la gouvernance émane de plusieurs sources qui sont liées entre elles. La première est la reconnaissance qu'une mauvaise gouvernance est une cause fondamentale d'échec pour le développement. L'incidence croissante de «l'échec de l'Etat» ou de l'effondrement de l'autorité politique qui a entraîné l'anarchie et la régression économique en est une bonne illustration<sup>2</sup>. Plus généralement, on s'accorde désormais à reconnaître que le ciblage exclusif des politiques économiques, tel par exemple «l'obtention du juste prix», la privatisation ou la stabilisation macroéconomique, est largement insuffisant quand il s'agit de concrétiser le développement économique. Il n'est que de constater l'échec des premières politiques d'ajustement structurel des années quatre-vingt qui se fondaient sur ce type d'approche. Cette perception a été renforcée par l'expérience des économies en transition au cours des années quatre-vingt-dix, qui a mis en lumière l'importance des institutions appropriées pour le fonctionnement d'une économie de marché. Privées du développement préalable d'un système efficace de droits de propriété et d'application des contrats ainsi que de la réglementation des comportements prédateurs sur le marché, la privatisation et la libéralisation économique ne produisent que des résultats décevants. Ainsi, la crise financière asiatique de 1997-98 a été un exemple dramatique de l'importance que revêtent une bonne réglementation du secteur financier et une gouvernance d'entreprise saine.
8. On a également assisté à une reformulation parallèle de la pensée économique qui accorde une plus grande attention aux facteurs institutionnels dans la définition du rendement économique<sup>3</sup>. On admet de plus en plus volontiers qu'il est important de disposer d'un système sûr de droits de propriété, d'abaisser les coûts des transactions économiques et d'éliminer la corruption et les «recherches de vérités» des acteurs économiques. Le rôle du «capital social» ou du réseau des institutions et des valeurs (telles que la confiance), qui est le fondement de l'interaction entre les agents dans une économie de marché, est également de plus en plus reconnu<sup>4</sup>. On reconnaît aussi les problèmes que soulèvent l'action collective et l'orientation des activités des divers groupes d'intérêts vers le bien commun<sup>5</sup>.
9. L'intérêt croissant que soulève la bonne gouvernance repose aussi sur le mouvement en faveur du renforcement des droits fondamentaux de la personne et de la démocratie. L'avènement des droits de la personne n'est pas seulement reconnu comme une fin en soi mais aussi comme un moyen d'assurer une bonne gouvernance et de concrétiser le

<sup>2</sup> Voir «Development and Change», vol. 33, n° 5, nov. 2002, numéro spécial: State Failure, Collapse and Reconstruction. Voir aussi Karl Wohlmuth, Hans H. Bass et Frank Messner (directeurs de publication): «Good Governance and Economic Development» (Lit Verlag, Munster, 1999).

<sup>3</sup> Pour un examen approfondi de la question, voir Lin, Justin Yifu et Jeffrey B. Nugent: «Institutions and Economic Development», dans J. Bherman et T.N. Srinivasan (directeurs de publication): *Handbook of Economic Development*, vol. 3A (North-Holland, Amsterdam, 1995). Voir aussi John N. Drobak et John V.C. Nye (directeurs de publication): «The Frontiers of the new Institutional Economics» (Presse universitaire, 1997).

<sup>4</sup> Hall, Robert E. et Charles I. Jones: «Why do some countries produce so much more output than others?», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114(1), fév. 1999, pp. 83-116.

<sup>5</sup> Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action* (Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, 1965), a constitué un travail fondamental dans ce domaine de recherche.

développement économique. En outre, la bonne gouvernance est à son tour indispensable à la pleine réalisation de ces droits.

10. Le nouveau consensus international qui place la réduction de la pauvreté au centre de l'effort de développement a engendré la conclusion selon laquelle la bonne gouvernance est un élément essentiel d'une réduction effective de la pauvreté. Les conséquences d'une mauvaise gouvernance, telles que le degré élevé de corruption et d'inflation, frappent surtout les plus pauvres<sup>6</sup>. Les institutions qui servent les intérêts de l'élite et excluent les pauvres de la participation aux marchés favorisent grandement la perpétuation de la pauvreté. Ainsi, la mauvaise gouvernance qui se traduit par le manque d'accès au crédit, la précarité des droits de propriété et par des obstacles réglementaires à l'entrée au marché, confine les pauvres dans le secteur informel<sup>7</sup>. Par ailleurs, l'incapacité des gouvernements à fournir des services publics fondamentaux tels que l'éducation et les soins de santé frappe aussi beaucoup plus les pauvres que les autres. Plus généralement, l'absence de gouvernance démocratique entraîne la négligence des intérêts des pauvres et une réponse inadéquate à la satisfaction de leurs besoins<sup>8</sup>.

#### IV. Objectifs et stratégies promotionnelles

11. Désormais le consensus se précise autour des éléments clés d'une bonne gouvernance<sup>9</sup>. Ces éléments sont les suivants:

- a) 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, l'Etat de droit et un gouvernement honnête, transparent et responsable;
- b) un système efficace de droits de propriété et l'application des contrats;
- c) la réglementation des marchés permettant de réduire la fraude et les comportements anticoncurrentiels, et de promouvoir une bonne gouvernance d'entreprise;
- d) des institutions fiscales et monétaires qui assurent la stabilité économique;
- e) des institutions qui offrent une protection sociale et gèrent le conflit social. Cela comprend des institutions du marché du travail fortes conformes aux normes de l'OIT;
- f) un niveau adéquat de capital social et la confiance pour étayer les transactions économiques.

<sup>6</sup> Banque mondiale: Rapport sur le développement dans le monde 2002: des institutions pour les marchés (Banque mondiale, Washington, DC, 2001).

<sup>7</sup> Pour une discussion plus approfondie sur le lien qui existe entre la mauvaise gouvernance et l'existence et la croissance de l'économie informelle, voir la Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 90<sup>e</sup> session (2002).

<sup>8</sup> A.K. Sen: «Development as Freedom» (Knopf, New York, 1999).

<sup>9</sup> Rodrik, Dani: «Institutions for High-Quality Growth: What are they and how to acquire them» (document présenté à la Conférence du FMI sur les réformes de la deuxième génération, oct. 1999).

12. Par ailleurs, la recherche s'intensifie sur les facteurs qui déterminent la bonne gouvernance. Comme cela a été dit plus tôt, un courant de pensée influent souligne que le respect des droits de la personne et des processus démocratiques est une condition préalable à la bonne gouvernance. Si cette condition n'est pas remplie, la question de la légitimité, de la responsabilité et de la transparence de l'action gouvernementale ne peut pas être abordée. D'autres influences sur la qualité de la gouvernance ont été identifiées, à savoir:
- a) la dimension de l'Etat et l'ampleur de la réglementation de l'économie. D'après certaines études, plus l'Etat occupe de la place, plus la corruption et le détournement des processus de réglementation par les intérêts particuliers est facile;
  - b) il semble que la bonne gouvernance aille de pair avec une plus grande ouverture au commerce international;
  - c) le degré de compétitivité des marchés semble également être important. Un meilleur accès à l'activité économique favorise la réduction des comportements prédateurs et l'expansion des possibilités économiques pour les producteurs pauvres;
  - d) on a constaté que lorsqu'il est lent, coûteux et inaccessible, le système judiciaire constitue un obstacle important aux transactions économiques et à la bonne gouvernance<sup>10</sup>;
  - e) les institutions font défaut dans certains domaines. C'est important parce qu'il existe de fortes complémentarités entre elles. Ainsi, dans les pays en développement, les carences concernent notamment les marchés, la non-existence de certains types d'assurances, les procédures en cas de faillite et les droits de propriété intellectuelle;
  - f) l'inadéquation des institutions informelles. Même si elles jouent souvent un rôle important dans la gouvernance, elles sont affligées d'une faiblesse, à savoir que, comparées aux institutions formelles, leur envergure est limitée et qu'elles excluent certains groupes.

13. Ce type de recherche a influencé la politique des institutions donatrices et des organisations internationales. L'amélioration de la gouvernance est devenue un objectif important des politiques d'aide<sup>11</sup>, et les critères de gouvernance font partie des conditions de l'octroi de l'aide au développement<sup>12</sup>. Certains pays donateurs font désormais du respect des droits fondamentaux de la personne et d'un gouvernement démocratique des conditions d'octroi de l'aide au développement. Désormais, lorsqu'elle vise à renforcer la gouvernance, cette aide couvre un large éventail d'activités, telles que la mise au point de systèmes électoraux et d'institutions politiques démocratiques, le renforcement des organisations de la société civile, le renforcement de la performance, de la responsabilité et de la transparence des institutions gouvernementales, les programmes de recherche et de formation visant à améliorer la réglementation du système financier, la promotion d'une

<sup>10</sup> Richard E. Messick: «Judicial Reform and Economic Development: A Survey of Issues», *The World Bank Research Observer*, vol. 14, n° 1 (fév. 1999).

<sup>11</sup> Voir déclaration précoce et influente sur ce sujet dans: *CAD Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques* (OCDE, Paris, 1993).

<sup>12</sup> Crawford, Gordon: «Evaluating European Union Promotion of Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach», *Journal of International Development*, vol. 14, 2002, pp. 911-926.

meilleure gouvernance d'entreprise et la réforme du système judiciaire. L'impact de cette aide est difficile à évaluer, et les quelques évaluations disponibles montrent des résultats mitigés.

14. Cependant, la question est controversée. Certains pays en développement refusent la conditionnalité fondée sur le respect des droits de la personne et de la démocratie, car ils y voient une ingérence dans la souveraineté nationale. Ils préféreraient réduire la question de la gouvernance à l'augmentation de la capacité et de l'efficacité des institutions gouvernementales, indépendamment de la nature du système politique<sup>13</sup>. En fait, ils rejettent implicitement la proposition selon laquelle la démocratie est essentielle à une bonne gouvernance et au succès de la performance économique. Certes, il y a eu des exemples d'administration efficace et de développement économique réussi dans des Etats qui n'étaient pas démocratiques<sup>14</sup>. Il est également vrai que la démocratie ne suffit pas toujours à assurer la qualité de la gouvernance. Cependant, ce type d'arguments fait fi de l'idée fondamentale selon laquelle le respect des droits de la personne est une fin en soi.
15. La stratégie qui doit être adoptée pour renforcer la gouvernance constitue un autre point de divergence<sup>15</sup>. D'aucuns sont d'avis que les conditions d'une bonne gouvernance, y compris les institutions nécessaires, sont fondamentalement les mêmes pour tous les pays. Ils affirment que, pour les économies démocratiques et reposant sur le marché libre, l'essentiel est de pouvoir compter sur un niveau minimum d'intervention de l'Etat sur les marchés des produits, des capitaux et du travail. D'où le mot d'ordre universel concernant la libéralisation des échanges et du capital, la flexibilité du marché du travail et la privatisation. Selon cette opinion, puisque les conditions institutionnelles sont fondamentalement les mêmes pour tous, les pays en développement seraient bien inspirés de prendre pour modèles les institutions des pays industrialisés qui ont réussi. De même, ils ne devraient pas craindre l'harmonisation des règles institutionnelles et des normes internationales communes dans des domaines tels que la réglementation financière et les droits de propriété intellectuelle. A l'opposé, on estime qu'il existe un large éventail d'arrangements institutionnels éventuels, réalisables et compatibles avec une bonne gouvernance et une performance économique réussie. Les adeptes de la théorie font état de la diversité des arrangements institutionnels dans les pays développés pour appuyer leurs arguments. Dans cette perspective, les différences de conditions locales en termes de culture, d'histoire institutionnelle et de disponibilité de ressources matérielles et humaines devraient avoir une influence déterminante sur le développement institutionnel. Les modèles importés ne sont probablement pas applicables, puisque les institutions doivent s'adapter à la diversité des conditions locales. Peut-être vaudrait-il mieux favoriser l'expérimentation et l'apprentissage dans le processus du développement institutionnel. Cela implique également que les pays devraient se méfier des recettes du type «big bang» en matière de réforme économique, car elles sous-estiment le temps et la difficulté que suppose le développement institutionnel.
16. Dans le Rapport sur le développement dans le monde 2003, la Banque mondiale a établi sa position quant à la question de la stratégie du développement institutionnel. Elle insiste sur le fait qu'il faut d'abord identifier les institutions manquantes, s'assurer que des

<sup>13</sup> Martin Boas: «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, déc. 1998.

<sup>14</sup> Leftwich, Adrian: «Governance, the State and the Politics of Development», *Development and Change*, vol. 25 (1994), pp. 363-386.

<sup>15</sup> Voir Rodrik, Dani, *op. cit.*, pour un examen approfondi de la question.

institutions complémentaires sont en place, promouvoir l'adaptation et l'innovation en matière de développement institutionnel, compte tenu de la capacité administrative, des ressources humaines et des technologies disponibles, et garantir la concurrence, l'ouverture des échanges et la liberté des flux d'informations. Les institutions qui sont créées doivent être simples et compatibles avec le concept d'incitation. L'objectif prioritaire est de développer des institutions qui rendront les marchés plus efficaces, plus intégrés et plus universels.

## V. L'OIT et le partenariat social

17. Depuis longtemps, l'OIT participe à la promotion d'un aspect essentiel de la bonne gouvernance, à savoir le partenariat social. La structure tripartite de l'Organisation peut être considérée comme la reconnaissance de l'importance du partenariat social dans l'avènement de la justice sociale et du développement économique et social. Par ailleurs, la stratégie de promotion de cet aspect de la gouvernance est cohérente<sup>16</sup>. Elle comprend surtout la promotion des droits fondamentaux au travail (notamment la liberté syndicale et le droit de négociation collective), la promotion d'un cadre juridique et de mécanismes institutionnels pour soutenir le dialogue social et des relations professionnelles coopératives, et le renforcement de la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs, grâce à la formation et à d'autres types d'assistance technique. On notera que les éléments de cette stratégie ont été les précurseurs d'approches semblables dans des stratégies appliquées actuellement pour promouvoir une meilleure gouvernance par le biais, notamment, du renforcement du respect des droits fondamentaux de la personne et de la capacité et du rôle des organisations de la société civile en général.
18. La raison d'être de l'engagement de longue date de l'OIT à l'égard de la promotion du partenariat social coïncide également avec plusieurs des arguments récents avancés en faveur de la promotion de la bonne gouvernance. Fondamentalement, l'importance des facteurs institutionnels est reconnue s'agissant d'améliorer la gouvernance, la performance économique et la justice sociale. Par ailleurs les opinions s'accordent sur l'importance de la réconciliation des intérêts sectoriels par le biais de l'élargissement des organisations des groupes d'intérêts. En ce qui concerne l'OIT, cela se traduit par l'opinion que renforcer les partenaires sociaux et favoriser leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant constitue le meilleur moyen de réconcilier les intérêts conflictuels pour le bien commun de la société, de mobiliser un soutien à la réforme économique et de maintenir la paix sociale et du travail, d'encourager l'effort et la collaboration pour améliorer la productivité et le rendement économique, et d'assurer que les institutions qui régissent le monde du travail soient mieux adaptées aux spécificités locales. En outre, la promotion du partenariat social, qui est ancrée dans le respect des droits fondamentaux au travail, favorise beaucoup l'amélioration du respect des droits de la personne et l'avènement d'une gouvernance démocratique responsable et transparente.
19. Enfin, comme on l'a fait remarquer plus tôt, le partenariat social permet de relever certains des grands défis de la mondialisation, tels que l'augmentation de la compétitivité internationale, la réforme économique, l'accroissement de la protection sociale et de l'aide à l'ajustement, le traitement des conséquences des chocs et des crises économiques et la répartition plus équitable des bénéfices de la mondialisation.

<sup>16</sup> Voir la Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 90<sup>e</sup> session (2002).

## VI. Options pour une discussion future

20. L'examen qui vient d'être fait suggère plusieurs options concernant la prochaine discussion qui aura lieu en novembre 2003. Elle pourrait se centrer sur:

- i) le rôle et la contribution de l'OIT s'agissant de promouvoir une bonne gouvernance. Compte tenu du fait que l'Organisation fait figure de pionnier en la matière, et notamment en ce qui concerne le partenariat social, l'heure est venue d'examiner comment son rôle pourrait être accru, en faisant fond sur l'intérêt manifesté désormais à l'égard de la question. L'Organisation doit donc faire le point sur ce qu'elle a accompli jusqu'à présent et revoir sa stratégie actuelle pour la comparer à celle des autres acteurs importants dans le système multilatéral;
- ii) la manière dont le partenariat social pourrait contribuer davantage encore à maximiser les avantages de la mondialisation et à les répartir plus équitablement;
- iii) un examen plus approfondi, fondé sur l'étude d'expériences réussies, de la manière dont le partenariat social, lorsqu'il est efficace, peut contribuer à d'autres aspects de la bonne gouvernance, tels qu'une gestion économique saine et une meilleure gouvernance d'entreprise;
- iv) un examen approfondi de la littérature relative aux facteurs importants de la bonne gouvernance et des orientations politiques qui peuvent découler de cette recherche.

Genève, le 5 février 2003.