

III. LA GOUVERNANCE DE LA MONDIALISATION

Introduction

III.1. Commencer au niveau local

Les capacités et les politiques nationales

Responsabiliser au niveau local

L'intégration régionale comme tremplin

III.2. La réforme de la gouvernance mondiale

III.2.1. Cadre analytique

Mondialisation et gouvernance

Déficiences majeures de la gouvernance mondiale contemporaine

Des résultats déséquilibrés

III.2.2. Des règles équitables

Introduction

Une marge de manœuvre pour le développement national

Des règles multilatérales pour le commerce

Des règles pour les systèmes de production mondiaux

Réforme de l'architecture financière

Le travail dans l'économie mondiale

III.2.3. De meilleures politiques internationales

Introduction

Ressources pour atteindre les objectifs mondiaux

Atteindre les objectifs clés

Faire du travail décent un objectif mondial

Intégrer les objectifs économiques et sociaux

III.2.4. Des institutions davantage comptables de leur action

Renforcer le système multilatéral

Etats-nations

Parlements

Monde des affaires

Organisations de travailleurs

Le dialogue social dans les systèmes de production mondiaux

Société civile

Communication et médias

Gouvernance en réseaux



Introduction

225 Les objectifs exposés dans notre vision nécessitent une action concertée sur un large front. L'idée directrice de nos propositions d'action est qu'il faut améliorer la gouvernance de l'économie mondiale. Nous pensons que la mondialisation offre de vastes possibilités d'amélioration de l'efficacité économique et de renforcement de la croissance et, partant, qu'elle peut créer les conditions de la prospérité économique pour tous les pays et pour tout le monde. Toutefois, comme le montre l'analyse qui précède, nous sommes encore bien loin de la réalisation de ce potentiel.

226. L'une des principales raisons en est que le processus actuel de mondialisation n'est pas conduit efficacement ni démocratiquement. Certaines institutions essentielles de soutien et de réglementation du marché font défaut, ce qui prédispose le système à des dysfonctionnements. De plus, les règles et les institutions existantes sont injustes envers les pays pauvres, à la fois par la façon dont elles ont été établies et par leur impact. Cela est aggravé par la faiblesse des mécanismes destinés à redresser les profondes inégalités qui existent entre les pays et au sein des pays, et à traiter d'importantes priorités sociales comme la fourniture de biens collectifs mondiaux¹⁶ et d'une protection sociale.

227. Dans un monde composé d'États-nations, la gouvernance de la mondialisation est liée à la gouvernance au niveau national. Pour profiter des possibilités offertes par la mondialisation et faire en sorte qu'elles soient largement et équitablement réparties entre les différents groupes sociaux au sein des nations, il faut des institutions politiques et juridiques efficaces, de solides capacités économiques et technologiques, et des politiques combinant objectifs économiques et objectifs sociaux. De façon plus générale, les pays bien administrés, dont les politiques nationales prennent en compte les besoins des autres pays, seront des partenaires plus efficaces dans l'instauration d'un processus de mondialisation équitable et plus intégrateur. En ce sens, on peut dire qu'il faut commencer par agir sur place pour faire face à la mondialisation.

228. Dans la section III.1, nous commencerons donc par examiner les instruments et les options dont disposent les gouvernements et les acteurs clés nationaux pour renforcer les institutions et les politiques nationales, en vue d'améliorer leur efficacité aux plans social et économique dans le contexte de la mondialisation. Cela nécessite en premier lieu une action au niveau national. Nous pensons toutefois que pour rendre la mondialisation plus équitable il faut également une action et une responsabilisation à différents niveaux (au niveau des collectivités et des économies locales, et aussi dans les nouvelles formes de coopération et d'intégration régionales, qui connaissent un développement rapide). Nous examinerons certaines des questions clés qui se posent à chaque niveau.

229. Dans la section III.2, nous nous intéresserons au vaste et complexe programme de réforme de la gouvernance mondiale. Nous poserons d'abord le cadre analytique pour la gouvernance de la mondialisation, qui constituera la base de nos recommandations ultérieures. Ce cadre met en lumière les déficiences du système actuel de gouvernance et les résultats déséquilibrés qui en découlent. Ce faisant, il identifie également les principales réformes nécessaires.

¹⁶ La lutte contre les maladies transmissibles, la protection de l'environnement et la sécurité mondiale en sont des exemples.

230. Dans la section III.2.2, nous examinerons le premier de ces domaines de réforme, à savoir les règles qui régissent actuellement l'économie mondiale. Nous démontrerons qu'il s'avère indispensable d'instaurer plus d'équité et d'équilibre, à la fois au sein de chaque pays et entre les pays, et en particulier entre pays riches et pays pauvres. Cela inclut à la fois l'injustice de certaines des règles qui régissent le commerce et les systèmes financiers multilatéraux, et l'impact négatif des règles inadéquates dans des domaines tels que les migrations internationales.

231. Dans la section III.2.3, nous exposerons nos propositions relatives à un ensemble de mesures plus équitables et cohérentes à prendre au niveau international, visant l'aide au développement et la réalisation d'objectifs sociaux et économiques mondiaux. Ces mesures ont une influence majeure sur la répartition des bénéfices de la mondialisation et sur son impact sur la pauvreté. Nous soulignerons en particulier la nécessité pressante d'accroître de manière substantielle les ressources pour atteindre les objectifs mondiaux, d'assurer une certaine cohérence entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux, et d'accorder un degré de priorité plus élevé à l'objectif du travail décent pour tous.

232. Enfin, dans la section III.2.4, nous passerons en revue les institutions clés du système actuel de gouvernance mondiale, et le rôle des principaux acteurs concernés. Nous suggérerons des mesures à prendre pour renforcer la capacité du système multilatéral d'appréhender la dimension sociale de la mondialisation, en rendant celle-ci plus démocratique, plus cohérente et plus contrôlable, et de mobiliser tous les acteurs (étatiques et non étatiques) à l'appui de ce processus.

III.1 Commencer au niveau local

Les capacités et les politiques nationales

Responsabiliser au niveau local

L'intégration régionale comme tremplin

Les gouvernements doivent gérer le changement

233. Toutes les nations sont de plus en plus interdépendantes, et nous avons besoin d'urgence de règles, de politiques et d'institutions mondiales mieux adaptées et plus équitables. Cependant, avant d'en arriver à ces questions essentielles, nous devons commencer par agir sur place. Chacun appréhende les problèmes et les possibilités – souvent différents pour les hommes et pour les femmes – d'un monde de plus en plus interconnecté, dans sa communauté et dans son pays. Les politiques menées au niveau de la nation restent déterminantes pour tirer parti de la mondialisation au profit du pays et de la population. Nous devons examiner les moyens et les instruments dont disposent les gouvernements et les acteurs sociaux au sein des différents pays pour permettre aux citoyens de participer effectivement aux bénéfices de la mondialisation et pour apporter protection et assistance lorsque des ajustements sont nécessaires.

234. Dans tous les pays, industrialisés ou en développement, la mondialisation exige des ajustements économiques. De nouvelles possibilités économiques apparaissent, mais elles exigent parfois de nouvelles compétences ou bien elles surgissent en de nouveaux lieux. Le déplacement de la production d'un pays à un autre a pour effet de supprimer des emplois à un endroit et d'en créer d'autres ailleurs. Des régions entières, où la production est concentrée dans des secteurs en déclin, en pâtissent, tandis que d'autres bénéficient de possibilités nouvelles. En coordination avec les principaux acteurs sociaux, les gouvernements doivent gérer ces changements – en favorisant les ajustements et les possibilités, en donnant aux gens la possibilité de participer et d'acquérir de nouvelles compétences, et en protégeant les citoyens contre l'insécurité. Les défis à relever sont gigantesques pour de nombreux pays en développement, contraints de se doter de nouvelles institutions, capacités et infrastructures tout en faisant face à un environnement économique de plus en plus concurrentiel.

235. Même si la situation dans chaque pays est différente et s'il n'existe pas d'agenda politique universel, certaines questions sont récurrentes. Nous étudierons dans les sections suivantes la contribution de la gouvernance démocratique et la nécessité pour les Etats de se doter des moyens nécessaires pour gérer le processus d'intégration dans l'économie mondiale et relever les défis de l'économie infor-

melle. Nous examinerons l'investissement dans l'éducation, le travail et l'emploi, et la nécessité d'assurer une certaine cohérence entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

236. Il ne s'agit pas seulement là d'un programme national. La façon dont les gens définissent et réalisent leurs objectifs et leurs aspirations dépend dans une large mesure de leur environnement économique et social immédiat. Les politiques permettant de faire face à la mondialisation doivent d'abord être mises en œuvre à l'échelon des collectivités locales. La responsabilisation de ces collectivités est un élément central de toute stratégie visant à faire profiter les populations de la mondialisation.

237. Enfin, la coordination entre les pays au niveau régional offre un moyen supplémentaire d'étendre les capacités et de renforcer les institutions. Nous nous intéresserons au rôle que peut jouer l'intégration régionale dans le développement d'une forme de mondialisation plus équitable.

Les capacités et les politiques nationales

La gouvernance

238. Nous sommes convaincus de l'importance fondamentale d'une bonne gouvernance, dans tous les pays et à tous les niveaux de développement, pour une participation efficace et équitable à l'économie mondiale. Les principes de base devant, à notre sens, régir la mondialisation sont la démocratie, l'équité sociale, le respect des droits de l'homme et la primauté du droit ¹⁷. Ceux-ci doivent apparaître dans les institutions, règles et systèmes politiques mis en place au sein des différents pays et être respectés par tous les secteurs de la société.

La base, c'est une bonne gouvernance

239. Une mauvaise gouvernance se manifeste par un ensemble de problèmes interdépendants qui se combinent différemment et sont plus ou moins graves selon les pays. Les États qui connaissent des dysfonctionnements et qui sont déchirés par des conflits civils, les gouvernements autoritaires de tous bords et les États dotés de gouvernements démocratiques mais dont les politiques et les institutions sont tout à fait inadaptées pour soutenir une économie de marché fonctionnant correctement en sont des exemples. Dans les cas les plus extrêmes, il y a peu d'espoir d'amélioration sans action ni aide internationale. Dans d'autres, ceux où les conditions préalables à une gouvernance démocratique sont réunies, il existe une grande marge de manœuvre pour apporter une amélioration en menant une action résolue au niveau national.

240. La base d'une bonne gouvernance est un système politique démocratique fonctionnant correctement, garantissant des gouvernements représentatifs et intègres, réceptifs aux besoins de la population. Procéder régulièrement à des élections libres et régulières ne suffit pas. Il faut également veiller au respect des droits de l'homme en général, et plus particulièrement des libertés civiles de base, comme la liberté d'expression et d'association, incluant notamment le pluralisme et la liberté des médias. Tout doit être fait pour supprimer les entraves au développement d'organisations de travailleurs et d'employeurs représentatives et pour assurer un dialogue social fécond entre elles. En outre, des mesures s'inscrivant

Une bonne gouvernance prend appui sur la démocratie, la primauté du droit, et des institutions sociales et économiques équitables

¹⁷ «Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'Etat de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement», Déclaration du Millénaire des Nations Unies, 2000.

dans une démarche préventive doivent être prises pour favoriser le développement d'organisations représentatives des personnes démunies et des autres groupes socialement défavorisés. Ce sont là des conditions fondamentales pour assurer le développement d'une société civile active qui reflète pleinement la diversité des points de vue et des intérêts. Ce sont également des moyens de garantir un processus de participation à la conception et à la mise en œuvre des politiques et de fournir en permanence des freins et des contrepoids à l'exercice de l'autorité gouvernementale et du pouvoir privé.

241. La primauté du droit et l'administration efficace de la justice constituent à cet égard un fondement essentiel. Un cadre législatif équitable, qui s'applique à tous de la même manière, défend les individus contre les abus de pouvoir de l'Etat ou des acteurs non gouvernementaux. Il permet aux individus d'affirmer leurs droits, qu'il s'agisse des droits à la propriété, à l'éducation, à un travail décent, à la liberté d'expression ou autres «tremplins» permettant le développement et le progrès de l'être humain. En attendant, des efforts doivent être fournis aux niveaux national et local pour garantir le respect et l'application de la loi et pour assurer l'accès de tous les citoyens, riches ou pauvres, au savoir et aux ressources nécessaires à son utilisation. Il faut pour cela des institutions gouvernementales transparentes et comptables de leurs actes aux niveaux exécutif, administratif et parlementaire, ainsi qu'une justice indépendante. Le contrôle public des budgets, des contrats et des achats est également un élément crucial, dont la responsabilité incombe essentiellement aux parlements, mais dans lequel les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les organisations représentatives de la société civile, ont également un rôle important à jouer.

242. La nécessité d'une bonne gouvernance s'étend également aux institutions nécessaires au fonctionnement efficace et équitable d'une économie de marché. Pour commencer, il est indispensable d'établir un système financier solide qui mobilise l'épargne et favorise les investissements, de réglementer les marchés pour empêcher les abus et les comportements anticoncurrentiels, d'instaurer des mécanismes destinés à assurer une gouvernance transparente et socialement responsable des entreprises et de mettre en place un système efficace de délimitation des droits de propriété et d'exécution des contrats. Sans de telles institutions, les pays sont fortement désavantagés pour ce qui est de l'accès aux marchés financiers mondiaux. Les institutions du marché du travail, y compris des cadres juridiques appropriés, la liberté d'association et des mécanismes de dialogue et de négociation, sont également essentiels pour protéger les droits fondamentaux des travailleurs, fournir une protection sociale et promouvoir des relations professionnelles saines. Le dialogue social est une composante essentielle de la bonne gouvernance et un instrument de participation et de responsabilité. Des moyens doivent aussi être mis en place pour maintenir dans des limites acceptables l'inégalité des revenus et des richesses et renforcer ainsi la cohésion sociale.

243. Un aspect important de la gouvernance nationale est la nécessité pour les pays de prendre correctement en compte l'impact de leurs politiques nationales sur les autres pays. Dans un monde interconnecté, les politiques économiques des principaux acteurs sur la scène de l'économie mondiale ont un impact notable sur tous les autres pays. Les pays qui jouissent d'un plus grand pouvoir de décision au sein des organismes internationaux ont une responsabilité particulière pour ce qui est de prendre en compte tous les intérêts en présence sur le marché mondial. On constate également un échec général à respecter les engagements et accords conclus lors des conférences mondiales des Nations Unies tenues au cours des années

quatre-vingt-dix, en particulier lorsque celles-ci impliquent l'utilisation de ressources financières¹⁸.

244. Tous les pays souffrent d'une forme ou d'une autre de mauvaise gouvernance. Dans le secteur public, il arrive souvent que les fonctionnaires et les administrations ne soient pas suffisamment tenus pour responsables, que ce soit dans les pays à faible revenu ou dans les pays à revenu élevé¹⁹. Entre-temps, dans le secteur privé, la gouvernance médiocre des entreprises est devenue un sujet de préoccupation croissante. Les abus énormes constatés en 2001 et en 2002 au niveau de la gestion de Enron, de Worldcom et de Global Crossing sont dus à des conseils d'administration défaillants et à des pratiques déficientes dans le domaine de l'audit et de la comptabilité. La corruption est largement présente dans les pays en développement, souvent au détriment des plus pauvres qui sont exclus des services et soumis à des traitements arbitraires. Les pays industrialisés ne sont nullement épargnés par la corruption²⁰. Par ailleurs, les phénomènes de corruption dans les pays en développement sont trop souvent favorisés par certains partenaires des pays développés, disposés à offrir des avantages indus substantiels.

Partout
on observe
une mauvaise
gouvernance

245. Vaincre ces déficiences constitue un défi majeur dans la quête d'une performance économique accrue. Le processus de mutation économique des pays d'Europe centrale et orientale l'illustre bien. Les anciennes économies planifiées de cette région du monde étaient dotées d'institutions inadaptées au fonctionnement d'une économie de marché. Elles souffraient notamment de l'absence de lois claires, d'institutions judiciaires permettant l'exécution des contrats et d'institutions aptes à gérer l'entrée sur le marché et la sortie du marché. La libération des prix et les politiques de privatisation ont été engagées avant que n'aient été mises en place les institutions nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché, détournant ainsi l'effort vers des activités de maximisation de la rente et de dilapidation des actifs. En l'absence de processus démocratiques ouverts, de nombreuses institutions, y compris de l'Etat, ont été prises en charge par des intérêts privés lors du processus de transition. Il en est résulté une longue période de déclin du PNB et une hausse alarmante du chômage, des inégalités et de la pauvreté. Le fait que l'on ait récemment mis l'accent sur les réformes institutionnelles a conduit à une amélioration de la réaction économique, bien que les progrès constatés soient irréguliers.

La libéralisation économique et l'Etat

246. Les politiques économiques adoptées par les pays pour réussir dans l'économie mondiale se sont souvent traduites par une vaste libéralisation des échanges, des investissements et des politiques financières. Parallèlement s'est opérée une libéralisation de l'économie nationale par la privatisation, la réduction du rôle de l'Etat dans la gestion économique et la réglementation, et l'expansion générale du rôle du marché. Mis en application dans certains pays industrialisés au début des années quatre-vingt, ce modèle a aujourd'hui été adopté dans des contextes économiques et sociaux très divers.

Les politiques
de gestion de
la libéralisation
économique
doivent être
adaptées à
la situation
de chaque pays

¹⁸ Voir, par exemple, les publications annuelles de l'ONG Social Watch, qui rendent compte au niveau international des actions engagées par les gouvernements pour tenir les engagements pris lors des rencontres internationales (www.socwatch.org).

¹⁹ Voir, par exemple, *Transparency Deutschland, Positionen, Aktionen, Perspektiven*, 2003, www.transparency.de.

²⁰ Transparency International, *Global Corruption Report* (Berlin, 2003).

247. Lorsqu'une libéralisation du marché est envisagée, il faut reconnaître l'importance du point de départ (situations différentes des pays industrialisés et des pays en développement), le cadre réglementaire et institutionnel préexistant, ainsi que l'état de l'économie et de l'environnement économique externe au moment de la mise en application de la nouvelle politique. Dans le cas contraire, il n'est pas garanti que la politique de libéralisation produira le résultat universellement positif annoncé par ses partisans. Au contraire, les résultats seront probablement mitigés, avec des résultats positifs dans certains cas et des résultats fortement négatifs dans d'autres.

248. Le rythme et le déroulement du processus de libéralisation constituent un autre thème important. Par le passé, une libéralisation du jour au lendemain était souvent recommandée et parfois mise en œuvre. Une libéralisation de grande envergure était alors lancée dans toutes les directions en même temps. Aujourd'hui, on s'accorde à reconnaître qu'il s'agissait là d'une erreur. Les institutions de soutien et les cadres réglementaires nécessaires à une économie de marché doivent être mis en place progressivement et nécessitent une administration publique dotée de moyens importants. La comparaison entre les expériences de réforme menées en Europe orientale et en Asie de l'Est est très instructive.

Rôle de l'Etat dans la gestion des fluctuations économiques et la politique macro-économique

249. Elle souligne le rôle important de l'Etat dans la gestion du processus d'intégration dans l'économie mondiale et dans la réalisation des objectifs à la fois économiques et sociaux. Ce rôle consiste notamment à fournir les biens collectifs classiques qui génèrent des externalités positives, comme la santé, l'éducation et le maintien de l'ordre, à surveiller les marchés et à en corriger les défaillances et dysfonctionnements, à corriger les externalités négatives comme la dégradation de l'environnement, à fournir une protection sociale et une protection pour les groupes vulnérables, et enfin à investir dans les domaines d'intérêt public délaissés par le secteur privé. Ces fonctions essentielles de l'Etat doivent être maintenues dans le contexte de la mondialisation. Dans bien des régions du monde, le problème provient de la faiblesse de l'action de l'Etat dans ces domaines et de l'absence d'anticipation réaliste du fait que le secteur privé peut compléter l'action de l'Etat. Un autre rôle important de l'Etat consiste à limiter l'impact de la mondialisation en termes d'inégalité des revenus, par une imposition progressive, des politiques salariales adaptées, des programmes sociaux et d'autres mécanismes.

250. La réduction du rôle de l'Etat, observée un peu partout dans le monde, peut certes s'être souvent avérée souhaitable, mais force est de constater que le changement s'est produit de manière trop rapide et que le déséquilibre a été trop important dans bien des cas. Tandis que l'intervention économique de l'Etat a pu s'avérer inefficace ou mal dirigée par le passé, la mondialisation a créé beaucoup de nouveaux besoins auxquels l'Etat doit maintenant répondre. Ce rôle est particulièrement important aujourd'hui en l'absence d'institutions fortes pour la gouvernance mondiale.

La mondialisation pose de nouveaux défis à l'Etat

251. Le nouveau défi auquel l'Etat est aujourd'hui confronté dans le contexte de l'intégration dans l'économie mondiale peut être appréhendé à plusieurs niveaux. La libéralisation financière expose les pays à des risques accrus de fluctuations économiques, et notamment aux désastreuses conséquences des crises financières. Cela nécessite un renforcement du rôle de l'Etat pour assurer la protection sociale, et non son affaiblissement. De même, la mobilité accrue des capitaux associée à la mondialisation renforce la position des employeurs par rapport aux travailleurs. En même temps, les marchés du travail enregistrent un taux plus élevé de création, de délocalisation et de suppression d'emplois, au moment où les économies s'adaptent à une plus large ouverture. Ces évolutions ont un effet négatif sur les tra-

vailleurs de l'hémisphère Nord et de l'hémisphère Sud. Ces développements dans le domaine du travail mettent en évidence la nécessité d'un renforcement du rôle de l'Etat dans la mise en place de filets de sécurité sociale et d'institutions du marché du travail efficaces et équitables.

252. Un autre domaine d'action important de l'Etat est celui de la politique macroéconomique. Ses principaux objectifs incluent: atteindre le taux de croissance économique le plus élevé possible, promouvoir le plein emploi et maintenir la stabilité macroéconomique. Cette stabilité est essentielle pour que les taux de croissance de la production et de l'emploi se maintiennent à long terme et soient protégés du risque de crise économique. La politique macroéconomique doit entretenir la confiance des entreprises et des consommateurs, ce qui impose le maintien des déficits budgétaires et de l'inflation dans des proportions acceptables. Cet objectif ne doit toutefois pas l'emporter sur les deux autres. Le choix politique privilégié est de rechercher le taux de croissance de la production et de l'emploi le plus élevé possible et en même temps compatible avec la stabilité macroéconomique à moyen terme.

253. L'un des effets de la mondialisation a été de réduire la marge de manœuvre de la politique macroéconomique nationale, notamment parce que les marchés de capitaux internationaux sanctionnent toute déviation par rapport à l'orthodoxie. Il existe néanmoins encore des instruments d'action permettant de parvenir aux objectifs évoqués plus haut. Pour cela, le principal instrument est le taux de croissance des investissements productifs, publics comme privés, dans l'économie. Cela, associé à la nécessité de renforcer l'Etat, souligne l'importance de la mobilisation des ressources nationales et d'un système d'imposition non dégressive efficace, ainsi que la nécessité d'intégrer l'économie informelle dans l'économie générale. Une taxation s'étendant uniquement à l'économie formelle entraîne des pertes de recettes fiscales et incite fortement à opter pour le travail informel.

254. Les chances de mettre en œuvre la stratégie exposée ci-dessus pourront être considérablement accrues en créant des institutions garantissant une plus large participation à l'élaboration des politiques économiques. Ces politiques sont souvent considérées comme étant le domaine réservé des technocrates, banquiers et financiers. La cohérence entre les politiques économiques et sociales requiert pourtant une coordination étroite entre tous les ministères concernés. En outre, étant donné que les travailleurs, les entreprises de toutes tailles et de nombreux autres groupes économiques sont concernés de près par les résultats, il convient de renforcer les institutions existantes et de créer de nouveaux mécanismes permettant de mieux faire entendre leur point de vue et de mieux prendre en compte leurs intérêts.

Une plus large participation à l'élaboration des politiques économiques

Renforcer les capacités économiques

255. L'investissement public et la politique ont également un rôle stratégique à jouer dans le renforcement de la capacité d'un pays de profiter de l'intégration dans l'économie mondiale et dans la mise en place d'un partage plus équitable des gains. Les partenariats entre les gouvernements et les acteurs privés (entreprises, syndicats, associations locales, coopératives et autres) constituent un moyen efficace de développer les compétences, l'infrastructure, les capacités technologiques et de gestion, et d'établir les cadres fournissant un environnement propice à l'investissement privé (à la fois national et étranger) dans les activités de production les plus dynamiques. Il ne s'agit pas ici de «choisir des gagnants» mais de réunir les conditions préalables au développement d'entreprises compétitives à l'échelle internationale.

Dans les pays à faible revenu, le développement des zones rurales revêt une importance cruciale

256. La méthode adoptée pour renforcer les capacités économiques nationales variera largement selon le point de départ dans chaque pays. Dans beaucoup de pays à faible revenu, l'agriculture représente une proportion importante de l'activité économique et une proportion plus grande encore des emplois existants. La majorité des populations pauvres (75 pour cent) vit dans les zones rurales et c'est dans les pays tributaires de l'exportation de produits de base que l'incidence de la pauvreté est la plus élevée. Cette situation appelle un train de mesures pour soutenir la croissance de l'agriculture, et notamment l'élimination de la distorsion des prix et des pratiques qui placent certains secteurs de l'agriculture dans une situation désavantageuse, l'appui aux créneaux spécialisés, un gros investissement public dans l'éducation et la santé, et la reconnaissance du rôle clé des femmes dans la production agricole, et donc dans la réduction de la pauvreté. Dans beaucoup de régions, la priorité est d'investir dans les réseaux de transport et la gestion de l'eau et de l'électricité, ce qui augmente la productivité et la sécurité et ouvre les marchés. Dans le même temps, l'investissement dans la recherche agricole, les services de vulgarisation et le soutien financier s'avère également important. De nombreux pays pauvres ont besoin de meilleures semences, de pratiques agronomiques moins dommageables et d'un accès étendu aux nouvelles connaissances et aux nouvelles techniques. Il est également crucial de protéger, utiliser et étendre le savoir traditionnel ²¹.

257. En même temps, la diversification de la structure de la production rurale constitue généralement un élément essentiel. La croissance de l'économie rurale non agricole est souvent entravée par le fait qu'elle relève largement de l'économie informelle. Si les politiques nécessaires au soutien de cette croissance varient largement, elles devraient tout de même, d'une manière générale, viser à accroître la productivité et à accélérer le progrès de l'apprentissage et le progrès technologique. La revalorisation des exportations de produits de base et la diversification de la structure d'exportation constituent souvent une priorité.

Revaloriser les compétences et les capacités technologiques

258. De nombreux pays en développement à revenu moyen se font désormais mutuellement concurrence pour exporter sur les mêmes marchés des produits industriels similaires, à forte intensité de main-d'œuvre. Ils vendent alors plus mais gagnent relativement moins. Pour ces pays, le défi à relever consiste à passer à des exportations de valeur plus élevée. Une réponse stratégique s'avère nécessaire pour promouvoir l'innovation, l'adaptation et les processus d'apprentissage qui leur sont associés ²². L'élément clé en ce qui concerne la création de systèmes nationaux d'innovation est la revalorisation des compétences et des capacités technologiques. Celle-ci permettra non seulement d'accroître les gains commerciaux et la participation aux systèmes de production mondiaux, mais aussi d'élargir les marchés intérieurs par l'accroissement de la productivité et des salaires. Les systèmes de production mondiaux devront fournir des opportunités permettant aux entreprises nationales de s'engager dans un processus d'apprentissage et d'adaptation dans les secteurs de l'industrie et des services, en relation étroite avec un schéma de production de niveau international. Il convient également d'élaborer des politiques aptes à renforcer les liens de production entre les secteurs économiques de

²¹ Le Conseil économique et social des Nations Unies a récemment préconisé une approche ample et intégrée du développement rural qui précise un grand nombre de ces points. Voir ECOSOC, *Draft ministerial declaration*, document E/2003/L.9. La FAO soutient également le développement de moyens d'existence ruraux viables en assurant une mission de consultation pour l'élaboration de politiques adaptées, en renforçant les capacités et en fournissant une assistance technique dans le dessein d'améliorer la sécurité alimentaire. L'IFAD organise également des programmes visant à permettre aux pauvres des zones rurales de mieux s'organiser et d'accroître leurs connaissances et leur influence sur les politiques menées par les pouvoirs publics. Voir www.ifad.org et www.fao.org.

²² A. Amsden, 2001: *The rise of the Rest* (Oxford University Press, 2001).

pointe et le reste de l'économie, et à prendre en compte les besoins et les contraintes des petites entreprises. L'accès aux institutions de financement et institutions financières est particulièrement crucial, tout comme le sont les services spécialisés de vulgarisation technique pour les micro-entreprises et les femmes entrepreneurs des populations défavorisées.

259. Ces questions revêtent également une grande importance pour les pays industrialisés. Ici aussi, les politiques de formation, les politiques financières et technologiques ainsi que les partenariats peuvent favoriser l'élimination progressive des industries anciennes peu rentables et le développement de nouvelles activités à forte valeur ajoutée ²³. L'élaboration de politiques complémentaires d'ajustement économique englobe non seulement des mesures en faveur de la protection sociale et de la sécurité des revenus, mais aussi des politiques de soutien contribuant à créer de nouvelles opportunités, notamment dans les secteurs de l'économie du savoir et des nouveaux services.

260. L'agriculture constitue à cet égard un problème particulier. Chaque pays est bien entendu en droit d'élaborer ses propres politiques agricoles, mais les mesures de soutien et les subventions excessives octroyées à ce secteur d'activité dans beaucoup de pays de l'OCDE illustrent bien comment les politiques nationales peuvent échouer à prendre correctement en considération leurs implications pour les autres pays. Les politiques agricoles devraient être élaborées en tenant compte des moyens d'existence des paysans pauvres dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, et devraient veiller à récompenser les producteurs ruraux pour la fourniture de biens collectifs tels que des services environnementaux. A l'heure actuelle, 4 pour cent seulement des mesures de soutien mises en œuvre dans les pays de l'OCDE sont axés sur des objectifs environnementaux.

L'économie informelle

261. Dans la plupart des pays en développement, l'économie informelle tient une large place, et cette activité économique parallèle souffre d'un manque de reconnaissance et de protection dans les cadres juridiques ou réglementaires officiels. Elle inclut généralement l'industrie manufacturière artisanale, les services ou la vente dans les zones urbaines, les travaux domestiques ou les travaux agricoles sur de petites parcelles de terrain. Dans de nombreux pays à très faible revenu, elle englobe la grande majorité des travailleurs, dont souvent une proportion élevée de femmes. Ce travail est très diversifié, allant des petites entreprises aux activités de survie, incluant non seulement les travailleurs indépendants et les travailleurs familiaux mais aussi la main-d'œuvre salariée sous diverses formes. De telles activités sont généralement caractérisées par une faible productivité, et le niveau de pauvreté des travailleurs informels est élevé. Le travail informel offre toutefois un vaste potentiel pour l'esprit d'entreprise et l'innovation. Il est moins important dans les pays industrialisés, sans pour autant en être totalement absent, et résulte notamment de l'informalisation d'emplois salariés autrefois stables.

L'économie informelle est vaste et ne cesse de se développer

262. Tout comme la pauvreté, l'économie informelle a largement précédé la mondialisation, et elle se développe. Dans de nombreuses régions du monde, la majeure partie des nouveaux emplois créés, à la fois dans le domaine du travail

²³ Lors du Conseil européen de Lisbonne, tenu en mars 2000, l'Union européenne s'est fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir: *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.*

indépendant et du travail salarié, est aujourd'hui de nature informelle. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ce phénomène est dû à la mondialisation, mais il est évident que les pressions concurrentielles accrues sur les marchés mondiaux n'ont pas permis de mieux contrôler l'informalité. Dans le même temps, tandis que certains travailleurs informels fournissent une main-d'œuvre bon marché aux systèmes de production mondiaux, la majorité d'entre eux ne peut pas jouir des possibilités offertes par la mondialisation et reste cantonnée sur des marchés restreints.

263. Cela constitue une importante question de gouvernance, ayant un impact notoire sur la répartition des bénéfices de la mondialisation. Premièrement, l'insuffisance des droits et protections entraîne la vulnérabilité et l'inégalité, et ébranle ainsi bon nombre des principes de gouvernance évoqués plus haut. Deuxièmement, on constate un accès insuffisant aux marchés et aux services, de sorte que le potentiel de croissance et de développement ne peut être réalisé. Troisièmement, il se révèle difficile de bâtir une économie équitable et participative, car les règles du jeu ne sont en réalité pas les mêmes pour tous. Compte tenu du fait que l'initiative privée et l'esprit d'entreprise ne peuvent se développer que si les gens sentent que la loi est de leur côté, il s'avère indispensable d'établir des règles claires, appliquées de manière égale à tous les membres de la société.

Des politiques pour favoriser une hausse de la productivité et intégrer les activités informelles dans le secteur formel

264. L'objectif doit consister à intégrer ces activités informelles dans un secteur formel grandissant, apte à fournir des emplois, des revenus et une protection décentes et à entretenir des relations commerciales dans le système international. Cet objectif constituera un élément essentiel de toute stratégie nationale visant à réduire la pauvreté. Il implique l'accroissement des actifs et de la productivité, l'établissement de cadres réglementaires appropriés, le développement des compétences et l'élimination de l'attitude négative des pouvoirs publics à l'égard des activités informelles. L'adoption de mesures pour traiter le problème du manque de reconnaissance des qualifications et des compétences, ainsi que l'exclusion des travailleurs informels des régimes de sécurité sociale et autres systèmes de protection sont particulièrement importantes, tout comme le sont également les politiques destinées à améliorer la répartition des actifs, et en particulier à accroître l'accès des travailleurs indépendants et des petites entreprises aux ressources financières, à la technologie et aux différents marchés, et à développer les possibilités d'investissement. La plupart des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle éprouvent toutefois des difficultés à accéder au système juridique et judiciaire pour faire respecter les contrats, et leur accès aux infrastructures publiques et aux bénéfices reste limité. Diverses restrictions bureaucratiques et autres créent des obstacles et des difficultés entravant l'officialisation, la croissance et la viabilité des activités²⁴.

265. Un problème fondamental réside dans l'absence de cadre juridique et institutionnel adapté pour les droits de propriété. Quatre milliards d'individus sont exclus de toute participation à l'économie mondiale par le simple fait que leurs droits de propriété ne sont pas reconnus. Ils se voient ainsi privés de l'identification légale et des formes d'entreprise nécessaires à la pénétration sur le marché mondial. En réalité, leurs actifs – notamment terrains et habitations – ont une valeur considérable, mais il s'agit de «capitaux improductifs», car ils ne peuvent généralement pas être utilisés pour cautionner les prêts, ce qui ne favorise pas le

²⁴ Voir BIT, *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90^e session (Genève, BIT, juin 2002), pour l'étude d'un large éventail de questions de fond concernant l'économie informelle, et notamment les questions relatives aux cadres juridiques, aux normes, au financement et à la gouvernance.

recours au crédit et à l'investissement. L'échec à traiter cette question inhibe le potentiel de croissance et de développement de millions de petites entreprises et favorise les activités économiques de faible qualité, échappant au réseau fiscal ²⁵.

266. La légalisation des droits de propriété de facto constitue par conséquent une étape cruciale de la transformation de l'économie informelle. Pour parvenir à cet objectif, les gouvernements doivent:

- identifier les individus et actifs concernés;
- identifier les pratiques et coutumes régissant la propriété, l'utilisation et le transfert de ces actifs, afin d'ancrer le cadre législatif du droit de propriété dans le contexte social prédominant;
- identifier les goulets d'étranglement et obstacles administratifs, bureaucratiques et juridiques entravant l'accès au marché;
- restructurer le cadre juridique de sorte que les acteurs concernés soient stimulés pour agir dans le respect de la loi et voient leurs actifs et transactions officiellement enregistrés;
- mettre en place des mécanismes législatifs et administratifs à faible coût qui permettront aux titulaires de biens auparavant informels et aux entreprises de nouer des relations à caractère productif avec les créanciers, les investisseurs, les services publics et les marchés internationaux.

267. L'établissement de droits de propriété ne doit pas être confondu avec la privatisation. Il existe une grande diversité de moyens, notamment communaux, collectifs ou coopératifs, permettant de maintenir dans les systèmes traditionnels les terrains et autres actifs. Les cadres juridiques nationaux doivent identifier et reconnaître ces schémas, et il convient de veiller à ce que toutes les implications, y compris les implications relatives à l'égalité des sexes, soient correctement appréhendées au moment de l'enregistrement des droits découlant de la loi. Dans certaines régions du monde, la terre est contrôlée par les femmes dans le système informel traditionnel mais elle est enregistrée sous le nom de l'homme après officialisation. L'officialisation doit renforcer les chances, non les restreindre.

268. Une approche équilibrée de la revalorisation de l'économie informelle entraînerait une extension systématique des droits de propriété, s'accompagnant d'une action similaire sur les droits fondamentaux au travail pour toutes les personnes engagées dans des activités informelles. Il convient en particulier de garantir aux travailleurs et aux employeurs de l'économie informelle le droit d'organisation et de négociation collective. Les femmes et les jeunes, qui constituent le gros de la main-d'œuvre de l'économie informelle, sont particulièrement dépourvus de représentation et de droit d'expression. Il convient en outre de mettre en place les systèmes de protection sociale adéquats. Une action sur tous ces fronts aurait un effet synergique.

Responsabiliser et autonomiser les populations par l'éducation

269. Les individus ne peuvent contribuer à la mondialisation et n'en tirer profit que s'ils sont en bonne santé et dotés du savoir, des compétences et des valeurs, des capacités et des droits leur permettant de se procurer leurs moyens d'existence. Ils doivent avoir accès à des emplois et des revenus corrects, et évoluer dans un environnement sain. Telles sont les conditions essentielles leur permettant de

Les gouvernements devraient prendre des mesures pour établir les droits de propriété et assurer l'égalité des sexes et le respect des droits fondamentaux au travail

Les individus doivent être armés pour profiter de la mondialisation

²⁵ Hernando de Soto: *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs?* (Édition Nouveaux horizons, 2002).

mener une vie décente, autodéterminée, et de s'investir pleinement, en tant que citoyens, dans leurs communautés locales, nationales et mondiales. Ces objectifs, qui sont au cœur de la Déclaration du Millénaire, ne peuvent être atteints que si les gouvernements nationaux allouent des ressources suffisantes à la santé, à l'éducation, aux infrastructures de base et à l'environnement, et créent le cadre institutionnel à même d'assurer un accès étendu et des opportunités.

270. Des systèmes d'éducation efficaces constituent la base des possibilités de mener une vie décente. L'une des missions essentielles du secteur public de tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu, est de garantir l'accès de tous les enfants à l'éducation. L'éducation profite certes à l'individu, mais également à la société dans son ensemble. Le fait que les enfants fréquentent suffisamment longtemps l'école, et notamment que les filles acquièrent un bagage scolaire suffisant, a pour effet d'accroître les taux de croissance économique, d'abaisser les taux de fécondité, de réduire la mortalité infantile et d'améliorer les niveaux d'instruction des générations suivantes. Un enseignement primaire et secondaire de bonne qualité permet d'autonomiser non seulement l'individu, mais également la société tout entière.

271. Même si les déficits en matière d'éducation sont manifestement beaucoup plus marqués dans les pays en développement, ils n'en demeurent pas moins une question préoccupante pour les pays industrialisés. Dans beaucoup de ces pays, on observe en effet un problème persistant d'analphabétisme et de faiblesse du niveau de qualification, qui constituent une source importante d'exclusion sociale, souvent stigmatisée et inavouée. L'inégalité d'accès à l'éducation accentue par ailleurs le problème des inégalités de salaire sur le marché du travail, déjà évoqué dans la section II.1, et les personnes sans instruction et non qualifiées dans les pays industrialisés se trouvent fortement désavantagées sur un marché mondial de plus en plus concurrentiel.

Le progrès de l'éducation masque de profondes différences entre les pays et les régions

272. La scolarisation dans le primaire et le secondaire a certes progressé au cours des années quatre-vingt-dix, mais les progrès réalisés sont insuffisants et masquent de profondes disparités entre les pays et les régions. Ainsi, les pays de l'OCDE dépensent 100 fois plus pour chaque élève dans l'enseignement primaire et secondaire que les pays à faible revenu. Certains pays à faible revenu ou à revenu moyen ont pourtant accompli des progrès remarquables en matière d'éducation. Le Brésil, l'Erythrée, la Gambie et l'Ouganda ont ainsi enregistré un accroissement de 20 pour cent des taux d'achèvement des études primaires en l'espace de moins d'une décennie. Ces expériences montrent qu'il est possible d'enregistrer des progrès d'autant plus rapides que la volonté politique et les ressources nécessaires existent pour cela, dans les pays à revenu élevé comme dans les pays à faible revenu²⁶.

L'éducation est compromise par le VIH/SIDA et le travail des enfants

273. Pourtant, dans de nombreux pays, et notamment dans la région de l'Afrique subsaharienne, la réussite scolaire est aujourd'hui mise en péril par la pandémie du VIH/SIDA, qui a fait de nombreuses victimes parmi les enseignants qualifiés, essentiellement des femmes, de l'enseignement primaire et secondaire. Les programmes de prévention et de traitement du VIH/SIDA doivent mettre l'accent sur

²⁶ Christopher Colcough et coll.: «Achieving Schooling for All: Budgetary Expenditure on Education in Sub-Saharan Africa and South Asia», *World Development* 28 (11), pp. 1927-1944. Les programmes de réforme de l'enseignement primaire dans les pays à faible revenu qui ont été couronnés de succès incluent les caractéristiques suivantes: part élevée des ressources nationales consacrées à l'enseignement primaire public, contrôle des coûts unitaires, dépenses supérieures à la moyenne pour les apports complémentaires non salariaux, rémunération compétitive des enseignants, taux d'encadrement (élève/enseignant) d'environ 40, taux de redoublement moyen inférieur à 10 pour cent.

les services d'éducation afin d'éviter l'effondrement de systèmes d'éducation déjà fragiles et l'inversion du processus engagé.

274. Une autre question qui suscite un vaste mouvement d'inquiétude est celle du travail des enfants, qui est à la fois un problème grave en soi et un facteur important de limitation de la fréquentation, de la persévérance et des performances scolaires. La pauvreté des parents aujourd'hui condamne les enfants travailleurs à connaître la pauvreté demain. L'action visant à développer la scolarisation et les compétences doit être couplée à une action centrée sur la réduction du travail des enfants. Le renforcement de la prise de conscience nationale de ce problème conduit de nombreux pays à adopter des stratégies visant à abolir les pires formes de travail des enfants. Nous soutenons sans réserve ces stratégies.

275. Tous les pays ayant réussi à tirer profit de la mondialisation ont largement investi dans leur système d'éducation et de formation. Une formation polyvalente est ce dont les femmes et les hommes ont besoin aujourd'hui, les compétences acquises pouvant ensuite être adaptées aux exigences économiques qui changent rapidement. Il leur faut aussi acquérir les compétences de base nécessaires pour pouvoir utiliser l'informatique, ce qui leur permettra de surmonter les obstacles de la distance et des restrictions budgétaires. Bien que n'étant pas particulièrement capitalistique, la technologie d'Internet nécessite un capital humain très important. Une politique d'éducation de qualité représente aussi un instrument important pour compenser l'impact négatif de la mondialisation, se manifestant par exemple par l'accroissement des inégalités de revenu, et produit des effets pouvant en fin de compte s'avérer supérieurs à ceux obtenus par les politiques du marché du travail ²⁷. Il convient par ailleurs d'accorder une attention particulière aux besoins et désavantages des minorités ethniques et religieuses en matière d'éducation. Ces questions concernent aussi bien les pays à revenu élevé que les pays à faible revenu.

276. S'il n'existe aucun modèle universel d'investissement dans la formation, il est possible d'appliquer des mécanismes et des mesures incitatives variés, notamment des régimes de prélèvement, des bourses publiques, des fonds de formation, des allègements fiscaux et l'octroi de congés sabbatiques. Les bonnes pratiques en matière d'apprentissage au travail apparaissent dans l'accroissement de la productivité, de sorte que les entreprises ont tout intérêt à financer cette formation.

277. Le développement d'un cadre de qualifications national est également une base importante pour la participation à l'économie mondiale, dans la mesure où il facilite la formation permanente, contribue à faire coïncider l'offre et la demande de personnel qualifié et guide les individus dans leurs choix de carrière. Dans le cas des femmes, l'accès à la formation et au développement des compétences est souvent entravé par les obligations familiales, d'où la nécessité d'installer des structures d'accueil pour les enfants et d'offrir des possibilités d'apprentissage à distance. La reconnaissance et la revalorisation des compétences des travailleurs de l'économie informelle, et l'adaptation de la formation à la main-d'œuvre n'ayant pas suivi un enseignement de type scolaire, constituent en outre d'autres priorités.

²⁷ Voir Martin Rama: *Globalization, inequality and labour market policies* (Banque mondiale, Development Research Group Paper, 2001).

278. Les individus voient le monde à travers leur travail. De leur réussite ou leur échec sur le marché du travail dépendra la satisfaction des besoins et aspirations de leur famille, l'éducation et l'avenir de leurs enfants. L'emploi des jeunes constitue un domaine d'action critique. La perte d'un emploi affecte la dignité et l'estime de soi, génère le stress et d'autres problèmes de santé, et nuit à l'intégration sociale.

La mondialisation affecte les individus à travers le travail et l'emploi

279. C'est à travers le travail et l'emploi que les gens sont le plus directement affectés par la mondialisation. C'est à ce niveau-là en effet qu'ils appréhendent les chances à saisir et les avantages, mais aussi qu'ils connaissent les risques et l'exclusion. Pour que les bienfaits de la mondialisation soient largement partagés, les pays, les entreprises et les individus doivent être à même de convertir les possibilités offertes par la mondialisation en emplois et en revenus.

L'objectif est d'assurer un travail décent

280. Un objectif majeur à cet égard consiste à réduire le chômage, qui engendre des coûts énormes pour les individus et pour la société en général, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Mais cela ne saurait suffire. Bon nombre d'individus sont employés à plein temps, mais occupent des emplois inacceptables, souvent avec des conditions de travail épouvantables, avec une productivité faible ou sous la contrainte. L'emploi doit être librement choisi et fournir un revenu suffisant pour satisfaire les besoins économiques et familiaux essentiels. Les droits et la représentation doivent être respectés, une sécurité de base doit être garantie par une forme ou une autre de protection sociale, et des conditions de travail correctes doivent être assurées. Considérés ensemble, ces différents éléments représentent ce que l'on appelle désormais le «travail décent». Cela inclut non seulement l'emploi, mais également un ensemble plus large d'objectifs reflétant les aspirations plus générales des hommes et des femmes.

281. Le chemin le plus évident vers la création d'emplois décents passe par une plus forte croissance, et tel est l'objectif de bon nombre des politiques économiques évoquées plus haut. La question clé au niveau macroéconomique est celle de savoir si le fait de mettre l'accent sur l'emploi exige un équilibre différent de la politique budgétaire ou monétaire. Pour bien évaluer cette question dans chaque cas, il serait judicieux que les pays se fixent des objectifs d'emploi en tant que partie intégrante du processus budgétaire, et qu'ils fassent de l'analyse de l'impact sur l'emploi un critère explicite de la prise de décisions en matière de politique macroéconomique. Les problèmes d'égalité des sexes peuvent être pris en compte par le biais d'approches telles qu'une budgétisation de la parité qui prend en considération l'impact différencié des politiques macroéconomiques sur les femmes et sur les hommes, via notamment leur effet sur l'emploi et sur la fourniture de services publics.

282. Il est particulièrement important de corriger les dysfonctionnements du marché qui créent des distorsions allant à l'encontre d'une croissance génératrice d'emplois et de veiller à ce que les structures fiscales ne créent pas d'obstacles inutiles aux investissements, au développement des entreprises et à la création d'emplois. Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, il est également essentiel d'éliminer les obstacles à la création d'entreprises, notamment à la création de petites et moyennes entreprises (PME). De plus, il convient d'élaborer des politiques structurelles aptes à favoriser la croissance de la nouvelle économie, en mettant notamment l'accent sur la diffusion rapide des TIC et autres nouvelles technologies.

Pressions sur la qualité de l'emploi

283. Dans de nombreuses régions du monde, en particulier dans les pays industrialisés et les pays en développement à revenu moyen, les problèmes de chômage élevé ou en hausse ont été aggravés par les pressions supplémentaires sur la qualité

de l'emploi. Les salaires réels et les conditions de travail ont fait l'objet d'une pression à la baisse, en partie à cause de la concurrence croissante sur les marchés d'exportation et pour attirer des investissements étrangers. On observe également un phénomène d'insécurité grandissante des travailleurs, du fait de facteurs étroitement liés tels que l'érosion de l'État-providence, la déréglementation du marché du travail et la perte de pouvoir des syndicats. L'évolution technologique et les formes nouvelles d'organisation du travail ont favorisé la flexibilité de l'emploi, entraînant ainsi une progression du travail occasionnel et une régression de la sécurité des contrats de travail ²⁸. Il convient de prendre en compte à la fois les intérêts des travailleurs et ceux des employeurs, et des politiques équilibrées s'avèrent essentielles à cet égard. Elles doivent être basées sur un nouveau contrat social comprenant les éléments suivants:

- l'adhésion au dialogue social pour l'élaboration des politiques économiques et sociales, surtout en ce qui concerne la réforme des marchés du travail et la protection sociale;
- la reconnaissance du fait que la recherche d'une plus grande efficacité et d'une plus forte productivité doit être contrebalancée par le droit des travailleurs à la sécurité et à des chances égales;
- la détermination à «tirer vers le haut» la collaboration salariés-entreprises afin de gagner en efficacité et à éviter un «nivellement par le bas» en réduisant les coûts et le personnel. Cela revêt une importance croissante dans une économie du savoir dont le succès dépend des compétences et de la motivation d'une main-d'œuvre diversifiée.

284. Les politiques visant à promouvoir le travail décent sont tout aussi importantes dans les pays à faible revenu, où la lutte contre le chômage et le sous-emploi est également la clé de la réduction de la pauvreté.

285. Il faut mettre en place une stratégie à deux volets, le premier consistant à maximiser le taux de croissance des nouveaux emplois générant des revenus supérieurs au seuil de pauvreté, et le second consistant en des politiques et des programmes destinés à augmenter la productivité et les revenus des personnes occupant des emplois qui les maintiennent au-dessous du seuil de pauvreté dans l'économie informelle rurale et urbaine.

286. Il faut également renforcer les programmes qui élargissent les possibilités d'emploi et augmentent la productivité des pauvres, par exemple par le développement des infrastructures rurales et des services de vulgarisation auprès des petits agriculteurs, par le développement des petites entreprises et micro-entreprises et par des programmes de microcrédit. Des efforts particuliers doivent être faits pour assurer aux femmes, aux populations indigènes et aux minorités ethniques un accès égal aux biens. Les politiques de modernisation de l'agriculture ne prenant pas suffisamment en compte l'emploi des femmes ont souvent pour effet de marginaliser celles-ci.

287. Au-delà de la création d'emplois, il convient de renforcer les politiques aidant les pays à faire face aux difficultés sociales dues à la mondialisation. Dans la plupart des pays en développement, les systèmes et institutions de protection sociale sont fragiles et manquent de ressources. L'insécurité liée à la mondialisation renforce le besoin d'accorder la priorité à l'extension de l'assurance chômage, au soutien des revenus, aux régimes de retraite et aux systèmes de santé. Cela vaut également

La croissance de l'emploi: un élément décisif dans la lutte contre la pauvreté

Une meilleure protection sociale et la défense des droits sont essentielles

²⁸ Voir, par exemple, BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde* (Genève, 1996-97). Voir également OCDE: *Perspectives de l'emploi: vers des emplois plus nombreux et meilleurs* (Paris, 2003).

pour les pays industrialisés, où la couverture des régimes de protection sociale est généralement plus étendue mais souvent loin d'être universelle, et où les individus les plus touchés par les changements qui affectent la production reçoivent souvent très peu d'indemnités. Pour que les profits de la mondialisation puissent être équitablement répartis au sein d'un même pays, il est important de mettre en place de bons systèmes de protection sociale ²⁹. Ces systèmes devront protéger les personnes qui travaillent dans l'économie informelle et rurale, les femmes et les autres groupes sociaux se trouvant en situation d'exclusion, car ils constituent une part importante de toute stratégie de lutte contre la pauvreté. Les approches innovantes doivent être encouragées, telles celles qui sont fondées sur les organisations et initiatives locales. L'établissement de commissions sur les bas salaires, chargées d'examiner les raisons de l'existence des bas salaires et de proposer des solutions, peut aussi servir à protéger les travailleurs pauvres des pressions concurrentielles. Toutes ces mesures peuvent contribuer au développement des éléments constitutifs d'un socle socio-économique pour tous les citoyens.

288. En même temps, le rôle des droits fondamentaux des travailleurs et des libertés civiles et politiques dans la promotion du travail décent et d'un développement équitable doit être souligné. Ces droits assurent les conditions préalables indispensables pour développer, par le biais d'un mouvement du travail libre et indépendant et d'organisations représentant les populations déshéritées, le contre-pouvoir nécessaire pour promouvoir une augmentation des salaires, combattre et inverser toute dégradation des normes du travail et soutenir un cercle vertueux d'élévation du niveau de vie et de croissance équitable. Ils sont également essentiels pour générer la pression démocratique constante nécessaire pour garantir une responsabilité de gestion et une plus grande transparence des politiques économiques, ainsi que des politiques sociales plus équitables.

289. Dans beaucoup de pays, la législation du travail n'a pas suivi le rythme des changements survenus dans la structure de l'emploi. Il en résulte que nombre de travailleurs sont exclus de la protection du droit du travail. Une amélioration substantielle s'avère nécessaire dans le champ d'application et le respect de la législation, ce qui suppose une surveillance accrue et des administrations plus fortes, l'accent étant mis sur l'économie informelle. Il faut également renverser la tendance à l'érosion des organisations collectives de travailleurs et d'employeurs et de la négociation collective. Une telle réforme économique doit mettre l'accent sur le dialogue et les organisations compétentes doivent fournir davantage d'efforts pour mieux refléter les intérêts de toutes les composantes de la société. Un dialogue social plus efficace est un moyen essentiel d'élaborer, dans un pays, une perspective commune à partir d'intérêts divergents quant à la façon d'atteindre les objectifs sociaux et économiques.

Développement durable et productivité des ressources

Adopter
des modes
de consommation
et de production
plus viables

290. L'interaction entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux est au cœur de toute stratégie cohérente. Alors que de nombreuses questions environnementales requièrent une action à l'échelle mondiale, une partie importante du travail préparatoire pour assurer un développement durable doit être réalisée aux niveaux national et infranational.

²⁹ D. Rodrik: *Has globalization gone too far?* (Washington, DC, Institute for International Economics, 1997); et BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2000: Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (Genève, BIT, 2000).

291. L'un des moyens stratégiques de parvenir au développement durable consiste à opter pour les technologies les plus adaptées. Les gouvernements des pays en développement peuvent demander aux entreprises internationales d'appliquer les mêmes techniques de contrôle de la pollution sur leur territoire national et à l'étranger, et accorder un délai de grâce aux entreprises nationales. Une solution plus fortement tournée vers l'avenir consiste à adopter des politiques permettant d'accroître systématiquement la productivité des ressources, c'est-à-dire la quantité de richesses économiques et le niveau de bien-être social obtenus à partir d'une unité de ressources naturelles. Le fait de mettre plus fortement l'accent sur la productivité des ressources et moins sur la productivité du travail peut permettre de créer des emplois tout en améliorant la qualité de l'environnement. La structure des mesures incitatives aux niveaux national et supranational devrait être établie de manière à favoriser ce changement de perspective.

292. Traditionnellement, les communautés locales conservent leur environnement local et le protègent contre la déforestation et la pollution. En les aidant à investir dans la gestion de ressources naturelles renouvelables, deux objectifs peuvent être atteints en même temps: garantir et améliorer la qualité de l'environnement, et créer des emplois et des revenus au niveau local. Il est indispensable de s'appuyer sur les mécanismes mondiaux existants favorables à la création et au maintien au niveau local de ces biens collectifs mondiaux. Nous soutenons les efforts entrepris à la suite du Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002, pour renforcer les capacités à tous les niveaux en vue d'instaurer des schémas de consommation et de production plus viables.

Responsabiliser au niveau local

293. Notre vision de la mondialisation est résolument ancrée au niveau local. L'agenda politique international doit respecter la diversité des besoins et perspectives locaux et satisfaire à leurs exigences. Les individus vivent dans leur milieu local. C'est à ce niveau-là que la démocratie peut être réellement participative, que la mobilisation politique se fait, que l'autonomie peut être concrétisée et que la solidarité fait partie de la vie quotidienne. La communauté locale est toutefois intégrée dans la communauté mondiale. Le local fait partie intégrante du mondial, et la tournure que prend la mondialisation est influencée par ce qui se passe au niveau local.

Les politiques internationales doivent respecter et responsabiliser les communautés locales

294. En même temps, le développement local est souvent entravé par des obstacles importants. Une plus grande décentralisation est nécessaire mais, pour être véritablement efficace, elle devra s'accompagner d'un accroissement des capacités et des ressources et de la mise en place de cadres efficaces favorisant la démocratie et la participation. Les gouvernements ont un rôle crucial à jouer dans la redistribution des richesses des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres et dans le renforcement des capacités des administrations locales et autres acteurs importants. La décentralisation doit impliquer l'autonomisation des communautés locales au sein de l'économie et du système politique national.

295. La notion de communauté «locale» est très variable. Pour la majorité de la population mondiale, la communauté locale renvoie aux villages (dont beaucoup sont isolés, éloignés et écologiquement fragiles), aux bidonvilles et autres taudis. Dans de telles situations, il existe généralement un lien direct entre le lieu où les gens vivent et celui où ils travaillent. Les communautés rurales subsistent grâce à des activités locales agricoles ou non, tandis que les communautés urbaines

pauvres sont également les foyers d'activités diverses dans l'économie informelle. Bon nombre de ces communautés connaissent une pauvreté endémique et, à part l'émigration, les clés de la réduction de la pauvreté résident dans l'amélioration de la base économique locale et la plus grande disponibilité de services sociaux de base.

296. La notion de communauté locale est également fondamentale dans les régions à revenu élevé. Les grands Etats fédéraux comme les Etats-Unis ou l'Allemagne reposent traditionnellement sur le soutien d'entités infranationales aux responsabilités clairement définies, et ce jusqu'au niveau local. L'éloge de «l'espace local» est aussi une composante explicite de l'architecture de l'Union européenne. Tandis que les Etats Membres transfèrent au niveau européen une partie de leur souveraineté en matière économique, la diversité des cultures, des valeurs et des langues est protégée au niveau local. Les systèmes locaux de développement industriel ou technologique sont d'ailleurs les fondements de la capacité économique nationale dans de nombreuses régions du monde.

297. Notre souci de l'espace local est fondé sur les réflexions suivantes.

Beaucoup
de communautés
locales pâtissent
de la
mondialisation

298. Tout d'abord, la mondialisation touche un nombre croissant de communautés dans le monde. Certaines communautés ont été frappées par le chômage suite au déclin des industries locales dû à la libéralisation des échanges ou à la réimplantation des entreprises dans des pays où les salaires sont inférieurs. Ce phénomène crée souvent de gros problèmes d'ajustement local et soumet le tissu social à de fortes tensions. Les communautés rurales isolées des pays en développement sont également touchées par ce problème, par exemple lorsque les importations bon marché anéantissent les moyens d'existence tirés de l'agriculture ou lorsque l'arrivée de grandes entreprises d'exploitation minière ou forestière, ou l'introduction de certaines formes de tourisme, viennent compromettre les moyens d'existence traditionnels et ont un effet défavorable sur l'environnement local.

299. Ensuite, la mondialisation peut éroder la résilience et la vitalité des communautés locales même en l'absence de conséquences économiques directes. La portée grandissante de l'industrie des médias, du spectacle et du tourisme au niveau mondial trouble les cultures et valeurs traditionnelles, la notion d'identité, et met à l'épreuve la solidarité des communautés locales. Notre vision est celle d'une communauté mondiale intégrant la multitude de cultures et de capacités locales, et non celle d'une grande vague d'uniformisation.

300. Enfin, nous pensons que le mondial et le national doivent s'appuyer sur le local, et que c'est là l'une des clés qui ouvrent sur une mondialisation plus juste et plus généreuse. Une approche décentralisée de la conception et de la mise en œuvre des politiques, fondée sur une meilleure connaissance des situations et des contraintes réelles, plus participative et plus proche des besoins et des demandes des gens, et aussi plus facile à contrôler, a toutes les chances d'être plus efficace.

301. Afin de renforcer ce lien entre le local et le mondial, il convient d'établir un programme prospectif et pratique centré sur l'administration, la base économique et les valeurs et héritages culturels locaux.

302. Bon nombre de politiques sociales et économiques révèlent au mieux leur efficacité lorsqu'elles sont mises en œuvre au niveau local. En accord avec le principe général de subsidiarité, nous pensons que la gouvernance doit se faire au niveau le plus bas auquel elle s'avère efficace. Cela nécessite la création d'institutions locales fortes, démocratiques et responsables.

Des institutions locales fortes, démocratiques et comptables de leurs actes sont nécessaires

303. Protéger et entretenir l'espace local, créer et soutenir les autorités locales sont des responsabilités qui incombent au premier chef aux États. Les gouvernements sont beaucoup plus lents à décentraliser le contrôle des ressources au niveau infranational qu'à décentraliser les structures et les responsabilités administratives. Toutefois, le manque de financements locaux conduit à des services publics inadaptés et peut être source de corruption. Les autorités locales doivent pouvoir générer leurs propres recettes fiscales ou recevoir un appui financier suffisant des budgets nationaux.

304. Leur capacité d'exécution a souvent besoin d'être renforcée. Les acteurs non étatiques peuvent jouer un rôle important s'ils disposent de ressources suffisantes. Les pactes territoriaux développés en Europe au cours des dernières années ont prouvé qu'il était possible d'autonomiser des communautés locales en rassemblant plusieurs acteurs autour d'un projet commun³⁰. A leur tour, tous les acteurs locaux doivent tenir à disposition des comptes transparents de leurs dépenses, tant au niveau national que local.

305. Administration locale n'est pas synonyme d'isolement. Au contraire, la mondialisation offre de nombreuses possibilités de constitution de réseaux nationaux et transfrontières, de coopération et d'échange entre les autorités locales; le local peut être aussi ouvert que le national, voire plus. A ce titre, les processus de mise en réseau établis par l'intermédiaire des «réseaux de maires» et ceux des organisations communautaires doivent recevoir un soutien plus important³¹.

La base économique locale

306. Les systèmes de production et les marchés locaux jouent un rôle important dans la satisfaction des besoins des consommateurs et la création d'emplois. Alors qu'il devient plus productif, l'espace économique local doit être protégé. Des politiques nationales et internationales et des systèmes de soutien sont nécessaires pour renforcer les efforts locaux, par un accès accru au microcrédit, un appui à la

Les systèmes de production locaux doivent être soutenus

³⁰ Un pacte territorial est un accord officiel conclu entre de nombreux acteurs (conseils municipaux, autres autorités locales, organisations d'employeurs et de travailleurs, syndicats, groupes culturels et religieux, ONG, associations professionnelles et écoles) pour élaborer et mettre en œuvre conjointement une stratégie de développement cohérente pour un territoire donné. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, des centaines de pactes de ce genre ont été conclus en Europe afin de promouvoir la création d'emplois et de lutter contre l'exclusion sociale par le biais d'initiatives locales. Voir le site Internet www.europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/pacts/fr/.

³¹ Parmi les principaux réseaux internationaux de villes et d'autorités locales, figure la toute récente association «United Cities and Local Governments» (www.iula.org), mais aussi l'Association mondiale des grandes métropoles (www.metropolis.org), la Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales (www.waclac.org), l'Alliance pour les villes (www.citiesalliance.org) et le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (www.iclei.org). On trouvera une liste plus exhaustive sur le site www.lgib.gov.uk/weblinks_3.htm. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) constitue par ailleurs un forum important pour l'extension de ce type d'initiatives (voir le site www.unhabitat.org).

gestion et une protection contre toute ingérence extérieure. L'industrialisation des zones rurales, qui apporte technologies et infrastructures pour traiter localement les matières premières, devrait être encouragée. La valeur ajoutée gagnée par ce traitement contribuera également au développement rural. Outre les politiques requises pour soutenir les petites entreprises (évoquées plus haut), la mise en place de services pour le développement des entreprises locales devrait être encouragée. Ces services peuvent fournir aux entreprises locales une aide à la commercialisation, afin qu'elles ne soient pas enfermées dans une seule chaîne d'approvisionnement; ils peuvent soutenir les capacités pour satisfaire aux normes mondiales de produit; ils peuvent enfin encourager le regroupement d'entreprises, propice à une coopération interentreprises et à l'établissement d'une base plus solide pour devenir compétitif à l'échelle internationale. Les regroupements de petites entreprises locales peuvent être une source importante de dynamisme économique et de création d'emplois, aussi bien dans le domaine de la production de meubles au centre de Java que dans celui du développement de logiciels dans la Silicon Valley³². Les réseaux mondiaux d'échange d'informations constituent un moyen par lequel la mondialisation peut contribuer à promouvoir la production locale de biens et de services.

307. Diverses formes d'organisation économique peuvent être efficaces, à la fois sur le plan économique et sur le plan social dans le milieu local. Les coopératives en sont un exemple manifeste. Avec 800 millions de membres à travers le monde, elles représentent une véritable force mondiale, mais sont également des agents économiques locaux importants dont la capacité est basée sur la confiance et la responsabilité dans la gestion. Leur contribution doit être reconnue et renforcée.

308. Les entrepreneurs sociaux sont également importants au niveau local. Ils ont réussi à utiliser des initiatives individuelles pour atteindre des objectifs sociaux selon la logique des marchés. L'exemple le plus connu est probablement celui de l'initiative Grameen au Bangladesh, qui assure l'accès des pauvres aux technologies de l'information et à l'éducation. Aujourd'hui, 40 000 responsables de «téléboutique» vendent des services de téléphonie mobile dans la moitié des villages du Bangladesh. La Grameen Bank ne se contente pas de proposer des services financiers, elle gère aussi un programme social actif. Parmi les autres exemples à cet égard, on peut citer l'Association des femmes travaillant à leur compte (SEWA) en Inde, l'Union des femmes travaillant à leur compte (SEWU), créée en Afrique du Sud sur le modèle de la SEWA, ainsi que les programmes de microcrédit pour les activités économiques et les infrastructures locales fournis par l'intermédiaire de communautés du Kosovo et de l'Albanie. De tels programmes doivent être soutenus et repris ailleurs. Une façon de le faire serait de relier les initiatives locales, surtout celles qui offrent des possibilités aux femmes chefs d'entreprise, dans le cadre d'un partenariat mondial, comme l'a fait la Campagne du sommet du microcrédit, qui a mobilisé des milliers d'organisations de microfinancement et leurs agents³³.

³² Pour un exposé détaillé, s'intéressant à la fois aux pays industrialisés et aux pays en développement, voir *Clusters, Industrial Districts and Firms: The Challenge of Globalization*, conférence donnée en l'honneur du professeur Sebastiano Brusco, de l'Université de Modène (Italie), les 12 et 13 septembre 2003 (www.economia.unimo.it/convegna_seminari/CG_sept03/index.html). En ce qui concerne les pays en développement, l'ONUDI est aussi une bonne source d'informations (voir www.unido.org/en/doc/4297).

³³ Voir, entre autres, www.grameen.com, www.sewa.org, www.changemakers.net et www.microcreditsummit.org.

309. La mondialisation a inévitablement un impact sur les valeurs et cultures locales. L'industrie mondiale des médias et du spectacle représente à cet égard une force particulièrement puissante. Elle projette les valeurs et perceptions des pays qui dominent cette industrie et est souvent considérée comme une menace pour les autres pays. Toutefois, les influences culturelles extérieures arrivent de bien d'autres façons, notamment par le déplacement des personnes et la diffusion des biens de consommation et des modes de vie.

La mondialisation est considérée comme une menace pour la culture locale, mais elle peut être une force

310. La culture n'est jamais statique, et la plupart des communautés apprécient l'échange et le dialogue avec d'autres communautés. Il existe de nombreuses façons pour les communautés de s'ouvrir à d'autres réalités tout en conservant leur identité. Ce qui importe, c'est qu'elles aient les moyens de vivre conformément à leurs aspirations. La confiance entre les hommes qui ont des valeurs et une culture communes est le «ciment» qui oblige les institutions locales à mener des actions conjointes. Ce capital social est essentiel au développement. La mondialisation peut à la fois renforcer et affaiblir le capital social. Les médias, le commerce et les voyages, ainsi que la concurrence accrue, sont autant d'éléments qui peuvent éroder l'intérêt pour les préoccupations à l'échelon local. Cependant, les interconnexions mondiales, notamment par le biais des technologies de l'information et de la communication, constituent des moyens puissants pour renforcer l'action locale. Le rôle mondial de la société civile résulte des actions menées aux niveaux national et local.

311. La nécessité de reconnaître et de défendre les droits des populations autochtones sur leurs territoires et leurs ressources, sur leur culture et leur identité, sur leur savoir ancestral, ainsi que leur droit à l'autodétermination est une question importante au niveau local comme au niveau national. Il convient de solliciter le libre consentement de ces populations, préalablement informées, avant de mettre en chantier tout projet de développement au sein de leurs communautés. Leurs systèmes sociopolitiques et économiques, leurs méthodes de gestion des ressources et leurs moyens d'existence durables devraient pouvoir coexister avec d'autres systèmes. Ils devraient être soutenus et non anéantis au seul motif de la nécessité d'intégration dans l'économie de marché mondiale. L'économie mondiale fonctionne selon des règles et des cadres juridiques pouvant s'avérer incompatibles avec les droits des populations autochtones et destructeurs pour leur mode de vie et leur culture. Il est indispensable que les autorités nationales et locales veillent à la protection des droits des populations autochtones et à la suppression de toute discrimination à leur égard, et notamment à l'application effective de la législation lorsqu'elle existe, et à l'élaboration d'une législation adéquate lorsqu'elle n'existe pas. Cela implique que les gouvernements soutiennent l'adoption du projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, actuellement en cours de négociation. Des préoccupations similaires se font jour en ce qui concerne les minorités ethniques et religieuses, auxquelles il convient souvent de prêter une attention particulière pour qu'elles puissent bénéficier d'un accès équitable aux possibilités offertes par l'économie mondiale.

Les droits et la culture des peuples autochtones devraient être reconnus et protégés

312. Il convient également de reconnaître les droits prioritaires des populations autochtones sur les terres et les ressources qu'elles occupent et entretiennent depuis des temps immémoriaux. Le refus ou l'incapacité des populations autochtones de tirer avantage des procédures modernes d'établissement des droits de propriété, qui ne prennent pas en compte leurs régimes d'occupation des terres et leurs systèmes de droits sur les ressources, ne devraient pas être invoqués comme motifs suffisants pour les déposséder de leurs droits en faveur d'autres intérêts.

L'intégration régionale comme tremplin

313. Nombre de mesures peuvent être prises dans les différents pays pour tirer parti des possibilités qui s'offrent au niveau mondial et assurer une répartition équitable des bénéfices de la mondialisation. Le programme politique national est toutefois limité à la fois par les ressources disponibles et le niveau de développement du pays, et par les règles et politiques adoptées à l'échelon mondial. Nous abordons ce dernier point dans la section suivante. Il existe néanmoins un tremplin intermédiaire, à savoir celui de l'intégration régionale.

L'intégration régionale peut aider les pays à gérer les forces qui agissent au niveau mondial

314. Les accords régionaux revêtent de nombreuses formes. La grande majorité des quelque 250 accords d'intégration économique enregistrés auprès de l'OMC³⁴ concerne des zones de libre-échange, mais de nombreuses initiatives visent une intégration régionale plus complète, qui constitue souvent un projet aussi bien politique qu'économique. L'UE en est un excellent exemple, mais les processus d'intégration en Amérique latine et en Afrique comportent des objectifs similaires. Des questions comme la sécurité, les liens culturels et la définition d'objectifs communs sont au moins aussi importantes que les préoccupations relatives aux intérêts économiques, et donnent naissance à un large éventail d'institutions régionales.

315. L'intégration et la coopération régionales peuvent favoriser un type de mondialisation plus équitable en agissant à au moins trois niveaux.

316. Premièrement, elles peuvent donner aux individus et aux pays les moyens de gérer les forces économiques mondiales. En augmentant la taille des marchés intérieurs, l'intégration accroît la capacité de résistance aux fluctuations économiques extérieures. Une meilleure coordination régionale des politiques économiques peut aussi contribuer à atténuer les répercussions des chocs externes entre pays voisins. Des cadres communs pour la réglementation financière, les droits fondamentaux au travail, la coordination fiscale et des mesures incitatives en faveur de l'investissement sont des objectifs régionaux concrets qui peuvent contribuer à prévenir tout risque de «nivellement par le bas» dans ces domaines. L'instauration d'une monnaie commune, comme l'euro, est aussi une source potentielle de stabilité.

317. L'intégration peut également renforcer le pouvoir de négociation des petits pays, engagés dans une action conjointe, qui éprouveraient sinon beaucoup plus de mal à faire entendre leur voix au niveau international. Lorsque les pays mettent leurs ressources en commun et élaborent des programmes communs, leur poids politique face aux institutions internationales et aux entreprises multinationales est accru.

318. Deuxièmement, l'intégration peut contribuer à développer les capacités nécessaires pour tirer parti des possibilités mondiales. L'investissement dans les compétences, les infrastructures, la recherche, la technologie, et l'appui à l'innovation exigent souvent des efforts considérables, plus faciles à accomplir au niveau régional. Les marchés de plus grande ampleur sont par ailleurs nettement plus propices aux économies d'échelle. Il est également possible de définir des objectifs régionaux plus ambitieux, tels que des stratégies de transformation industrielle ou des stratégies de développement plus larges et mieux coordonnées.

³⁴ OMC: *Rapport sur le commerce mondial* (Genève, OMC, 2003). Voir aussi Banque mondiale: *Trade Blocs* (Washington, DC, Oxford University Press, 2000).

319. Troisièmement, l'intégration peut améliorer les conditions dans lesquelles les populations sont reliées à l'économie mondiale. Une attention prioritaire est accordée à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie en Europe (où le Conseil de l'Europe a joué un rôle important à cet égard), en Amérique latine (notamment par l'entremise de la Commission interaméricaine des droits de l'homme), en Afrique (initiatives de la toute récente Union africaine) et dans d'autres régions du monde. D'autres sujets d'inquiétude à l'échelle régionale concernent les mouvements transfrontières de personnes, la prévention et le traitement du VIH/SIDA, et la prévention de la traite des êtres humains. De façon plus générale, le fait de traiter les objectifs sociaux dans le contexte de l'intégration et des institutions régionales fournit un point de départ propice à l'intégration de ces objectifs dans l'économie mondiale.

L'expérience de l'intégration régionale

320. L'UE offre un exemple intéressant d'intégration plus approfondie. Elle repose sur un cadre juridique solide et sur un certain nombre de principes concernant la politique à mener:

- l'ouverture à l'économie mondiale et une économie de marché interne efficace;
- des systèmes nationaux de protection sociale basés sur la solidarité et des normes du travail minimales communes;
- le respect de l'Etat de droit, des droits de l'homme, l'égalité entre les sexes et la démocratie politique.

321. Le contrôle et l'engagement démocratiques n'ont cessé de s'accroître, et le Parlement européen joue un rôle de plus en plus important à cet égard. D'autres institutions renforcent la légitimité du processus à travers l'application impartiale de la loi commune, comme la Cour de justice européenne. Les partenaires sociaux prennent part et contribuent à l'élaboration des politiques régionales. Le développement le plus récent concerne le projet de Constitution européenne, actuellement à l'étude, qui codifiera et consacra les principes et objectifs clés. Ce processus d'intégration est considéré comme une réussite économique, comme en atteste d'ailleurs l'actuel processus d'élargissement à un grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale.

322. L'intégration régionale a régulièrement été au premier rang des préoccupations politiques sur le continent américain³⁵. En Amérique latine et dans les Caraïbes, l'engagement en faveur de l'intégration est allé bien au-delà de la libéralisation des échanges commerciaux, pour inclure les aspects liés aux finances, à la macroéconomie et à l'intégration sociale et politique. Les droits au travail, les conditions de travail et l'emploi sont également des questions à l'ordre du jour. Cela a entraîné la création d'institutions politiques régionales, comme le Parlement latino-américain, d'institutions financières, comme le Fonds latino-américain de réserve, et d'instances destinées à favoriser la participation d'acteurs non étatiques.

323. En Afrique, l'intégration économique régionale est considérée comme un moyen de parvenir à la paix, à la stabilité et à une participation plus active à

L'expérience de l'intégration régionale

... en Europe

... dans les Amériques

... en Afrique

³⁵ Les principaux processus d'intégration comprennent le Marché commun du Sud (MERCOSUR), la Communauté andine (CAN), la Communauté des Caraïbes (CARICOM), l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et le Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA). Des négociations sont en cours, visant à évoluer vers la création d'une zone de libre-échange sur tout le continent américain.

l'économie mondiale. L'objectif est d'attirer à la fois des investisseurs étrangers et nationaux, et de développer un réservoir de compétences à l'échelle régionale. Bon nombre d'institutions et d'organisations régionales et sous-régionales ont été créées, avec pour mission d'accomplir l'intégration régionale ³⁶. Les dirigeants africains ont clairement signifié leur engagement en faveur de ce processus, comme en atteste la création de l'Union africaine (UA) en 2001. Les programmes de l'UA incluent le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) – stratégie de développement intégrée dont l'un des objectifs consiste à «stopper la marginalisation de l'Afrique dans le processus de mondialisation».

... en Asie-Pacifique

324. L'intégration régionale en Asie tend à se concentrer davantage sur la coopération économique et commerciale, sur la paix et la sécurité, et moins sur les aspects plus profonds de l'intégration ³⁷. Des accords sous-régionaux, appelés «triangles de croissance», ont été élaborés pour favoriser les relations économiques entre les pays participants. Plusieurs initiatives interrégionales de grande envergure incluent des pays asiatiques, la plus importante concernant l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), une instance à laquelle participent plusieurs États américains et asiatiques de la ceinture du Pacifique. Les pays arabes développent également à l'heure actuelle des accords de libre-échange, au sein de la région et au-delà.

325. En résumé, l'intégration régionale figure à l'ordre du jour partout dans le monde. Bien entendu, la réalité ne coïncide pas toujours avec la théorie. Au sein de l'UE, on dénonce la bureaucratisation, la distance vis-à-vis des populations, le détournement d'échanges commerciaux et les problèmes liés à des disparités de poids et d'influence entre les pays et les acteurs sociaux. De plus, la coordination de la politique économique s'avère difficile à réaliser. D'une manière générale, on constate néanmoins d'énormes progrès. Dans d'autres régions du monde, les progrès se révèlent inégaux. En Amérique latine, le renforcement des institutions régionales a été entravé par le manque de ressources et par une série de crises économiques et politiques. En Afrique, les initiatives visant à ouvrir et à relier entre elles les économies africaines exigent des investissements considérables, difficiles à trouver. Le danger inhérent à la création d'une couche supplémentaire de bureaucratie est réel. La difficulté de la tâche ne doit pas être sous-estimée.

326. Il est également important d'opérer une distinction entre les accords conclus entre des pays caractérisés par des niveaux de vie largement similaires (tels que les accords conclus en Amérique latine, en Asie, en Afrique et en Europe) et ceux qui impliquent à la fois des pays industrialisés et des pays en développement (tels que ceux élaborés dans le cadre des négociations actuelles sur la Zone de libre-échange des Amériques et la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne). Ils sont en effet très différents. Les accords d'intégration régionale conclus entre des pays à faible revenu et des pays à revenu élevé peuvent générer des gains économiques significatifs du fait d'un accès accru au marché, essentiellement pour les mêmes raisons que lors du processus plus général de mondialisation. Toutefois, comme dans ce processus général de mondialisation, les accords conclus entre des pays de poids différent sont susceptibles d'aboutir à des résultats déséquilibrés, se traduisant par une limitation de la marge de manœuvre des politiques de développement nationales dans les pays à plus faible revenu ou des difficultés d'ajustement économique

³⁶ Dont six grandes organisations sous-régionales en Afrique orientale et en Afrique australe, et cinq autres organisations couvrant l'Afrique centrale et occidentale.

³⁷ Bien que l'évolution récente au sein de l'ANASE laisse prévoir un approfondissement de l'intégration au cours de la décennie à venir.

entraînant des suppressions d'emplois, sans que n'existent les ressources nécessaires pour dédommager les populations touchées. Lors du processus d'intégration européenne, des transferts de ressources importants des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres ont permis de réduire les inégalités et de faciliter l'ajustement, mais la mise en place de tels mécanismes se heurte souvent à des obstacles politiques considérables. Ces questions se posent également lors de la conclusion d'accords bilatéraux, régionaux et mondiaux, et seront examinées à l'échelle mondiale dans la section suivante.

La dimension sociale de l'intégration régionale

327. Les formes approfondies d'intégration englobent souvent des politiques et des institutions centrées sur l'emploi, l'éducation, l'environnement, les normes du travail, les droits de l'homme, l'égalité entre les sexes et d'autres objectifs sociaux. Toutefois, ces objectifs sociaux ont tendance à apparaître comme des questions secondaires, arrivant loin derrière les objectifs économiques et politiques. Nous estimons que, pour que l'intégration régionale puisse être un tremplin vers une mondialisation plus équitable, une dimension sociale forte est un élément essentiel.

Les objectifs sociaux peuvent être renforcés par ...

328. Pour intégrer ces vastes objectifs sociaux au processus d'intégration régionale, il convient de tenir compte des points suivants.

329. Premièrement, les principes de participation et de responsabilité démocratique constituent un fondement essentiel. Les instances représentatives, telles que les parlements régionaux, ont ici un rôle important à jouer. Nous pensons que l'intégration régionale doit être appuyée par le dialogue social entre les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs et par l'instauration d'un dialogue plus large avec d'autres acteurs sociaux importants, sur la base d'institutions solides, garantissant la responsabilité démocratique et judiciaire. La création de conseils et d'instances tripartites, ou plus larges encore, à l'échelle régionale (comme le Forum consultatif économique et social du MERCOSUR ou le Comité économique et social européen), fournit un cadre institutionnel important pour l'instauration d'un tel dialogue. Compte tenu de la persistance des modèles basés sur l'inégalité entre les sexes, il convient de prêter une attention particulière à la nécessité d'accroître la participation des femmes.

une plus grande transparence démocratique et le dialogue social

330. Deuxièmement, le processus d'intégration régionale doit se donner des cibles sociales, étayées par des mesures périodiques et la diffusion d'informations sur les résultats. De tels objectifs, qui doivent être différenciés par sexe, peuvent couvrir le respect des droits fondamentaux, le taux d'emploi global, le niveau de pauvreté, les possibilités en matière d'éducation et l'étendue de la couverture de sécurité sociale. L'évaluation est particulièrement utile au niveau régional puisque les progrès enregistrés, ou l'absence de progrès, sont susceptibles de créer des pressions politiques pour une action concertée. Un processus officiel d'examen, mis en œuvre par les organisations régionales, peut contribuer à améliorer les politiques nationales.

Définition de cibles sociales

331. Troisièmement, la mobilisation des ressources régionales à des fins d'investissement et d'ajustement s'avère indispensable. Cela est particulièrement important lorsque l'intégration concerne des pays dont les niveaux de développement sont très hétérogènes. Les fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE ont contribué à promouvoir une convergence ascendante des pays pauvres au sein de l'UE. Des institutions financières régionales s'avèrent également indispensables pour canaliser les ressources vers l'investissement régional. La création de ces institutions

Mobilisation des ressources régionales

et de ces fonds devrait être considérée comme une priorité dans tous les processus d'intégration régionale. Les donateurs et les organisations internationales devraient également soutenir les efforts déployés par ces pays pour élaborer des stratégies régionales communes visant à promouvoir le développement social et économique. La dimension sociale de l'intégration régionale requiert une stratégie intégrée, basée sur un engagement politique au plus haut niveau. Seuls les chefs d'Etat et de gouvernement disposent de l'autorité nécessaire, ce qui explique pourquoi les étapes les plus importantes vers l'intégration régionale sont franchies à ce niveau.

Mondialiser les régions

332. Notre image de la mondialisation intègre un ensemble de régions liées entre elles et qui interagissent, et non un monde à la George Orwell, composé de blocs rivaux. C'est un monde dans lequel chaque région est ouverte aux idées, aux biens, aux capitaux et aux personnes des autres régions. Un tel processus de «régionalisme ouvert» ne fait aucunement obstacle à l'économie mondiale, il peut au contraire permettre de redresser certains des déséquilibres induits par la mondialisation, tout en favorisant le développement et l'équité au sein des régions dans un cadre multilatéral. Au sein de chaque région, le processus d'intégration est mis en œuvre à l'aide des mécanismes les plus adaptés à cette région: il n'existe pas de modèle uniforme. L'action au niveau régional vient compléter et soutenir les politiques nationales des pays de la région considérée.

333. La logique du choix de la voie régionale réside dans le fait que les difficultés d'intégration sont plus importantes au niveau mondial et qu'il est donc logique de commencer par progresser au niveau régional. En même temps, la mondialisation peut agir comme un lien entre des régions ouvertes et procurer des ressources pour appuyer les objectifs régionaux. Elle peut contribuer à soutenir le cadre commun de valeurs, fondé sur le choix démocratique et les droits de l'homme universels. S'il existe des politiques et des institutions solides au niveau régional, il est plus facile d'élaborer des politiques mondiales justes. Voilà qui constitue la base d'une meilleure gouvernance de l'économie mondiale.

La gouvernance mondiale peut prendre appui sur les institutions régionales

334. Nous pensons qu'il convient de créer des institutions à l'échelon mondial, permettant de réunir différentes régions autour d'un processus d'intégration mondiale, et que cet aspect devrait figurer en bonne place sur l'agenda futur de la gouvernance mondiale. L'intégration régionale peut être une base pour la gouvernance mondiale, et de bonnes institutions de gouvernance mondiale peuvent à leur tour constituer un puissant soutien à l'intégration régionale.

III.2 La réforme de la gouvernance mondiale

III.2.1. Cadre analytique

III.2.2. Des règles équitables

III.2.3. De meilleures politiques internationales

III.2.4. Des institutions davantage comptables de leur action

III.2.1. Cadre analytique

Mondialisation et gouvernance

335. Jusqu'ici, l'intérêt international croissant pour les questions de gouvernance a presque exclusivement été axé sur l'échelon national. La question de la gouvernance mondiale nécessite désormais une attention soutenue. La gouvernance mondiale est le système de règles et d'institutions établi par la communauté internationale et les acteurs privés pour gérer les affaires politiques, économiques et sociales. Une bonne gouvernance, tant au niveau national que mondial, devrait promouvoir des valeurs telles que la liberté, la sécurité, la diversité, l'équité et la solidarité. Elle devrait également garantir le respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit à l'échelle internationale, de la démocratie et de la participation, promouvoir l'esprit d'entreprise et adhérer aux principes de responsabilité, d'efficacité et de subsidiarité.

336. La progression de la mondialisation a fait apparaître la nécessité d'une meilleure gouvernance mondiale³⁸. Du fait de l'interdépendance accrue entre les Etats-nations, un éventail plus large de problèmes affecte désormais plus fortement un plus grand nombre de pays que par le passé. Le développement des liens entre les pays par le biais des échanges commerciaux, des IDE et des mouvements de capitaux implique que les changements au niveau des conditions économiques ou des politiques des grandes économies ont des effets secondaires importants sur le reste du monde. De même, les nouvelles règles mondiales ont une forte incidence sur les possibilités d'action et la performance économique des pays.

³⁸ Voir Deepak Nayyar: «Existing system and missing institutions», dans l'ouvrage publié sous la direction de Deepak Nayyar: *Governing globalization: Issues and institutions* (Oxford, University Press, 2002), et Joseph Stiglitz: *Globalization and discontents* (Londres, Allan Lane, 2002).

Une action collective mondiale s'avère de plus en plus nécessaire

337. Plus particulièrement, la mondialisation croissante fait surgir un nombre grandissant de questions qui ne peuvent être traitées efficacement sans une action mondiale collective. Citons pour exemple les problèmes de contagion financière, de maladies transmissibles, de criminalité transfrontières, d'insécurité, de paradis fiscaux et de concurrence fiscale. Plus généralement, il devient de plus en plus nécessaire d'élaborer des accords institutionnels permettant de soutenir et surveiller les marchés mondiaux dans l'intérêt de tous les participants. Cette évolution inclut la nécessité de garantir le fonctionnement équitable et sans à-coups de ces marchés, l'élimination des pratiques anticoncurrentielles et des abus, et la correction des dysfonctionnements des marchés.

Une réaction désordonnée aux nouveaux défis de la mondialisation

338. La réponse apportée à ces nouveaux défis a été jusqu'ici peu méthodique. A ce jour, on observe un système fragmenté et incohérent, composé d'une mosaïque de réseaux et d'organismes se recoupant, œuvrant dans les domaines économique, social et environnemental. Divers accords ont été élaborés, parmi lesquels des lois, des normes, des accords informels et des initiatives privées d'autoréglementation. Dans certains cas, des acteurs privés, comme des agences de notation, ont créé d'importantes normes de facto que les gouvernements et les marchés ne peuvent se permettre d'ignorer.

339. La portée de ces accords est également limitée. Beaucoup de questions importantes, comme les migrations internationales ou les investissements étrangers, ne sont régies par aucune règle ou le sont par des règles partielles ou inadaptées. Si ces règles fonctionnent bien dans quelques domaines, dans beaucoup d'autres elles sont trop limitatives et injustes.

Déficiences majeures de la gouvernance mondiale contemporaine

On observe la plus grande inégalité dans le pouvoir et les capacités des Etats-nations

340. La structure et les processus actuels de la gouvernance mondiale posent de sérieux problèmes. Parmi ceux-ci, il convient d'évoquer en premier lieu les grandes disparités de pouvoir et de capacité entre les différents Etats-nations. Les inégalités au niveau de la puissance économique des différents pays en sont la cause première. Les pays industrialisés disposent de revenus par habitant beaucoup plus élevés, ce qui leur donne un moyen de pression économique dans les négociations visant à orienter la gouvernance mondiale. Ils sont la source de marchés indispensables, des investissements étrangers, des opérations sur actifs financiers et de la technologie. La possession et le contrôle de ces actifs vitaux leur confèrent un pouvoir économique considérable. D'où la tendance foncière de la gouvernance mondiale à favoriser les intérêts des acteurs puissants, essentiellement basés dans les pays riches.

341. Dans un monde idéal, les intérêts des puissants et des faibles, des riches et des pauvres s'équilibreraient. La gouvernance mondiale reposerait sur des processus de prise de décision démocratiques et participatifs permettant d'obtenir des résultats équitables. La réalité est malheureusement tout autre. Les grandes puissances victorieuses ont défini la structure de gouvernance du monde de l'après-guerre, centrée sur les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods (système qui constitue toujours aujourd'hui le cœur de la gouvernance mondiale). Depuis, bien des choses ont changé. Il existe aujourd'hui plus de 190 Etats indépendants, contre 50 environ à l'époque. Dans l'intervalle, quelques pays en développement ont rejoint les rangs des pays à revenu élevé, tandis que d'autres pays, à revenu moyen et fortement peuplés, comme la Chine, l'Inde et le Brésil, sont devenus des acteurs significatifs sur la scène de l'économie mondiale. Lorsque ces pays engagent une action conjointe sur des questions particulières, ils peuvent

même exercer une grande influence sur la gouvernance mondiale. Malgré ces évolutions, l'influence dominante des pays industrialisés dans la gouvernance mondiale n'a toutefois pas fondamentalement changé.

342. La démocratie s'est développée à travers le monde. Aujourd'hui, les gens sont plus que jamais conscients de leurs droits et veulent avoir voix au chapitre dans la gouvernance nationale, et même, de plus en plus souvent, dans la gouvernance internationale. Leur capacité de le faire a été grandement facilitée par la révolution des TIC et l'accélération de la connectivité mondiale. L'accès à l'information s'est largement étendu, et les organisations de la société civile (OSC), ainsi que les syndicats, ont aujourd'hui les moyens de former des coalitions transfrontières autour d'une myriade de bonnes causes. La lutte pour l'instauration de la démocratie en Pologne et en Afrique du Sud a été largement soutenue par les pressions exercées par ces coalitions.

343. L'influence de la société civile mondiale s'exerce de diverses manières. Les OSC font pression sur les gouvernements, tant au niveau national que lors des conférences internationales. Elles s'engagent activement dans la défense des grandes causes et la mobilisation de l'opinion publique. Elles font progresser la transparence et la responsabilité démocratique en formulant des critiques et en veillant au respect des engagements pris au niveau international. Leur influence reste toutefois limitée à ces interventions indirectes. A quelques exceptions près, elles ne jouissent d'aucune représentation officielle au sein des organisations internationales et conférences mondiales. Néanmoins, leur émergence a enrichi le processus de gouvernance mondiale en permettant la prise en compte d'un plus large éventail d'opinions et d'intérêts. Elles ont également contribué à faire progresser l'équité dans la gouvernance mondiale par les efforts qu'elles ont déployés pour assurer la défense des intérêts des pauvres. Leur rôle dans la gouvernance mondiale est cependant mis en cause par certains.

Rôle des acteurs
non étatiques

344. D'autres acteurs non étatiques, en particulier les entreprises et organisations économiques, en sont également venus à jouer un rôle plus important dans la gouvernance mondiale. C'est là en partie une conséquence naturelle de l'importance croissante du secteur privé dans une économie de marché mondiale de plus en plus libre. Dans le cas des entreprises multinationales (EMN) et des institutions financières internationales, leur influence croissante découle clairement de leur rayon d'action mondial et de leur pouvoir économique. Elles peuvent influencer sur les structures de la gouvernance mondiale en exerçant des pressions sur les politiques et les pratiques des gouvernements, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Elles font aujourd'hui souvent partie des délégations nationales des pays développés lors des négociations internationales portant sur des questions économiques et financières. Leur importance croissante se manifeste également dans la multiplication des partenariats public/privé conclus pour traiter certains problèmes mondiaux spécifiques.

345. On observe également une prolifération des initiatives privées d'autoréglementation lancées au niveau mondial. L'harmonisation des normes de comptabilité est souvent citée en exemple à cet égard. L'attention portée à la responsabilité sociale des EMN, et en particulier à des questions comme l'environnement et les normes du travail, constitue un autre exemple. Cette évolution s'est faite en partie en réaction au militantisme très médiatisé des ONG sur ces questions. D'ailleurs, certaines des nouvelles formes d'autoréglementation privée passent par une coopération avec d'autres parties.

346. A l'inverse, l'influence des syndicats dans les pays riches est affaiblie par la mondialisation. Cela est dû à la plus grande mobilité des capitaux et aux pressions concurrentielles plus vives dans l'économie mondiale. Le contrepoids traditionnel au pouvoir des entreprises s'est ainsi affaibli, au niveau national comme au niveau mondial. Certains signes indiquent toutefois que le mouvement syndical s'adapte à ces pressions, comme en atteste le nombre croissant d'accords et arrangements conclus avec les entreprises multinationales activement engagées dans le processus de mondialisation.

La gouvernance mondiale est marquée par un déficit démocratique

347. Les problèmes posés par les inégalités structurelles mentionnées ci-dessus se reflètent dans le déficit démocratique de la gouvernance mondiale. Un élément clé à cet égard est le processus inégalitaire de prise de décision dans certaines instances internationales, comme le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods. Mais le problème est plus généralisé que cela. Même dans les organisations qui respectent une égalité formelle dans la prise de décision, comme l'OMC, l'obtention de résultats équitables n'est aucunement garantie. Les inégalités profondes entre les pays au regard de la puissance économique se traduisent par un pouvoir de négociation inégal, qui désavantage souvent les pays pauvres. On observe également une différenciation grandissante dans les rangs des pays en développement, les PMA se trouvant généralement dans la position la plus faible pour négocier.

348. Ces inégalités sont encore aggravées par les nombreuses décisions importantes de gouvernance mondiale qui sont prises en dehors du système multilatéral. Les groupes restreints composés des pays riches, comme le G7, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Comité de Bâle et le G10 au sein du FMI ont pris des décisions importantes sur des questions économiques et financières ayant un impact mondial.

Les handicaps des pays en développement

349. Les pays en développement ont d'autres handicaps lorsqu'il s'agit d'influer sur la gouvernance mondiale. Cette dernière englobe aujourd'hui un large éventail de questions dont beaucoup présentent une complexité technique croissante. Dès lors, il est extrêmement difficile pour la plupart des pays pauvres d'être présents lors des négociations, et encore plus d'être représentés à un niveau technique adéquat. En outre, la différenciation croissante parmi les pays en développement entrave encore l'action collective à l'échelon mondial qui permettrait de compenser la faiblesse individuelle de ces pays.

350. Ces problèmes sont aggravés par la faible transparence démocratique qui caractérise la gouvernance mondiale. Les positions adoptées par les gouvernements dans les instances internationales sont rarement soumises à l'examen minutieux et régulier des parlements nationaux. Il n'existe pas non plus d'exigences rigoureuses quant à la publication des informations relatives aux positions prises et à leur justification. De même, en dépit de récentes améliorations, le manque de transparence et de responsabilité au sein des organisations internationales demeure un sérieux problème. Ces organisations sont rarement soumises à des évaluations indépendantes permettant de déterminer l'impact de leurs politiques et de leurs opérations sur les pays et les individus. Dans la plupart des cas, il n'existe pas de procédure de recours permettant aux populations affectées défavorablement par leurs opérations de déposer une réclamation et d'exiger réparation.

351. Une meilleure diffusion de l'information et des pressions accrues sur les gouvernements et les organisations internationales pour les contraindre à rendre compte de leurs décisions et de leurs actions permettraient de clarifier l'impact de leurs décisions et de leurs politiques et fourniraient une base solide pour l'organisation de débats publics sur ces questions. Une loi mondiale sur la liberté d'accès

à l'information et l'obligation pour les gouvernements des pays industrialisés et les organisations internationales d'effectuer des évaluations *ex ante* de l'impact mondial de leurs décisions politiques constitueraient à cet égard des développements tout à fait opportuns.

352. Un autre aspect à évoquer est le manque de cohérence du processus de prise de décision à l'échelle mondiale. Les négociations relatives à la gouvernance mondiale se déroulent dans des domaines compartimentés, tels que le commerce, les finances, la santé, les affaires sociales ou l'aide au développement. Les organisations internationales se concentrent sur leurs mandats spécifiques et ne prennent ainsi pas en compte l'impact de leurs actions sur d'autres objectifs importants. Les actions engagées dans un domaine ont pourtant une incidence croissante sur les résultats dans d'autres domaines. Ainsi, les décisions prises dans le domaine du commerce peuvent invalider les mesures prises en faveur des pays en développement au moyen de l'aide. De même, les actions entreprises par les institutions financières internationales peuvent être en contradiction avec celles des organismes engagés dans la poursuite des objectifs sociaux. Les mécanismes destinés à assurer la cohérence de la gouvernance mondiale dans son ensemble sont faibles ou inexistant. Dans une large mesure, ce manque de cohérence dans la gouvernance mondiale reflète le fait qu'au niveau national les différents ministères coordonnent rarement les actions engagées dans leur sphère respective de gouvernance mondiale, insuffisance perpétuée du fait du manque de transparence évoqué plus haut. Les pressions habituellement exercées au niveau des politiques nationales pour parvenir à des compromis entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux font défaut dans le contexte mondial.

Des résultats déséquilibrés

353. Ces insuffisances de la gouvernance mondiale ont contribué à rendre inégal l'impact social et économique de la mondialisation. Ce phénomène est induit par deux principaux éléments. Le premier est la création d'un système de règles régissant l'économie mondiale qui s'est révélé préjudiciable aux intérêts de la plupart des pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux. Le second est le fait que l'on n'est pas parvenu à mettre en place un ensemble cohérent de politiques économiques et sociales internationales permettant d'instaurer un type de mondialisation favorable à tous.

Les règles et les politiques mondiales défavorisent les pays en développement

354. Le système de règles et d'accords multilatéraux qui s'est mis en place révèle une orientation des mesures prioritaires vers un élargissement des marchés. En revanche, une attention limitée est accordée aux mesures visant à mettre en œuvre une stratégie plus équilibrée tendant à assurer la croissance mondiale et le plein emploi. Il s'agit pourtant là des fondements essentiels d'une politique visant à promouvoir une mondialisation plus intégratrice. Parallèlement à cela, il serait important d'engager des initiatives complémentaires telles que l'élaboration d'un cadre multilatéral concernant les mouvements transfrontières de personnes, des mesures visant à réglementer les marchés mondiaux, et notamment à restreindre les pratiques anticoncurrentielles dans les systèmes de production mondiaux, à éviter les paradis fiscaux, à corriger les dysfonctionnements importants du marché financier mondial et à développer de nouvelles sources de financement de l'aide et des biens collectifs mondiaux.

355. La plupart des accords conclus s'avèrent déséquilibrés. Ainsi, dans le système multilatéral des échanges, des obstacles importants au commerce demeurent dans des secteurs économiques clés, vitaux pour l'expansion des exportations des pays en développement. De plus, les pays en développement ont dû, à leur détriment,

céder une partie de leur autonomie pour ce qui est des orientations à prendre dans des domaines importants de la politique de développement, où ils ont encore besoin de développer leurs capacités.

356. Malheureusement, on met beaucoup moins fortement l'accent sur les mesures destinées à aider les pays en développement à faire face aux pressions de l'ajustement et à renforcer leur capacité de prospérer dans une économie mondiale concurrentielle. On accorde relativement peu d'attention au développement des capacités technologiques de ces pays dans une économie mondiale de plus en plus fortement basée sur le savoir. L'objectif du plein emploi et d'un travail décent pour tous n'a pas la priorité dans les politiques internationales actuelles.

Absence de
mécanismes
mondiaux
permettant de
garantir la
sécurité socio-
économique

357. Une autre insuffisance majeure de la gouvernance mondiale réside dans l'absence de politiques et de mécanismes mondiaux permettant de garantir la sécurité socio-économique. Dans les pays riches, une proportion significative du revenu national est consacrée à la réduction de la pauvreté, à la fourniture d'une protection sociale et à la satisfaction des besoins des populations vulnérables. Toutefois, dans de nombreux pays, ces fonds sont actuellement considérablement réduits. Au niveau mondial, ce rôle doit être assumé par les organismes multilatéraux, les organisations bénévoles et les programmes bilatéraux de coopération pour le développement. Toutefois, les ressources disponibles à cette fin sont infimes comparées aux moyens nécessaires pour éradiquer la pauvreté.

358. Toute réforme de la gouvernance mondiale doit être inspirée par notre vision d'une mondialisation équitable et intégratrice. Elle doit promouvoir les valeurs et normes universelles approuvées par la communauté internationale, telles que la primauté du droit, le respect des droits de l'homme et le progrès de la démocratie. Elle doit contribuer à la réalisation des objectifs économiques et sociaux exprimés dans la Déclaration du Millénaire et les autres accords internationaux importants. Les propositions de réforme doivent renforcer l'infrastructure légale et institutionnelle mondiale pour la promotion de la croissance, de l'équité, du développement humain et du travail décent. Elles doivent viser à renforcer le caractère représentatif, participatif, transparent et responsable des institutions mondiales. Elles doivent donner voix au chapitre à tous les hommes et à toutes les femmes, afin de prendre en compte leurs préoccupations et leurs intérêts. Elles doivent mobiliser l'énergie, l'engagement, le sens de la solidarité et de la responsabilité des acteurs clés de la communauté mondiale. Une réforme de la gouvernance mondiale opérée à cette échelle s'avère absolument indispensable, et doit transformer le processus et la substance de la mondialisation, afin de répondre aux aspirations des populations du monde entier.

III.2.2. Des règles équitables

Introduction

359. Notre préoccupation essentielle porte sur le caractère inéquitable des grandes règles en vigueur dans le domaine du commerce et de la finance et sur les effets asymétriques de ces règles sur les pays riches et sur les pays pauvres. Elle porte également sur l'insuffisance de la réglementation dans des domaines tels que la concurrence mondiale, les investissements et les migrations internationales. Dans ce chapitre, nous évoquerons la nécessité d'assurer à tous les pays (sous réserve qu'il n'y ait pas de conflit avec les intérêts collectifs) la liberté de poursuivre une politique de développement servant leurs intérêts, la nécessité de corriger les déséquilibres actuels en matière d'accès aux marchés internationaux, la nécessité de renforcer le cadre qui se dessine actuellement pour les systèmes de production mondiaux, la réforme du système financier international.

360. Notre souci premier porte généralement sur la nécessité de corriger les déséquilibres actuels entre pays riches et pays pauvres. Le problème de l'égalité dépasse toutefois cet aspect, et l'économie mondiale doit profiter de manière égale aux travailleurs et aux travailleuses des pays riches et des pays pauvres. Aussi les règles de l'économie mondiale doivent-elles être élaborées en tenant compte de leur impact sur les droits, les moyens d'existence, la sécurité et les chances de la population des différents pays. Nous aborderons notamment la question des mesures destinées à renforcer le respect des normes fondamentales du travail et à mettre en place un cadre cohérent pour les mouvements transfrontières de personnes.

Une marge de manœuvre pour le développement national

361. La mondialisation requiert le déploiement d'efforts considérables visant à améliorer la gouvernance nationale ainsi qu'une action stratégique des gouvernements visant à maximiser les avantages. Paradoxalement, les règles mondiales actuelles empiètent sur cet espace politique essentiel.

L'action des gouvernements est limitée par les règles mondiales

362. Un domaine clé est celui du développement industriel. Dans le passé, bon nombre des nations aujourd'hui industrialisées ont adopté divers instruments politiques destinés à favoriser le développement des industries nationales à des étapes cruciales de leur industrialisation. Elles ont également exercé un fort contrôle sur les IDE³⁹ en ce qui concerne l'accès, la propriété et les résultats. De même, les nouveaux industriels d'Asie de l'Est fondent leur stratégie industrielle sur la promotion des exportations, les subventions conditionnelles et la protection des industries nationales. Les politiques commerciales s'intègrent aux stratégies de développement nationales, dans le cadre desquelles l'État travaille conjointement avec les entreprises afin de consolider et de suivre les résultats de l'industrie nationale. L'État a joué un rôle central dans la mobilisation des investissements nationaux et dans leur affectation, ainsi que dans la limitation ou la réglementation des IDE⁴⁰. Des mesures comme le contenu local minimal, les exigences en matière d'exportation et de transfert de technologie, l'ingénierie

³⁹ Notamment par le biais d'outils comme les subventions à l'exportation, les ristournes douanières sur les éléments de production utilisés pour l'exportation, les droits de monopole, les cartels et les crédits à usage déterminé sanctionnés par le gouvernement. Voir Ha-Joon Chang: *Kicking Away the Ladder* (Anthem Press, Londres, 2002) et *Foreign Investment in Historical Perspective* (Third World Network, 2003).

⁴⁰ A. Amsden, *op. cit.*

inversée et l'adaptation locale des technologies importées ont également été mises en œuvre avec efficacité.

363. Certes, les bases de la compétitivité internationale ont changé, et il peut ne pas être souhaitable ni même faisable pour tous les pays d'appliquer ces stratégies, car beaucoup d'éléments dépendent des conditions et capacités initiales. Néanmoins, ces précédentes expériences de développement industriel mettent en évidence l'importance du rôle que peut jouer une politique nationale bien conçue dans la création d'une base industrielle compétitive. Il convient à cet égard de remarquer que toutes les politiques élaborées à l'échelle nationale ne sont pas forcément efficaces. De graves erreurs ont ainsi été commises par le passé, telles que le fait de trop s'appuyer sur les politiques de substitution aux importations et sur des entreprises publiques inefficaces.

Les options
ouvertes aux
gouvernements
des pays
«retardataires»
sont moins
nombreuses

364. Les accords issus du Cycle d'Uruguay ont largement restreint les choix politiques offerts aux «nouveaux venus». Alors que l'article XVIII du GATT continue à autoriser le développement des industries naissantes et certaines mesures de protection, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires interdit les subventions conditionnelles sur les exportations et les subventions subordonnées à l'utilisation d'éléments de production nationaux plutôt qu'importés⁴¹. De plus, il permet le recours à des mesures visant à compenser le préjudice causé aux industries nationales par les subventions illicites à l'exportation. L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) exige la suppression d'un certain nombre de mesures, telles que les exigences relatives au contenu local et à l'équilibrage des échanges⁴². Tout en reconnaissant les effets bénéfiques d'un accord international visant à protéger les droits de propriété intellectuelle (examiné plus loin au paragraphe 383), l'on doit constater que certains éléments de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) ont rendu plus difficiles l'ingénierie inversée et l'imitation et ont accru les coûts d'acquisition de la technologie pour les pays en développement.

365. Dans l'ensemble, la protection sélective ou la promotion stratégique des entreprises nationales vis-à-vis de la concurrence étrangère sont aujourd'hui devenues beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre dans le cadre de l'OMC qu'elles ne l'étaient dans celui du GATT. Les limites imposées par ces règles sont aggravées par certains aspects de la conditionnalité politique des institutions de Bretton Woods. Considérées ensemble, ces règles et conditions politiques peuvent restreindre le recours aux mesures industrielles, technologiques, commerciales et financières en tant qu'outils stratégiques visant à favoriser l'industrialisation⁴³.

366. Le nouveau cadre de réglementation financière de l'économie mondiale représente un autre domaine susceptible de restreindre l'autonomie politique. De nouvelles normes et de nouveaux codes sont définis par les rapports d'observation des normes et codes (ROSC) et l'évaluation du secteur financier (ESF). Même si l'objectif visant à consolider les systèmes financiers est louable en soi, il convient de tenir compte du risque que ces instruments, tels que formulés et mis en place

⁴¹ Cependant, les PMA et les autres pays cités à l'annexe VII de l'Accord SMC (caractérisés par un PNB par habitant inférieur à 1 000 dollars) sont dispensés de toute interdiction de subventions à l'exportation.

⁴² L'accord ne définit pas les «mesures concernant les investissements et liées au commerce», mais fournit une liste illustrative de mesures incompatibles avec les articles III.4 et XI.1 du GATT, qui portent respectivement sur le traitement national et les restrictions quantitatives.

⁴³ Deepak Nayyar (ouvrage publié sous la direction de), *op. cit.*

actuellement, imposent des normes inadaptées à de nombreux pays en développement. Nombre de ces pays sont encore trop peu développés institutionnellement pour pouvoir être en mesure d'intégrer tous ces codes. Exiger cela d'eux risque de mettre à mal des stratégies viables de croissance et de développement.

367. Nous insistons fortement sur la nécessité de réexaminer toutes ces règles mondiales, afin d'offrir un espace politique accru aux pays en développement et de leur permettre ainsi d'adopter des mesures visant à accélérer leur développement dans un environnement économique ouvert. Par ailleurs, la politique des organisations internationales et des pays donateurs doit abandonner la conditionnalité externe au profit d'une appropriation nationale des activités. Elle doit résolument reconnaître la nécessité d'équilibrer les droits, l'équité et l'efficacité. A l'heure actuelle, ces considérations sont largement prises en compte dans les dispositions de l'OMC relatives au traitement spécial et différentiel, et nous préconisons un renforcement de ces dispositions dans la section suivante, consacrée aux règles commerciales multilatérales.

Nécessité de réexaminer les règles mondiales afin d'offrir un espace politique accru

Des règles multilatérales pour le commerce

368. Nous soutenons pleinement une approche multilatérale du commerce et encourageons les efforts visant à faire en sorte que la libéralisation multilatérale du commerce profite à tous les pays et soit socialement équitable au sein de chaque pays.

369. Pour atteindre cet objectif, il faut que les règles multilatérales relatives au commerce soient justes et équilibrées. Une injustice flagrante du système des échanges mondiaux réside notamment dans le maintien des barrières commerciales imposées par les pays du Nord aux biens à forte intensité de main-d'œuvre produits par les pays du Sud. Il s'agit de biens pour lesquels les pays du Sud possèdent un avantage comparatif et qui sont vitaux pour leur croissance et leur développement. Sur ce point, nous partageons l'avis général selon lequel les obstacles inéquitables à l'accès au marché doivent être sensiblement réduits, afin d'offrir des chances substantielles aux pays en développement. Il convient toutefois de souligner que cette mesure ne constitue pas une panacée. Les intérêts des pays les moins avancés devront être défendus par le biais des dispositions de l'OMC relatives au traitement spécial et différentiel, afin de leur permettre de développer leurs exportations. Les barrières commerciales grevant les échanges Sud-Sud demeurent élevées, et les pays en développement pourraient eux-mêmes améliorer largement la situation en réduisant ces barrières. Par ailleurs, certains principes autres que celui du simple accès équitable au marché doivent également être respectés pour rendre le système des échanges mondiaux pleinement équitable pour tous.

Les règles multilatérales applicables au commerce doivent être équilibrées et équitables

370. L'un de ces principes consiste à ne pas considérer la libéralisation du commerce comme une fin en soi. Il s'agit simplement d'un moyen permettant d'atteindre les objectifs ultimes que sont la croissance élevée et durable, le plein emploi et la réduction de la pauvreté. En tant que telles, les politiques commerciales doivent être élaborées dans le respect de ces limites et évaluées en conséquence.

371. En même temps, il faut être conscient que la libéralisation du commerce occasionnera souvent de difficiles ajustements. Ainsi, l'accès accru au marché pour les exportations des pays en développement aura un coût social élevé pour certains travailleurs des pays industrialisés. Pour remédier à cela, il faudra adopter des mesures énergiques de politique nationale visant à faciliter l'adaptation des travailleurs touchés, ce qui permettra de faire en sorte que les avantages dont bénéficient les pays en développement ne soient pas obtenus au détriment des tra-

Les travailleurs des pays industrialisés peuvent aussi connaître des ajustements difficiles

vailleurs vulnérables des pays riches. Ce point illustre bien la nécessité de parvenir à une plus grande cohérence entre les politiques nationales et internationales dans la mise en place d'une mondialisation plus équitable.

Une stratégie
pour assurer
la croissance
et le plein emploi
au niveau
mondial

372. Nous devons également, dès le départ, être conscients de ce que la croissance globale de l'économie mondiale détermine largement l'étendue et la répartition des fruits de la libéralisation du commerce multilatéral. Il sera beaucoup plus facile d'améliorer l'accès au marché des exportations des pays en développement dans le contexte d'une stratégie axée davantage sur la croissance mondiale durable et le plein emploi. L'expérience montre que les déséquilibres de croissance entre les pays sont une source fondamentale de tensions économiques entre partenaires commerciaux. Les pays confrontés à des déficits persistants de leurs comptes courants et à des suppressions d'emplois dues à la délocalisation industrielle vers l'étranger doivent souvent faire face à une pression nationale accrue en faveur d'un renforcement de la protection.

373. Nous reconnaissons également la nécessité de défendre et de promouvoir les droits des travailleurs, à la fois dans les pays industrialisés et dans les pays en développement. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'appliquer la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Respecter les droits fondamentaux au travail n'est pas seulement un objectif souhaitable en soi et un aspect essentiel du commerce équitable; c'est aussi un moyen de permettre aux travailleurs de recevoir une part équitable des gains de productivité qu'ils créent dans tous les pays.

Protectionnisme
dans le secteur
agricole

374. Le protectionnisme agricole est un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté, obstacle qui annule une large part des avantages procurés par l'APD. Les subventions agricoles dans les pays industrialisés sont désormais estimées à plus d'un milliard de dollars des Etats-Unis par jour, alors que 70 pour cent des populations pauvres du monde entier vivent dans des zones rurales et subsistent avec moins d'un dollar par jour. Il s'agit là d'une injustice flagrante. Tout en reconnaissant la légitimité des politiques nationales de développement agricole, nous recommandons fortement l'interdiction de nouveaux crédits et subventions à l'exportation et des mesures de soutien national faussant le commerce, ainsi que la suppression rapide des mesures existantes. De plus, il convient de déployer tous les efforts possibles pour parvenir à une diminution substantielle des droits de douane et pour modifier le système discriminatoire des quotas douaniers actuellement utilisé, en favorisant les produits provenant des pays en développement.

375. Le problème de la chute des prix des produits de base non pétroliers est lié à cette question du protectionnisme agricole. Nombre de pays en développement et de PMA dépendent toujours des produits agricoles de base pour plus de 50 pour cent de leurs recettes d'exportation. Pourtant, de 1980 à 2000, les prix mondiaux de 18 des principaux produits d'exportation ont chuté de 25 pour cent en termes réels. Cette baisse s'est révélée particulièrement marquée dans le cas du coton (47 pour cent), du café (64 pour cent), du riz (60,8 pour cent), de l'étain (73 pour cent), du cacao (71,1 pour cent) et du sucre (76,6 pour cent)⁴⁴.

⁴⁴ FMI: *Annuaire des statistiques financières internationales*, différentes livraisons, cité dans Ox-fam: *Rigged Rules Double Standards* (Oxford, 2002).

376. Il n'y a pas de réponse simple à ce problème. Il est toutefois essentiel d'éliminer au moins l'effet aggravant du protectionnisme agricole. La Banque mondiale estime que la suppression des mesures de protection et de soutien dans le secteur du coton ferait monter le cours du coton de 13 pour cent et accroîtrait le commerce mondial du coton de 6 pour cent dans les dix prochaines années. Les exportations de coton africaines progresseraient de 13 pour cent⁴⁵. Les programmes de soutien technique devraient être intensifiés afin d'aider les pays en développement à diversifier leurs exportations et à ajouter de la valeur aux produits de base avant de les exporter. A cet égard, il convient de traiter la question de la progressivité des droits pour les produits de base transformés⁴⁶. Par ailleurs, un effort coordonné à l'échelle mondiale devra être fourni au sujet de certains produits de base comme le sucre, le coton, le blé et l'arachide⁴⁷.

377. Il est indispensable de traiter la question des barrières commerciales relatives au textile et aux vêtements. Les pays en développement jouissent d'un fort avantage comparatif dans le domaine du textile, et en particulier des vêtements, qui représentent respectivement 50 et 70 pour cent environ des exportations mondiales dans ce domaine. De nombreux pays en développement sont fortement dépendants de ces exportations. De plus, les droits sur le textile et les vêtements demeurent nettement plus élevés que ceux qui s'appliquent à tous les autres secteurs d'activité, exception faite de l'agriculture; ils sont de trois à cinq fois supérieurs à la moyenne des produits manufacturés.

378. Toutefois, nous devons également comprendre les difficultés auxquelles sont confrontés les pays. Un nombre élevé de travailleurs et d'entreprises se consacrent à ce secteur d'activité dans les pays industrialisés et dans certains pays en développement. Ils devront faire face à de graves difficultés en cas de perte de leur emploi et de leur revenu, notamment lorsque l'assistance et la protection sociale sont insuffisantes. Dans tous les cas, les difficultés et les restructurations qui risquent de se produire dans l'industrie mettent en évidence l'obligation des gouvernements de défendre la sécurité des travailleurs et de leurs familles, de soutenir la création de nouveaux débouchés et d'ouvrir l'accès à l'acquisition de nouvelles compétences et capacités. Dans le secteur de l'industrie de l'habillement de nombreux pays, ce point concerne en particulier les femmes. Dans les pays à faible revenu, un effort national en ce sens nécessitera souvent un soutien international.

379. Un autre obstacle au développement est la progressivité des droits des pays industrialisés, qui nuit aux efforts menés par les pays en développement pour ajouter de la valeur à leurs exportations de produits industriels et de matières premières. Malgré les accords issus du Cycle d'Uruguay, les pays industrialisés ont maintenu la progressivité des droits, notamment sur les «produits sensibles» non couverts par le Système généralisé de préférences (SGP), comme les produits de l'industrie alimentaire, du textile, des vêtements et des chaussures.

380. Par ailleurs, les pays en développement s'inquiètent de plus en plus de la prolifération des normes techniques s'appliquant aux produits, normes qui vont du conditionnement à l'hygiène alimentaire, en passant par les résidus des pesticides. Certes, ces normes se fondent principalement sur la nécessité légitime de protéger

La question des barrières commerciales dans le secteur du textile et de l'habillement doit être traitée

mais cela entraîne des difficultés pour les pays

Normes techniques pour les produits

⁴⁵ Banque mondiale: *Perspectives économiques mondiales 2004* (Washington, DC, 2003).

⁴⁶ Voir OMC: *Rapport sur le commerce mondiale 2003* (Genève, 2003).

⁴⁷ Voir Banque mondiale, *op. cit.*, pour une analyse des actions possibles à l'échelle mondiale pour chacun de ces groupes de produits.

les consommateurs et les citoyens et répondent à une forte pression politique tendant à imposer une large marge de sécurité. Elles doivent être établies de manière objective. Toutefois, leur application par les exportateurs des pays en développement est coûteuse, faisant ainsi naître des accusations de protectionnisme. On peut citer comme exemple la décision récente de l'UE de restreindre le niveau d'aflatoxine autorisé dans les exportations de noix, de céréales et de fruits secs, restriction qui va au-delà des normes internationales⁴⁸. Alors que les accords de l'OMC tentent d'empêcher les abus en encourageant le recours à des normes internationalement reconnues, les PMA n'ont guère les moyens financiers et institutionnels d'appliquer ces normes, non plus que de participer efficacement aux travaux des organisations et aux programmes qui en assurent le contrôle.

381. Des mesures de compensation devraient être prises dans ce domaine. Les pays développés doivent s'engager à aider les pays en développement à renforcer les normes relatives aux produits. En même temps, il faut donner aux pays en développement un rôle accru dans la formulation des normes et s'efforcer de réduire l'impact de ces normes sur l'accès aux marchés.

Abus des
mesures
antidumping

382. Il est également important de prévenir le recours excessif aux mesures antidumping, qui risquent d'entraver l'accès aux marchés. Ce risque se trouve accru par le fait que des preuves moindres sont exigées dans le cas des mesures antidumping que dans celui des mesures antitrust à l'échelle nationale. Cette divergence doit être réexaminée dans le cadre des efforts visant à corriger les disciplines et les règles, qui doivent à l'évidence devenir plus transparentes et plus prévisibles. A cet égard, il convient d'accorder une attention particulière à la vulnérabilité des pays en développement. Un soutien technique doit leur être fourni sur les questions de procédures, afin d'éliminer les distorsions, tant en ce qui concerne les coûts que la capacité à engager des actions antidumping ou à se défendre lors de telles actions.

Droits
de propriété
intellectuelle

383. Nous reconnaissons que la question des ADPIC est complexe. Il est nécessaire de protéger les droits de propriété intellectuelle, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, de façon à favoriser l'innovation et la création technologique. En même temps, il est important de garantir un accès étendu au savoir, lequel doit être partagé aussi largement que possible, particulièrement dans les pays en développement. Il convient d'élaborer des règles propres à instaurer un juste équilibre entre les intérêts des producteurs de technologie et ceux des utilisateurs, notamment ceux des pays à faible revenu, dont l'accès au savoir et à la technologie est limité. Pour les pays en développement, une question importante est celle de l'insuffisance des capacités institutionnelles et de la concurrence entre les objectifs de développement pour l'obtention des ressources. Des efforts doivent être déployés pour parvenir à un équilibre. Beaucoup affirment pourtant que l'Accord sur les ADPIC va trop loin. En premier lieu, il empêche certaines populations d'avoir accès à des médicaments vitaux à des prix abordables. En deuxième lieu, il ne protège pas suffisamment le caractère ouvert de l'accès aux connaissances traditionnelles tombées depuis longtemps dans le domaine public. Le récent accord conclu dans le domaine des ADPIC et de la santé publique montre

⁴⁸ Selon une étude de la Banque mondiale, la mise en application de cette norme plus stricte aurait un effet négatif sensible sur les exportations africaines de ces produits vers l'Europe, qui pourraient baisser de 64 pour cent (670 millions de dollars des Etats-Unis par an). Voir T. Otsuki, J.S. Wilson et M. Sewadeh: «A race to the Top? A case study of Food Safety Standards and African Exports», *Working paper No. 2563*, Banque mondiale, Washington, DC, 2001).

qu'il est possible de trouver les moyens de traiter les questions de développement ⁴⁹. Des efforts sont actuellement engagés dans d'autres domaines.

384. En ce qui concerne l'investissement et la politique de la concurrence, nous constatons de profondes divergences au sein de l'OMC sur ces questions et sur d'autres «Questions de Singapour», divergences qui ont contribué à l'impasse de la Conférence ministérielle de Cancún, en 2003. Nombre de pays en développement sont fortement opposés à l'inclusion de ces questions dans les négociations et à leur intégration dans un projet unique. En même temps, certains pays développés estiment que l'investissement et la politique de la concurrence sont des compléments importants à la libéralisation du commerce et doivent de ce fait être négociés dans le cadre de l'OMC. Il semble peu probable que des progrès puissent être réalisés sur ces questions au sein de l'OMC.

Politiques
d'investissement
et de concurrence

385. L'instauration de règles équitables dans le système multilatéral des échanges représenterait un grand pas en avant. Cependant, tant que des dispositions plus vigoureuses en matière de développement ne seront pas intégrées au système, les pays en développement éprouveront des difficultés à tirer parti de ces règles. Les dispositions actuelles relatives au traitement spécial et différentiel des pays en développement prévoient généralement des délais de grâce plus étendus pour l'application des accords et des engagements et aident ces pays à renforcer leur capacité à satisfaire aux accords de l'OMC (par exemple pour l'application des normes techniques) et à gérer les conflits. Il existe également des dispositions spéciales pour les PMA, dispositions qui sont toutefois insuffisantes et doivent être renforcées.

386. Octroyer davantage de temps pour appliquer les règles n'est pas suffisant. Appliquer des règles uniformes à des partenaires inégaux ne peut qu'aboutir à des résultats inégaux ⁵⁰. Étant donné les énormes disparités de niveaux de développement, nous pensons qu'une discrimination positive s'avère nécessaire en faveur des nouveaux venus, qui ne disposent pas des mêmes capacités que les pays ayant connu un développement plus précoce. Il est possible d'élaborer un ensemble de règles multilatérales en vertu desquelles les obligations des pays seraient fonction de leur niveau de développement. Un point de départ simple consisterait à accorder aux pays défavorisés la faculté d'accepter ou non certaines disciplines proposées ou certaines nouvelles questions traitées au sein de l'OMC, de façon à élargir l'espace politique dont ils ont besoin pour mettre en œuvre leur politique de développement nationale.

Nécessité d'une
action palliative
en faveur
des pays en
développement

Des règles pour les systèmes de production mondiaux

387. La mondialisation de la production a accru considérablement les possibilités offertes aux pays en développement d'accélérer leur industrialisation. Toutefois, les restrictions relatives à l'accès au marché constituent généralement un obstacle sérieux à l'exploitation de ces possibilités. Du fait de la progressivité permanente des droits, il est extrêmement difficile pour la plupart des pays en développement

⁴⁹ Une Déclaration spéciale sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique faite lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha en novembre 2001 a souligné l'importance d'appliquer et d'interpréter l'Accord sur les ADPIC de manière à œuvrer en faveur de la santé publique. Cette déclaration a mis en évidence la capacité des pays à utiliser les clauses de flexibilité prévues dans l'Accord sur les ADPIC, notamment les licences obligatoires et l'importation parallèle. En août 2003, les gouvernements membres de l'OMC sont tombés d'accord sur les modifications juridiques à apporter pour permettre aux pays incapables de produire eux-mêmes des produits pharmaceutiques d'importer plus facilement des produits génériques bon marché fabriqués sous licence obligatoire.

⁵⁰ Deepak Nayyar, *op. cit.*

de passer au stade des activités à forte valeur ajoutée au sein de la chaîne d'approvisionnement mondiale. Deux autres questions importantes méritent également d'être examinées.

Domination
des marchés
mondiaux par
les EMN

388. Premièrement, alors que les multinationales contribuent souvent à stimuler la croissance et à améliorer l'environnement économique, leur prédominance sur les marchés mondiaux peut représenter un obstacle considérable à l'entrée de nouvelles entreprises, en particulier celles des pays en développement. La vague de fusions internationales des années quatre-vingt-dix a en outre renforcé les inquiétudes quant à la concentration industrielle sur les marchés mondiaux et aux obstacles à la concurrence qui en résultent ⁵¹.

389. Deuxièmement, on constate avec une inquiétude grandissante que la course aux mesures incitatives entre les pays en développement pour bénéficier des IDE pousse ces pays à faire trop de concessions en matière de réglementation, de fiscalité, de protection de l'environnement et de normes de travail. Certes, les pays dont la réglementation et la fiscalité nationales sont excessives doivent prendre des mesures d'assouplissement. Ces obstacles n'entravent pas seulement l'afflux des IDE, mais portent atteinte à la compétitivité de l'économie nationale et imposent des prix plus élevés aux consommateurs. Toutefois, ce problème de course aux mesures incitatives va bien au-delà de ces réformes. Il est axé sur les craintes de voir les pays contraints par les appels d'offres pour l'obtention d'IDE d'accepter des concessions excessives, au risque de réduire les avantages qu'ils tirent de ces opérations. Les zones franches d'exportation sont souvent présentées comme des exemples de ce phénomène. Il s'agit là de questions importantes qu'il convient de traiter.

De nouvelles
initiatives sont
nécessaires pour
améliorer la
transparence et la
concurrence sur
les marchés
mondiaux

390. En ce qui concerne la concurrence, on constate que la législation antitrust stricte qui s'applique sur la plupart des marchés nationaux n'a pas d'équivalent au plan mondial. Comme on l'a indiqué plus haut, il existe un manque de cohérence entre les mesures s'appliquant aux investigations antidumping sur les marchés mondiaux et les principes juridiques régissant les comportements anticoncurrentiels sur les marchés nationaux. Il convient de mettre en place de nouvelles initiatives visant à rendre les marchés mondiaux plus transparents et plus compétitifs.

391. Un effort coordonné s'avère nécessaire pour réduire les obstacles privés et autres contraintes pesant sur les marchés mondiaux, notamment les abus de position dominante et les cartels privés internationaux fixant les prix, attribuant les marchés et restreignant la concurrence ⁵². De plus, les contraintes verticales dans la chaîne de l'offre, qui prennent la forme de contrats de distribution exclusive, de contrats d'achat exclusif et de systèmes de distribution sélective, peuvent également restreindre l'entrée sur le marché ⁵³.

392. Nous recommandons d'intensifier le dialogue et la coopération en vue de rendre les marchés mondiaux plus transparents et plus compétitifs et sommes favorables aux échanges d'informations et à la coopération relatives à l'application

⁵¹ P. Nolan et collaborateurs: «The Challenge of the Global Business Revolution», *Contributions to Political Economy*, 21, 91.110, Cambridge Political Economy Society (Oxford University Press, 2002).

⁵² La Banque mondiale estime que la surcharge totale pesant sur les pays en développement pour les produits importés qui ont été vendus par les cartels poursuivis au cours des années quatre-vingt-dix pour entente sur les prix s'est élevée à 2 milliards de dollars des États-Unis pour l'année 2000. Banque mondiale: *Perspectives économiques mondiales 2003* (Washington, DC, 2002).

⁵³ Exemple: États-Unis contre Japon dans l'affaire Kodak-Fuji portée devant l'OMC, dans laquelle d'important circuits de distribution auraient été interdits à la société américaine.

extraterritoriale des lois antitrust. Des instances comme le Réseau international de la concurrence, le Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence et le Groupe de travail de l'OMC sur le commerce et la concurrence offrent autant d'occasions importantes de débattre de ces questions.

393. A long terme, il pourra s'avérer nécessaire d'instaurer une agence internationale de la politique de la concurrence chargée de surveiller la concentration sur les marchés mondiaux, de faciliter l'examen des politiques de concurrence nationales, de fournir une assistance technique aux pays en développement et de résoudre les conflits internationaux en cas d'interprétations contradictoires des autorités nationales sur des questions relatives à la lutte antitrust au niveau international. Nous sommes conscients que le monde n'est pas encore mûr pour la création d'une nouvelle institution de ce type. Les instances existantes de dialogue et de coopération pourraient néanmoins commencer à définir le rôle et les fonctions d'un tel organisme.

394. En ce qui concerne le problème de la concurrence des politiques d'«égoïsme sacré» en matière d'investissement, un effort international accru s'avère nécessaire pour créer un cadre équilibré et propice au développement dans les domaines des IDE. La réglementation multilatérale en matière d'investissements, et notamment d'IDE, a un passé mouvementé. Il s'est révélé impossible de parvenir à un accord dans le cadre du Code de conduite des sociétés transnationales des Nations Unies à la fin des années soixante-dix et dans les années quatre-vingt. Le projet de code a tenté de définir les droits et responsabilités des sociétés transnationales dans le cadre de leurs activités internationales. Les efforts visant à négocier un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) au sein de l'OCDE se sont heurtés à l'opposition virulente des syndicats, des ONG et d'autres groupes, et le projet a finalement été abandonné en 1998. De nombreux commentateurs ont observé que les projets de dispositions de l'AMI définissaient une série de droits pour les investisseurs étrangers sans mentionner aucune responsabilité correspondante. Deux enseignements importants ont ainsi pu être tirés. Le premier est qu'il est nécessaire d'inviter à la table des négociations toutes les parties prenantes de manière à équilibrer les intérêts des pays d'origine et des pays hôtes, des investisseurs (nationaux et étrangers), des travailleurs et du public. Le deuxième est la nécessité de mettre en place un processus ouvert et transparent. L'absence d'un tel processus a nourri les soupçons du public et son opposition à l'accord.

Les règles multilatérales applicables aux investissements au cœur d'une controverse

395. La controverse sur les règles d'investissement multilatérales a désormais lieu dans le cadre de l'OMC, avec une forte opposition des pays en développement, des syndicats et de la société civile. Les opposants soutiennent que les principes énoncés sur la non-discrimination et le traitement national ne conviennent pas à un accord sur l'investissement. Il existe des cas légitimes (par exemple les industries de création récente) où les pays peuvent souhaiter favoriser leurs PME nationales par rapport aux capitaux étrangers.

396. En l'absence de règles multilatérales cohérentes, le cadre actuel des IDE régleme le secteur de manière fragmentée et parcellaire par le biais de traités d'investissement bilatéraux (TIB), d'accords régionaux (comme l'ALENA) et d'autres accords conclus dans le cadre de l'OMC (Accord général sur le commerce des services (GATS), ASMC et MIC)⁵⁴. La multiplication récente des TIB indique la volonté de protéger et de promouvoir les IDE sans que leurs auteurs s'interrogent sur la

⁵⁴ Pour un aperçu du contenu de ces accords, voir CNUCED: *Rapport sur l'investissement dans le monde, FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, www.unctad.org.

Un cadre plus transparent, cohérent et équilibré doit être mis en place pour le développement des IDE

possibilité d'atteindre un consensus concernant un cadre multilatéral. Nous craignons que les pays en développement acceptent de conclure des accords d'investissement bilatéraux qui leur soient défavorables à la suite de négociations déséquilibrées avec des pays développés plus forts qu'eux.

397. Il est indispensable de mettre en place un cadre de développement plus transparent, cohérent et équilibré pour les IDE, de manière que l'accès des pays en développement aux systèmes de production mondiaux bénéficie globalement à tous les pays.

398. Pour franchir un premier pas en direction d'un cadre de développement équilibré pour les IDE, nous recommandons que les pays s'efforcent de résoudre ensemble la question de la concurrence entre les politiques de l'investissement en rendant les mesures incitatives plus transparentes. S'il est indéniable que tous bénéficieraient d'un système plus transparent, il est certain qu'aucun pays ou investisseur ne voudra agir isolément et se placer en position concurrentielle désavantageuse s'il est le seul à exiger la transparence. Il est ainsi dans l'intérêt des pays d'agir collectivement et d'élaborer des règles communes. Les pays pourraient commencer à agir au niveau régional. Les pays en développement bénéficieraient ainsi d'un point de départ utile pour définir leurs intérêts collectifs sur d'autres questions comme le traitement national lors de la phase de pré-établissement et de post-établissement, les procédures de règlement des différends, les dispositions relatives à l'expropriation et à l'indemnisation, les clauses de sauvegarde de la balance des paiements, les exigences de performance et autres mesures destinées à équilibrer l'intérêt public et les intérêts privés. Cela permettrait également de renforcer la position de ces pays lors des négociations bilatérales.

399. Nous estimons que les efforts devront ensuite être intensifiés pour trouver une instance convenant à tous, au sein de laquelle on pourrait établir un cadre de développement équilibré pour les IDE, en commençant peut-être par les «dialogues d'élaboration des politiques» proposés dans la partie IV. Tout cadre de ce type devra être négocié comme une entité distincte et cohérente et ne devra pas être lié à des concessions sur l'ordre du jour des négociations commerciales de l'OMC. Il devra fournir un cadre solide, prévisible et transparent pour les investisseurs, équilibrer les intérêts privés, les intérêts des travailleurs et l'intérêt général, les droits et les responsabilités (étrangers et nationaux) et garantir une procédure de règlement des différends juste, transparente et adaptée. Il devra accorder aux pays une certaine flexibilité et leur ménager un espace politique leur permettant de gérer les investissements de manière à garantir la réalisation de bénéfices et la réduction ou la maîtrise des effets défavorables, tels que l'effet d'éviction des investissements nationaux.

Réforme de l'architecture financière

400. Les progrès réalisés en matière d'accès aux marchés internationaux et aux systèmes de production mondiaux risquent cependant d'être réduits à néant si l'on ne prend pas de mesures efficaces pour réformer l'architecture financière mondiale. L'instabilité et les crises financières risquent d'annuler les profits réalisés dans les secteurs du commerce et des IDE. Le fonctionnement du système financier mondial ne manquera pas d'influer fortement sur tous les facteurs jusqu'à la simple capacité des personnes à saisir les nouvelles perspectives créées par une réglementation plus équitable.

401. Le système financier mondial actuel souffre de graves imperfections. Plus que les autres marchés, il est lourdement dominé par les intérêts financiers en jeu dans les pays industrialisés. Les gouvernements de ces pays, en particulier des plus puissants sur le plan économique, définissent les règles gouvernant le marché par le biais de leur influence sur les institutions financières internationales. Ces institutions exercent à leur tour une forte influence sur les politiques macroéconomiques et financières des pays en développement. Les banques et établissements financiers de ces mêmes pays jouissent en même temps d'un énorme pouvoir économique au sein du système financier mondial. Le système se caractérise également par de graves défaillances du marché et souffre d'instabilité. Ainsi, la plupart des risques et des conséquences négatives de l'instabilité financière résultant de ces imperfections sont supportés par les pays les plus faibles du système, à savoir actuellement les pays à revenu moyen.

Les pays à revenu intermédiaire sont les plus touchés par l'instabilité du système financier mondial

402. Les flux nets de capitaux privés vers les pays en développement, tels que définis par convention, ont totalisé plus de 50 milliards de dollars des Etats-Unis en 2002, soit une hausse par rapport au chiffre enregistré en 2001, mais moins du quart du montant record atteint en 1996 avant la crise asiatique. Toutefois, le montant net des IDE d'origine privée représente le seul élément positif de ces apports nets de capitaux privés (110 milliards de dollars en 2002)⁵⁵. Deux autres éléments, à savoir les investissements nets de portefeuille et les prêts bancaires nets, ont enregistré en 2002 des sorties d'un montant de 68,2 milliards de dollars, révélant une tendance négative pour la sixième année consécutive. Le système financier mondial a fonctionné de telle façon que, dans l'ensemble, les flux nets de capitaux privés, hormis les IDE, sont allés des pays en développement pauvres détenteurs de capitaux peu abondants vers les pays riches et les pays détenteurs de capitaux abondants.

403. Ces dix dernières années, l'accroissement de la mobilité des capitaux mondiaux s'est accompagné d'une augmentation de la fréquence des crises financières dans les pays en développement, souvent assorties d'un coût social élevé. Ces crises traduisent les problèmes corrélatifs de volatilité et de contagion. La volatilité, telle qu'évoquée dans la section II.2, reflète quant à elle le rôle croissant des flux financiers à court terme, lesquels sont souvent caractérisés par de brusques variations des entrées et sorties de capitaux, en réponse aux changements de perception des marchés financiers des pays hôtes quant aux perspectives économiques. Le manque d'information sur ces marchés amplifie souvent les réponses apportées à un changement donné dans l'avenir économique de certains pays. Ce problème se trouve encore aggravé par l'effet de contagion, selon lequel le «comportement moutonnier» des intervenants des marchés financiers pousse les intéressés à étendre leurs jugements à des pays où les réalités économiques ne le justifient pas. Cet effet de contagion s'est révélé particulièrement grave lors des crises financières asiatiques de 1997-98. Ces défauts notoires doivent être corrigés si l'on veut que la mondialisation soit plus équitable et plus intégratrice.

404. Un consensus se dégage aujourd'hui quant à la nécessité de réformer l'architecture financière internationale, consensus fondé sur la reconnaissance du fait que l'interdépendance et l'ouverture, associées à la volatilité et à la contagion, ont considérablement accru la complexité de la gestion des marchés mondiaux. Notre objectif doit consister à bâtir un système financier stable, apte à stimuler une crois-

L'architecture financière internationale a besoin d'être réformée

⁵⁵ Voir CNUCED: *Rapport sur le commerce et le développement 2003* (Genève, 2003).

sance mondiale durable, à fournir les financements voulus aux entreprises et à répondre aux besoins des travailleurs en ce qui concerne le travail décent. Un tel système fournira des mesures incitatives en faveur de l'investissement productif, tout en empêchant les effets dévastateurs sur l'emploi des éventuelles crises financières. Il devra également viser à donner aux capitaux étrangers un rôle prévisible en tant que complément à l'épargne nationale. En bref, le système financier international devrait avant tout soutenir l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale d'une manière favorisant le développement.

... mais jusqu'ici
les progrès ont
été lents
et limités

405. Les progrès accomplis vers la réalisation de cet objectif sont lents et limités. Jusqu'ici, la réforme a été essentiellement centrée sur les mesures de prévention des crises comme la divulgation accrue des informations, l'élaboration de systèmes d'alerte précoces et la formulation de nouveaux codes et de nouvelles normes au niveau international dans le domaine du contrôle du secteur financier. Ces initiatives sont utiles, mais leur impact sera progressif et sans doute insuffisant. Il est vrai que les normes et codes internationaux ont un rôle important à jouer dans le renforcement des systèmes financiers nationaux à travers le globe. Ils répondent à la nécessité d'améliorer le cadre institutionnel au sein duquel fonctionnent les marchés financiers internationaux, que ce soit par le biais d'une direction d'entreprise efficace ou par celui de normes minimales communes en matière de réglementation, de surveillance et de comptabilité prudentielles. Parvenir à cela contribuerait de toute évidence à accroître la stabilité du système financier mondial et favoriserait l'accès des pays en développement aux marchés financiers internationaux. De sérieuses préoccupations se font toutefois jour quant à l'élaboration et à l'application de ces normes et de ces codes.

406. Les préoccupations portent particulièrement sur le fait que les pays en développement ne participent pas suffisamment à l'élaboration de ces nouveaux codes et de ces nouvelles normes⁵⁶. De plus, exiger le respect de ces normes rendrait l'accès au marché financier mondial encore plus difficile et onéreux pour les pays en développement. Ainsi, la révision des normes sur le capital, accroissant le coût des prêts à risque octroyés par les banques internationales, peut rendre plus difficile le financement de projets de développement pour ces pays⁵⁷.

407. Nous insistons donc sur le fait qu'il convient de déployer des efforts déterminés pour accroître la participation à la réforme du système financier international. Il s'avère également nécessaire d'adopter une approche plus ouverte et plus flexible dans la formulation des normes et grands principes directeurs, approche qui tienne mieux compte des différentes situations et des différents besoins des pays en développement. Ni les ministres du G7, ni les responsables de l'aide multilatérale ne détiennent le monopole du savoir quant au modèle de développement le mieux adapté⁵⁸.

408. Du point de vue de la stricte logique, les grands principes directeurs se distinguent des règles régissant le fonctionnement du système financier international. Cette distinction est toutefois assez floue dans la pratique. Ainsi, les principes

⁵⁶ On constate des signes de changement dans ce domaine. A la suite des crises financières qui ont frappé les marchés émergents à la fin des années quatre-vingt-dix a été créé le Groupe des 20, instance internationale qui rassemble des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales. Le groupe compte parmi ses membres dix grands pays émergents.

⁵⁷ Barry Eichengreen: *Financial Crises and What to do about them?* (Oxford University Press, Oxford, 2002).

⁵⁸ *Ibid.*

directeurs des institutions financières internationales sur des questions comme la libéralisation des capitaux fonctionnent souvent comme des règles de fait pour les pays en développement, en raison de l'influence considérable exercée par ces institutions sur les choix stratégiques des pays en développement.

409. La politique de libéralisation des capitaux, par exemple, est un domaine dans lequel il ne convient pas de suivre une approche dogmatique. L'expérience des années quatre-vingt-dix a montré que les pays dotés de systèmes financiers insuffisants et faiblement réglementés devaient adopter une approche prudente et progressive⁵⁹. Une telle approche serait préférable car elle offrirait la marge de manœuvre nécessaire au renforcement des systèmes financiers. Plus généralement, les pays dotés de systèmes financiers faibles, qui ont opéré une libéralisation prématurée, ne doivent pas être dissuadés de réintroduire des instruments sélectifs de gestion des capitaux. Malgré les inconvénients liés à ces mesures, l'utilisation provisoire de tels instruments en cas de crise financière devrait être considérée comme une solution acceptable. D'importantes leçons peuvent être tirées de l'expérience du Chili et de la Malaisie en matière d'utilisation de ces instruments dans les situations de crise, et de l'Inde et de la Chine quant à la stratégie prudente adoptée au sujet de la libéralisation des capitaux.

Le rythme de la libéralisation des opérations en capital devrait être adapté aux besoins des pays

410. D'une manière plus générale, nous pensons que les réformes doivent s'attaquer aux questions fondamentales que sont l'instabilité du système des taux de change post-Bretton Woods et des influences déstabilisantes des politiques macroéconomiques et financières. Il s'avère nécessaire de mettre en place un mécanisme propre à faciliter les consultations et à mieux assurer la cohérence et la surveillance des politiques macroéconomiques nationales. Le problème de la gestion macroéconomique mondiale ne peut être entièrement confié au marché, et il doit s'étendre au-delà des pays du G7⁶⁰. Dans la prochaine section, nous examinerons la question de la coordination des politiques macroéconomiques non seulement en ce qui concerne la gestion des flux financiers et des taux de change à court terme, mais aussi en ce qui concerne le soutien de la croissance économique, l'accroissement de la productivité et la création d'emplois à long terme.

411. Il est également impératif d'accélérer les progrès visant à réduire le problème de la volatilité et de la contagion financières dans les marchés émergents. Il convient aussi d'accroître la fourniture de crédits d'urgence en temps de crise de manière à ce que ces crédits soient fournis avant que les réserves financières n'aient été épuisées, et non après. De tels crédits devraient également être mis à la disposition des pays confrontés à des problèmes de contagion. Nous apprécions les efforts actuellement engagés en ce sens, mais nous insistons sur la nécessité d'accélérer le processus.

Il est urgent de réduire l'instabilité et la contagion financières sur les marchés émergents

412. Outre les problèmes d'allègement de la dette, qui seront traités dans la section suivante, les efforts visant à élaborer des mécanismes efficaces et équitables d'allègement de la dette doivent également être intensifiés. Entre autres choses, de tels mécanismes doivent assurer une répartition équitable des responsabilités et des charges entre les créanciers et les débiteurs. Nous constatons avec regret qu'à ce jour peu de progrès ont été réalisés pour corriger l'injustice du système en

Des mécanismes efficaces et équitables pour régler le problème de la dette

⁵⁹ Voir par exemple E. Prasad et coll.: *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, document ronéoté du FMI (17 mars 2003).

⁶⁰ Deepak Nayyar, *op. cit.*

place, lequel continue à faire passer les intérêts des créanciers avant ceux des pays endettés et de leur population pauvre.

413. Une question connexe est celle de l'octroi aux pays en crise d'une flexibilité politique suffisante pour pouvoir répartir dans le temps les mesures d'ajustement d'une manière plus conforme aux impératifs sociaux. Pour cela, il faut favoriser l'objectif consistant à réduire les coûts sociaux des programmes d'ajustement et accepter souvent le principe d'une période d'ajustement plus étendue et de corrections moins abruptes de la politique macroéconomique.

Le travail dans l'économie mondiale

414. Ces règles plus équitables ne pourront suffire à faire en sorte que la mondialisation soit au service des êtres humains. Il convient également de respecter le cadre international des droits fondamentaux de l'homme et des mesures de promotion de la justice sociale.

415. Un grave sujet de préoccupation, mis en avant par le mouvement international du travail et d'autres organisations, concerne les effets de l'intensification de la concurrence sur les normes du travail. On est d'accord pour admettre que les normes fondamentales du travail fournissent un ensemble minimal de règles du travail à l'échelle internationale. La question est de savoir ce qu'on peut faire pour assurer un meilleur respect de ces normes.

416. Un autre grand sujet de préoccupation est l'absence d'un cadre cohérent pour les mouvements internationaux de personnes. Il faut compléter les règles équitables instaurées pour le commerce et les capitaux par des règles similaires pour les mouvements de personnes; cette question difficile est d'une importance cruciale.

Normes fondamentales du travail

417. L'ensemble de la communauté internationale reconnaît le rôle joué par les normes internationales du travail dans l'amélioration des conditions d'emploi et de travail dans le monde entier.

418. En 1995, le Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenu à Copenhague, a défini un ensemble de droits «fondamentaux» des travailleurs, fondé sur sept conventions internationales du travail. L'OIT a lancé une campagne visant à promouvoir la ratification universelle de ces conventions, qui ont servi de référence, lors de la session de 1998 de la Conférence, pour l'adoption de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. La Déclaration réaffirme l'obligation pour tous les Etats Membres, qu'ils aient ou non ratifié les conventions en question, de respecter, promouvoir et mettre en application les principes concernant les droits fondamentaux dont traitent les conventions, à savoir:

- la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective;
- l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire;
- l'abolition effective du travail des enfants; et
- l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

419. Une nouvelle convention ayant été adoptée sur la question des pires formes de travail des enfants, ce sont maintenant huit conventions de l'OIT dont on considère qu'elles définissent les droits fondamentaux au travail ⁶¹. L'idée que ces normes universelles constituent les règles minimales du travail fait donc l'objet d'un consensus international.

420. La communauté internationale a fréquemment réaffirmé le rôle de l'OIT dans l'établissement et la mise en application des normes en question ⁶², évitant ainsi que différentes organisations ne se fondent sur des normes du travail différentes, avec ce que cela impliquerait de conflits d'interprétation quant à leur sens et à leur application.

421. Tant dans la Déclaration ministérielle adoptée à Singapour en 1996 dans le cadre de l'OMC que dans la Déclaration de 1998 de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail, les Etats Membres des deux organisations ont affirmé leur détermination à respecter les normes fondamentales du travail ⁶³. Ils ont tout particulièrement insisté sur le fait que ces normes ne doivent pas être utilisées à des fins de protectionnisme commercial et que l'avantage comparatif des différents pays ne doit pas être remis en question. Il ressort implicitement de cet engagement qu'aucun pays ne doit acquérir ou maintenir un avantage comparatif du simple fait de la non-observation ou de la violation délibérée des normes fondamentales du travail. Ces principes ont été très clairement réaffirmés, de diverses manières qui se renforcent mutuellement, lors de différents forums.

422. L'approche adoptée au sein de l'OIT est une approche promotionnelle qui vient compléter les engagements souscrits par les Etats avec la ratification des conventions. L'opération de base consiste à présenter des rapports réguliers sur le respect des principes et droits fondamentaux, parallèlement à la mise en place de programmes substantiels de coopération technique visant à aider les pays à appliquer ces principes et droits. Les mécanismes de contrôle de l'OIT, qui proposent des procédures équitables et adaptées tendant à garantir la mise en œuvre des normes et principes fondamentaux du travail, sont exposés dans l'encadré 1.

⁶¹ Il s'agit des conventions suivantes: convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Ces conventions ont reçu chacune de 130 à 162 ratifications, ce qui se rapproche d'une acceptation quasi universelle.

⁶² «Les gouvernements devraient améliorer la qualité du travail et de l'emploi en prenant les mesures suivantes: [...] b) Protéger et promouvoir le respect des droits fondamentaux des travailleurs, notamment en interdisant le travail forcé et le travail des enfants, en respectant la liberté d'association, la liberté de constituer des syndicats et de mener des négociations collectives, l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale et en abolissant la discrimination dans l'emploi, appliquer pleinement les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans le cas des Etats qui y sont parties et tenir compte des principes qui y sont énoncés dans le cas des autres Etats afin de réaliser une croissance économique réellement soutenue et un développement véritablement durable.» (Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, paragr. 54, 1995); «Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir.» (paragraphe 4 de la déclaration ministérielle adoptée le 13 décembre 1996 à Singapour dans le cadre de l'OMC)

⁶³ Lors de la Conférence ministérielle de Doha en 2001, les membres de l'OMC ont réaffirmé leur soutien à la disposition de la Déclaration de Singapour relative aux normes fondamentales du travail reconnues à l'échelle internationale. Voir la déclaration ministérielle de l'OMC à Doha, 20 nov. 2001, paragr. 8.

Encadré 1. Moyens d'action pour promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail

L'OIT combine différents moyens d'action pour promouvoir la mise en œuvre universelle des normes internationales du travail et pour régler les controverses relatives à la conformité avec ces normes. Les procédures de notification, de réclamation et de plainte qu'elle a instaurées réunissent les Etats Membres et les représentants des employeurs et des travailleurs en vue d'évaluer les questions de conformité, sur la base des pays ou de cas particuliers.

Les conventions internationales du travail, y compris les huit conventions fondamentales, sont adoptées par la Conférence tripartite de l'OIT et soumises aux parlements nationaux par les gouvernements pour ratification.

Procédures de notification

Selon le principal mécanisme de notification, prévu à l'*article 22* de la Constitution de l'OIT, les Etats présentent des rapports réguliers au BIT sur les modifications apportées à leur législation et à leur pratique en fonction des conventions qu'ils ont ratifiées. Au titre de l'*article 19*, les gouvernements fournissent des informations sur l'effet donné aux conventions non ratifiées et aux recommandations. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT examine les rapports présentés au titre des articles 22 et 19, qui sont débattus au sein de la Commission tripartite de l'application des normes de la Conférence.

Le *Suivi de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail* prévoit la présentation de rapports annuels permettant à un groupe d'experts de superviser la mise en œuvre de la Déclaration et de recommander les actions voulues au Conseil d'administration tripartite du BIT. Un rapport global distinct est élaboré chaque année au sujet de l'un des quatre principes et droits fondamentaux et est examiné lors d'une session plénière de la Conférence internationale du Travail. Combinés, les rapports annuels et le rapport global ont pour effet de promouvoir la ratification des conventions fondamentales et de recenser les besoins en matière d'assistance technique.

Dans le cadre de ces procédures, les organisations de travailleurs et d'employeurs peuvent soumettre leurs observations sur les rapports des gouvernements. Le dialogue ainsi engagé permet de recenser les difficultés et de proposer des mesures pour les surmonter.

Procédures de plainte et de réclamation

L'OIT dispose de procédures constitutionnelles permettant de régler les différends concernant l'application par les Etats des normes découlant des conventions qu'ils ont ratifiées ou, dans le cas de la liberté syndicale, de leur qualité de Membre. Au titre de l'*article 24*, le Conseil d'administration du BIT examine les *réclamations* faites par les organisations de travailleurs et d'employeurs selon lesquelles des Membres ont omis d'appliquer les conventions ratifiées. Dans le cadre de l'*article 26*, une commission d'enquête indépendante, après avoir été saisie d'une *plainte* déposée par un gouvernement ou un délégué de la Conférence (organisations de travailleurs et d'employeurs) alléguant le non-respect par un Membre d'une convention ratifiée, procède à son examen et émet des conclusions et des recommandations d'action. L'*article 33* permet de prendre des mesures d'exécution dans les cas extrêmes, lorsque les autres mesures ont échoué.

Selon une procédure inspirée de la Constitution elle-même, le Comité de la liberté syndicale, l'une des commissions tripartites du Conseil d'administration, examine les plaintes pour violation de la *liberté syndicale* émanant d'un gouvernement ou d'une organisation de travailleurs ou d'employeurs à l'encontre d'un Membre, que celui-ci ait ratifié ou non les conventions relatives à la liberté syndicale.

Mais des violations flagrantes des droits au travail et des droits syndicaux sont encore commises

423. La pratique quotidienne trahit souvent les engagements pris au niveau politique le plus élevé, révélant de fortes discriminations et des violations flagrantes des droits du travail et des droits syndicaux. Elle montre que les discriminations fondées sur le sexe, l'âge, le handicap ou la maladie (VIH/SIDA) sont souvent virulentes dans le monde du travail d'aujourd'hui. L'insécurité et l'inégalité économiques croissantes exacerbent les problèmes de xénophobie et de discrimination raciale et religieuse⁶⁴. On estime à 246 millions le nombre d'enfants qui travaillent, les deux tiers d'entre eux exerçant des activités dangereuses. Plus de 8 millions d'enfants de moins de 17 ans sont contraints de devenir soldats, font l'objet de trafics

⁶⁴ OIT: *L'heure de l'égalité au travail*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Genève, 2003).

de main-d'œuvre domestique, travaillent dans le cadre de la servitude pour dettes dans le domaine de l'agriculture et de la fabrication de briques ou sont contraints de travailler dans l'industrie de la drogue et du sexe⁶⁵. Le travail forcé et la servitude pour dettes sont également très répandus chez les adultes sous des formes diverses: trafic humain relatif aux travaux domestiques, à l'industrie de la drogue et au sexe; travail forcé dans le cadre de l'armée, de l'agriculture et des prisons⁶⁶. Les violations des droits syndicaux restent une pratique quotidienne et de nombreux travailleurs se heurtent à des obstacles à la fois politiques et administratifs lorsqu'ils tentent de faire entendre leur voix⁶⁷. Des rapports font régulièrement état de l'emprisonnement, de la disparition ou de l'assassinat de syndicalistes cherchant simplement à exercer ces droits⁶⁸.

424. Certains observateurs appellent à une intensification de l'action. Les regards se tournent vers l'OMC, qui pourrait infliger des sanctions commerciales aux pays ne respectant pas ces normes. Par ailleurs, certains accords commerciaux bilatéraux prévoient le respect des normes fondamentales du travail ou l'application de la législation du travail nationale.

425. On rencontre maintes difficultés en ce domaine mais le principal problème est d'ordre politique. De nombreux pays en développement considèrent que les normes fondamentales du travail font partie d'un programme de développement plus vaste, à la fois en tant qu'objectif et en tant que principal moyen de développement. Ils exigent que les règles de l'économie mondiale soient établies de manière à soutenir leurs grands objectifs de développement, ce qui implique, comme on l'a vu plus haut, une facilitation de l'accès aux marchés, ainsi que la stabilisation des mouvements de capitaux et du cours des produits de base. De nouvelles propositions visant à mieux faire respecter les normes fondamentales du travail devraient être intégrées à des politiques internationales plus actives afin de remédier à ces autres déséquilibres et de soutenir les efforts engagés par les pays en développement pour atteindre des objectifs comme la croissance et l'emploi. Toutes les propositions tendant à lier directement les questions commerciales à celles des droits de l'homme ont été rejetées par un grand nombre de pays en développement, bien que la plupart d'entre eux souscrivent pleinement aux droits de l'homme en question.

426. Nous pensons qu'il est essentiel d'intégrer la question du respect des normes fondamentales du travail dans un programme international de développement plus large et de renforcer la capacité de l'OIT à les promouvoir. Il faudra pour cela mobiliser l'ensemble du système multilatéral et accorder à cet objectif une place accrue dans l'action des gouvernements, des entreprises et des autres parties prenantes:

- Premièrement, toutes les institutions internationales compétentes devraient assumer la part des tâches qui leur incombent dans la promotion des normes

Nécessité de renforcer la capacité de l'OIT de promouvoir les normes fondamentales du travail

⁶⁵ OIT: *Un avenir sans travail des enfants*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Genève, 2002).

⁶⁶ OIT: *Halte au travail forcé*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Genève, 2001).

⁶⁷ OIT: *Votre voix au travail*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Genève, 2000). Voir aussi les rapports de la commission d'experts de l'OIT à la Conférence internationale du Travail sur www.ilo.org, notamment l'étude d'ensemble: *Liberté syndicale et négociation collective*, rapport III (partie 4B), Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994.

⁶⁸ Voir les rapports du Comité de la liberté syndicale de l'OIT au Conseil d'administration www.ilo.org.

fondamentales du travail et de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Elles devraient veiller à ce qu'aucun des aspects de leurs politiques ou de programmes n'entrave l'application de ces droits.

- Deuxièmement, lorsque la non-application de ces principes et droits fondamentaux tient plus à un manque de moyens qu'à une volonté politique insuffisante, il convient d'intensifier les programmes d'assistance technique relatifs à l'application des normes, notamment en renforçant l'administration du travail, ainsi que la formation et l'assistance apportées aux organisations de travailleurs et aux entreprises. Ces mesures doivent inclure le renforcement des actions visant à abolir le travail des enfants ⁶⁹.
- Troisièmement, il convient de renforcer l'OIT elle-même en augmentant les ressources permettant d'exercer un contrôle et une surveillance équitables et adaptés, de promouvoir l'assistance et d'assurer le suivi de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail ainsi que la mise en œuvre des autres procédures inscrites dans la Constitution de l'OIT.
- Quatrièmement, lorsque la violation des droits persiste malgré les recommandations des organes de contrôle de l'OIT, la mise en application de ces normes du travail peut être exigée en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, qui, en cas de non-respect d'une convention ratifiée, autorise l'OIT à engager des actions permettant d'assurer le respect de cette convention dans le pays concerné. Bien que le recours à l'article 33 ne puisse être utilisé qu'en dernier recours, après épuisement de toutes les autres voies, il a été invoqué dans le cas du travail forcé au Myanmar et a donné lieu à des mesures correctives concrètes.

427. Outre les institutions internationales, les forces du marché encouragent de plus en plus les entreprises à intégrer totalement les normes fondamentales du travail à leurs activités. Les initiatives de promotion de la consommation éthique et du commerce équitable appellent à l'action privée sur divers marchés de produits. Un nombre croissant d'investisseurs se lancent dans des investissements conformes à l'intérêt collectif et jugent les entreprises non seulement sur leurs résultats financiers, mais aussi sur leurs performances sociales et environnementales, notamment en ce qui concerne le respect des normes fondamentales du travail. Grandes et petites entreprises s'engagent publiquement à respecter ces normes fondamentales du travail, que ce soit sous forme de codes de conduite ou sous celle d'autres initiatives volontaires. Le Pacte mondial du Secrétaire général des Nations Unies réunit des entreprises, des institutions des Nations Unies et des représentants du monde du travail et de la société civile afin de soutenir les principes du travail énoncés dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT. Des actions comme l'Initiative mondiale sur les rapports de performance élaborent des principes directeurs concrets sur ces normes ainsi que sur d'autres.

Les mouvements internationaux de personnes

Absence de cadre multilatéral pour gérer les mouvements

428. Une lacune majeure de structure institutionnelle actuelle régissant l'économie mondiale est l'absence d'un cadre réglementaire multilatéral applicable aux mouvements internationaux de personnes. La disposition relative au «quatrième mode» du GATS concerne uniquement les mouvements temporaires de fournis-

⁶⁹ Cette question est passée ces dernières années en tête des priorités. Le Programme international pour l'abolition du travail des enfants de l'OIT (IPEC) est désormais mis en œuvre avec les autorités nationales, les partenaires sociaux et autres parties prenantes dans 85 pays.

seurs de services et ne couvre ainsi qu'une minuscule fraction des mouvements internationaux de travailleurs. Il existe par ailleurs un certain nombre de conventions internationales visant à protéger les travailleurs migrants et à lutter contre la traite des êtres humains⁷⁰. Toutefois, aucun cadre multilatéral complet n'a été mis en place pour les mouvements internationaux de personnes. Pour plusieurs raisons, cette absence constitue une grave omission⁷¹.

429. Les mouvements internationaux de personnes sont un phénomène important et largement répandu, qui touche plus de 10 millions de personnes chaque année depuis les dix dernières années dans un nombre croissant de pays. Ce mouvement est parfois temporaire, parfois permanent. Autrefois essentiellement orienté du Sud vers le Nord, le flux des migrations porte largement aujourd'hui sur les relations entre pays en développement. Ce type de mouvements s'est mis en place malgré l'instauration de contrôles d'immigration plus stricts dans les pays industrialisés et, contrairement aux mouvements internationaux de biens, de services et de capitaux, sans efforts concertés pour l'encourager.

430. Cette physionomie des migrations est évidemment liée à la mondialisation. La diminution des coûts de transport et l'avènement des voyages de masse à bon marché ont considérablement réduit un obstacle majeur aux mouvements de personnes. La révolution informatique et la portée universelle des médias ont suscité une vaste prise de conscience des différences de niveau de vie entre pays riches et pays pauvres, avec pour effet d'accélérer le rythme des migrations. De nouveaux types d'entreprises – intermédiaires et agents – se sont créés pour faciliter ce processus. Les entreprises transnationales déplacent leurs cadres à travers le globe, tandis que se développe le recrutement de main-d'œuvre spécialisée à l'étranger (*body-shopping*) et que le marché du travail de certains spécialistes hautement qualifiés s'étend maintenant à l'échelle mondiale. La mondialisation des systèmes d'enseignement supérieur est venue renforcer cette tendance⁷².

Les migrations
sont liées à la
mondialisation
croissante

431. Du point de vue des pays en développement, l'absence de cadre multilatéral pour les mouvements internationaux des personnes traduit une autre lacune des règles régissant l'économie mondiale. Nombre de ces pays estiment qu'une libéralisation des migrations vers les pays industrialisés constituerait un moyen rapide et efficace d'accroître les avantages offerts par la mondialisation. Du point de vue du travail, l'absence de cadre multilatéral sur la question des migrations illustre parfaitement le déséquilibre des règles du jeu actuelles. Tandis que les règles instaurées

⁷⁰ La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, adoptée en 1990, est entrée en vigueur en juillet 2003. Elle vient compléter la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, de l'OIT. Ces trois conventions internationales fournissent un cadre permettant de traiter les questions relatives aux droits des travailleurs migrants et aux migrations clandestines. Elles sont mises en œuvre dans un contexte plus large incluant les traités récemment adoptés par les Nations Unies au sujet de la traite, du trafic illicite et de l'exploitation des êtres humains, comme la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000), son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2000), et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (2000), le Protocole optionnel à la Convention relative aux droits de l'enfant sur la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie (2000), ainsi que la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, relatifs au statut des réfugiés. Même si un nombre relativement faible de pays et d'organisations économiques régionales ont ratifié ces instruments (à l'exception des traités sur les réfugiés), ceux-ci fournissent des éléments importants pour l'établissement d'un programme plus large.

⁷¹ Pour un examen plus approfondi de cette question, se reporter à Deepak Nayyar: «Cross-Border Movements of People» dans Deepak Nayyar (ouvrage publié sous la direction de), *op. cit.*

⁷² *Ibid.*

pour l'économie mondiale font la part de plus en plus belle aux droits des investissements étrangers, les droits des travailleurs migrants sont souvent négligés.

Bénéfices
potentiels
des migrations

432. Un régime multilatéral propre à rendre le mouvement plus cohérent et à éliminer l'exploitation des migrants offrirait de gros avantages à tous. La plupart des pays industrialisés ont des populations vieillissantes qui diminuent, tandis que les pays en développement ont généralement des populations jeunes en pleine expansion. Une augmentation de l'immigration selon des conditions respectant les droits des travailleurs migrants pourrait atténuer un grand nombre des problèmes posés par une population vieillissante, comme la baisse de la population active et les difficultés de financement de la sécurité sociale dues à l'augmentation du rapport inactifs-actifs. De manière plus générale, ce mouvement entraînerait une augmentation de la productivité du travail, puisque les migrations se feraient de pays à faible productivité et à excédent de main-d'œuvre vers des pays à haute productivité, ce qui profiterait non seulement aux émigrants, mais également à leur pays d'origine, qui bénéficierait d'envois de fonds et d'autres avantages comme le transfert de compétences et l'élan donné à l'activité commerciale par la diaspora. Les envois de fonds aux pays en développement atteignent actuellement un montant annuel de 75 milliards de dollars des États-Unis (soit 1,5 fois la valeur de l'APD), tandis que l'«effet diaspora» a stimulé la croissance de diverses industries, notamment des industries de pointe, dans plusieurs pays d'Asie orientale et en Inde. En résumé, une telle circulation de la main-d'œuvre pourrait procurer des avantages à la fois au Nord et au Sud.

Problèmes
actuels

433. L'absence de régime multilatéral cohérent a entraîné par défaut l'apparition d'un certain nombre de graves difficultés, parmi lesquelles la «fuite des cerveaux» des pays pauvres vers les pays riches, qui prive les premiers de la catégorie même de travailleurs dont ils ont le plus besoin, alors que la perte de l'investissement consacré à leur formation n'a pas été compensée. Dans le même temps, on observe une forte augmentation des migrations clandestines et de la traite internationale de personnes organisée par des réseaux criminels. On estime entre 15 et 30 millions le nombre d'immigrants clandestins ou en situation irrégulière dans le monde, et ce nombre ne fait que croître. Un effet particulièrement préoccupant de l'augmentation de la traite des personnes est la proportion croissante de femmes qui en sont victimes et qui sont souvent obligées de se livrer dans des conditions dégradantes au commerce sexuel et de s'exhiber dans des spectacles infamants sans espoir de s'en sortir. Ce phénomène va de pair avec la féminisation croissante des migrations internationales, les femmes représentant aujourd'hui la moitié de l'immigration internationale. Alors qu'autrefois elles émigraient principalement sous le statut de personnes à charge, elles circulent aujourd'hui de plus en plus de leur propre chef, en tant que soutien de famille. Étant donné leur plus grande vulnérabilité, on ne saurait trop insister sur l'urgence du problème de la protection des droits des travailleurs migrants.

434. Avant de présenter nos propositions visant à améliorer cette situation, nous devons remarquer qu'il existe une forte polarisation des opinions sur le caractère souhaitable ou non d'un développement des migrations internationales. L'opinion médiane consiste à noter que cette évolution engendre des coûts et des avantages qu'il convient de peser de manière rigoureuse. Nous avons déjà évoqué les avantages potentiels, tant pour les migrants eux-mêmes que pour les pays d'origine et de destination. Il convient toutefois de tempérer ces considérations par une prise de conscience des coûts potentiels, parmi lesquels l'éviction de la main-d'œuvre locale, la désorganisation des institutions du marché du travail et des systèmes de protection sociale et l'affaiblissement de la cohésion sociale.

435. Beaucoup peut être fait pour améliorer notablement la situation actuelle. Il faudrait que la question de l'élaboration d'un cadre réglementaire multilatéral pour les migrations devienne une priorité internationale. Les objectifs d'un tel cadre seraient les suivants: créer les moyens mutuellement avantageux d'augmenter les possibilités de migration, en accordant toute l'attention voulue à l'intérêt légitime des Etats de s'assurer de l'équité du processus, pour des pays d'origine comme pour les pays hôtes; veiller à ce que ce processus soit cohérent, prévisible et légal; éliminer la traite des êtres humains et autres abus (notamment ceux dont les femmes sont particulièrement victimes) qui sévissent actuellement; défendre pleinement les droits des travailleurs migrants et faciliter leur intégration locale; exploiter au mieux les avantages procurés par les migrations internationales sur le plan du développement.

436. Nous pensons que le projet d'un cadre multilatéral pour les mouvements internationaux de personnes est réalisable en raison des avantages évidents qu'il peut procurer. Quelques idées intéressantes ont déjà été exprimées.

437. Un certain nombre de ces idées sont liées au problème de la fuite des cerveaux. Les migrations de travailleurs qualifiés vers les pays industrialisés entraînent à la fois des coûts et des avantages pour les pays en développement exportant leur main-d'œuvre. Les travailleurs ont manifestement beaucoup à gagner, tandis que les compétences, le savoir-faire technologique et les connaissances en gestion d'entreprise qu'ils acquièrent à l'étranger profitent également à leur pays d'origine à travers les contacts qu'ils entretiennent avec lui et au moment de leur retour éventuel au pays. Toutefois, ces effets positifs ne se produisent pas toujours spontanément ni pleinement. Il est possible d'accroître les avantages pour les pays en développement en adoptant des mesures facilitant le retour, même provisoire, de ces travailleurs dans leur pays d'origine. Les mesures visant à stimuler cette «circulation des compétences» incluent l'acceptation de la double citoyenneté à la fois par les pays hôtes et les pays d'émigration, des conditions de réadmission plus faciles pour les migrants non permanents et des mesures d'incitation fiscale et autres pour encourager le retour des migrants qualifiés dans leur pays d'origine. Un développement de cette «circulation des compétences» profiterait à la fois aux pays industrialisés et aux pays en développement. Les pays industrialisés pourraient continuer à embaucher de la main-d'œuvre qualifiée en provenance des pays en développement. En même temps, elle réduirait les inégalités actuelles résultant d'une fuite des cerveaux permanente des pays pauvres vers les pays riches ⁷³.

438. L'opération présente aussi des coûts pour les pays en développement, notamment pour ceux d'entre eux qui sont confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, au profit des pays industrialisés. Les migrations aggravent le déficit de main-d'œuvre qualifiée. Le problème est particulièrement aigu dans le domaine des services sociaux essentiels, comme l'éducation et la santé. Si les politiques nationales visant à renforcer les mesures incitatives et les possibilités offertes à la main-d'œuvre qualifiée de rester au pays constituent un élément central de la solution, il a également été suggéré que les pays industrialisés coordonnent leurs politiques d'embauche avec les pays en développement qui sont confrontés à des pénuries de main-d'œuvre dans le domaine des services essentiels.

439. Une autre idée à envisager concerne les mesures que l'on pourrait adopter pour accroître les avantages procurés par les migrations internationales en matière

⁷³ Deepak Nayyar, *op. cit.*

de développement. Pour cela, il faudrait stimuler les envois de fonds des migrants en abaissant le coût et les risques des transactions, en adoptant des mesures fiscales visant à encourager les migrants à réinvestir dans leur pays d'origine et en faisant adopter par les pays hôtes des mesures visant à permettre aux migrants de retour au pays de rapatrier leurs cotisations de sécurité sociale. Diverses autres idées ont été avancées pour faire bénéficier les pays qui ont investi dans les compétences et l'éducation des migrants de certains des avantages de l'opération. L'une d'elles, fort simple, consisterait à allouer une partie des sommes payées par les migrants au titre de l'impôt sur le revenu à un fonds de développement.

440. Il existe donc des perspectives vastes et productives pour l'action multilatérale. Les questions et problèmes liés aux mouvements internationaux des personnes ne peuvent être traités individuellement par les pays agissant de manière isolée ou sur une base unilatérale. Pour aller de l'avant, nous proposons une action à trois niveaux.

441. Le premier niveau est axé sur les conventions et les obligations internationales. A partir des instruments existants, nous pensons qu'un consensus international peut être atteint dans différents domaines au sujet de la nécessité de réactiver et d'étendre les engagements multilatéraux, notamment ceux qui portent sur les questions suivantes: droits fondamentaux et protection des travailleurs migrants et de leurs familles, traite des êtres humains, discrimination et exploitation. Il convient d'engager des actions sur ces questions au sein des organisations multilatérales compétentes, en particulier l'OIT et les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme et de la lutte contre la criminalité.

Un dialogue est nécessaire entre les pays d'origine et les pays de destination

442. Le deuxième est axé sur le dialogue entre les pays d'origine et les pays de destination au sujet des grandes questions d'intérêt commun. Un tel dialogue pourrait viser à développer et à approuver des procédures, recommandations et codes non contraignants qui complèteraient les obligations résultant des conventions ratifiées. Cette action pourrait être engagée dans un premier temps sur une base bilatérale ou plurilatérale, avant d'être étendue au niveau régional. De tels dialogues devraient viser à:

- échanger des informations sur les excédents et les pénuries de main-d'œuvre;
- élaborer une coordination des politiques entre les pays exportateurs de main-d'œuvre;
- harmoniser la politique des différents pays importateurs de main-d'œuvre;
- imposer des règles strictes aux intermédiaires;
- mieux lutter contre les trafics de main-d'œuvre;
- s'attaquer au problème de l'immigration illégale.

443. Ces dialogues pourraient également faciliter l'élaboration d'approches communes sur d'autres questions essentielles: règles relatives aux migrations temporaires, fuite des cerveaux et contribution des migrations au développement, alignement de la sécurité sociale et des politiques du marché du travail, élaboration d'un système d'informations sur ces questions.

444. Le troisième niveau consisterait à tracer l'esquisse d'un cadre institutionnel plus général pour les mouvements internationaux de personnes, cadre qui consisterait en un système transparent et uniforme, fondé sur des règles, et non sur des décisions individuelles. L'objectif ultime serait de créer un cadre multilatéral pour l'élaboration des lois sur l'immigration et des pratiques consulaires, cadre qui serait négocié par les gouvernements et qui régirait les mouvements internationaux de personnes. Ce cadre serait similaire aux cadres multilatéraux existants ou en cours

de création qui portent sur les mouvements internationaux relatifs aux biens, aux services, aux technologies, à l'investissement et à l'information.

445. Il faudra créer un forum mondial au sein duquel tous les pays et tous les intérêts concernés pourront échanger régulièrement des informations et des points de vue sur ces questions. Un tel forum pourrait permettre de mettre en évidence à la fois les problèmes et les possibilités et d'assurer la cohérence des mouvements de personnes. Il devrait lier non seulement les gouvernements, mais également les employeurs et les travailleurs. Dans la partie IV, nous recommandons l'instauration d'un large dialogue visant à examiner les manières les plus efficaces d'élaborer ce programme.

Un forum mondial pour l'échange régulier d'informations et d'idées sur les migrations

446. Pour aller de l'avant dans ce domaine, il faudra renforcer le pouvoir des organisations multilatérales s'occupant des mouvements de personnes (notamment l'OIT, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), les organes de défense des droits de l'homme de l'ONU et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)) et améliorer la coordination entre ces instances. Nous accueillons favorablement les initiatives en cours comme le Groupe de Genève sur la question migratoire (GGM) et la Commission mondiale sur les migrations, commission qui a entamé ses travaux au début de 2004. Nous exhortons l'OIT à jouer un rôle actif en ce domaine et attendons avec intérêt les résultats de la discussion générale sur la migration de la main-d'œuvre qui aura lieu à Genève dans le cadre de la session de 2004 de la Conférence internationale du Travail.

III.2.3. De meilleures politiques internationales

Introduction

447. Associées à une action efficace aux niveaux régional, national et local, les propositions que nous avons faites en faveur de règles plus équitables joueront un grand rôle dans la concrétisation de notre vision d'une mondialisation pour tous. Mais elles sont loin d'être suffisantes. Même dans des conditions offrant des chances égales à tous, de nombreux pays, particulièrement les moins développés, ne parviendront pas à s'imposer dans l'économie mondiale. Une action beaucoup plus énergique est nécessaire au niveau international pour répartir largement les possibilités et les avantages et atteindre les objectifs communs. Dans cette section, nous examinerons la manière de promouvoir une approche intégrée et mieux coordonnée de certains des objectifs clés.

448. Nous commencerons par recenser les ressources disponibles pour atteindre les cibles et tenir les engagements définis au niveau international, notamment les Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), et par examiner les moyens qui permettraient d'accroître ces ressources et d'en faire une utilisation plus efficace.

449. Nous nous attacherons ensuite à quelques-uns des principaux domaines d'action à l'échelon international dans lesquels des mesures s'imposent si l'on veut prendre en compte la dimension sociale de la mondialisation. Nous pensons qu'il est possible d'apporter des améliorations sensibles et nous développons nos propositions pour ce faire, en particulier par le renforcement des capacités, l'instauration d'une plus grande sécurité et la promotion du travail décent.

Ressources pour atteindre les objectifs mondiaux

Des ressources extérieures plus importantes sont nécessaires pour assurer le développement et atteindre les ODM

450. La réalisation des objectifs de croissance et de développement dépend en premier lieu de la qualité de la gouvernance nationale et de la mobilisation des ressources intérieures. Dans la section III.1, nous avons mis en relief les nombreuses mesures qui sont nécessaires au niveau national. Il reste que, pour beaucoup de pays en développement, il est très difficile de s'attaquer en même temps à tous ces problèmes. Sans l'apport de ressources extérieures importantes, cela est tout simplement impossible. C'est pourquoi le besoin urgent de ressources accrues pour assurer le développement est au centre des préoccupations internationales. Le Consensus de Monterrey⁷⁴ établit que «afin que le XXI^e siècle soit le siècle du développement pour tous, notre première démarche consistera à mobiliser et utiliser plus efficacement les ressources financières et à réunir les conditions économiques nationales et internationales requises pour atteindre les objectifs de développement de la communauté internationale». En 2001, à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, les 193 gouvernements participants ont accepté de s'engager «à ne ménager aucun effort pour inverser la tendance à la diminution de l'APD».

⁷⁴ Le *Consensus de Monterrey* est le document officiel adopté par la Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue en mars 2002 à Monterrey, au Mexique.

451. Aujourd'hui, les Objectifs de développement pour le Millénaire offrent un cadre de référence important. D'après les estimations qui ont été faites, pour que tous les pays réalisent ces objectifs d'ici à 2015, il faudrait au minimum 50 milliards de dollars E.-U. d'APD en plus par an⁷⁵. Les donateurs se sont engagés à Monterrey à augmenter l'APD de 16 milliards de dollars E.-U. d'ici à 2006, mais même ainsi il manque encore plus des deux tiers des fonds nécessaires, et ce, pour autant que tous les engagements soient honorés. Or le besoin de ressources internationales ne se limite absolument pas aux ODM, puisque ceux-ci sont des chiffres minimaux.

452. Où trouver ces ressources? Nous examinerons l'APD, l'allègement de la dette, d'éventuelles nouvelles sources de financement publiques et l'investissement privé.

L'aide publique au développement (APD)

453. Ces dernières années, on a pu constater un recul des flux nets d'APD. Bien que certains signes indiquent que la courbe a atteint son point le plus bas avec les prémices d'une reprise en 2002, pour la plupart des pays, le niveau de l'APD se situe nettement en deçà de l'objectif convenu de longue date de 0,7 pour cent du PIB, la moyenne actuelle étant de 0,23 pour cent seulement (figure 21). Atteindre l'objectif de 0,7 pour cent signifierait une augmentation de l'aide de plus de 100 milliards de dollars E.-U. par an. Nous ajoutons nos voix à ceux qui exigent que cet engagement soit respecté. Si tous les pays avaient respecté cet objectif au cours des trente dernières années, une somme supplémentaire de 2 500 milliards de dollars E.-U. aurait pu être investie dans le développement.

Le volume de l'APD a diminué. L'engagement de 0,7 % doit être respecté

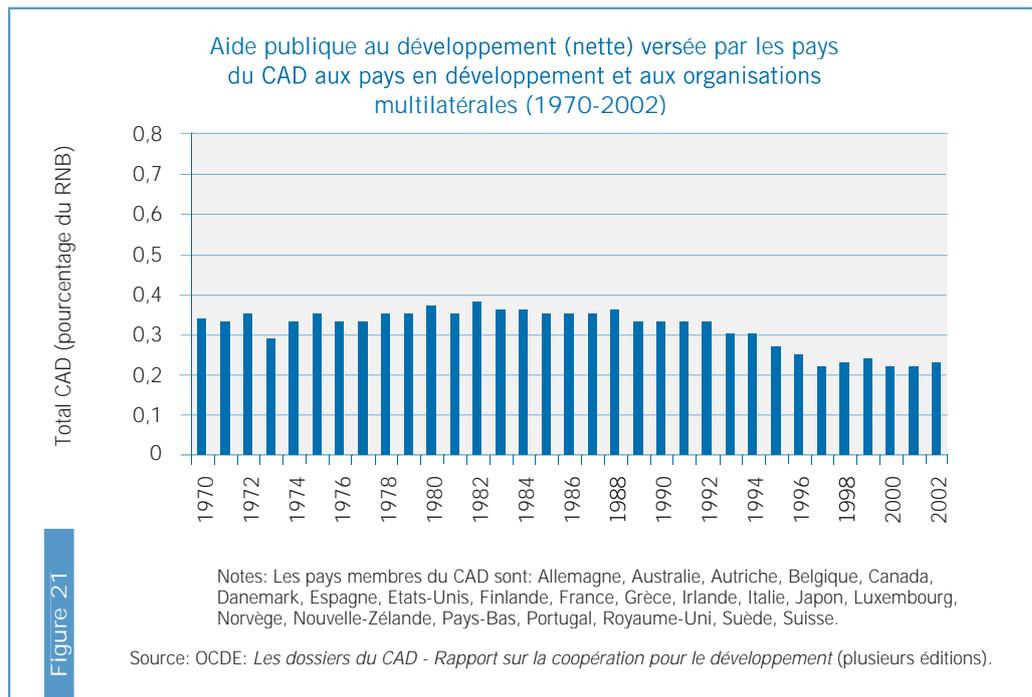
454. Les raisons pour lesquelles les pays ne parviennent pas à atteindre cet objectif sont multiples. On peut citer notamment l'inquiétude de la population pour d'autres priorités telles que le chômage et l'insécurité et, pour certains, la conviction que cette aide n'est pas bien dépensée. En fin de compte, les ressources proviennent des contribuables des pays industrialisés, dont la solidarité doit être encouragée. Toutefois, il existe également une faille politique ici: le soutien de l'opinion publique à l'APD reste important⁷⁶ mais dans trop de pays la réaction des pouvoirs publics a été faible. Le processus politique pousse les gouvernements à traiter en priorité les préoccupations de leurs électeurs plutôt que les engagements internationaux qui ne les touchent pas directement. Nous exhortons les dirigeants politiques de tous les pays industrialisés à inscrire cet engagement dans leur programme. Les promesses faites doivent être tenues.

455. Toutefois, il ne suffit pas d'exhorter. De nouvelles initiatives sont également indispensables. Mobiliser l'opinion pour la réalisation des ODM est un des moyens de mettre mieux en évidence l'importance politique des grands problèmes mondiaux. Les pressions accrues qui se sont exercées dans le monde en faveur de solutions à des problèmes évidents comme le VIH/SIDA et le travail des enfants ont suscité de nouveaux engagements substantiels d'allocation de ressources.

456. Le soutien de l'opinion publique doit maintenant être transformé en engagements. De nombreuses ONG défendent avec éclat cette cause, et des efforts de re-

⁷⁵ Recommandation du Groupe de haut niveau sur le financement du développement, Assemblée générale des Nations Unies, document A/55/1000, juin 2001.

⁷⁶ Voir OCDE: *L'opinion publique contre la pauvreté* (Paris, 2003). Une enquête menée à l'échelle mondiale a révélé que sept citoyens sur dix étaient prêts à payer plus d'impôts s'ils étaient certains qu'ils serviraient à améliorer le sort des pauvres dans le monde. Voir *Global Issues Monitor 2002* (Toronto, Environics International, 2002), pp. 67-68.



cherche tels que le «Commitment to Development Index» (indice de l'engagement pour le développement), qui permet de mesurer jusqu'à quel point les pays riches soutiennent le développement par des aides, par le commerce et par d'autres mesures, contribuent à donner plus de poids à ce message⁷⁷. Il convient de s'efforcer de sensibiliser les populations au fait que la pauvreté et l'injustice que l'APD vise à réduire sont source d'instabilité et d'insécurité dans le monde, et de les informer des mesures prises par leur gouvernement à ce sujet.

457. Pour réaliser les ODM, il faudrait que l'APD soit distribuée de façon plus efficace. Une trop grande partie de cette aide est motivée par des objectifs géopolitiques stratégiques, au lieu de cibler la réduction de la pauvreté. Les pays à revenu moyen recueillent, au détriment des pays les plus pauvres, une grande partie de cette aide, qui est souvent fournie de façon à profiter aux exportateurs du pays donateur et à accroître la visibilité de ce dernier. En outre, l'aide étrangère perd souvent de son impact parce qu'elle est fournie de façon très fragmentée, avec à la clé toute une série d'exigences de la part du donateur en ce qui concerne la préparation, la remise et le contrôle de l'aide au développement. Cela génère des frais de transaction inutilement élevés, ébranle les systèmes nationaux et submerge la capacité administrative publique limitée des pays bénéficiaires. Une évolution progressive des canaux bilatéraux vers les canaux multilatéraux, sans perdre de vue la reconnaissance de l'identité du donateur, contribuerait à éviter les recouvrements, l'incohérence et la perte d'efficacité de l'aide.

458. Les donateurs devraient concentrer leur aide sur les pays les plus pauvres et sur la réalisation des ODM. L'aide devrait en particulier être dirigée vers l'Afrique subsaharienne et les pays suffisamment bien gouvernés. Elle doit appuyer les stratégies mises au point dans le pays même et être déterminée par la demande. Les donateurs ne devraient pas essayer de se substituer à la gouvernance nationale. Si

⁷⁷ Revue Foreign Policy et Center for Global Development (CGD), «Ranking the Rich» publié dans *Foreign Policy*, sept.-oct. 2003.

un certain degré de conditionnalité est inévitable, ne serait-ce que pour entretenir le soutien politique à l'APD dans les pays donateurs, cela ne devrait pas affaiblir la prise de décisions au niveau national. La notion tout entière de contrôle national des politiques de développement peut être ébranlée par la conditionnalité. L'aide devrait être engagée de manière crédible et prévisible et lier aussi bien les donateurs que les bénéficiaires. Il existe souvent une certaine marge de manœuvre pour un examen parlementaire attentif, au sein des pays donateurs comme au sein des pays bénéficiaires. Pour être efficace, l'aide ne doit pas être liée, car l'aide liée est moins efficace pour le bénéficiaire et ouvre la voie à la corruption. Il est essentiel que l'aide finance les dépenses locales et les dépenses ordinaires, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'enseignement. En outre, les donateurs doivent harmoniser leurs procédures avec celles des systèmes des pays partenaires pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Tous les donateurs ont adopté la Déclaration de Rome sur l'harmonisation en février 2003. Elle doit maintenant être mise en œuvre.

Allègement de la dette

459. Dans beaucoup de pays pauvres, notamment en Afrique, la dette extérieure atteint toujours des niveaux intolérables. Entre 1990 et 2001, la dette extérieure en pourcentage du produit national brut est passée de 88,1 à 100,3 pour cent dans les pays fortement endettés⁷⁸. En 2001, les PMA dépensaient toujours près de 3 pour cent de leur PIB pour s'acquitter du service de la dette, ce qui montre à quel point un allègement de la dette peut libérer rapidement des ressources en faveur du développement.

Résoudre
le problème
de la dette

460. Il est indispensable que le problème de l'endettement soit résolu le plus rapidement possible afin de permettre aux pays concernés de faire face aux défis difficiles posés par le développement en repartant sur de bonnes bases. L'Initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée par le FMI et la Banque mondiale en 1996, puis renforcée en 1999, reconnaissait la gravité de ce problème. Toutefois, elle doit maintenant être accélérée et approfondie. La majorité des pays qui ont atteint l'étape intermédiaire de ce processus doivent encore parvenir à l'étape finale. Même pour les pays satisfaisant à tous les critères, l'initiative ne permet pas forcément d'aboutir à une charge d'endettement soutenable⁷⁹. La campagne Jubilé 2000 pour l'annulation de la dette a démontré qu'il s'agit là d'une question cruciale à laquelle une bonne partie de l'opinion publique dans le monde est favorable.

461. Les processus de réduction de l'endettement doivent être conçus et contrôlés par les pays concernés, comme cela est prévu pour les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Ils doivent aussi être transparents pour les populations concernées. Les conditions attachées à l'allègement et à l'annulation de la dette⁸⁰ sont légitimes si elles garantissent que l'épargne sera canalisée vers des programmes favorisant la croissance, créant des emplois et réduisant la pauvreté qui répondent aux besoins des populations. Mais elles ne doivent pas re-

Laisser les pays
maîtres de leur
destinée

⁷⁸ Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2002, 2003.

⁷⁹ Le *Rapport sur le développement humain 2003* du PNUD préconise que, pour les PPTE, le financement extérieur et l'allègement de la dette soient tels que le service de la dette n'excède pas 2 pour cent du PIB, y compris en cas de choc extérieur comme une catastrophe naturelle ou un effondrement des cours des matières premières.

⁸⁰ L'annulation de la dette était déjà prévue dans l'Engagement 7 du Plan d'action adopté au Sommet social de 1995.

produire les anciennes politiques d'ajustement structurel, assorties d'exigences dogmatiques de privatisation et de réduction des services publics, qui n'ont donné aucun résultat. Les dirigeants des institutions de Bretton Woods ont indiqué que ce n'est plus le cas, et on constate depuis peu une augmentation des dépenses publiques associée à l'Initiative PPTE dans les domaines de l'éducation et de la santé. Toutefois, des inquiétudes légitimes demeurent, et les conséquences politiques des conditionnalités doivent être surveillées de près. Les gouvernements doivent répondre aux besoins de la population. S'ils ont les mains liées, la crédibilité des systèmes politiques et de la démocratie en pâtit.

462. Il est également important que l'allègement de la dette s'accompagne d'une augmentation de l'APD fournie par les pays développés. Une bonne partie du problème restant de l'endettement des PMA concerne des sources multilatérales. Quand cette dette n'est pas remboursée, cela réduit directement les ressources disponibles pour des prêts futurs. Pour compenser, les pays donateurs doivent augmenter leur financement. En outre, une attention particulière doit être accordée aux pays dont la dette a été rendue insupportable par l'effondrement des prix des produits de base.

Nouvelles ressources financières publiques au niveau international

De nouvelles manières d'accroître le financement

463. Nous pensons que la réalisation de l'objectif de 0,7 pour cent pour l'APD et l'allègement de la dette sont les solutions immédiates les plus prometteuses pour obtenir de nouvelles ressources, notamment pour l'objectif prioritaire de la réduction de la pauvreté, et que les efforts doivent être concentrés sur ce front. Les pays se sont engagés fermement et il nous appartient à tous de nous assurer qu'ils tiennent leurs engagements. Toutefois, d'autres sources de financement sont également nécessaires. L'objectif d'une mondialisation plus équitable ne peut être atteint que si des ressources sont disponibles sur une plus grande échelle afin d'aider les pays dans leurs efforts pour participer à l'économie mondiale, et de fournir d'autres biens collectifs mondiaux importants. Il est essentiel d'envisager un plus large éventail de possibilités, dans la mesure où elles génèrent des fonds *supplémentaires* pour le financement et ne viennent pas remplacer les engagements actuels ou futurs.

464. Une coopération internationale accrue dans le domaine de la fiscalité pour appuyer la mobilisation des ressources intérieures serait un premier pas important. Comme nous l'avons vu dans la section II.2, la mondialisation peut rendre difficile le recouvrement d'impôts. En outre, les marchés de capitaux offshore ont multiplié les possibilités d'évasion fiscale, rendant la fraude fiscale plus difficile à combattre. Le recours répandu aux paradis fiscaux prive les pays des fonds qui leur permettraient de développer une infrastructure socio-économique. L'ONG Oxfam a estimé que la perte de recettes fiscales des pays en développement s'élève à 50 milliards de dollars E.-U. par an au minimum, ce qui équivaut au montant total de l'aide publique au développement ⁸¹.

Coopération internationale en matière fiscale

465. Un dialogue international sur la fiscalité a déjà été lancé par le FMI, l'OCDE et la Banque mondiale pour encourager et faciliter le débat en la matière entre les responsables des services fiscaux nationaux et les organisations internationales ⁸². Nombreux sont les pays et les experts qui pensent qu'il convient de créer une

⁸¹ Oxfam, *Tax Heavens: Releasing the hidden billions for poverty eradication* (Oxford, Oxfam, 2000).

⁸² www.itdweb.org

plate-forme globale et accessible pour la coopération internationale dans le domaine fiscal et que les Nations Unies pourraient constituer un cadre adapté. Le Secrétaire général a recommandé que le Groupe spécial d'experts de la coopération internationale en matière fiscale soit élevé au statut d'organe intergouvernemental, sous la forme d'un comité d'experts gouvernementaux ou d'une nouvelle commission spéciale qui serait un organe subsidiaire du Conseil économique et social, et qu'il bénéficie du soutien d'un petit secrétariat d'experts. Nous appuyons cette initiative, dans laquelle nous voyons un élément indispensable pour renforcer l'intégrité du système fiscal de tous les pays, augmenter les ressources publiques pour le développement et faciliter la lutte contre les paradis fiscaux, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

466. Certains proposent depuis quelque temps déjà de relancer l'émission régulière de droits de tirage spéciaux (DTS) pour accroître la quantité de liquidités dans l'économie mondiale. Ces ressources pourraient être volontairement affectées aux pays en développement, leur permettant ainsi de disposer de ressources supplémentaires pour l'investissement. Le quatrième amendement aux Statuts du FMI, déjà approuvé, devrait être immédiatement ratifié, afin de permettre de doubler les allocations cumulées de DTS.

467. Une autre proposition récente vise à établir un Fonds fiduciaire international pour le développement. Les donateurs feraient des annonces de contributions à long terme et des versements annuels à un mécanisme de financement international (MFI). Sur la base de ces annonces de contributions, le MFI émettrait des obligations, transformant ainsi le flux de revenus à long terme en capital immédiatement disponible pour le développement. Cette proposition, faite à l'origine par le ministre des Finances britannique Gordon Brown, vise à porter le montant de l'aide au développement, qui s'élève actuellement à un peu plus de 50 milliards de dollars E.-U. par an, à 100 milliards d'ici à 2015. C'est une idée à approfondir, dans la mesure où elle génère de nouvelles ressources qui viendraient compléter celles provenant des engagements existants.

468. Diverses autres propositions pour la création de nouveaux impôts au niveau international ont été faites, dont beaucoup sont controversées. Le plus connu de ces impôts est sans doute la taxe Tobin, conçue pour taxer les flux de capitaux spéculatifs, mais il en existe d'autres. Une proposition prévoit de taxer l'utilisation des ressources mondiales, en particulier le patrimoine mondial. C'est là l'argument avancé pour la création d'une taxe sur les émissions d'oxyde de carbone, qui contribuerait à la durabilité de l'environnement. Lors du Sommet mondial pour le développement durable, le président Jacques Chirac a déclaré: «Trouvons de nouvelles sources de financement. Par exemple par un nécessaire prélèvement de solidarité sur les richesses considérables engendrées par la mondialisation.» La création d'une loterie mondiale a également été suggérée pour générer des fonds.

469. D'un point de vue historique, la responsabilisation pour ce qui est de l'action aux niveaux communautaire, national et, plus récemment, régional, a entraîné parallèlement un développement de la capacité de générer des fonds. Le moment venu, la responsabilisation au niveau mondial devrait entraîner une réaction similaire. Toutefois, que des impôts mondiaux soient souhaitables ou non – question qui suscite des réponses très différentes –, il existe actuellement des obstacles politiques insurmontables à leur mise en place. Le problème qui se pose n'est pas tant de savoir ce qu'il faut taxer ou comment le faire, puisque diverses propositions techniquement réalisables ont déjà été faites sur ces points. Il réside plutôt dans le fait que les taxes sont collectées par chaque gouvernement dans chaque pays, et qu'il n'existe aucune structure mondiale dotée des pouvoirs politiques nécessaires

Propositions
pour la création
de nouveaux
impôts au niveau
international

pour déterminer la pression fiscale et décider de l'utilisation des ressources. Nous pensons qu'il s'agit là d'un problème important pour lequel le débat portant sur les actions pratiques possibles devrait être encouragé.

470. Bien entendu, il serait possible et en même temps souhaitable de générer des ressources en réaffectant au développement une partie des fonds réservés aux dépenses militaires dans les pays industrialisés et dans les pays en développement. Pour 2001, les dépenses militaires totales au niveau mondial ont été estimées à 839 milliards de dollars E.-U. Si les 15 pays qui consacrent le plus d'argent aux dépenses militaires acceptaient de consacrer seulement 5 pour cent de ces sommes à l'APD, cela permettrait de dégager 30 milliards de dollars E.-U. par an. Cela contribuerait certainement davantage à la paix et à la sécurité mondiales que ne le font les dépenses militaires.

Solidarité
internationale

471. Si les gouvernements ne peuvent pas convenir de s'engager à mobiliser davantage de fonds au niveau mondial, les individus, eux, le peuvent. Ils peuvent décider d'assumer une responsabilité au niveau mondial sur le plan de la solidarité, comme ils l'ont fait par le passé avec les associations de quartier et de secours mutuel au tout début des Etats-providence européens au XIX^e siècle. L'action en faveur du développement qui est menée, parfois à grande échelle, par de nombreuses ONG repose sur des contributions volontaires. Oxfam, par exemple, dépense plus de 300 millions de dollars E.-U. par an et compte plus d'un million de donateurs qui versent chaque mois les contributions promises. Nous saluons également les nouvelles initiatives, telle l'idée d'une «Fiducie sociale mondiale»⁸³, qui permettent l'utilisation de contributions volontaires pour la solidarité internationale. Des méthodes très diverses peuvent être mises au point pour faciliter les contributions volontaires à de tels programmes, visant par exemple à permettre aux individus de faire état de leurs contributions dans leurs déclarations fiscales nationales. Là encore, ces ressources devraient venir s'ajouter aux engagements dans le cadre de l'APD, qui soutiennent d'ailleurs bien souvent l'action des ONG.

472. Depuis de nombreuses années, les initiatives philanthropiques privées de fondations et de personnes fortunées contribuent aussi de manière non négligeable à la réalisation des objectifs sociaux internationaux. D'après les estimations, le montant des aides internationales accordées par les seules fondations américaines a atteint plus de 3 milliards de dollars par an en moyenne de 2000 à 2002, les deux tiers de cette somme ayant été consacrés à des programmes axés sur la santé, l'éducation, le développement international et l'environnement⁸⁴. Les dons internationaux ont connu une augmentation plus rapide que les dons en général, principalement grâce à l'engagement record d'un petit nombre de grandes fondations comme les fondations Ford, Bill et Melinda Gates, David et Lucile Packard, la fondation des Nations Unies, la fondation John D. et Catherine T. MacArthur et la fondation Rockefeller. Pourtant, la proportion des dons américains qui part à l'étranger est toujours inférieure à deux pour cent. De nombreuses organisations et de nombreux réseaux étudient actuellement le potentiel en grande partie inexploité de la philanthropie internationale⁸⁵.

⁸³ Il s'agit d'une proposition du BIT qui vise à accroître le soutien volontaire des pays industrialisés à des programmes de sécurité sociale dans les pays en développement. Voir BIT: *Etude de la faisabilité d'une Fiducie sociale mondiale*, document GB.285/ESP/4, nov. 2002.

⁸⁴ Voir Loren Renz et Josefina Atienza: *International Grantmaking Update*, The Foundation Center, oct. 2003 (www.fdncenter.org/research).

⁸⁵ Pour une liste détaillée, consulter le site web du Global Philanthropy Forum (www.globalphilanthropyforum.org).

473. Les investissements transfrontières ont enregistré une progression très rapide. Aujourd'hui, 75 pour cent des flux de capitaux nets vers les pays en développement sont constitués de capitaux privés. Toutefois, les pays en développement les plus pauvres, comme nous l'avons vu dans la partie II, ne semblent pas avoir beaucoup tiré profit du processus de mondialisation financière. Les flux de capitaux privés restent concentrés dans un petit nombre de pays, essentiellement des pays à revenu moyen.

474. Nous avons vu dans les précédentes sections comment les capitaux privés peuvent être attirés et contribuer au développement. La section III.1 expose la nécessité pour les gouvernements d'investir dans les compétences, les infrastructures et les institutions et de comprendre les motivations des investisseurs privés. La section III.2.2 insiste sur la nécessité d'instaurer un cadre multilatéral de règles sur l'investissement qui favorise le développement. Ces deux éléments devraient être appuyés par un plus grand nombre d'initiatives et d'institutions associant le public et le privé, comme les guides d'investissement par pays, des principes communs et des solutions d'investissement. Ces dernières peuvent inclure des fonds d'investissement mondiaux qui canalisent les ressources vers les entreprises en création, des initiatives pour le microcrédit et des projets socialement responsables. Le grand nombre d'initiatives d'investissement socialement responsables⁸⁶ donne à penser que c'est une solution prometteuse, et d'autres efforts devraient être consacrés à la création de moyens qui leur permettraient de canaliser les ressources vers les pays à faible revenu. La complémentarité entre les flux de capitaux privés et publics doit elle aussi figurer à l'ordre du jour.

475. Il est également important de disposer de données solides sur la durabilité sociale et sur la durabilité de l'environnement. Les agences de notation mettent l'accent sur l'aspect économique plutôt que sur les indicateurs sociopolitiques, et il est souhaitable d'élargir les critères d'évaluation afin d'obtenir une image plus précise des perspectives et de la stabilité à long terme, par exemple à l'aide de l'indice de Calvert-Henderson ou de l'indice du Wealth of Nations Triangle utilisé par le Money Matters Institute (Institut des affaires financières)⁸⁷.

Atteindre les objectifs clés

476. Lors du Sommet du Millénaire, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord pour travailler ensemble à la construction d'un monde plus sûr, plus prospère et plus équitable pour tous d'ici à 2015. Ils ont adopté huit objectifs mondiaux qui devront tous être réalisés d'ici à 2015. Ces objectifs engagent la communauté mondiale tout entière, les pays riches comme les pays pauvres. Nous considérons qu'il s'agit là des conditions minimales pour instaurer un monde décent. A partir de là, notre prochain effort devrait être axé sur une conception commune d'un socle socio-économique pour l'économie mondiale.

477. Comme nous l'avons déjà montré, cela dépend en grande partie des politiques en vigueur dans les différents pays. Cependant, la Déclaration du Millénaire

⁸⁶ Aux Etats-Unis, un dollar sur neuf confié à un professionnel de la gestion d'investissements est placé dans des investissements «socialement responsables», soit plus de 2000 milliards de dollars. Voir Social Investment Forum, 2003, Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States, Washington, www.socialinvest.org.

⁸⁷ H. Henderson, J. Lickerman et P. Flynn (responsables de publication): *Calvert-Henderson quality of life indicators* (Bethesda, Calvert Group, déc. 2000). Money Matters Institute: *Wealth of Nations Triangle Index* (Boston, mars 2002).

représente également un engagement mondial en faveur d'une action internationale. La réalisation de ces objectifs sera une étape importante vers un monde plus équitable, mais cela ne se fera pas avec les niveaux de ressources actuels.

478. Une grande partie de ces objectifs réitère des engagements qui ont été pris de nombreuses fois déjà, notamment dans les programmes d'action des grandes conférences mondiales des années quatre-vingt-dix⁸⁸. Ils s'inspirent également d'instruments adoptés au niveau international qui protègent les droits fondamentaux des populations nécessaires au développement socio-économique et culturel⁸⁹. Ces droits de l'homme universels constituent la base. Ils reflètent des normes reconnues sur le plan international qui sont l'expression juridique de valeurs et de principes partagés dans le monde entier. Ils offrent un cadre pour rendre les acteurs sociaux comptables de leurs actes, notamment les gouvernements, les citoyens, les entreprises et les organisations internationales⁹⁰.

La santé et le développement durable sont des objectifs prioritaires

479. Parmi les objectifs clés du développement social, la santé a fait l'objet d'une attention particulière de la part de la communauté internationale. La notion de «santé pour tous» a constitué un facteur important lors des débats récents visant à favoriser l'accès aux médicaments en en rendant le prix plus abordable. La propagation rapide des maladies infectieuses est l'un des grands maux de notre monde interconnecté. Récemment, l'action rapide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en ce qui concerne le SRAS a permis de contenir efficacement la propagation de la maladie. La Commission sur la macroéconomie et la santé, créée par l'OMS en 2001, a défendu l'idée d'un engagement financier à grande échelle des pays riches pour accroître l'accès des pays pauvres aux services de santé essentiels, en soutenant que cela déboucherait sur une accélération de la croissance économique. L'inverse est également vrai. La mauvaise santé de la population est un frein au développement, les conséquences catastrophiques du VIH/SIDA en Afrique sont là pour le prouver. Le VIH/SIDA annihile les avancées dans le domaine du développement et risque de mettre hors d'action une génération tout entière. Le BIT

Les Objectifs de développement pour le Millénaire

En septembre 2000, 189 chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés au nom de leur pays, riche ou pauvre, à réaliser une série d'objectifs mesurables et assortis de délais précis d'ici à 2015:

- Supprimer l'extrême pauvreté et la faim.
- Assurer l'éducation primaire universelle.
- Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
- Réduire la mortalité infantile.
- Améliorer la santé maternelle.
- Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies.
- Assurer la durabilité de l'environnement.
- Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

⁸⁸ Voir notamment la Déclaration et l'Action 21 de la Conférence de Rio (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement), la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (Conférence mondiale sur les droits de l'homme), la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague (Sommet mondial pour le développement social), la Déclaration et le Programme d'action du Caire (Conférence internationale sur la population et le développement), la Déclaration et le Programme d'action de Beijing (Quatrième conférence mondiale sur les femmes).

⁸⁹ On peut citer parmi ces instruments le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Déclaration sur le droit au développement, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁹⁰ Voir le site www.unhcr.ch et, sur la relation entre la mondialisation et les droits de l'homme, Mary Robinson: «Making Globalization Work for all the World's People», discours prononcé aux Summer Speakers Series de l'Aspen Institute, Aspen, Colorado, juil. 2003.

estime que 26 millions au moins de travailleurs d'âge très actif (15 à 49 ans) sont séropositifs dans le monde. En Afrique, 11 millions d'enfants ont perdu au moins un de leurs parents à cause du SIDA, et ce nombre devrait atteindre 20 millions d'ici à 2010. Les femmes sont touchées de façon disproportionnée par la maladie. En Afrique, 58 pour cent des personnes atteintes du VIH/SIDA sont des femmes, et sur les adolescents touchés, 75 pour cent sont des filles⁹¹. Les initiatives lancées pour combattre la maladie nécessitent une attention et un soutien urgents. Nous avons déjà mentionné le débat sur l'accès aux médicaments essentiels à propos de l'accord sur les ADPIC. Les institutions et programmes multilatéraux tels que l'ONUSIDA, le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme et le programme «3 millions d'ici à 2005» de l'OMS, qui a pour objectif de fournir un traitement antirétroviral à 3 millions de personnes d'ici à 2005, restent sous-financés et ont besoin de ressources adéquates.

480. Dans ce rapport, nous avons également fait référence aux efforts nationaux engagés en faveur du développement durable. La mondialisation fait peser des contraintes supplémentaires sur les ressources naturelles et l'environnement. La déforestation à grande échelle et les émissions de gaz à effet de serre sont des facteurs importants de changement du climat mondial. L'Action 21 du Sommet de la Terre, qui s'est tenu en 1992 à Rio de Janeiro, et la Déclaration du Sommet mondial pour le développement durable, qui s'est tenu en 2002 à Johannesburg, ont mis en place des cadres d'action qui mettent en évidence la complémentarité des objectifs écologiques, sociaux et économiques. Les objectifs environnementaux entrent dans le cadre de la dimension sociale de la mondialisation.

481. Nous en resterons là sur ces sujets, qui font déjà l'objet d'une grande attention à travers le monde. Nous nous attarderons en revanche sur un certain nombre d'objectifs qui sont étroitement liés à la mondialisation et qui nécessitent un effort international de plus grande envergure: tout d'abord, l'éducation, les compétences et les capacités technologiques, deuxièmement, les problèmes de sécurité et d'ajustement et, troisièmement, l'objectif du travail décent.

Education, compétences et capacités technologiques

482. Dans l'économie mondiale et la société de l'information actuelles, le savoir et l'information sont les clés de l'intégration sociale et de la productivité, et la connectivité est la clé de la compétitivité à l'échelle internationale. Le monde dans lequel nous vivons est pourtant inégalitaire. L'économie organisée en réseau est désormais en mesure d'incorporer tout ce qu'elle considère comme ayant de la valeur, mais elle peut également laisser pour compte les populations et parties du monde ne s'adaptant pas au modèle dominant.

483. Les capacités technologiques sont essentielles. Les pays ont besoin d'infrastructures de communication et de systèmes de production permettant le traitement et l'utilisation de l'information pour le développement; les individus doivent, quant à eux, avoir accès au savoir et avoir la possibilité de l'exploiter, de manière à participer, tirer profit et être créatif dans ce nouvel environnement technologique. Cela place l'éducation et les compétences au cœur d'une mondialisation équitable et intégratrice.

⁹¹ Pour un compte rendu sur la progression globale de l'épidémie, voir ONUSIDA: *AIDS Epidemic Update 2003*.

484. Pourtant, les bases n'existent pas encore dans de nombreuses régions du monde. L'enseignement primaire universel constitue un des ODM que nous sommes le plus loin d'atteindre. Pour ce qui concerne les compétences et les capacités développées au niveau secondaire et au-delà, cruciales pour la société de l'information, l'écart est encore plus important.

485. L'éducation est un élément central de la société et le fondement du choix démocratique. Les grandes différences de possibilités d'éducation d'un pays à l'autre sont l'une des principales causes d'inégalité mondiale. En outre, les migrations internationales permettent aux pays riches de bénéficier des investissements dans le capital humain réalisés par les pays pauvres, et les pays riches ont donc une responsabilité à assumer en soutenant les systèmes éducatifs dans lesquels ces investissements ont été faits. Les chiffres de la Banque mondiale indiquent néanmoins que 3 pour cent seulement des financements alloués aux budgets de l'éducation dans les pays en développement proviennent de sources internationales.

L'action internationale dans le domaine de l'éducation doit être renforcée

486. Nous lançons un appel en faveur d'un renforcement de l'action internationale dans ce domaine. Les objectifs de l'initiative accélérée «Éducation pour tous» doivent figurer en tête des priorités. Ils visent à tenir l'engagement mondial pris lors du Forum mondial sur l'éducation qui s'est tenu à Dakar en avril 2000 de faire en sorte que, d'ici à 2015, tous les enfants aient accès à un enseignement primaire gratuit et obligatoire de bonne qualité et terminent l'enseignement primaire et aussi que toute discrimination fondée sur le sexe soit éliminée. Pour cela, le soutien financier international à l'éducation doit considérablement augmenter. Pourtant, l'aide bilatérale n'était plus que de 3,5 milliards de dollars E.-U. en 2000, soit 30 pour cent de moins en termes réels par rapport à 1990.

487. Nous nous associons également aux appels lancés en faveur de propositions plus ambitieuses pour aider les pays à faible revenu à acquérir rapidement une capacité technologique. L'un des principaux moyens d'y parvenir est d'intégrer les établissements d'enseignement du Nord dans des programmes d'enseignement à distance⁹². L'enseignement en ligne à distance pourrait devenir un outil très important pour les pays en développement, en réduisant la nécessité d'infrastructures physiques coûteuses pour les établissements d'enseignement professionnel et supérieur et en permettant à la place l'investissement dans du matériel de communication, les programmes scolaires et le personnel enseignant étant fournis par le biais d'initiatives régionales. Le Réseau mondial pour l'enseignement à distance (RMED) figure parmi les initiatives qui méritent d'être soutenues. Il s'agit d'un réseau mondial d'institutions qui développent et appliquent les technologies et méthodes d'enseignement à distance en axant leur action sur le développement et la réduction de la pauvreté. Ces réseaux devraient jouer un rôle important dans l'acquisition de compétences technologiques.

Ajustement, sécurité et protection sociale

488. Sur un marché international concurrentiel, la vulnérabilité aux changements soudains est plus grande que sur les marchés nationaux protégés. La mondialisation fait naître le besoin d'ajustements fréquents aux processus de production nationaux et, partant, aux emplois et aux stratégies de survie des hommes et des femmes. L'ajustement prend du temps et nécessite l'intervention des pouvoirs

⁹² Voir, par exemple, Manuel Castells, «Information and communications technologies and global development», discours prononcé en ouverture du Conseil économique et social des Nations Unies, New York, 12 mai 2000.

publics pour soutenir la restructuration des systèmes de production et la création de nouveaux débouchés.

489. Cette évolution exige un ensemble ciblé de politiques nationales, que nous avons évoquées dans la section III.1. Au minimum, il convient de mettre en place des systèmes de protection sociale permettant de stabiliser les revenus, de distribuer certains des bénéfices de la mondialisation à des groupes qui autrement seraient exclus, et de soutenir le développement de nouvelles capacités. Toutefois, la réalité est que 80 pour cent des familles du monde entier ne bénéficient que d'une protection sociale faible ou n'en ont aucune. La vague de mondialisation qui a débuté il y a un siècle s'est accompagnée d'un renforcement des systèmes de protection sociale, notamment en Europe et aux États-Unis. Aujourd'hui toutefois, cette tendance s'est renversée. Dans de nombreuses sociétés industrialisées et en développement, les systèmes de protection sociale connaissent des difficultés financières dues aux programmes d'ajustement structurel, au ralentissement de la croissance ou à des restrictions budgétaires nationales, souvent aggravées par l'évolution démographique. Dans les pays où une pression s'exerce sur les dépenses publiques, les transferts sociaux figurent souvent parmi les premières cibles visées.

490. Une action internationale est aujourd'hui essentielle. Il faut que les donateurs et les institutions financières internationales et régionales contribuent au développement des systèmes de protection sociale des pays en développement et investissent dans la formation de reconversion et la restructuration économique, susceptibles de promouvoir un ajustement plus équitable et une distribution plus juste des gains issus de la mondialisation. Des initiatives privées de solidarité ont également un rôle à jouer. Il faut à tout le moins renforcer l'assistance technique dans ce domaine.

491. Pour que des progrès soient réalisés dans ce domaine, il est clair que la solidarité internationale va devoir prendre de l'ampleur. Il s'agit d'un élément clé pour la communauté mondiale comme pour toutes les autres communautés. Une sécurité minimale fait partie des droits de l'homme reconnus, et c'est une responsabilité mondiale⁹³. Tous les pays industrialisés consacrent des ressources substantielles à la protection sociale et aux transferts sociaux, mais au niveau mondial ces politiques sont extrêmement limitées. Pourtant, les écarts entre les pays en matière de revenus et de sécurité sont beaucoup plus grands qu'ils ne seraient tolérés au sein de chaque pays. Un niveau minimal de protection sociale doit être accepté sans discussion en tant qu'élément du socle socio-économique de l'économie mondiale. Tant que les pays, aussi pauvres soient-ils, sont capables de prélever des impôts et des cotisations, ils sont à même d'assurer un certain niveau de protection sociale. S'ils le font, ils méritent également un soutien international. Un engagement au niveau mondial de s'attaquer aux problèmes d'insécurité est capital pour légitimer la mondialisation. Nous pensons qu'il faut maintenant prendre des mesures pour renforcer le sentiment de responsabilité commune et le soutien mutuel au-delà des frontières.

Il est indispensable d'améliorer la protection sociale, avec l'appui et la solidarité de la communauté internationale

⁹³ Selon la Commission sur la sécurité humaine, la sécurité à laquelle il est fait référence dépasse le cadre de la sécurité économique de base et recouvre des «libertés vitales», dont la santé, l'éducation, un logement, la sécurité physique, un air et une eau non pollués et l'égalité des sexes. La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît les droits à la sécurité personnelle et à la protection sociale. L'OIT mène actuellement une campagne mondiale en faveur d'une protection sociale universelle afin de mobiliser l'opinion sur ces sujets.

Faire du travail décent un objectif mondial

Les politiques économiques internationales devraient promouvoir le travail décent

492. Il est plus que nécessaire de réformer les politiques internationales de façon à ce qu'elles favorisent davantage la croissance, le développement des entreprises, la réduction de la pauvreté et la création d'un travail décent pour tous. Pour l'instant, ces politiques font la part belle aux mesures d'ouverture du marché, au détriment d'objectifs tels que le plein emploi et la protection sociale. Nous pensons qu'il est impératif de redresser ce déséquilibre et d'élaborer une stratégie mondiale pour une croissance durable qui viserait à assurer à tous un travail décent. Ce travail décent, qui est défini dans la section III.1 comme un objectif important de l'action nationale, englobe le plein emploi, la protection sociale, les droits fondamentaux au travail et le dialogue social, c'est-à-dire les ingrédients clés d'une justice sociale mondiale.

493. La performance de l'économie mondiale a des répercussions majeures sur la création d'emplois et leur qualité dans chaque pays. A l'heure actuelle, les pays ne sont pas à même d'atteindre les objectifs en matière d'emploi par leurs propres moyens. L'orientation des investissements internationaux, le développement des échanges et les mouvements transfrontières de travailleurs sont des éléments qui ont tous une incidence sur les emplois, les revenus, la sécurité et les droits des travailleurs. Nous pensons que des politiques internationales mieux coordonnées sont essentielles pour améliorer les perspectives de création d'un travail décent pour tous dans l'économie mondiale. Nous allons maintenant examiner la coordination des politiques macroéconomiques, la promotion du travail décent dans les systèmes de production mondiaux et la question, plus vaste, de la cohérence à assurer entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux.

Des politiques macroéconomiques coordonnées pour assurer le plein emploi

494. L'un des effets les plus évidents de la mondialisation a été l'accroissement de l'interdépendance entre les pays au niveau des politiques macroéconomiques. Par exemple, les pays qui cherchent à augmenter le niveau d'emploi par des politiques macroéconomiques plus expansionnistes ont peu de marge pour le faire seuls sans générer des réactions contraires sur les marchés internationaux de capitaux. Une meilleure coordination des politiques macroéconomiques entre les pays est par conséquent importante si l'on veut réaliser l'objectif mondial du plein emploi et du travail décent.

495. Plus spécifiquement, la libéralisation du marché doit s'accompagner de politiques efficaces pour la gestion macroéconomique internationale afin de garantir une croissance mondiale plus forte et plus stable. Il faut mettre en place un mécanisme plus efficace pour ajuster sans à-coups les déficits et excédents persistants des balances des paiements et répartir de façon équilibrée les responsabilités au regard du maintien d'une demande effective dans l'économie mondiale, de sorte qu'aucun pays ne soit perçu comme le consommateur «de dernier recours». Tous les pays industrialisés et en développement ont l'obligation d'adopter des politiques commerciales justes et responsables et des politiques nationales fiscalement responsables, de fournir une protection sociale adaptée et une aide à l'ajustement, et de prendre en compte l'impact de leurs politiques sur les autres pays.

496. Il convient d'élaborer un meilleur cadre pour la coordination internationale. Cette coordination doit porter sur les politiques budgétaires et monétaires et sur leur synchronisation. Elle doit comporter une action plus résolue pour prévenir les effets de contagion mentionnés précédemment. Elle doit prendre en compte les

besoins et les vulnérabilités des pays situés à des niveaux différents de développement. Des moyens sont en particulier nécessaires pour que les pays à revenu moyen aient une plus grande marge de manœuvre pour appliquer des politiques macroéconomiques anticycliques. Pour l'instant, ils sont soumis à plus de contraintes à cet égard que les pays industrialisés. La coordination doit se faire non seulement au niveau des gouvernements, mais aussi des banques centrales, qui jouent un rôle crucial dans la détermination des niveaux d'emploi et la croissance de la production. Certaines banques centrales, comme la Réserve fédérale des États-Unis, ont déjà intégré ces objectifs dans leur programme.

497. Nous recommandons que ces problèmes soient traités en priorité au niveau mondial. De la même façon que l'emploi doit être une priorité dans les décisions relatives aux politiques macroéconomiques au niveau national, il doit être une priorité de la coordination économique internationale. Les politiques macroéconomiques doivent prendre en compte non seulement les objectifs financiers mais aussi leur impact social. Une dynamique politique doit être créée autour de ce thème.

Promouvoir le travail décent dans les systèmes de production mondiaux

498. Les systèmes de production mondiaux sont maintenant une source importante de croissance de l'emploi pour les pays en développement qui ont su s'y intégrer. Bien que les entreprises multinationales ne contribuent que pour une faible part à l'emploi dans la plupart des pays, la sous-traitance à des producteurs nationaux laisse supposer que ces systèmes mondiaux ont un impact considérable sur le marché du travail dans beaucoup de régions du monde. La réglementation est faible dans ces nouveaux systèmes de production. Un véritable débat est en cours sur la question de savoir si la situation actuelle évolue vers un nivellement par le bas des normes du travail et des autres normes. En même temps, pour beaucoup de pays, faire partie de ces systèmes est un moyen important d'attirer les investissements et d'accroître les capacités technologiques.

499. Le système des zones franches d'exportation (ZFE) est devenu un problème important. Plus de 50 millions de travailleurs à travers le monde sont maintenant employés dans de telles zones. Des inquiétudes persistantes sont exprimées quant au fait qu'elles bénéficient parfois de dispenses vis-à-vis des lois nationales du travail ou bien qu'elles font obstacle à l'exercice des droits dans la pratique⁹⁴ et qu'elles mettent les pays en concurrence pour obtenir des investissements étrangers, ce qui nuit aux politiques fiscales et de subvention. De par leur nature même, ces zones sont étroitement liées à l'économie mondiale, mais créent souvent peu de liens avec les économies nationales, ce qui aboutit à des enclaves internationales. En dehors de ces zones, des inquiétudes analogues sont exprimées en ce qui concerne l'emploi et les conditions de travail dans diverses petites entreprises évoluant au sein de chaînes de sous-traitance internationales, dans l'économie formelle et informelle.

500. Ces zones sont en même temps souvent perçues comme étant à même d'apporter une contribution importante à la stratégie de développement. Les salaires et les conditions de travail observés, de même que les possibilités d'emploi pour les femmes, y sont souvent meilleurs que la moyenne nationale. Cependant, toutes les

Les droits
au travail
et la qualité
de l'emploi
dans les ZFE

⁹⁴ Confédération internationale des syndicats libres: *Zones franches d'exportation: exploitation maximale pour un développement minimal* (Bruxelles, sept. 2003).

possibilités n'ont pas été pleinement exploitées pour garantir que les ZFE et la participation aux systèmes de production mondiaux en général contribuent à la fois au développement et au travail décent. Cela s'applique au secteur manufacturier, mais aussi, de plus en plus souvent, au secteur des services. La vente de services est le secteur du commerce mondial qui connaît la croissance la plus rapide, et les activités de service telles que le traitement de données, les centres d'appel et les services logiciels sont réalisées de plus en plus souvent dans les pays en développement ou en transition dans le cadre de réseaux de production et de distribution mondiaux.

501. L'amélioration des politiques de concurrence et la création d'un cadre de développement pour les IDE sont, comme nous l'avons vu, des éléments importants de tout cadre réglementaire pour les systèmes de production mondiaux. Cependant, pour promouvoir le travail décent, il faudra un éventail plus large de politiques économiques et sociales intégrées. Nous ne pouvons accepter une politique fondée sur une régression des normes du travail ou des normes environnementales, ou encore sur une concurrence fiscale excessive. Nous recommandons que les principales organisations internationales et les autres acteurs concernés travaillent ensemble afin de proposer des politiques internationales efficaces pour promouvoir le travail décent, l'investissement et le commerce dans les ZFE et, de façon plus générale, au sein des systèmes de production mondiaux. Ces propositions devraient permettre de traiter les problèmes liés aux normes du travail, aux liaisons en amont avec l'économie nationale et aux moyens de faire progresser les entreprises sur la «chaîne de valeur», par le biais de l'investissement et de la modernisation technologique. Les premiers bénéficiaires de cette approche seraient les pays, les entreprises (nationales et multinationales) et les travailleurs concernés. Nous pensons également que le dialogue social entre les travailleurs et les employeurs est un moyen important de mettre en place cette approche, thème sur lequel nous reviendrons dans la section suivante.

Cohérence des politiques pour un travail décent

502. Toute action dans les domaines mentionnés ci-dessus constituera un pas important vers la réalisation de l'objectif d'un travail décent pour tous. Toutefois, cette action aura un impact beaucoup plus large s'il y a une plus grande harmonie et une plus grande cohérence dans le système multilatéral. Une étape clé de la cohérence des politiques consistera à s'assurer que l'objectif du travail décent est reconnu par toutes les organisations concernées. Par cette reconnaissance, on entend non seulement la promotion du plein emploi productif, mais également toute une série d'autres éléments clés du travail décent tels que les conditions de travail, l'égalité des sexes, la sécurité sociale, la sécurité au travail et le dialogue social. Des normes internationales du travail ont été établies au sujet de chacune de ces questions, à côté des normes fondamentales évoquées plus haut.

Le plein emploi
devrait être un
objectif
international
majeur

503. Cette approche est profondément ancrée dans le système international dans son ensemble. Dès leur création, les Nations Unies ont été mandatées pour promouvoir «le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social»⁹⁵.

504. La communauté internationale a renouvelé cet engagement en 1995, au Sommet mondial pour le développement social, en acceptant de «favoriser la réalisation

⁹⁵ Charte des Nations Unies, art. 55.

de l'objectif du plein emploi en en faisant une priorité de base de nos politiques économiques et sociales, et [de] donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables grâce à un emploi librement choisi et à un travail productif»⁹⁶. L'égalité des sexes était un aspect important de cet objectif.

505. L'importance de l'objectif de l'emploi est également reconnue par les principales organisations économiques du système international. Les objectifs du FMI incluent par exemple «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». En 1994, les Accords de Marrakech, sur lesquels l'OMC est fondée, reconnaissent que les «rapports dans le domaine commercial et économique devaient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective...».

506. 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: «la libéralisation des échanges accroît le revenu national et accélère la croissance et l'emploi»⁹⁷. 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. Cela transparaît clairement dans le peu d'importance qui est accordé à l'emploi dans le processus DSRP.

507. La nécessité d'une meilleure coordination au niveau de la politique économique internationale a été mise en évidence dans les conclusions de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue en l'an 2000 pour examiner les progrès accomplis en direction des engagements pris au Sommet social. Les représentants de 189 pays ont unanimement invité l'OIT à «élaborer une stratégie internationale cohérente et concertée en matière d'emploi»⁹⁸. En réponse, l'OIT a élaboré l'Agenda global pour l'emploi, qui vise à placer l'emploi au cœur de la politique économique et sociale, sur la base d'une stratégie tripartite engageant le gouvernement, les entreprises et les organisations de travailleurs dans un large éventail d'actions. Il comprend des propositions d'alliances stratégiques avec les institutions de Bretton Woods et d'autres organisations, parmi lesquelles l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'OMC, afin d'atteindre les objectifs en matière d'emploi.

508. Concrètement, cette action consiste à garantir la cohérence entre les objectifs du travail décent et de plein emploi, d'une part, et les objectifs financiers, commerciaux et de production du système économique, d'autre part. L'OIT a déjà pour

Nécessité
d'une meilleure
coordination
au niveau
de la politique
économique
internationale

⁹⁶ Nations Unies, 1995, Déclaration et Programme d'action convenus au Sommet mondial pour le développement social.

⁹⁷ BIT: «Libéralisation des échanges et emploi», document présenté au Groupe de travail de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation, nov. 2001.

⁹⁸ Nations Unies, Rapport du Comité plénier spécial de la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale, 2000, paragr. 36.

mandat explicite de surveiller les conséquences sociales de la politique économique internationale. Dans la Déclaration de Philadelphie de 1944, l'OIT a été spécialement chargée «d'examiner et de considérer [...] dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier» afin de vérifier qu'elles sont compatibles avec le droit de tous les êtres humains à «poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales»⁹⁹.

509. Dans la pratique, les responsabilités au niveau international pour les finances, le développement, le commerce et la politique sociale ont été assignées à différentes institutions, mais aucun mécanisme de coordination adéquat n'existe. On a également observé des dissymétries fondamentales de pouvoir entre les institutions qui ont pour domaine d'action la finance et le commerce et celles qui traitent de questions normatives et sociales.

510. Nous pensons que les organisations du système multilatéral doivent traiter les politiques économiques internationales et celles concernant le travail de façon plus intégrée et cohérente. On a récemment pu observer quelques tendances positives à cet égard, et celles-ci mériteraient d'être renforcées. Lors des grandes conférences internationales de la dernière décennie, la communauté internationale s'est acheminée vers un consensus centré sur la nécessité de fournir un effort concerté et coordonné pour réduire la pauvreté et rendre la mondialisation plus intégratrice. La collaboration entre la Banque mondiale et l'OIT a eu pour effet d'accorder à la croissance de l'emploi une place plus importante dans certains DSRP nationaux. Le FMI reconnaît de plus en plus l'importance de la dimension sociale de la mondialisation¹⁰⁰. De plus, les droits fondamentaux au travail sont de plus en plus reconnus en tant que fondement essentiel des politiques économiques internationales.

Intégrer les objectifs économiques et sociaux

Une approche
intégrée est
nécessaire pour
atteindre les
objectifs sociaux

511. Le principe d'une approche plus cohérente à propos du travail décent s'applique de façon plus générale. Les objectifs en matière d'éducation, de santé, de droits de l'homme et d'environnement doivent être appréhendés de façon plus cohérente et intégrée parce qu'ils influent les uns sur les autres et interagissent avec les objectifs et relations économiques. Les politiques internationales, nationales et locales sont elles aussi interdépendantes et doivent être élaborées de façon coordonnée.

512. Des corrections s'avèrent nécessaires, non seulement dans l'ordre des priorités internationales mais aussi dans l'action du système international à l'échelon des pays. Une action plus coordonnée de tout le système des Nations Unies est nécessaire pour assurer l'adoption d'une approche cohérente des objectifs économiques et sociaux dans les conseils et l'appui internationaux fournis pour l'établissement des DSRP et des autres cadres au niveau des pays. Ces derniers devraient bien refléter le «travail décent», l'éducation, la santé, les droits de l'homme, l'égalité des sexes et les autres aspects fondamentaux du développement social.

⁹⁹ Constitution de l'OIT, Annexe, Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), section II.

¹⁰⁰ Voir, par exemple, «Vers une meilleure mondialisation», discours inaugural prononcé par Host Köhler, directeur général du Fonds monétaire international, lorsqu'il a été promu professeur honoraire de l'université Eberhard Karls de Tübingen, le 16 octobre 2003.

513. De nouvelles initiatives sont nécessaires pour promouvoir la cohérence à ces différents niveaux et une collaboration plus efficace entre les institutions internationales concernées. Nous invitons l'OIT à profiter du large champ d'action que lui donne sa Constitution et du fait que ses mandants, outre les gouvernements, sont des organisations de travailleurs et d'employeurs pour élaborer de nouveaux instruments et de nouvelles méthodes susceptibles de promouvoir la cohérence entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux dans l'économie mondiale, en coordination avec les autres organisations du système multilatéral. Dans la partie IV, nous faisons plusieurs propositions concrètes concernant la manière de faire avancer un ordre du jour plus intégré.

514. Au niveau politique, nous pensons que des rencontres doivent être organisées régulièrement entre les ministres des Finances et du Commerce et les ministres chargés des principales politiques sociales et du travail, cela afin d'examiner la cohérence des différentes politiques, de préférence avec la participation des représentants des travailleurs et des entreprises et, si nécessaire, de la société civile. Ces réunions pourraient être organisées pour commencer au niveau régional ou sous-régional. Au niveau mondial, il serait possible de profiter du débat de haut niveau du Conseil économique et social des Nations Unies.

III.2.4. Des institutions davantage comptables de leur action

515. Le rôle de l'opinion publique a gagné en importance avec la mondialisation, grâce à l'amélioration des communications et à l'apparition de nouvelles technologies. De ce fait, les institutions nationales et internationales sont aujourd'hui confrontées à une pression accrue du public, qui appelle à une gouvernance au caractère participatif et démocratique plus marqué.

516. Il est impératif que la gouvernance mondiale s'assortisse de l'obligation de rendre des comptes à la population, qu'il s'agisse du choix des priorités ou de l'évaluation de l'impact des politiques. A cette fin, et pour asseoir la légitimité de l'autorité, il faut respecter certains principes essentiels: représentativité, participation, transparence, efficacité, subsidiarité.

517. Si la plupart des acteurs internationaux disent volontiers partager ces principes, on constate dans la pratique que ceux-ci sont compris de manières fort diverses. L'obligation de rendre des comptes peut être interprétée d'une façon étroite – obligation de rendre publique l'information – ou d'une façon beaucoup plus large – les organisations internationales sont directement comptables des conséquences de leurs politiques.

518. Dans certains cas, ces principes peuvent entrer directement en conflit les uns avec les autres. Ainsi, il peut y avoir une certaine incompatibilité entre la nécessité de favoriser l'intégration et une participation maximale d'une part et un processus de décision efficace et approprié sur le plan politique de l'autre. Il faut concilier efficacité et subsidiarité. Il se peut qu'une gouvernance «en réseau», moins institutionnalisée, soit la meilleure façon d'atteindre un certain nombre d'objectifs à l'échelle mondiale.

519. Dans la présente section, nous examinerons certains moyens de renforcer la gouvernance démocratique, préalable essentiel pour la mise en œuvre des réformes des politiques économiques et sociales internationales proposées dans les sections précédentes. Nous nous appuyons ici sur les travaux de plusieurs autres commissions et de nombreux spécialistes ayant examiné le système de gouvernance mondiale et formulé des recommandations pour sa réforme et sa modernisation¹⁰¹. Nous proposerons un certain nombre de réformes propres à accroître l'impact et l'efficacité des institutions multilatérales, puis nous formulerons des recommandations concernant les tâches et les responsabilités devant être assumées par l'Etat, les parlements, le monde des affaires, les organisations de travailleurs, la société civile et les médias.

Renforcer le système multilatéral

Renforcer
l'efficacité
du système
multilatéral

520. Le système multilatéral des Nations Unies est au cœur de l'actuel système de gouvernance mondiale. Fort de l'expérience, du savoir et des compétences accumulés depuis plus de cinquante ans, de la légitimité qu'il doit à l'adhésion de la

¹⁰¹ Voir notamment les publications suivantes: Commission on Global Governance: *Our global neighbourhood* (Oxford University Press, 1995); Commission Meltzer: *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission* (Washington, DC, 2000); Organisation des Nations Unies: *International monetary and financial issues for the 1990s* (New York et Genève, 1997); Erskine Childers et Brian Urquart: *Renewing the United Nations System* (Uppsala, Suède, Fondation Dag Hammarskjöld, 1994); Mahbub Ul-Haq et coll. (directeurs de publication): *The United Nations and the Bretton Woods Institutions: New challenges for the 21st century* (New York, St. Martin's Press, 1995); Global Governance Reform Project: *Reimagining the future: Towards democratic governance* (2000); Nayyar (directeur de publication.), *op. cit.*; Joseph Stiglitz, *op. cit.*

quasi-totalité des Etats et de son mandat, ce système dispose de toutes les caractéristiques requises pour mener le processus de réforme des politiques économiques et sociales. Dans le même temps, alors que le monde évolue vers une plus grande interdépendance dans des domaines toujours plus nombreux, il sera de plus en plus nécessaire d'élaborer des accords internationaux nouveaux et de coopérer dans des domaines supplémentaires et sous des formes novatrices. Pour que le système multilatéral parvienne à surmonter les problèmes que l'intégration mondiale risque de poser ou pose déjà, il devra renforcer son efficacité en veillant sans relâche à mettre à niveau ses services techniques, sa base de connaissances et ses systèmes de gestion. Son efficacité dépend aussi de la qualité de sa gouvernance. Trois aspects nécessitent une attention particulière: la représentation démocratique pour la prise de décisions; l'obligation de rendre des comptes à toutes les parties prenantes; la cohérence des politiques économiques et sociales. Il est absolument indispensable en outre de faire en sorte que les institutions multilatérales disposent des ressources nécessaires pour renforcer la dimension sociale de la mondialisation.

La représentation démocratique dans les conseils d'administration

521. Dans un monde composé d'Etats-nations tout à fait inégaux en termes de pouvoir et de richesse, il est inévitable que les pays n'aient pas tous la même influence au sein des organisations internationales. La difficulté est de concilier cette inégalité et le principe de l'égalité et de la participation démocratique. Les processus de décision actuellement en vigueur dans les institutions de Bretton Woods, à l'OMC et à l'ONU font l'objet de nombreuses critiques. Ainsi, la composition du Conseil de sécurité reflète encore la situation qui prévalait après la seconde guerre mondiale plutôt que la réalité contemporaine. La réforme de la composition du Conseil de sécurité et de ses procédures de décision est plus urgente que jamais.

Concilier pouvoir
et participation
démocratique

522. Des voix nombreuses ont appelé à une meilleure représentation, en termes de voix notamment, des pays en développement au sein des institutions financières internationales. Selon certaines estimations, les pays développés, soit 15 pour cent environ de la population mondiale, totalisent 17 pour cent des voix dans le cas de l'ONU, 34 pour cent dans le cas du Fonds international de développement agricole (FIDA) et plus de 60 pour cent dans le cas de la Banque mondiale et du FMI¹⁰².

523. Dans les institutions de Bretton Woods, la répartition des voix se fait en fonction de plusieurs indices économiques et d'un élément discrétionnaire, ce qui a donné lieu à un certain nombre d'anomalies. Ainsi, même lorsque leur importance est évaluée en fonction de leur PIB en dollars, voire en parité de pouvoir d'achat, les pays en développement, notamment ceux d'Asie et, dans une moindre mesure, ceux d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne, sont sous-représentés en termes de nombre de voix.

524. La situation est quelque peu améliorée par le système de représentation en vigueur au sein des institutions de Bretton Woods. Huit pays nomment leurs représentants au Conseil des administrateurs, alors que tous les Etats restants sont représentés par un total de 16 administrateurs chargés chacun d'un groupe de pays

¹⁰² G. Helleiner: «Markets, politics and globalization», *Journal of Human Development*, vol. 2, n° 1, 2001.

donnés. En outre, les pays peuvent changer de groupe et être ainsi représentés par d'autres administrateurs, ce qui leur donne une certaine marge de manœuvre.

525. Malgré ces aménagements, les pays industrialisés, principaux «actionnaires», exercent une influence décisive sur les décisions importantes. Nous recommandons la mise en place d'un système de répartition des voix plus équitable. Ce système devrait permettre une meilleure représentation des pays en développement tout en laissant aux pays industrialisés une part importante des voix. Nous recommandons dans un premier temps la création au sein du Conseil d'un siège supplémentaire pour un administrateur représentant l'Afrique subsaharienne.

Renforcer l'obligation de rendre des comptes

Les institutions
internationales
doivent être
davantage
comptables
de leur action

526. Du fait des nouvelles responsabilités qui leur incombent dans le cadre de la mondialisation, toutes les institutions internationales doivent rendre des comptes au public au sens large ainsi qu'à leurs instances dirigeantes. S'il appartient à chaque institution privée ou publique de réfléchir à la façon de renforcer la transparence de ses activités et de rendre davantage de comptes au public, toutes doivent dès aujourd'hui, du fait de la mondialisation, prendre acte explicitement de cette obligation.

527. Depuis quelques années, les institutions internationales chargées des questions financières et commerciales et du développement font l'objet de nombreuses critiques, portant notamment sur leur manque de transparence et leur incapacité de mener des consultations avec la société civile et des groupes de défense de différents intérêts au sujet de leurs politiques et de leurs programmes. Certaines institutions comme la Banque mondiale ont été sensibles à ces critiques et commencent à consacrer un temps et une énergie non négligeables au dialogue avec les représentants des syndicats, du monde des affaires et de la société civile. L'OMC a elle aussi réagi en instaurant avec ces groupes un dialogue plus systématique. Un problème qui demeure est que, du fait des procédures adoptées pour les négociations, l'ordre du jour et les accords de l'OMC sont dominés par les intérêts des groupes et pays les plus importants du point de vue commercial. Il est essentiel de réformer les méthodes de travail et les procédures de négociation pour garantir la participation pleine et véritable de tous les États membres à l'établissement de l'ordre du jour et aux négociations. Les résultats de la Conférence de Cancún rendent de telles réformes plus nécessaires que jamais.

Une plus grande
transparence...

528. En ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes au public, les institutions multilatérales ont réalisé certains progrès, mais cela ne saurait suffire. Ainsi, la Banque mondiale et le FMI publient désormais des informations jusqu'ici confidentielles sur leurs politiques, leurs activités, leurs décisions et leurs évaluations. En revanche, les procès-verbaux des réunions du Conseil des administrateurs ne sont toujours pas publiés. Nous recommandons que les membres des Conseils des administrateurs des institutions de Bretton Woods soient responsables devant les parlements des pays qu'ils représentent.

... et une
meilleure
évaluation

529. La Banque mondiale et le FMI ont également mis au point des méthodes d'évaluation plus élaborées. Le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale compte quatre unités d'évaluation dont les rapports sont rendus publics. Le FMI a créé un Bureau d'évaluation indépendant qui publie également ses rapports. Ces organes d'évaluation sont indépendants de la structure administrative et rendent des comptes directement aux Conseils des administrateurs. Dans le cas du système des Nations Unies, selon un usage établi de longue date, la transparence est assurée par des organismes de surveillance externes – vérificateurs

externes et Corps commun d'inspection – et par des mécanismes de surveillance internes tels que le Bureau des services de contrôle interne. La plupart des organisations du système des Nations Unies disposent de services d'évaluation bien établis, dont certains dépendent directement de la direction exécutive. Les Etats membres ont appelé à maintes reprises au renforcement de ces organes d'évaluation et à une plus grande transparence via la publication de leurs rapports. Les organisations de la société civile ont réclamé également la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de ces processus d'évaluation. Tout en prenant acte que certaines organisations du système des Nations Unies ont pris des mesures pour publier les conclusions et les recommandations de leurs évaluations, nous recommandons que toutes les institutions des Nations Unies renforcent leurs services d'évaluation, adoptent des lignes d'action claires en ce qui concerne la divulgation des résultats des évaluations internes et externes de leurs programmes, politiques et projets et publient les résultats en question. Le suivi des recommandations formulées à l'issue des évaluations devrait donner lieu à des rapports périodiques. Nous sommes favorables aussi à l'organisation d'évaluations indépendantes effectuées par des parties prenantes ou d'autres acteurs ¹⁰³.

530. Comme nous l'avons souligné dans la section III.2.3, la coordination et la cohérence des politiques sont fondamentales pour le système multilatéral. Plusieurs propositions ont été formulées en vue de l'instauration d'un organe plus représentatif, plus efficace sur le plan politique, et capable d'imprimer le mouvement nécessaire pour assurer l'équilibre et l'harmonie des politiques sociales et des politiques économiques dans la réalisation d'objectifs convenus. Il convient de citer parmi les plus importantes celle qui vise la création d'un conseil de sécurité économique et social au statut comparable à celui du Conseil de sécurité de l'ONU, mais qui ne serait pas habilité à prendre des décisions juridiquement contraignantes. Cette idée est intéressante et devrait retenir l'attention. Elle n'a jamais été sérieusement prise en compte cependant, à la fois à cause du manque d'intérêt affiché à cet égard par plusieurs Etats clés et parce qu'il faudrait pour créer un tel organe modifier la Charte des Nations Unies.

531. Une autre proposition visant à améliorer la cohérence des politiques et actions internationales a été formulée récemment par le Groupe de haut niveau sur le financement du développement, instance relevant du Secrétaire général de l'ONU et présidée par Ernesto Zedillo, ancien Président du Mexique. Dans son rapport, le groupe note en particulier que, «malgré les efforts louables déployés récemment, la communauté mondiale ne dispose pas de mécanismes pleinement satisfaisants lui permettant d'anticiper et d'amortir les chocs économiques intervenant à l'échelle mondiale». Il affirme aussi: «[...] la prise de décision économique au niveau mondial est de plus en plus contrôlée par un petit nombre de pays, ce qui a aggravé les tensions. Pour un grand nombre de problèmes communs, la communauté mondiale ne dispose pas de mécanisme institutionnel formel permettant à tous les intéressés de faire entendre leur voix». Le groupe propose la création d'un conseil mondial «au niveau politique le plus élevé qui dirigerait le débat sur les questions liées à la gouvernance mondiale [et qui], par sa direction politique, [...] offrirait un cadre stratégique à long terme permettant de promouvoir le développement, de coordonner les objectifs des grandes organisations internationales

Propositions
visant à améliorer
la cohérence
des politiques
du système
multilatéral

¹⁰³ A l'exemple du Global Accountability Project lancé par l'organisation One World Trust. Voir à l'adresse www.oneworldtrust.org.

et de favoriser l'émergence d'un consensus entre les gouvernements sur les solutions qui pourraient être apportées aux problèmes liés à la gouvernance économique et sociale mondiale»¹⁰⁴.

532. Vu qu'il est essentiel d'améliorer la cohérence des politiques socio-économiques internationales, nous recommandons que cette question soit inscrite à l'ordre du jour des réunions des dirigeants politiques mondiaux telles que les dialogues biennaux de haut niveau des sessions ordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies, les sommets régionaux et sous-régionaux et les réunions élargies du Groupe des 8 (G8). La nécessité d'une réforme et les différents aménagements institutionnels envisageables ont fait l'objet de travaux techniques adéquats. Au niveau international, le temps est venu pour les chefs d'Etat et de gouvernement, agissant de concert, de donner des directives claires aux organisations internationales compétentes afin de garantir une meilleure cohérence des politiques économiques et sociales internationales.

533. En vertu de la Charte des Nations Unies, c'est à l'ECOSOC qu'il incombe principalement de promouvoir la coordination des politiques internationales en matière économique. Dans la pratique cependant, ce mandat n'a jamais été réalisé pleinement, loin s'en faut. Du fait de la séparation politique et fonctionnelle des institutions de Bretton Woods et du système des Nations Unies, et comme aucune organisation internationale du commerce n'a été instituée dans les premiers temps du système des Nations Unies, l'ECOSOC a inévitablement peiné à influencer le processus de la mondialisation dans le domaine du commerce, de la finance, de l'investissement et de la technologie. Si l'ECOSOC n'a jamais reçu l'autorité nécessaire pour réaliser pleinement son mandat, celui-ci n'a rien perdu de son importance ni de sa légitimité.

534. Beaucoup de choses pourraient être faites en application du mandat actuel de l'ECOSOC, pour autant que la perception politique du rôle des Nations Unies en matière économique et sociale évolue. Il faudrait pour cela imaginer de nouveaux modes de fonctionnement de l'ECOSOC et renforcer son niveau de représentation. Il faudrait aussi que les principaux acteurs des sphères économique, commerciale et financière affichent clairement leur volonté d'utiliser cette instance en tant qu'organe directeur de haut niveau. En attendant qu'une décision politique majeure soit prise au sujet du rôle de l'ECOSOC, certaines réformes pourraient être entreprises d'ores et déjà, dans le cadre de la structure actuelle, afin de renforcer cet organe et d'améliorer la cohérence des politiques. Le débat de haut niveau de la session annuelle du Conseil pourrait servir ainsi à favoriser les échanges entre ministres concernés (finances, travail, affaires sociales, environnement et autres, selon le cas) sur des aspects spécifiques de la gestion macroéconomique, sociale et environnementale au niveau mondial. L'ECOSOC pourrait également, comme il en a le droit, organiser des réunions courtes et spécialisées en cours d'année pour discuter de problèmes hautement prioritaires ou urgents avec la participation des ministres concernés. L'ECOSOC pourrait aussi être secondé par un secrétariat interinstitutions dirigé par le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales. La création d'un comité exécutif, au niveau ministériel, au sein de l'ECOSOC pourrait contribuer à créer l'impulsion nécessaire à la réalisation des réformes.

¹⁰⁴ Groupe de haut niveau sur le financement du développement, *op.cit.*

Accroître les ressources

535. Contrairement à ce que l'on imagine souvent, le système des Nations Unies dispose de ressources extrêmement modestes compte tenu de l'ampleur de sa tâche – maintien de la paix et de la sécurité, promotion des droits de l'homme et de la primauté du droit, action humanitaire et aide aux pays pour répondre aux besoins de développement essentiels de leur population. Ainsi, depuis huit ans, le budget ordinaire du Secrétariat de l'ONU, soit 1,3 milliard de dollars par an environ, est resté inchangé en valeur nominale (et a donc diminué en valeur réelle). L'ensemble du système – fonds, programmes, institutions spécialisées et opérations de maintien de la paix – dépense chaque année quelque 12 milliards de dollars seulement, soit moins que le budget annuel de l'administration chargée de l'éducation pour la ville de New York.

Accroître les ressources et l'efficacité du système des Nations Unies pour qu'il puisse assumer ses responsabilités

536. Dès lors, on ne peut que déplorer la position de certains pays développés qui réclament le maintien d'une croissance nominale zéro pour les contributions dont ils sont redevables au système des Nations Unies. Pour que le système puisse assumer pleinement ses responsabilités accrues, il est essentiel que la communauté internationale accepte de consacrer davantage de ressources aux institutions multilatérales et inverse la tendance qui consiste actuellement à compter de plus en plus sur les contributions volontaires aux dépens des contributions obligatoires. Cela doit aller de pair avec davantage d'efficacité et d'efficience dans la gestion de ces institutions.

Etats-nations

537. Bien que la mondialisation ait réduit à bien des égards leur pouvoir et leur autonomie, les Etats, notamment les plus puissants, continuent d'exercer une influence importante sur la gouvernance mondiale, que ce soit par leurs politiques et comportements ou par les décisions qu'ils prennent au sein des institutions intergouvernementales. On peut donc s'étonner qu'ils soient aussi peu nombreux à soumettre les décisions prises par leurs représentants au sein de ces instances au contrôle de leur parlement ou d'autres organes publics. Même le principe de la responsabilité collective du gouvernement ne semble pas fonctionner pleinement dans de nombreux pays en ce qui concerne, par exemple, les positions adoptées par les représentants de l'Etat sur des questions relatives au commerce, à l'agriculture, à l'environnement ou aux affaires financières. Plusieurs raisons expliquent cet état de choses, à savoir la surcharge de travail des parlements, la nature toujours plus technique des problèmes traités et l'absence d'informations adéquates et objectives propres à nourrir un débat public éclairé. Il importe que les gouvernements et les parlements s'attaquent à ce problème par les voies ordinaires que sont la responsabilité collective du gouvernement et des débats parlementaires et publics approfondis.

Les gouvernements doivent être davantage comptables des positions prises dans les instances internationales

538. Les gouvernements nationaux peuvent par conséquent contribuer dans une large mesure à améliorer la transparence des organisations internationales. Il suffirait ainsi que les gouvernements rendent compte des positions prises au nom de l'Etat lors de rencontres internationales et soumettent leurs décisions à un contrôle rigoureux du Parlement, de groupes d'experts et autres groupes intéressés. Cela aurait un impact extrêmement bénéfique sur le rôle joué par les représentants nationaux dans les instances internationales. Des échanges publics avec les ministres, les parlementaires et les fonctionnaires dans les capitales pourraient avoir un impact significatif.

C'est d'abord en agissant au niveau national que l'on peut améliorer la cohérence des politiques mondiales

539. Les Etats pourraient aussi beaucoup contribuer à l'amélioration de la cohérence des politiques sociales et économiques mondiales. Il convient de noter que le problème de la cohérence des politiques mondiales dépend avant tout de facteurs au niveau national. Le système des Nations Unies repose sur le principe d'une coordination fonctionnelle décentralisée. Les organisations intergouvernementales sont par nature sectorielles et leur gouvernance relève de la responsabilité de ministères différents au sein des gouvernements. Ces organisations disposent en outre d'un mandat constitutionnel propre. La solution doit donc être cherchée avant tout au niveau national, même s'il est rare que les différents secteurs et ministères d'un même gouvernement s'accordent sur ce que devrait être une politique cohérente au niveau mondial. La cohérence au niveau mondial, comme la bonne gouvernance, commence au niveau national. Nous appelons les chefs d'Etat et de gouvernement à prendre les mesures nécessaires au niveau national pour s'assurer que les positions adoptées par leurs représentants dans les instances internationales encouragent une intégration cohérente de politiques économiques et sociales axées sur le bien-être et la qualité de vie des gens.

540. Si rien n'est fait au niveau national pour garantir la cohérence de l'action en favorisant le débat sur les problèmes socio-économiques mondiaux au sein du gouvernement, du Parlement et de la population, il y a peu d'espoir d'aboutir à une amélioration véritable de la coordination des politiques internationales. Les conseils économiques et sociaux nationaux, qui ont été institués dans de nombreux pays et réunissent des représentants de la puissance publique, du monde des affaires, du monde du travail et de la société civile, peuvent jouer un rôle particulièrement utile dans ce processus.

541. Les Etats doivent eux aussi se comporter de manière responsable et cohérente en respectant strictement les lois, réglementations et normes internationales qui sont à la base de la gouvernance mondiale. Ils devraient dûment réfléchir aux conséquences de leurs actions et politiques sur le reste du monde, notamment sur les pays les moins avancés et les individus les plus démunis. Comme dans d'autres domaines, les pays les plus forts et les plus riches sont les premiers à devoir s'assurer que les décisions qu'ils prennent au niveau national ne nuisent pas aux intérêts des personnes ailleurs dans le monde.

542. Pour qu'il y ait une véritable communauté mondiale, il faut que les Etats se soucient du sort des populations, notamment des plus pauvres, au-delà de leurs frontières. Les habitants des pays industrialisés sont généralement sensibles aux problèmes de développement, mais rares sont les scrutins portant sur ces sujets au niveau national. Pourtant, le nombre des personnes qui se sentent concernées augmente dans la plupart des pays, et leur influence s'accroît. Si la voix qui porte le plus est celle des organisations et mouvements de la société civile et des organisations bénévoles qui mènent des campagnes de sensibilisation et s'occupent du développement, certaines composantes d'autres groupes influents tels que les parlementaires, les organisations religieuses, les fondations, les syndicats, les associations professionnelles et les entreprises multinationales sont de plus en plus conscientes de leurs responsabilités internationales et déterminées à œuvrer pour un ordre mondial plus juste et plus stable.

Parlements

Contrôle parlementaire aux niveaux national et mondial

543. Au niveau national, les parlements sont par essence l'espace où se concrétise l'obligation de rendre des comptes. C'est là que l'on débat publiquement des questions internationales et de l'action de l'Etat. Les auditions des commissions parlementaires peuvent constituer un bon moyen d'appeler l'attention sur des problèmes donnés et de mobiliser l'opinion publique. Nous appelons instamment

les parlements nationaux à renforcer leur rôle et leurs moyens en vue de garantir un équilibre des pouvoirs adéquat concernant les positions adoptées par leur gouvernement au sein des instances internationales.

544. Les parlements peuvent aussi jouer un rôle important dans la promotion de la transparence et de la cohérence de l'action publique au niveau mondial. Les associations internationales de parlementaires – Union interparlementaire (UIP), Action mondiale des parlementaires, World Women Parliamentarians for Peace, assemblées parlementaires régionales comme le Parlement européen, le Parlement latino-américain et l'assemblée parlementaire rattachée à l'Union africaine – peuvent encourager les institutions internationales à améliorer leur fonctionnement et faire preuve d'une plus grande transparence. Plusieurs groupes interparlementaires ont déjà été constitués afin de promouvoir l'action et suivre l'évolution de la situation dans certains domaines particuliers de la politique sociale et économique internationale. Il s'agit notamment des réseaux parlementaires impliquant la Banque mondiale et l'OMC. Nous appelons de nos vœux le développement progressif de l'obligation de rendre des comptes à ces organisations parlementaires au sujet des politiques et actions internationales. Nous souhaitons en particulier la création d'un Groupe parlementaire mondial chargé de la question de la cohérence des politiques économiques et des politiques sociales au plan international qui devrait exercer une surveillance intégrée de l'action des grandes organisations internationales du système des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods et de l'OMC.

545. La réunion annuelle organisée par l'Union interparlementaire sous l'égide de l'ONU est un bon moyen de renforcer la coopération entre les membres des parlements nationaux sur les questions internationales. Les groupes parlementaires relevant de régions différentes peuvent coordonner leur position sur la réforme de la gouvernance internationale en utilisant des moyens de communication électroniques. Nous incitons l'Union interparlementaire et les autres instances parlementaires à réfléchir aux moyens de mobiliser l'opinion publique sur la problématique de la dimension sociale de la mondialisation et demandons aux institutions internationales d'appuyer cette action.

Monde des affaires

546. Qu'elles soient nationales ou transnationales, les entreprises contribuent beaucoup à la dimension sociale de la mondialisation. Elles façonnent le monde du travail et influent sur l'environnement socio-économique dans lequel les femmes et les hommes vivent. Les entreprises sont la première source d'emplois et de création de revenus, et leurs valeurs, pratiques et comportements ont un impact considérable sur la réalisation des objectifs sociaux.

Contribution
des entreprises

547. Il importe de faire la distinction entre la gouvernance d'entreprise et la responsabilité sociale des entreprises.

Gouvernance d'entreprise

548. Par gouvernance d'entreprise, on entend essentiellement les questions relatives à la propriété et au contrôle des entreprises et les règles régissant les procédures financières, la publication d'informations et la transparence. Ce concept englobe à la fois les normes légales et les procédures internes aux entreprises. La qualité de la gouvernance d'entreprise est essentielle à l'économie de marché et à la société démocratique. Comme indiqué dans les Principes de gouvernement

d'entreprise de l'OCDE (1999), un document qui fait référence en la matière, «un bon gouvernement d'entreprise [...] permet [...] de s'assurer que les entreprises prennent en considération les intérêts d'une multitude de parties prenantes, ainsi que ceux de la communauté au sein de laquelle elles exercent leur activité [...]. Il constitue donc un moyen de veiller à ce que les activités des entreprises servent les intérêts de la société dans son ensemble [...]».

549. La question de la gouvernance d'entreprise est devenue fondamentale dans notre économie de plus en plus mondialisée, dans laquelle différents systèmes nationaux doivent s'adapter aux nouvelles pressions du marché. Les scandales qui ont éclaté récemment en grand nombre du fait des agissements de certaines entreprises – actes de corruption, non-respect du droit – plaident encore pour des réformes et un renforcement de la transparence.

Responsabilité sociale des entreprises

550. Par responsabilité sociale des entreprises, on désigne les initiatives que les entreprises prennent volontairement, en plus et au-delà de leurs obligations légales, et qui constituent un moyen pour elles de tenir compte de leur impact sur toutes les parties prenantes. La responsabilité sociale des entreprises complète, sans la remplacer, la réglementation ou la politique sociale de l'État.

551. De plus en plus d'entreprises internationales font de la responsabilité sociale une partie intégrante de leurs activités. Les initiatives vont de l'adoption de codes de conduite à la participation à certaines initiatives sociales au niveau local. Elles obéissent à un souci éthique mais découlent aussi des pressions exercées par les ONG, les syndicats et les investisseurs ou consommateurs attachés aux valeurs sociales.

552. Bon nombre d'entreprises développent leur propre approche de la responsabilité sociale en fonction de la nature de leur activité et de leur environnement socio-économique. Il convient de citer parmi les textes qui font référence dans ce domaine la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale (1977, révisée en 2000), la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998) et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (1976, révisés en 2000). Le concept fait l'objet de débats nourris au sein de nombreuses instances. La Commission européenne a publié récemment un livre vert et une communication sur la responsabilité sociale des entreprises ¹⁰⁵.

Pacte mondial
des Nations
Unies

553. Le Pacte mondial lancé par le Secrétaire général de l'ONU figure parmi les initiatives particulièrement importantes. Il invite les entreprises à souscrire à neuf principes fondamentaux issus d'accords acceptés universellement sur les droits de l'homme, le travail et l'environnement. Ce pacte est le fruit d'une collaboration entre l'ONU, l'OIT, le Haut Commissariat aux droits de l'homme, le PNUE, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et d'autres acteurs. Cette initiative a déjà produit des résultats intéressants et permis notamment d'améliorer le respect de certaines dispositions législatives internes, de promouvoir le dialogue et de combattre les obstacles à la réalisation de principes universels dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Il est important que

¹⁰⁵ Pour un aperçu des initiatives récentes, voir la *Note d'information sur la responsabilité sociale des entreprises et les normes internationales du travail*, document GB.288/WP/SDG/3 (Genève, BIT, novembre 2003).

l'OIT suive de près sa participation au Pacte mondial, évalue le potentiel du projet et veille à renforcer encore son efficacité.

554. Les initiatives volontaires telles que le Pacte mondial peuvent contribuer à accroître la confiance du public dans les entreprises et à assurer la viabilité de celles-ci. Certains acteurs émettent cependant des doutes quant à leur impact réel. Il a ainsi été dit, lors des discussions de la commission et dans d'autres instances, que, pour que les initiatives volontaires soient crédibles, il faut qu'elles s'accompagnent d'un souci de transparence et de la volonté de rendre des comptes, ce qui suppose l'existence de systèmes efficaces pour l'évaluation des résultats, l'information publique et la surveillance.

Renforcer
les initiatives
volontaires

555. Pour accroître l'impact des initiatives volontaires, il conviendrait notamment:

- de soutenir les efforts déployés par les entreprises pour élaborer des mécanismes efficaces pour la publication d'informations et l'évaluation des performances, tant au plan international qu'au plan local, conformément aux principes et normes acceptés au niveau international;
- d'améliorer les méthodes de contrôle et de vérification, en prenant en compte différents besoins et situations. Le recours à des systèmes d'accréditation et de certification indépendants est de plus en plus fréquent, et certaines entreprises voient dans cette méthode une source de crédibilité;
- de créer davantage d'accords de partenariat de grande envergure au niveau sectoriel à l'image de l'accord conclu récemment dans le secteur du cacao en vue de lutter contre les pratiques abusives en matière de travail, contre le travail des enfants notamment ¹⁰⁶. De tels accords peuvent encourager les entreprises, les organisations d'employeurs, les syndicats, les coopératives, les gouvernements et les organisations de la société civile à participer à des programmes associant activités de promotion et procédures de contrôle et de certification;
- de mener davantage d'activités de recherche sur l'application et l'impact des codes de conduite et d'élaborer des guides de bonnes pratiques.

556. Les représentants des entreprises au plan international ont un rôle important à jouer. L'Organisation internationale des employeurs (OIE) pourrait renforcer les efforts qu'elle a déjà entrepris dans ce domaine en sa qualité d'acteur privilégié de la promotion de la gouvernance d'entreprise et de la responsabilité sociale des entreprises. Elle pourrait contribuer en outre à améliorer la participation des entreprises à la gestion de la mondialisation en œuvrant pour la diffusion d'informations, la formation et le débat sur ces questions importantes. Elle pourrait renforcer le rôle clé qu'elle joue déjà dans des initiatives comme le Pacte mondial et se constituer en centre mondial pour la promotion des initiatives visant à favoriser et conjuguer croissance économique et développement social et à promouvoir le dialogue social.

557. De par sa composition tripartite, l'OIT peut jouer un rôle irremplaçable concernant les activités de recherche, le dialogue et l'élaboration des politiques. Elle devrait convoquer un forum chargé de fixer un ordre du jour concret pour ce qui touche à la contribution des entreprises à la dimension sociale de la mondialisation.

¹⁰⁶ La fondation «International Cocoa Initiative – Working towards Responsible Labour Standards for Cocoa Growing» a été créée en 2002 à l'initiative du secteur du chocolat et du cacao, de syndicats et d'ONG et avec l'appui du BIT intervenant à titre consultatif. Voir à l'adresse www.bccca.org.uk.

Etendre
les partenariats
entre
secteur privé
et organisations
internationales

558. Au-delà des aspects relatifs à la gouvernance d'entreprise et à la responsabilité sociale, la relation entre le secteur privé et les organisations internationales s'est renforcée ces dernières années. Le secteur privé joue désormais un rôle essentiel dans plusieurs programmes de collaboration multisectorielle. Ainsi, l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (AMVI) joue un rôle de tout premier plan dans les efforts entrepris pour assurer la vaccination des enfants des pays à faible revenu. Le conseil d'administration de l'Alliance réunit des représentants de la fondation Gates, son principal bailleur de fonds, et du secteur considéré ainsi que des représentants d'organisations internationales, de gouvernements et de la société civile.

559. L'intervention accrue du secteur privé dans la politique publique internationale peut se révéler très intéressante, non seulement parce qu'elle constitue une source de financement supplémentaire pour les programmes mondiaux mais aussi parce qu'elle suppose un apport de connaissances et facilite l'accès aux réseaux. Nous estimons qu'une telle intervention devrait être encouragée et favorisée. Il convient cependant de tenir compte de la nécessité de protéger l'intérêt public par des accords propres à garantir que les grandes orientations ne sont pas dénaturées par des conflits d'intérêts. Nous espérons que la Commission pour le secteur privé et le développement, créée par le Secrétaire général de l'ONU, proposera des moyens de renforcer ces partenariats et possibilités.

Organisations de travailleurs

Stratégies
syndicales
vis-à-vis de la
mondialisation

560. En 2000, le mouvement syndical international a décidé qu'en ce début de millénaire il s'appliquerait en priorité à «mondialiser la justice sociale»¹⁰⁷. Cet objectif n'est pas nouveau et occupe les syndicats depuis plus de dix ans. Au cours de cette période, le mouvement syndical s'est employé à infléchir le processus de mondialisation par différents moyens. Ainsi, il s'est efforcé de faire pression sur les grands Etats lors des réunions ordinaires du G8 et autres sommets économiques similaires. Il a aussi déployé une activité intense en vue d'assurer l'inscription des problèmes relatifs au travail et aux affaires sociales à l'ordre du jour des rencontres économiques et commerciales régionales et il s'est appliqué à coopérer directement avec les multinationales par la négociation d'accords-cadres couvrant des aspects fondamentaux tels que le travail des enfants, le travail en servitude pour dettes, la discrimination et la liberté syndicale.

561. En outre, depuis une dizaine d'années environ, le mouvement syndical international s'efforce d'influer sur la mondialisation par différentes initiatives visant à infléchir certaines activités et politiques d'institutions internationales telles que la Banque mondiale, le FMI, l'OMC, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et l'OCDE. Parallèlement, les syndicats ont consacré des moyens considérables à promouvoir la cohérence et la coopération entre les organisations multilatérales chargées du développement économique, du commerce et des aspects sociaux. Ils ont notamment encouragé les institutions internationales responsables des questions économiques à adopter une perspective élargie, davantage axée sur l'équité, les droits de l'homme et les considérations d'ordre social.

¹⁰⁷ Confédération internationale des syndicats libres: *Mondialiser la justice sociale: le syndicalisme au XXI^e siècle*, rapport du Congrès mondial (Durban, avril 2000).

562. L'impact du mouvement syndical sur la mondialisation et les politiques des grandes institutions internationales dépend en partie de sa capacité d'influer sur les processus de décision. Dans le cas de l'OIT, les syndicats occupent une place essentielle dans la structure de gouvernance et exercent une influence considérable sur les orientations adoptées par l'Organisation. Dans le cas d'autres organisations internationales, par exemple l'OCDE, des mécanismes formels sont prévus pour la consultation des représentants du mouvement syndical mais aussi du monde de l'entreprise, ce qui permet aux partenaires sociaux de débattre régulièrement des orientations à retenir avec les fonctionnaires de l'Organisation et les représentants des gouvernements. Nous recommandons que des structures de consultation formelles similaires à celles de l'OCDE soient instituées au sein de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC, compte dûment tenu cependant des dispositions constitutionnelles et des structures de gouvernance de ces organisations. Un tel aménagement garantirait que les partenaires sociaux disposent de points d'accès institutionnalisés leur permettant de participer aux travaux de celles des organisations internationales qui exercent une influence déterminante sur la mondialisation. Cela rendrait les organisations internationales qui sont compétentes en matière économique plus transparentes, plus comptables de leur action, plus crédibles vis-à-vis de l'extérieur. Des arrangements similaires devraient être prévus au sein des dispositifs bilatéraux et interrégionaux, de plus en plus nombreux, de coopération en matière commerciale et économique et pour ce qui touche à l'investissement.

Nécessité de structures formelles de consultation à la Banque mondiale, au FMI et à l'OMC

Le dialogue social dans les systèmes de production mondiaux

563. L'apparition de la démocratie au travail et de la négociation collective au niveau national a largement contribué à promouvoir la productivité et l'équité au travail tout en permettant aux travailleurs et aux syndicats de faire entendre leur voix. Compte tenu de l'expansion des systèmes de production mondiaux, l'apparition de nouvelles institutions propres à assurer le dialogue social entre travailleurs et employeurs semble probable, institutions qui pourraient bien jouer un rôle de plus en plus important dans l'économie mondiale.

De nouvelles formes de dialogue social mondial font leur apparition

564. De nombreuses expériences sont actuellement en cours à cet égard, et des approches volontaires intéressantes peuvent être relevées. Ainsi, plus de 25 accords-cadres ont été conclus par des fédérations syndicales internationales et des multinationales. Ces accords diffèrent quant au contenu, mais la plupart d'entre eux entérinent les normes internationales fondamentales du travail, et certains portent aussi sur des questions telles que le niveau du salaire pour un minimum vital ou la santé et la sécurité. Les comités d'entreprise à l'échelon régional ou mondial sont aussi de plus en plus largement utilisés en vue de favoriser le dialogue social.

565. Il existe déjà une structure générale pour la promotion du dialogue social au plan international dans le secteur du transport maritime, une activité très largement internationale par essence. En effet, la Fédération internationale des ouvriers du transport et la Commission internationale des employeurs maritimes ont conclu une convention collective internationale novatrice qui porte notamment sur les salaires, les normes minimales et d'autres conditions de travail, y compris la protection de la maternité.

566. De telles formes de dialogue social sont instituées à titre volontaire par les acteurs intéressés au plan international. Il faudrait que l'OIT et d'autres organes les examinent de façon plus approfondie pour évaluer leur capacité de promouvoir

des relations fructueuses entre travailleurs et employeurs et de favoriser le règlement des conflits qui peuvent les opposer. L'OIT devrait suivre de près les évolutions dans ce domaine et fournir conseil et assistance aux parties intéressées le cas échéant.

Société civile

567. L'un des traits les plus marquants de la mondialisation a été l'émergence rapide d'une communauté d'acteurs de la société civile qui ont créé des réseaux au niveau mondial en vue de s'attaquer à certains problèmes intéressant les citoyens du monde entier. Leur nombre est passé de 1 500 à 25 000 environ entre le milieu des années cinquante et 2001. Si la nature et la fréquence des contacts et des modes d'interaction entre les institutions internationales et les organisations de la société civile (OSC) varient, la tendance semble être à une collaboration accrue.

Contribution de la société civile

568. Les OSC contribuent beaucoup à appeler l'attention sur la nécessité d'une mondialisation plus juste et à promouvoir le débat sur ce point. Elles sensibilisent le grand public, entreprennent des activités de recherche, rassemblent des informations sur les conséquences de la mondialisation sur les personnes, les collectivités et l'environnement, mobilisent l'opinion publique et garantissent que des comptes sont rendus dans un souci de démocratie. Elles assurent également des services d'aide au développement et des services humanitaires, promeuvent les droits de l'homme, mettent à disposition leurs connaissances et sont à l'origine d'initiatives novatrices telles que le traité interdisant l'utilisation des mines antipersonnel et la création de la Cour pénale internationale. Il convient de citer parmi bien d'autres exemples particulièrement remarquables de leur action les efforts déployés par Oxfam pour promouvoir le commerce équitable, la campagne Jubilé 2000 pour l'annulation de la dette et les forums sociaux organisés au plan régional et international. La contribution de telles initiatives à une mondialisation sans exclus pourrait être encore accrue si les organisations intéressées s'employaient plus activement à assurer que les mesures de réforme au plan international bénéficient d'un appui au plan national. On assiste depuis quelques années à une expansion considérable des interactions entre les OSC et les autres groupements, tels que les syndicats et les parlements, et les gouvernements, en particulier au sujet des négociations de l'OMC.

569. Les OSC, comme tous les autres acteurs de la mondialisation, doivent faire preuve de transparence et rendre des comptes à leurs parties prenantes. Les organisations de la société civile sont très diverses et comprennent notamment des ONG organisées par les pouvoirs publics ou appuyées par des sociétés, des mouvements populaires et des organisations à but non lucratif fournissant des services ou représentant des groupes d'action civique. Il importe de bien garder ces différences à l'esprit dans le débat sur la représentativité et la transparence. Les mesures qui pourraient être prises pour assurer que les OSC sont comptables de leur action ne devraient pas faire obstacle au droit légitime des citoyens de s'associer et d'exprimer leurs opinions et leurs préoccupations dans l'intérêt public. Il conviendrait peut-être dans un premier temps d'encourager les initiatives adoptées à titre volontaire pour une autodiscipline au sein du secteur des OSC, conformément aux valeurs que celles-ci défendent et promeuvent. La société civile pourrait montrer l'exemple en matière d'examen par les pairs.

Assurer une représentation équilibrée

570. Au niveau mondial, les OSC des pays en développement et les organisations défendant des groupes défavorisés ou marginalisés ne sont pas équitablement représentées. Il importe d'y remédier afin que les préoccupations et les intérêts de ces organisations soient dûment pris en compte dans les débats et négociations au plan national et international. La société civile mondiale, ainsi que les gouverne-

ments et la communauté internationale, devraient faire tout leur possible pour promouvoir et renforcer les organisations de la société civile des pays les plus pauvres, en particulier les associations représentant des catégories marginalisées ou démunies telles que les femmes pauvres, les habitants des bidonvilles, les populations autochtones, les travailleurs ruraux et les petits commerçants et artisans.

571. Les tensions dans les relations entre société civile, gouvernements et institutions multilatérales sont inévitables. Certaines institutions multilatérales estiment ne pas être pleinement en mesure de suivre l'expansion rapide des ONG. Quelques États considèrent que les ONG empiètent sur leurs prérogatives et rendent plus difficile de ce fait la négociation d'accords. Les ONG elles-mêmes s'impatientent souvent face aux contraintes bureaucratiques et politiques inhérentes à la collaboration avec des gouvernements et des institutions des Nations Unies. Nombreuses sont celles qui ont le sentiment que les compromis nécessaires à la recherche du consensus portent atteinte à leur indépendance et leur intégrité.

572. La prise en compte des OSC par les organisations internationales pose aussi une difficulté majeure, celle de concilier démocratie participative et démocratie représentative. Plusieurs mécanismes ont été établis à cet effet à l'occasion de différents processus multilatéraux et au sein de différentes organisations intergouvernementales¹⁰⁸. Des enseignements devraient être tirés de leurs points forts et de leurs faiblesses, notamment pour ce qui touche à la représentation des catégories marginalisées des pays en développement. Il conviendrait d'organiser des débats structurés, à l'échelle de tout le système, entre les OSC et les organisations intergouvernementales, débats qui devraient respecter parfaitement les dispositions constitutionnelles et les structures de gouvernance des uns et des autres. Ces débats pourraient exploiter les points forts des processus d'autodiscipline des OSC, notamment en vue de recueillir les informations nécessaires à l'élaboration de mécanismes efficaces pour un renforcement de l'interaction entre le système des Nations Unies et les OSC. Le Secrétaire général de l'ONU a créé un groupe d'experts de haut niveau, placé sous la responsabilité de Fernando Henrique Cardoso, ancien Président du Brésil, qui a été chargé de formuler des recommandations en vue de promouvoir l'interaction entre les Nations Unies et la société civile, y compris les parlementaires et le secteur privé. Nous encourageons ce groupe d'experts à s'appliquer à élaborer, en se fondant sur les expériences réussies et les meilleures pratiques, des méthodes novatrices pour favoriser l'interaction et la collaboration entre la société civile et le système multilatéral et d'examiner quelle serait la meilleure façon d'assurer la représentativité et la transparence des OSC qui recherchent une interaction avec les Nations Unies.

Communication et médias

573. L'accès à l'information est essentiel pour une prise de décision démocratique. Les médias constituent le premier moyen de diffusion de l'information et offrent un espace au débat public.

574. Les nouvelles technologies telles qu'Internet et l'apparition de systèmes bon marché pour la diffusion des programmes de télévision et de radio ont permis d'augmenter la quantité et la diversité des informations disponibles, souvent jusque dans les régions les plus retirées des pays en développement. Cela ne facilite pas la tâche des gouvernements qui souhaiteraient s'opposer à la libre circulation

Interactions
entre la société
civile, les
gouvernements et
les organisations
internationales

L'accès à
l'information par
le truchement des
médias mondiaux
est essentiel pour
que les décisions
soient prises
démocratiquement

¹⁰⁸ On consultera à cet égard le document intitulé «The UN system and civil society: an inventory and analysis of practices» à l'adresse <http://www.un.org/reform/panel.htm>.

de l'information. La diversité des programmes a favorisé le développement culturel et bénéficié aux minorités, linguistiques notamment.

575. Cependant, certains aspects des technologies reposant sur les communications ne manquent pas d'inquiéter. Du fait de l'usage dominant de l'anglais, les sources d'informations anglo-américaines sont prépondérantes. Cette situation pourrait cependant évoluer compte tenu que d'autres groupes de locuteurs importants tels que les francophones, les hispanophones et les arabophones tendent à se doter de moyens de programmation au plan international et que le poids des anglophones d'Asie et d'Afrique dans les médias anglophones internationaux augmente. Les clients des sociétés distribuant des informations pour la télévision, des agences de presse et des journalistes de la presse écrite travaillant pour plusieurs journaux à la fois doivent exiger de leurs fournisseurs qu'ils assurent une représentation toujours plus objective des cultures, des réalités et des intérêts en jeu.

576. Dans beaucoup de pays en développement, la diversité s'est accrue, notamment parce que de nouvelles chaînes commerciales sont venues mettre fin aux anciens monopoles d'État et parce que des consommateurs plus puissants ont apporté leur soutien à de nouveaux journaux et revues. Toutefois, les principaux médias occidentaux ont connu des regroupements multiples susceptibles de réduire la diversité des informations et des points de vue.

577. Où que ce soit, il faut des mesures propres à promouvoir l'importance de la diversité dans la circulation de l'information et la communication. Des médias responsables pourraient jouer un rôle fondamental en favorisant le passage à une mondialisation plus juste, faisant moins d'exclus. Pour promouvoir le changement, il faut que l'opinion publique soit bien informée des questions soulevées par le présent rapport.

Gouvernance en réseaux

Les réseaux mondiaux sur des questions spécifiques font participer acteurs publics et privés à une gouvernance informelle

578. Depuis quelques années, on assiste à une expansion rapide des réseaux organisés autour de certaines questions internationales et d'autres dispositifs informels pour une politique internationale en matière sociale, structures faisant intervenir des acteurs du secteur public et du secteur privé à la fois. Ce type de «gouvernance en réseaux» contribue à remédier à certains défauts et lacunes des institutions et arrangements existants¹⁰⁹. Ces réseaux sont souvent multisectoriels, au sens qu'ils supposent la collaboration sous une forme ou sous une autre de pouvoirs publics, d'institutions multilatérales, d'OSC et d'entreprises. Ils présentent souvent en outre des systèmes de gouvernance informels et des structures organisationnelles légères et font fréquemment appel aux nouvelles technologies¹¹⁰.

579. Les réseaux, projets et partenariats mondiaux se présentent sous des formes très diverses et peuvent viser un certain nombre d'objectifs – adoption de pratiques internationales, diffusion d'informations, mobilisation de ressources. Nous avons déjà évoqué de tels dispositifs, notamment le Pacte mondial des Nations

¹⁰⁹ Voir Ngaire Woods: «Global governance and the role of institutions», dans l'ouvrage publié sous la direction de D. Held et A. McGrew: *Governing globalization* (Cambridge, Polity Press, 2002); et Bob Deacon, Eeva Ollila, Meri Koivusalo et Paul Stubbs: *Global social governance: Themes and prospects*, Elements for Discussion Series (Helsinki, ministère des Affaires étrangères de la Finlande, Département de la coopération internationale pour le développement, 2003).

¹¹⁰ Voir Jeremy Heimans: *Reforming global economic and social governance: A critical review of recent programmatic thinking*, document d'information établi à l'intention de la commission, Genève, 2003.

Unies et le nouveau Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Le projet «Medicines for Malaria Venture», un partenariat mondial qui vise à inciter les sociétés pharmaceutiques à mettre au point de nouveaux vaccins contre le paludisme, mérite lui aussi d'être évoqué. Les organisations internationales peuvent jouer un rôle important dans ces initiatives, comme c'est le cas du Fonds pour l'environnement mondial ou du Réseau pour l'emploi des jeunes créé à l'instigation de l'ONU, de la Banque mondiale et de l'OIT.

580. De nombreux autres réseaux ont été créés en vue de promouvoir les échanges d'informations et la défense de différentes causes sociales et humanitaires ou liées à la condition féminine ou au développement. Beaucoup de campagnes et de mouvements de la société civile ont mis à profit de façon tout à fait avisée les possibilités offertes par les réseaux internationaux¹¹¹. Internet permet le développement de réseaux de responsabilité et de solidarité décentralisés autour de différents projets visant le changement social. Pour que ces réseaux puissent fonctionner et échanger des informations dans des sociétés ouvertes et démocratiques, la gouvernance d'Internet doit aussi rester ouverte et démocratique.

581. On attribue divers avantages à ces nouveaux mécanismes: une rapidité d'intervention non bureaucratique, la capacité de mobiliser des compétences et des acteurs divers et une approche fondée sur les résultats, l'action se concentrant sur des problèmes particuliers. Cependant, dans bien des cas, la participation est limitée à un nombre restreint d'acteurs, la question de la transparence et de la représentation de toutes les parties concernées reste entière et il existe un risque de «technocratisation». Pour contribuer à résoudre ces problèmes, il faudrait que ces réseaux et partenariats mondiaux coordonnent davantage leur action avec celle des organisations internationales sans perdre pour autant leur esprit d'entreprise et leur goût de l'expérimentation.

* * *

582. L'expérience donne à penser que la création de nouvelles institutions d'envergure au sein du système des Nations Unies ou simplement la réforme et la modernisation des institutions existantes, de l'ECOSOC et du système de vote en vigueur dans les institutions de Bretton Woods notamment, ne se feront pas sans difficulté ni du jour au lendemain. D'un autre côté, du fait de la mondialisation elle-même, les réseaux mondiaux devraient se multiplier, ce qui pourrait donner naissance à de nouvelles formes de gouvernance qui peuvent être riches de promesses. Il est toutefois important de continuer à explorer les possibilités de réformes institutionnelles viables sur le plan politique. Des progrès importants sont possibles, comme en atteste la création récente de la Cour pénale internationale.

¹¹¹ Voir notamment le cas du Réseau Tiers-Monde, qui joue un rôle important dans la discussion et la diffusion d'informations sur la réforme du système commercial international. Voir www.twnsi-de.org.sg.