



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Politiques et partenariats sociaux
pour une bonne gouvernance****I. Introduction**

1. A la suite de la discussion du groupe de travail, à sa session de mars 2003, les membres du bureau du Conseil d'administration ont demandé au secrétariat de l'OIT d'établir un document se concentrant sur deux aspects mis en avant dans le précédent document sur la gouvernance, le partenariat social et la mondialisation¹, à savoir:
 - a) un examen plus approfondi, fondé sur l'étude d'expériences réussies, de la manière dont le partenariat social, lorsqu'il est efficace, peut contribuer à d'autres aspects de la bonne gouvernance, tels qu'une gestion économique saine et une meilleure gouvernance d'entreprise;
 - b) un examen approfondi de la littérature relative aux facteurs importants de la bonne gouvernance et des orientations politiques qui peuvent découler de cette recherche.

Par respect des limites imposées à la taille du présent document, nous ne traiterons que les principaux aspects de ce débat extrêmement vaste.

2. Le «partenariat social», tel que défini dans le document susmentionné², s'entend de «relations de collaboration entre les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs, dans le but de concrétiser des objectifs économiques et sociaux ayant fait l'objet d'un accord». En tant que type de dialogue social, ce partenariat peut être tripartite ou bipartite (entre une organisation de travailleurs et un employeur ou une organisation d'employeurs). Lorsque les partenaires sociaux le jugent utile, les organisations non gouvernementales peuvent être invitées à participer au dialogue. Les systèmes de relations du travail sont très variés, mais la négociation collective porte essentiellement sur la conclusion d'accords entre employeurs ou leurs représentants et les syndicats; en tant que processus, la négociation collective implique d'avoir une attitude, à certains moments,

¹ *Gouvernance, partenariat social et mondialisation: examen préliminaire*; document GB.286/WP/SDG/3, mars 2003, paragr. 20.

² *Ibid.*, paragr. 3.

coopérative et, à d'autres, antagonique. Dans chaque pays, les partenaires sociaux participent plus ou moins activement à la gouvernance du marché de l'emploi. En outre, leur influence s'étend à d'autres types de gouvernance. Cela peut parfois créer une confusion entre dialogue social – qui implique la présence de partenaires sociaux tripartites ou bipartites – et dialogue civil.

3. Le document susmentionné interprète le terme de «gouvernance» comme étant «le contrôle, l'orientation ou la réglementation de l'influence de l'ensemble des institutions et des politiques qui déterminent le fonctionnement d'une économie et d'une société»³. Les définitions employées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) se fondent sur la gouvernance en tant que processus lié à l'exercice du pouvoir⁴. Le terme de «gouvernance» est généralement employé de deux façons, lesquelles représentent différentes expériences et traditions historiques: la première fait référence à un ensemble de caractéristiques de la société et des institutions, qui permettent aux marchés de fonctionner de manière optimale; la seconde fait référence à un processus de prise de décision participatif, dans le cadre duquel les acteurs privés jouent un rôle actif aux côtés des acteurs publics⁵.
4. De quel point de vue la gouvernance peut-elle être qualifiée de «bonne» dans le contexte de la mondialisation? Pour certains, elle s'entend d'un vaste ensemble de pratiques qui contribuent à faire augmenter la productivité et à optimiser le bien-être de la société, l'efficacité constituant l'aboutissement souhaitable⁶. A cela, il faut ajouter l'importance des institutions pour les marchés⁷ et le processus des choix publics⁸. L'«approche axée sur le bien-être» préconise une plus grande équité dans la répartition des revenus comme mesure de bonne gouvernance. D'autres perçoivent la bonne gouvernance sous l'angle des questions d'égalité entre hommes et femmes ou de protection de l'environnement.
5. Les analyses récentes réconcilient ces différentes approches, la prise de décision participative étant perçue comme un facteur de la gouvernance du point de vue du

³ *Ibid.*, paragr. 3.

⁴ S. Fukuda-Parr et R. Ponzio: *Governance: past, present, future. Setting the governance agenda for the Millennium Declaration*, série de séminaires de Bergen 2002/2003 (nov. 2002), <http://www.undp.org/governance/docsaccount/gov-past-present-future.pdf>. Voir également PNUD: *Reconceptualising governance*, document de travail n° 2, Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance, Bureau des politiques et de l'appui aux programmes, 1998, <http://www.magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Recon.htm>.

⁵ Un troisième emploi du terme «gouvernance» fait référence à une réforme du service public pour le rendre plus efficace et apte à répondre aux besoins des citoyens. Ces réformes peuvent notamment prendre les formes suivantes: privatisation, sous-traitance, adoption de pratiques de gestion appliquées dans le secteur privé, mesures de lutte contre la corruption, etc. Certains documents publiés tout récemment par l'OCDE sur la gouvernance et la gestion publique font plus ou moins partie de cette catégorie (voir <http://www.oecd.org>). De tels documents mériteraient d'être examinés attentivement sous l'angle du partenariat social.

⁶ R. La Porta *et al.*: *The quality of government*, document de travail n° 6727 du National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1998.

⁷ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2001/02*, Washington, DC, 2002.

⁸ J. Buchanan: «The constitution of economic policy», *American Economic Review*, vol. 77(3), pp. 243-250, Nashville, 1987; D. Mueller: *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

fonctionnement efficace des marchés⁹. Pourtant, la diversité des perspectives n'en demeure pas moindre. Le Fonds monétaire international (FMI), par exemple, en arrive à des conclusions divergentes sur la gouvernance et l'efficacité économique des institutions du marché du travail et des autres institutions¹⁰. Plus fondamentalement, certains ont suggéré que les questions habituellement abordées dans le domaine de la bonne gouvernance sont trop limitées et qu'une notion de «gouvernance démocratique en faveur du développement humain» serait plus appropriée dans la mesure où elle englobe une notion plus vaste de bien-être des personnes¹¹.

6. Chacune de ces approches de la gouvernance implique des jugements de valeur ainsi que la nécessité d'être précis en ce qui concerne les coûts et les bénéfices. La notion de «bonne» gouvernance, au sens où elle produit des résultats positifs pour les hommes et les femmes sur le plan de l'efficacité, de l'équité et de la justice et reconnaît l'importance des processus participatifs larges en matière de développement, apparaît comme étant la plus compatible avec l'exercice du partenariat social. La qualité des institutions qui régissent les marchés du travail est capitale si l'on veut promouvoir la productivité, la croissance, le développement durable, l'emploi, le respect des droits et l'éradication de la pauvreté¹². La façon dont ces institutions (dont le partenariat social est un élément) font face à des revendications et intérêts divergents est un important critère de gouvernance.

II. Contribution du partenariat social à la bonne gouvernance

1. Partenariat social et efficacité des politiques

7. En ces temps d'autonomie et de liberté d'action limitées sur le plan national, les institutions de dialogue social fournissent aux décideurs nationaux un outil important: la mobilisation des informations. C'est particulièrement utile lorsque les problèmes sont complexes, couvrent différents domaines d'intervention et résistent aux solutions

⁹ J.E. Stiglitz: *La grande désillusion* (Paris, Librairie Arthème Fayard, 2002).

¹⁰ Au chapitre III du *World Economic Outlook: Growth and institutions* (Washington, DC, FMI, 2003), les indicateurs de gouvernance appliqués aux institutions autres que celles du marché du travail (y compris la représentation et la responsabilité, entre autres facteurs) font ressortir le rôle positif que la gouvernance joue sur le plan de l'efficacité. En revanche, au chapitre IV, il est dit que les institutions du marché du travail (auxquelles on applique notamment les indicateurs de représentation et de responsabilité), qui influent sur la protection de l'emploi, le taux de syndicalisation, la coordination des négociations et le taux de remplacement des prestations, ne sont pas bénéfiques aux pays sur le plan économique. Néanmoins, au vu des données empiriques qui sont présentées, des conclusions plus nuancées voire, dans certains cas, contraires, pourraient se justifier (voir l'annexe 4.1, tableau 4.3, du rapport susmentionné, pp. 146-149).

¹¹ Fukuda-Parr, 2002, *op. cit.*

¹² BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général (I (A)), Conférence internationale du Travail, 91^e session (Genève, juin 2003), p. 77, voir note concernant W. van der Geest et R. van der Hoeven (directeurs de publication): *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: the experience in eastern and southern Africa* (Genève, BIT, 1999) et G. Rodgers (directeur de publication): *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Genève, BIT, Institut international d'études sociales, 1994).

uniformes¹³. Dans ces conditions, une approche participative a toutes les chances d'accroître l'efficacité des politiques adoptées. A titre d'exemple, les systèmes de renforcement des qualifications qui font appel à des acteurs connaissant les besoins en matière de qualifications et les caractéristiques de la main-d'œuvre, telles que les associations d'employeurs et les syndicats, semblent être plus efficaces que des systèmes comparables où les acteurs publics prennent toutes les grandes décisions¹⁴. Les systèmes de formation au Brésil et en Allemagne en témoignent clairement. De même, en Uruguay, le partenariat social a largement contribué au développement de la formation professionnelle et de la certification des compétences aux fins de la compétitivité des entreprises locales.

8. L'expérience de quatre petits pays qui ont eu recours au partenariat social pour, notamment, renverser la tendance en matière économique – Autriche, Danemark, Irlande et Pays-Bas – est particulièrement instructive en matière d'efficacité des politiques. Les partenaires sociaux de ces pays ont engagé un processus de «concertation», dans le cadre duquel ils se sont mutuellement tenus informés de leurs visions, intentions et capacités, ont travaillé sur la base d'informations communes techniquement fiables et ont défini et expliqué leurs hypothèses et leurs attentes. Cette démarche a eu pour effet d'améliorer les résultats économiques, et notamment les taux de participation au marché du travail, des hommes comme des femmes, et de faire reculer le chômage¹⁵. Dans l'exercice de cette concertation, les parties se sont rendues compte de leur interdépendance quant à la réalisation de certains objectifs et à la prévention d'éventuels effets néfastes¹⁶.
9. Le dialogue social peut aussi être un élément important dans les politiques industrielles propres à certains secteurs, en particulier ceux dans lesquels la productivité s'accroît plus rapidement que dans d'autres, comme en témoigne le cas de l'Irlande dans les années quatre-vingt-dix. Les partenaires sociaux, pressentant une crise dans les secteurs autres que ceux dominés par les entreprises multinationales prospères, ont créé des structures de partenariat social au niveau national, qui ont permis de subordonner les augmentations salariales à la capacité de payer des secteurs les moins dynamiques. C'est ainsi que les entreprises multinationales et les autres sociétés à forte croissance en ont tiré d'immenses avantages sur le plan de la compétitivité. Leurs bénéfices ont augmenté et avec ceux-ci l'investissement étranger direct (IED) et l'emploi¹⁷. Cette relance de l'économie a aussi été l'occasion de négociations entre le gouvernement, les organisations d'employeurs, les syndicats et certains groupes de la société civile, lesquelles négociations, sortant du simple cadre du marché du travail, ont abordé la question d'une meilleure intégration sociale.
10. Le Danemark a adopté une autre démarche, mais qui a donné, elle aussi, des résultats positifs. Le chômage est passé de 10,2 pour cent en 1990 à 4,7 pour cent dix années plus

¹³ C. Sabel: «Learning by monitoring: the institutions of economic development», dans N. Smelser et R. Swedberg (dir.): *The handbook of economic sociology* (Princeton, Princeton University Press, 1994); J. Cohen et J. Rogers (dir.): *Associations and democracy* (Londres, Verso, 1995).

¹⁴ P. Culpepper: *Creating cooperation: how States develop human capital in Europe* (Ithaca, Londres, Cornell University Press, 2003); CINTERFOR: *La formación profesional y el diálogo social* (Montevideo, CINTERFOR, 2002).

¹⁵ P. Auer (dir.): *Changing labour markets in Europe: the role of institutions and policies* (Genève, BIT, 2001).

¹⁶ J. Visser: «Industrial relations and social dialogue», dans Auer, *ibid.*

¹⁷ L. Baccaro et M. Simoni: *The Irish social partnership and the «Celtic Tiger» phenomenon* (Genève, Institut international d'études sociales, manuscrit, 2002).

tard. Cette réussite se fonde sur des politiques micro et macroéconomiques efficaces qui favorisent la restructuration de l'emploi aux fins de la compétitivité, la modération salariale, les politiques du marché du travail dynamiques, orientées vers la flexibilité en ce qui concerne les heures de travail et d'autres aspects tels que l'employabilité et la prise en compte de la sécurité du revenu, parallèlement à une protection sociale élargie. Le fort taux de représentativité des organisations tant d'employeurs que de travailleurs et la portée plus vaste des conventions collectives ont permis de mener des consultations approfondies à divers niveaux pour faciliter l'adoption d'un ensemble de mesures bien pensé¹⁸.

11. Il existe un autre type de partenariat social, lié aux organismes de productivité, particulièrement importants dans de nombreux pays d'Asie, comme au Japon ou à Singapour. En Afrique du Sud, le *Workplace Challenge* mis en place par le département du Commerce et de l'Industrie, s'occupe essentiellement de la productivité des entreprises locales, avec le concours des partenaires sociaux¹⁹. En outre, les partenaires sociaux peuvent tirer l'alarme plus tôt en cas de problèmes relatifs au marché du travail.
12. Les pactes locaux en matière d'emploi et les pactes pour l'emploi et la compétitivité, conclus dans divers pays européens, illustrent comment le dialogue social peut apporter souplesse, compétitivité et sécurité dans un espace territorial infranational²⁰. La signature de tels pactes donne naissance à un nouveau type de gouvernance qui fait appel à un grand nombre d'acteurs publics et privés; toutefois, cela pourrait être le reflet d'un affaiblissement des structures traditionnelles. A l'échelle de l'Union européenne, le réseau (Luxembourg, Cardiff, Cologne, Lisbonne) des processus liés à l'emploi, aux réformes structurelles et au dialogue macroéconomique crée un espace de dialogue social que l'on commence seulement maintenant à explorer de façon plus approfondie.

2. Partenariat social et rémunération, chômage et questions connexes

13. Nombreuses sont les études sur les corrélatifs socio-économiques d'un partenariat social entre gouvernements nationaux et associations faïtières d'employeurs et de travailleurs, notamment en ce qui concerne les taux d'inflation et de chômage. Il ressort de certaines de ces études, concernant pour la plupart des pays de l'OCDE, que le partenariat social peut – dans certaines conditions – aboutir à des résultats macroéconomiques bénéfiques. Cela semble être particulièrement le cas en ce qui concerne la modération salariale, dans la mesure où le partenariat social occasionne une coordination salariale. La coordination dans ce domaine n'est pas nécessairement synonyme de centralisation. Même des systèmes relativement fragmentés (comme par exemple le Japon ou la Suisse) peuvent afficher un remarquable degré de coordination par d'autres biais, en

¹⁸ P. Egger et al.: *Decent work in Denmark: employment, social efficiency and economic security* (Genève, BIT, 2003).

¹⁹ On trouvera d'autres exemples de ce type à l'adresse suivante: www.ilo.org/mcc.

²⁰ M. Biagi: *Job creation policies at local level and the role of the social partner*, Programme focal sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail, document de travail de la série n° 9 (Genève, BIT, 2002); M. Geddes et J. Benington (dir.): *Local partnerships and social exclusion in the European Union: new forms of local social governance* (Londres, Routledge, 2001).

jouant, par exemple, sur la synchronisation ou l'adoption de modèles en matière de négociation²¹.

14. Selon une étude récente de la Banque mondiale, les pays qui appliquent un système de négociation collective coordonnée, toutes choses étant égales par ailleurs, ont généralement un taux de chômage inférieur à celui des autres pays²². D'autres études récentes montrent également que, plus le degré de coordination salariale est élevé, plus le taux de chômage est bas²³. Toutefois, ce facteur ne saurait expliquer les taux de chômage relativement bas du Royaume-Uni et des Etats-Unis, où la négociation est, en règle générale, décentralisée. Les systèmes de négociation coordonnée donnent de meilleurs résultats uniquement lorsque les échelons supérieurs ont la capacité d'obliger les échelons inférieurs à s'exécuter²⁴.
15. Les données du *World Economic Outlook 2003* du FMI montrent qu'il existe un lien étroit et important du point de vue statistique entre, notamment, un taux de syndicalisation élevé et un taux de chômage élevé. Toutefois, lorsque l'on est en présence à la fois d'un fort taux de syndicalisation et d'une politique de protection de l'emploi, ces deux facteurs contribuent fortement à faire reculer le chômage²⁵. Accroître la coordination en matière de négociation salariale était considéré comme nuisible à l'établissement de salaires compétitifs, mais s'est avéré propice à la modération salariale dans l'économie tout entière. Ces données donnent à penser qu'il existe un seuil optimal de coordination salariale, au-delà duquel cette coordination s'accompagne d'un taux de chômage plus élevé. Ainsi, il pourrait être intéressant d'évaluer les institutions du marché du travail du point de vue des mesures de réforme visant à renforcer l'impact positif que celles-ci ont sur les résultats économiques lorsque ces institutions encouragent la création d'emplois, la protection sociale et le renforcement des capacités des syndicats et des organisations d'employeurs. Un récent document de travail du FMI conclut que, quelle que soit la force de la

²¹ D. Soskice: «Wage determination: the changing role of institutions in the advanced industrialized countries», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6(4), pp. 36-61 (Oxford, 1990).

²² T. Aidt et Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: economic effects in a global environment* (Washington, DC, Banque mondiale, 2002), pp. 102-103 et tableaux 5 à 12.

²³ Voir, par exemple, S. Nickell: «Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America», *Journal of economic perspectives*, vol. 11 (3), pp. 55 à 74 (Nashville, 1997); D. Baker *et al.*: *Labour market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence*, Center for European Studies, document de travail de la série n° 98 (Cambridge, Harvard University, 2002). Toutefois, il ressort d'une autre étude que la coordination salariale était associée à une baisse du chômage dans les années quatre-vingt, mais que cet effet a largement disparu dans les années quatre-vingt-dix. L. Kenworthy: «Corporatism and unemployment in the 1980s and 1990s», *American sociological review*, vol. 67 (3), pp. 367-388 (Washington, DC, 2002).

²⁴ F. Traxler et B. Kittel: «The bargaining system and performance: A comparison of 18 OECD countries», *Comparative political studies*, vol. 33(9), pp. 1154-1190 (Thousand Oaks, 2000); F. Traxler: «Bargaining (de)centralization, macroeconomic performance and control over the employment relationship», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41(1), pp. 1-27 (Londres, 2003); S. Nickell et R. Layard: «Labor market institutions and economic performance» dans O. Ashenfelter et D. Card (dir.): *Handbook of labor economics*, vol. 3C (New York, Amsterdam, Elsevier, 1999).

²⁵ FMI, 2003, *op. cit.*, tableau 4.3, p. 147.

négociation syndicale, la coordination salariale donne de meilleurs résultats que la négociation décentralisée²⁶.

16. Des études mettent également en évidence des complémentarités importantes entre les institutions, en particulier entre les institutions monétaires et celles chargées de la négociation collective. Par exemple, il ressort des données du *World Economic Outlook 2003* du FMI que l'association entre indépendance des banques centrales et coordination en matière de négociation entraîne une diminution du chômage. D'autres auteurs en sont parvenus aux mêmes conclusions²⁷. Il ressort d'autres études que les coûts de la main-d'œuvre sont inférieurs dans des systèmes coordonnés ou centralisés²⁸. Le partenariat social a aussi été associé à une structure de gains et, par conséquent, de revenus plus comprimée²⁹.
17. Les analyses portant sur des institutions particulières ou des aspects structurels isolés (par exemple, le taux de syndicalisation, le champ d'application de la négociation collective, la législation sur la protection de l'emploi) risquent de ne pas évaluer l'impact dans sa totalité, car celui-ci est souvent relayé par d'autres institutions. Le partenariat social peut constituer un atout supplémentaire pour les décideurs nationaux, en leur permettant d'orchestrer une politique coordonnée bénéfique pour la maîtrise de l'inflation, l'emploi et la répartition salariale. Dans un tel contexte, des négociations peuvent être engagées sur un ensemble de mesures concernant les salaires, le temps de travail, divers aspects de la protection sociale et d'autres éléments ayant des effets directs sur l'économie.

3. Partenariat social, changement et crise

18. Le partenariat social joue un rôle crucial pour l'instauration d'un consensus, en particulier lorsque la réforme des politiques implique d'accepter des pertes à court terme pour, éventuellement, avoir une chance de gagner plus ou une redistribution interne des différents groupes de la société. Les réformes négociées peuvent certes être moins poussées que ce que certains préconisent, mais les sentiments d'équité procédurale et

²⁶ J. McHugh: *Wage centralization, union bargaining and macroeconomic performance*, document de travail du FMI 02/143 (Washington, DC, FMI, 2002).

²⁷ P.A. Hall et R. Franzese: «Mixed signals: central bank independence, coordinated wage bargaining and European Monetary Union», *International Organization*, vol. 52 (3), pp. 502-536 (Cambridge, 1998); T. Iversen: *Contested economic institutions: the politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies* (New York, Cambridge University Press, 1999); R. J. Franzese: «Institutional and sectoral interactions in monetary policy and wage-price bargaining», dans P.A. Hall et D. Soskice (dir.): *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage* (Oxford, Oxford University Press, 2001); D. Soskice et T. Iversen: «The non-neutrality of monetary policy with large price or wage setters», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115 (1), pp. 265-284 (Cambridge, 2000).

²⁸ Kenworthy, 2002, *op. cit.*; Traxler, 2003, *op. cit.*

²⁹ D. Rueda et J. Pontusson: «Wage inequality and varieties of capitalism», *World Politics*, vol. 52, pp. 350-383 (Baltimore, 2000); M. Wallerstein: «Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies», *American Journal of Political Science*, vol. 43 (3), pp. 649-680 (Madison, 1999); OCDE: *Perspectives de l'emploi*, p. 77 de la version anglaise (Paris, OCDE, 1997); Aidt et Tzannatos, 2002, *op. cit.*, p. 103.

d'appartenance à l'égard des réformes adoptées renforcent considérablement leur légitimité et, partant, favorisent leur acceptation par la population et leur mise en œuvre effective³⁰.

19. Le partenariat social peut amener la société à un consensus sur des réformes controversées et potentiellement impopulaires. Par exemple, la réforme des retraites a été mise en place de façon en Europe continentale car les gouvernements ont invité les organisations d'employeurs et surtout les syndicats à participer à son élaboration et à son application³¹. En Autriche, au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas, les réformes du marché de l'emploi lancées dans les années quatre-vingt-dix ont donné lieu à un dialogue continu entre les partenaires sociaux et le gouvernement aux niveaux national et local. L'exemple de ces pays illustre comment un ensemble de mesures fondées sur le partenariat social et un attachement à l'égalité entre hommes et femmes, peuvent être associées d'une manière qui renforce leur efficacité³².
20. Au cours des années quatre-vingt-dix, les pays en transition d'Europe centrale et orientale ont été le théâtre de privatisations et de restructurations industrielles qui ont entraîné une diminution des salaires réels, des licenciements en masse et le chômage. Parallèlement, la réforme du système de sécurité sociale à couverture universelle a eu des conséquences diverses pour les travailleurs, hommes et femmes confondus. Les institutions tripartites modernisées ont sans doute contribué à une transition en douceur³³, mais la faiblesse des cadres juridiques et institutionnels, des institutions de dialogue social et de leurs participants a ralenti l'intégration de ces pays à l'économie de marché.
21. L'expérience de certains pays en développement souligne l'importance du rôle des partenaires sociaux tripartites dans le changement social. En Afrique du Sud, par exemple, entre la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix, le pays est passé du régime de l'*apartheid* à un système de démocratie naissante et d'une économie plus ouverte. Conforté par une gestion politique compétente, le succès de cette transition tient en grande partie aux institutions de dialogue social du pays, aujourd'hui incarnées par le Conseil national du développement économique et de la main-d'œuvre et le Conseil du travail du Millénaire. Ces institutions, ainsi que celles qui les ont précédées, ont principalement eu pour effet d'instaurer la confiance entre les principaux acteurs socio-économiques en s'appuyant sur une base d'information fiable et commune³⁴. On peut constater une évolution dans le même sens dans d'autres régions d'Afrique, en particulier

³⁰ J.E. Stiglitz: «Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm», *Review of Development Economics*, vol. 6(2), pp. 163-182 (Oxford, 2002); Auer, 2001, *op. cit.*

³¹ E. Reynaud (dir.): *Social dialogue and pension reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain* (Genève, BIT, 2000); M. Schludi: *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, thèse de doctorat non publiée (Berlin, Université Humboldt, 2002); L. Baccaro: «Negotiating the Italian pension reform with the unions: lessons from corporatist theory», *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 55(3), pp. 413-431 (Ithaca, 2002).

³² Auer, 2001, *op. cit.*; P. Auer (dir.): *La reprise de l'emploi en Europe: l'exemple de l'Autriche, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas* (Genève, BIT, 2000).

³³ S. Avdagic: *Shaping the paths to labor weakness: the interplay of political strategies and institutional structures in post-communist Central and Eastern Europe*, thèse de doctorat non publiée (Budapest, Université d'Europe centrale, 2003); G. Casale (dir.): *Social dialogue in Central and Eastern Europe* (Budapest, BIT-CEET, 1999).

³⁴ G. Adler et E. Webster (dir.): *Trade unions and democratization in South Africa, 1985-1997* (Londres, Macmillan, 2000); H. Deegan: *The politics of the new South Africa: apartheid and after* (Harlow et New York, Longman, 2001).

dans les pays qui participent à des projets de coopération technique de l'OIT pour le renforcement du dialogue social.

22. Au Mexique, du milieu des années quatre-vingt au milieu des années quatre-vingt-dix, les pactes sociaux ont régulièrement joué un rôle important dans la résolution des graves difficultés économiques auxquelles se heurtait le pays. Grâce à un dialogue approfondi et souvent difficile, les partenaires sociaux ont contribué à la maîtrise de l'inflation en subordonnant les augmentations salariales à la productivité, rétablissant ainsi rapidement la stabilité économique dans le pays. Au milieu des années quatre-vingt, en Uruguay, et au début des années quatre-vingt-dix, au Chili, le dialogue social a provoqué le retour à la démocratie et à la réforme économique.
23. Le rôle du partenariat social dans la résolution des crises financières s'est aussi manifesté en Asie³⁵. Par exemple, en République de Corée, le gouvernement, les deux principales fédérations syndicales et les organisations d'employeurs ont surmonté nombre de leurs divergences pour signer un pacte social en 1998, en vue de réformer l'économie nationale tout en limitant, autant que possible, les conséquences néfastes sur le plan social de la crise financière asiatique; ce pacte aurait contribué à la rapidité de la reprise économique³⁶.

4. Partenariat social au niveau de l'entreprise

24. Les entreprises elles-mêmes définissent leur propre succès du point de vue non seulement des bénéficiaires, mais aussi de manière plus générale des relations qu'elles entretiennent avec leurs actionnaires, leurs salariés et les représentants de ces derniers, leurs sous-traitants ainsi que les parties prenantes telles que les différents groupes de consommateurs et de la collectivité. Les entreprises et les organisations syndicales peuvent mettre en place un partenariat social qui réunisse toutes les unités d'une entreprise au niveau national, sous-régional ou (dans le cas, par exemple, de quelques accords-cadres internationaux conclus à ce jour) mondial³⁷. A l'échelle de l'entreprise, le partenariat social peut prendre diverses formes d'initiatives non conflictuelles entre les travailleurs et la direction, et même aller jusqu'à la prise de décisions en commun en ce qui concerne certaines questions, comme c'est le cas dans quelques pays.
25. Les études sur la négociation collective à l'échelon de l'entreprise constatent que, sous la pression des syndicats, les coûts salariaux tendraient à dépasser le niveau d'équilibre du marché, mais ces coûts salariaux élevés seraient contrebalancés (dans certains cas) par l'accroissement de la productivité³⁸. Les syndicats encouragent l'investissement dans la main-d'œuvre et mobilisent les connaissances tacites des travailleurs pour résoudre les

³⁵ D. Campbell: «Social dialogue and labor market adjustments in East Asia after the crisis», dans G. Betcherman et R. Islam (dir.): *East Asian labor markets and the economic crisis: impacts, responses and lessons* (Washington, DC, Banque mondiale et BIT, 2001).

³⁶ Voir S.-H. Lim: *Strategy matters: a constructivist approach to the South Korean social pact*, thèse de doctorat non publiée (Madison, Université du Wisconsin, Industrial Relations Research Institute, 2002); Sun Hak Tae: *The political economy of democratic consolidation: dynamic labour politics in South Korea* (Kwangju, Chonnam National University Press, 2002).

³⁷ «Update on global agreements», *European Industrial Relations Review*, n° 353, pp. 26-30 (Londres, 2003); Accord entre l'UITA/COLSIBA et Chiquita sur la liberté d'association, les normes minimales du travail et l'emploi dans le secteur des bananes en Amérique latine (14 juin 2001).

³⁸ R.B. Freeman et J.L. Medoff: *What do unions do?* (New York, Basic Books, 1984); Aidt et Tzannatos, 2002, *op. cit.*

problèmes et les situations de blocage sur le lieu de travail. Cette contribution à l'efficacité constitue la base implicite des conventions collectives conclues en matière d'emploi et de compétitivité³⁹. Si la négociation collective est parfois critiquée pour sa rigidité, elle peut permettre de trouver des solutions créatives fondées sur la coopération⁴⁰.

26. Dans les entreprises très performantes, de nouvelles formes d'organisation du travail, comme le travail en équipe, la rotation des emplois, le paiement soumis à conditions, les structures hiérarchiques plus plates, etc., contribuent à améliorer la productivité et la rentabilité lorsqu'elles sont adoptées d'un seul tenant plutôt que séparément⁴¹. Le partenariat social peut favoriser l'application efficace de telles mesures. Il ressort d'une étude récente que les entreprises dotées de comités d'entreprise ont des résultats nettement meilleurs sur le plan de la productivité que celles qui en sont dépourvues⁴². Toutefois, le partenariat social, sous diverses formes, n'est certainement pas le seul moyen de mettre en place des entreprises très performantes⁴³.
27. Enfin, le partenariat social dans les entreprises multinationales s'inspire de deux instruments de gouvernance internationaux de longue date: la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par l'OIT en 1977 et révisée en 2000⁴⁴, et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, adoptés en 1976 et révisés en 2000. Ces deux instruments, ainsi qu'un autre type d'initiative, le Pacte mondial, énoncent deux des conditions sans lesquelles il ne saurait y avoir de partenariat social, à savoir la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, qui doivent figurer dans la liste des principes que les sociétés s'engagent à respecter lors de la signature de ces instruments. Un autre aspect de la gouvernance au niveau de l'entreprise est le rôle joué par les codes de bonne conduite et les initiatives en matière de responsabilité sociale⁴⁵. A noter toutefois que seules quelques-unes d'entre elles reposent sur le partenariat social.

³⁹ On trouvera des exemples de tels accords dans S. Zagelmeyer: *Innovative agreements on employment and competitiveness in the European Union and Norway* (Luxembourg, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2000).

⁴⁰ M. Ozaki (dir.): *Négocier la flexibilité: le rôle des partenaires sociaux et de l'Etat* (Genève, BIT, 1999).

⁴¹ E. Appelbaum et R. Batt: *The new American workplace: transforming work systems in the United States* (Ithaca, ILR Press, 1994); T. Kochan et P. Osterman: *The mutual gains enterprise: forging a winning partnership among labor, management, and government* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); C. Ichniowski *et al.*: «What works at work: overview and assessment», *Industrial Relations*, vol. 35(3), pp. 299-333 (Berkeley, 1996).

⁴² T. Zwick: *Works councils and the productivity impact of direct employee participation*, document de travail n° 03-47 (Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2003).

⁴³ Diverses approches sont illustrées dans: D. Ashton et J. Sung: *Supporting workplace learning for high performance working* (Genève, BIT, 2002) et A. Tolentino: *Labour-management cooperation for productivity and competitiveness*, Programme de la gestion et de la citoyenneté d'entreprise, document de travail (Genève, BIT, 2000).

⁴⁴ Des cas de partenariat social sont brièvement exposés dans le Guide de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, pp. 9-18 dans la version anglaise (Genève, BIT, 2002).

⁴⁵ Voir document GB.288/WP/SDG/1 (nov. 2003).

5. Partenariat social et amélioration de la gouvernance d'entreprise

28. Les scandales financiers dans lesquels ont été impliquées quelques grandes entreprises mondiales ont suscité une forte réaction de l'opinion, qui a réclamé avec vigueur une réforme des règles de gestion des entreprises (soit le corpus de règles qui régissent leur organisation interne et leurs relations avec d'autres intervenants – actionnaires, comptables, institutions financières, Bourse, etc.). Depuis, le monde de l'entreprise, mais aussi les autres milieux, proposent diverses solutions pour accroître la transparence, éviter les conflits d'intérêts, améliorer les pratiques comptables, éviter les délits d'initiés, réduire les écarts excessifs entre la rémunération des dirigeants et celle des salariés, et surveiller le comportement des entreprises. Il existe déjà de nombreuses études sur les diverses formes de partenariat social faisant appel à une participation des entreprises à plusieurs niveaux (services d'information, procédures de consultation, négociation collective, cogestion et représentation des dirigeants syndicaux au sein des conseils d'administration des entreprises), mais elles n'abordent pas de manière systématique la relation entre le partenariat social et la qualité de la gestion des entreprises en tant que telle.
29. Peut-être les possibilités de malversation sont-elles réduites lorsque les dirigeants d'entreprise sont tenus de rendre des comptes, non seulement aux actionnaires mais également à des organisations représentant les travailleurs et les autres parties prenantes. Il se peut également que la protection de ceux qui signalent ces malversations contre d'éventuelles représailles exerce indirectement une influence sur le comportement des entreprises. Il conviendrait de toute façon de vérifier ces hypothèses.

6. Les obstacles sur la voie du partenariat social et de la bonne gouvernance

30. Dans le contexte de la mondialisation, le partenariat social est un instrument souple qui renforce la participation et favorise la transparence. En permettant notamment d'accroître le volume d'informations et d'élargir l'éventail des possibilités d'intervention sur l'offre et sur la demande, il aide à mieux affronter les périodes cycliques de récession et à tirer le meilleur parti des périodes de reprise. Dans certaines circonstances, il peut également contribuer à enrichir les stratégies concurrentielles des entreprises.
31. Pourquoi, s'il en est ainsi, les avantages du partenariat social ne sont-ils pas universellement reconnus par les responsables de l'élaboration des politiques? Peut-être parce que certains d'entre eux préfèrent ne voir que les désavantages de cet instrument, dont il faut par ailleurs reconnaître qu'il ne fonctionne pas toujours de manière optimale. Il arrive souvent, en effet, que fassent défaut les conditions qui lui permettraient de se développer, notamment lorsque les droits en matière de liberté syndicale et de négociation collective ne sont pas reconnus. Même quand ils le sont, il arrive qu'une fragmentation excessive, et parfois même les rivalités qui peuvent s'instaurer au sein des syndicats comme des associations d'employeurs, rendent impossible toute véritable coordination, que ce soit au niveau interne ou entre les organisations⁴⁶.
32. Il est probable que les organisations d'employeurs et de travailleurs font mieux appliquer les politiques adoptées si les questions débattues sont au préalable examinées en profondeur aux divers échelons de l'organisation et si les débats sont relayés par des

⁴⁶ L. Baccaro: «What is alive and what is dead in the theory of corporatism», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41 (4), pp. 683-706 (Londres, 2003).

procédures décisionnelles transparentes et équitables⁴⁷. On peut concilier les intérêts particuliers et les intérêts généraux en regroupant le plus large éventail possible de leurs représentants, ou, du moins, en assurant la représentation, sur un plan interne, des intérêts et des groupes sociaux dans toute leur diversité⁴⁸. De fait, la réduction des effectifs de nombreuses organisations – d’employeurs, mais surtout de travailleurs – constitue en elle-même une menace pour le partenariat social.

- 33.** Les divergences d’intérêts entre employeurs et travailleurs peuvent susciter un climat de conflit qui empêche les représentants des deux groupes de tirer parti de possibilités qui seraient pourtant susceptibles de servir les intérêts de tous. Il se peut également que des systèmes de règlement des différends mal conçus ne permettent pas d’appuyer le développement du partenariat social. Il se peut enfin que les membres d’une organisation ne disposent pas des capacités, des informations ou du savoir-faire nécessaires pour établir des relations constructives avec leurs interlocuteurs. L’Etat peut alors être tenté de «s’approprier» le dialogue social, ce qui contribue à délégitimer les partenaires sociaux aux yeux mêmes de leurs membres. En outre, alors qu’il existe un instrument «officiel» – les grèves et les lock-out – pour mesurer la dégradation des relations professionnelles, les indicateurs qui pourraient apporter une preuve concrète de l’efficacité du partenariat social n’en sont encore qu’au stade expérimental.
- 34.** Les organisations qui sont prêtes à s’engager sur la voie du partenariat social doivent faire face à une autre difficulté, qui tient à l’informalisation croissante de l’économie – phénomène qui pose essentiellement un problème de gouvernance⁴⁹. Les pouvoirs publics pourraient faire beaucoup pour remédier aux carences ou aux dysfonctionnements des cadres juridiques ou institutionnels qui favorisent cette informalisation et privent de représentation d’importants groupes sociaux. Ce qui compte avant tout pour les organisations d’employeurs et de travailleurs, c’est de se rapprocher de la population. A cette fin, elles peuvent soit nouer des alliances avec des ONG, soit se développer au sein même de l’économie informelle. La place et l’influence grandissantes des femmes ne fait que renforcer la légitimité et le pouvoir des organisations démocratiques et représentatives en tant qu’instances ayant leur mot à dire en matière de gouvernance sur le marché du travail. Les tendances observées dans le processus de mondialisation indiquent que ce souci de proximité sera décisif pour optimiser le partenariat social en tant qu’instrument de gouvernance.
- 35.** S’il est vrai que le partenariat social se heurte à des obstacles, il n’en demeure pas moins qu’il est du pouvoir des organisations d’employeurs et de travailleurs de les surmonter en recherchant les solutions les mieux adaptées au type de gouvernance propre à chaque pays. En garantissant la liberté syndicale et le respect du droit à la négociation collective, l’Etat peut aider ces organisations à exploiter les possibilités offertes par le partenariat social aux fins d’une bonne gouvernance.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ M. Olson: *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Cambridge, Harvard University Press, 1965).

⁴⁹ Voir les conclusions concernant le travail décent et l’économie informelle dans le *Compte rendu provisoire* n° 25 de la 90^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2002).

III. Bref examen de quelques éléments de la bonne gouvernance

1. Remarques préliminaires

36. Le document examiné antérieurement par le groupe de travail définit d'abord les éléments clés de la bonne gouvernance⁵⁰ puis énumère un ensemble de traits caractéristiques de cette dernière: respect des droits de la personne et des processus démocratiques; légitimité, responsabilité et transparence de l'action gouvernementale; poids de l'Etat et ampleur de la réglementation de l'économie; ouverture au commerce international; compétitivité des marchés; qualité du système judiciaire; existence de certaines institutions – assurances, procédures en cas de faillite, droits de propriété intellectuelle – ; capacité des institutions informelles à répondre aux besoins⁵¹.
37. Un tour d'horizon de la littérature consacrée à ces questions permet de constater l'hétérogénéité – tant sur le plan quantitatif que qualitatif – des travaux de recherche menés dans les diverses disciplines. Cette littérature est beaucoup trop vaste pour être analysée en détail dans le cadre de cette étude, et il conviendra de traiter dans des documents ultérieurs la question de savoir dans quelle mesure il convient de réglementer l'économie, ainsi que d'autres aspects plus spécifiques.
38. Alors que l'on utilise des termes tels que «facteurs déterminants» ou «caractéristiques» pour parler de bonne gouvernance, la littérature spécialisée essaie plutôt d'établir des corrélations entre les diverses composantes de la gouvernance et les résultats économiques, ce qui donne lieu à de nombreuses controverses, tant à propos de questions de méthodologie que de la possibilité d'établir un lien de causalité entre ces deux éléments.
39. La tentative probablement la plus poussée d'évaluation de la bonne gouvernance dans presque tous les pays a été entreprise dans une série d'études s'inspirant des données de la Banque mondiale⁵². L'agrégation d'un grand nombre d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs a permis d'identifier les groupes d'indicateurs de performance suivants: capacité à se faire entendre (indicateur qui concerne explicitement les syndicats et implicitement les organisations d'employeurs) et responsabilisation, instabilité politique et violence, efficacité des pouvoirs publics, poids de la réglementation, Etat de droit et trafic d'influence (lutte contre la corruption). Certains faits amènent à réexaminer l'importance relative de chacun de ces facteurs – mais aussi d'autres éléments⁵³. Les recherches

⁵⁰ A savoir: le respect des droits fondamentaux, l'Etat de droit et un gouvernement honnête, transparent et responsable, un système efficace de droits de propriété et d'application des contrats, la réglementation des marchés permettant de réduire la fraude et les comportements anticoncurrentiels et de promouvoir une bonne gouvernance d'entreprise, des institutions fiscales et monétaires qui assurent la stabilité économique, des institutions qui offrent une protection sociale et gèrent le conflit social, un niveau adéquat de capital social et la confiance pour étayer les transactions économiques (document GB. 286/WP/SDG/3 (mars 2003), paragr. 11, qui cite D. Rodrik: *Institutions for high-quality growth: what are they and how to acquire them*, document présenté à la Conférence du FMI sur les réformes de la seconde génération, novembre 1999.

⁵¹ Document GB. 286/WP/SDG/3 (mars 2003), paragr. 12.

⁵² On peut consulter les travaux de Kaufmann et de ses collègues sur le site: <http://worldbank.org/wbi/governance>

⁵³ D. Kaufmann: *Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy*, projet de document pour un débat (Washington DC, Banque mondiale, 2003).

actuelles de la Banque mondiale incitent à un examen plus approfondi de la relation entre gouvernance publique et gouvernance privée ainsi que de la capacité d'action autonome d'acteurs non traditionnels, thèmes qui intéressent directement la réflexion sur le partenariat social.

40. On a insisté sur la référence nécessaire au capital social pour expliquer les résultats économiques, les institutions et les mesures incitatives étant considérées comme des facteurs clés des activités économiques⁵⁴. Qui plus est, «l'absence de cadre approprié à la gouvernance des marchés en général, et des marchés du travail en particulier, crée un environnement caractérisé par l'insécurité qui empêche l'accumulation de capital financier, humain et social»⁵⁵.

2. Une approche plus précise de quelques éléments de la bonne gouvernance et de leur relation avec les variables économiques

a) *Démocratie, stabilité politique et poids des gouvernements*

41. Bien que la démocratie constitue une fin en soi, c'est son impact sur l'économie qui, dans le cadre de la réflexion sur la gouvernance, a mobilisé l'attention des chercheurs⁵⁶. Selon certains d'entre eux, la démocratie aurait pour effet de ralentir la croissance, alors que des régimes plus autoritaires, en revanche, auraient plutôt tendance à l'accélérer⁵⁷. D'autres découvrent des corrélations positives entre démocratie et croissance⁵⁸ et concluent à l'inefficacité des régimes dictatoriaux⁵⁹. D'autres encore estiment qu'il n'est pas possible d'établir clairement un lien de causalité réciproque entre démocratie et croissance⁶⁰.
42. Ces divergences de points de vue peuvent s'expliquer par le fait que les régimes démocratiques comme les régimes autoritaires ne constituent pas un tout homogène. En effet, quoi de plus différent, en termes de résultats économiques, qu'un régime technocratique et un régime kleptocratique? Des analyses comparatives des institutions,

⁵⁴ Voir J. Tirole: *The theory of industrial organization* (Cambridge, MIT Press, 1989); J. Laffont et J. Tirole: *A theory of incentives in procurement and regulations* (Cambridge, MIT Press, 1993); D. North: *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

⁵⁵ BIT, 2003, *op. cit.*, p. 81.

⁵⁶ P. Bardhan: *Democracy and development: a complex relationship*, projet de document (Berkeley, Université de Californie, 1997).

⁵⁷ A. Alesina A. *et al.*: *Political instability and economic growth*, document de travail 4173 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1992).

⁵⁸ R. Barro: «Economic growth in a cross section of countries», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(2), pp. 407-443 (Cambridge, 1991); R. Barro: *Democracy and growth*, document de travail 409 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1994); J. Drèze et A. Sen: *Hunger and public action* (Oxford, Oxford Clarendon Press, 1989); Rodrik, 1999, *op. cit.*

⁵⁹ P. Bardhan: «Symposium on the State and economic development», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4(3), pp. 3-7 (Nashville, 1990).

⁶⁰ A. Przeworski et F. Limongi: «Political regimes and economic growth», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7(3), pp. 51-69 (Nashville, 1993).

effectuées à partir d'études de cas, montrent qu'un régime politique (qu'il soit démocratique ou autoritaire) obtient de meilleurs résultats s'il parvient à être relativement autonome vis-à-vis des groupes de pression – notamment en recrutant les fonctionnaires «au mérite» et en assurant l'indépendance de la justice – et s'il dispose d'une marge de manœuvre suffisamment grande, pour ce qui est de l'utilisation des innovations technologiques et de l'aménagement des conditions du marché⁶¹. Il semblerait également qu'un fonctionnement démocratique favorise une meilleure gestion des crises, une stabilité accrue à court terme, et permette d'éviter des fléaux comme les famines⁶².

43. On s'accorde généralement à reconnaître qu'il existe un lien étroit entre stabilité politique et croissance économique⁶³. Lorsque la situation n'est pas sûre, les agents économiques qui n'aiment pas prendre de risques s'esquivent ou restent dans l'expectative. L'instabilité politique entraîne une baisse du taux de croissance, une hausse de l'inflation et un recul des emprunts extérieurs. D'un point de vue strictement économique, l'efficacité du fonctionnement démocratique tient surtout – davantage qu'à des considérations de responsabilité⁶⁴ – à ce qu'il permet de tabler sur des résultats prévisibles. Nous avons vu (partie II) que les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent faire front commun contre les crises et contribuer de la sorte à façonner la stabilité sociale et politique⁶⁵.
44. S'agissant maintenant du poids de l'Etat et de la relation de ce facteur avec la bonne gouvernance, des études empiriques ont récemment montré qu'un Etat dont les institutions fonctionnent bien perçoit davantage d'impôts et est plus apte à répondre aux besoins des citoyens et à assumer sa responsabilité vis-à-vis de ces derniers⁶⁶. Une étude menée dans 60 pays au cours des quarante dernières années révèle que le poids de l'Etat, mesuré en pourcentage du PIB, a augmenté d'environ 8 points de pourcentage entre les années 1960 et les années 1990⁶⁷. Si une trop forte emprise de l'Etat peut entraver la croissance, il n'en demeure pas moins que l'augmentation des dépenses publiques peut dynamiser l'économie⁶⁸. Le mode de perception des impôts et l'affectation des recettes fiscales revêtent une grande importance pour les organisations d'employeurs comme pour les syndicats. Aussi ces acteurs peuvent-ils être invités à participer à l'établissement du budget – certaines collectivités locales du Brésil ont ouvert la voie dans ce domaine – et à

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Rodrik, 1999, *op. cit.*; Drèze et Sen, 1989, *op. cit.*

⁶³ Par exemple, Alesina *et al.*, 1992, *op. cit.*

⁶⁴ Bardhan, 1997, *op. cit.*

⁶⁵ Voir également le document publié sous la direction de E. Date-Bah: *Jobs after war: a critical challenge in the peace and reconstruction puzzle* (Genève, BIT, 2003), également consultable en ligne sur le site <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis>.

⁶⁶ D. Dreyer-Lassen: *Political accountability and the size of government: theory and cross-country evidence*, document de travail de l'Unité de recherche en politique économique (Copenhague, Université de Copenhague, 2000); La porta *et al.*, 1998, *op. cit.*

⁶⁷ T. Persson: *Do political institutions shape economy policy?*, document de travail n° 8214 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2001).

⁶⁸ R. Ram: «Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and times series data», *American Economic Review*, vol. 76(1), pp. 191-203 (Nashville, 1986).

l'intégration dans le budget d'éléments touchant à l'égalité entre hommes et femmes, comme cela se pratique désormais dans environ une quarantaine de pays⁶⁹.

b) Les droits, le système judiciaire et la bonne gouvernance

45. L'expérience montre que le respect de certains droits de l'homme (en particulier la liberté de la presse, la liberté d'opinion, la liberté de réunion et la liberté d'association, ainsi que le droit à un procès impartial dans le cadre de l'Etat de droit) influe favorablement sur l'économie de nombreux pays⁷⁰. Une étude récente consacrée à l'Amérique latine révèle que l'emploi formel est plus développé (et, a contrario, l'emploi informel plus rare) dans les pays où les droits civiques sont davantage respectés⁷¹. On a pu en outre constater que le respect des droits au travail a systématiquement un retentissement favorable sur l'économie⁷².
46. L'existence d'un système de droits patrimoniaux solide et stable est souvent considérée comme favorable à la croissance économique, car ce sont ces droits qui permettent aux investisseurs d'accumuler des ressources et d'introduire les innovations qui sont les vecteurs de la croissance⁷³. Les principaux garants de ces droits sont la législation foncière et le droit commercial, en particulier le droit des obligations; ce sont toutefois des domaines où les acteurs de l'économie informelle – et, dans certaines sociétés, les femmes – se heurtent à de nombreuses difficultés. Par ailleurs, certaines études ont révélé que même les pays dont le système juridique est relativement fragile peuvent afficher de bons résultats économiques⁷⁴.
47. Le système judiciaire est considéré comme l'un des piliers les plus importants de la bonne gouvernance, puisqu'il est à la fois le garant du respect de la légalité et l'un des appareils de la puissance publique. Un régime judiciaire peu sûr, inefficace et corrompu constitue un obstacle majeur à la bonne gouvernance⁷⁵. Il est essentiel de disposer d'une justice peu coûteuse, efficace, aisément accessible pour assurer la primauté du droit, garantir le respect des droits politiques et des droits de propriété et éviter la corruption ou les abus de

⁶⁹ PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain 2002: approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* (New York, PNUD).

⁷⁰ A. Sen: «Travail et droits», *Revue internationale du Travail*, vol. 139(2), pp. 119-128 (Genève, 2000). Voir également le *Rapport mondial sur le développement humain 2000: droits de l'homme et développement humain* du PNUD (New York, PNUD); ainsi que J. Isham, D. Kaufmann et L. Pritchett: «Civil liberties, democracy and the performance of government projects», *The World Bank Economic Review*, vol. 11(2), pp. 219-242 (Washington, DC, 1997).

⁷¹ R. Galli et D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, document de travail DP/145/2003 (Genève, Institut international d'études sociales, 2003).

⁷² W. Sengenberger: *Globalization and social progress: the role and impact of international labour standards* (Bonn, Fondation Friedrich Ebert, 2002).

⁷³ Rodrik, 1999, *op. cit.*

⁷⁴ R. Posner: «Creating a legal framework for economic development», *The World Bank Research Observer*, vol. 13(1), pp. 1-11 (Washington, DC, 1998).

⁷⁵ R. Messick: «Judicial reform and economic development», *The World Bank Research Observer*, vol. 14(1), pp. 117-136 (Washington, 1999).

pouvoir⁷⁶. Des publications récentes proposent cependant d'accorder une plus grande place aux institutions informelles, ainsi qu'aux institutions formelles comme les tribunaux⁷⁷.

c) **Echanges commerciaux et bonne gouvernance**

48. La réflexion sur la gouvernance prend également en compte le degré de libéralisation des échanges commerciaux. Ce facteur est censé jouer un rôle déterminant dans la croissance économique, même s'il est difficile d'apprécier exactement ses conséquences⁷⁸ sur la répartition des revenus et le niveau de pauvreté. L'intensification de la concurrence qui résulte de la libéralisation des échanges réduit la marge de gains des agents qui sont à la recherche de rentes⁷⁹. La suppression des quotas d'importation peut également entraîner une réduction de la contrebande, des malversations et des marchés noirs. Dans le secteur des exportations, on a pu également constater qu'une moindre concentration sectorielle et l'accès aux grands marchés mondiaux s'accompagnaient, entre autres, d'un recul de la corruption et d'une plus grande transparence⁸⁰.
49. Même si l'abaissement des droits de douane peut entraîner un recul de la corruption et une diminution des rentes de situation, il importe de corréliser l'ouverture des marchés à un renforcement des capacités institutionnelles. Certains estiment par ailleurs que la corruption serait plus efficacement combattue par d'autres politiques de développement – axées notamment sur les investissements dans l'infrastructure, le capital humain, la santé et la protection sociale⁸¹. En outre, l'ouverture des marchés peut présenter des avantages, mais aussi être une source de difficultés pour le partenariat social. Le fait que les pays qui commercent soient souvent dotés d'un important appareil d'Etat et d'institutions efficaces

⁷⁶ North, 1990, *op. cit.*

⁷⁷ J. Hewko: *Foreign direct investment: does the rule of law matter?* Rule of Law Series, document de travail n° 26 (Washington, Fondation Carnegie pour la paix internationale, avril 2002); F. Upham: *Mythmaking in the rule of law orthodoxy*, Rule of Law Series, document de travail n° 30 (Washington, Fondation Carnegie pour la paix internationale, sept. 2002).

⁷⁸ Le processus de libéralisation en cours dans les pays d'Amérique latine a fait l'objet de nombreuses études. Sous la direction du PNUD-CEPALC et de E. Ganuza ont été notamment publiés: *Liberalización, desigualdad y pobreza: América latina y el Caribe en los 90*; Buenos Aires, Eudeba (PNUD, CEPALC, 2001); S. Morley: *Poverty during recovery and reform in Latin America: 1985-1995*, projet de document (Washington, DC, Banque interaméricaine de développement, 1997). Certains chercheurs estiment qu'il existe peu d'éléments convaincants concernant l'impact des échanges commerciaux sur le revenu ainsi que sur le type de causalité que l'on peut établir entre ces deux éléments. J. Frankel et D. Romer: «Does trade cause growth?», *American Economic Review*, vol. 89(3), pp. 379-399 (Nashville, 1999).

⁷⁹ Il convient toutefois de tenir compte de la différenciation dans les importations et les exportations. La «recherche de rentes» est un comportement économique dont le but est de biaiser avec les contraintes imposées par le jeu de la concurrence ou les forces du marché, en vue de fausser les prix et de s'assurer ainsi un avantage en termes politiques. La rente est essentiellement un revenu qui n'est généré ni par un travail ni par un investissement, au sens où on l'entend sur le marché. En ce sens, ce revenu résulte d'une intervention sur les paramètres économiques (par exemple, constitutions de monopoles, restrictions sur les importations et les échanges, octroi de subventions, etc.) Voir A. Krueger: «The political economy of the rent-seeking society», *American Economic Review*, vol. 89(4), pp. 982-993 (Nashville, 1999).

⁸⁰ F. Bonaglia, J. Braga de Macedo et M. Busollo: *How globalization improves governance*, Centre de développement de l'OCDE, document technique n° 181 (Paris, OCDE, 2001).

⁸¹ F. Larrain et J. Tavares: *Can openness deter corruption?* Conférence de la LACEA, projet (Rio de Janeiro, LACEA et Université de Harvard, 2000).

tient peut-être à ce qu'ils s'efforcent de réduire les risques importants liés à leur présence sur les marchés mondiaux en assurant la protection des citoyens par diverses stratégies – mise en place de filets de sécurité, création d'emplois dans le secteur public, investissements consacrés au renforcement des institutions et des capacités⁸².

50. La principale conclusion d'une étude de l'OCDE réalisée en 1996 était que rien ne permet d'établir une corrélation entre la compétitivité commerciale et le non-respect de la liberté syndicale⁸³. Les auteurs d'une récente étude portant sur plusieurs pays estiment quant à eux qu'une meilleure reconnaissance des droits relatifs à la liberté syndicale et à la négociation collective s'accompagne d'une augmentation du volume total des exportations du secteur manufacturier (phénomène qui s'explique sans doute par le grand nombre de pays qui sont à la fois peu respectueux des droits susmentionnés et peu présents sur les marchés mondiaux)⁸⁴. Les auteurs font valoir que si le respect des droits et des règles démocratiques peut présenter des inconvénients (notamment au niveau des salaires), ces derniers peuvent être compensés par des aspects positifs, notamment un renforcement de la stabilité économique et sociale qui contribue à son tour à rendre les exportations plus concurrentielles.
51. On admet généralement que les échanges commerciaux, au même titre que les entrées de capitaux et les migrations, influent sur les ressources, naturelles et humaines, d'un pays, ainsi que sur sa productivité, dans la mesure où le pays en question adopte des innovations technologiques provenant de l'étranger. Un pays investit (et attire des investissements) dans le capital humain, les technologies et la recherche lorsqu'il dispose d'institutions solides, mène une politique responsable et transparente et s'emploie à limiter la corruption. Le dernier *Rapport sur le commerce mondial* met en évidence le fait que l'ouverture des marchés s'accompagne effectivement d'une meilleure productivité et favorise la croissance⁸⁵.

d) **Responsabilité, transparence et institutions**

52. La responsabilité, la transparence et la solidité des institutions constituent l'axe de réflexion commun des publications consacrées à la démocratie et aux échanges commerciaux, deux thèmes apparemment fort éloignés. Les nombreux pays qui se sont penchés récemment sur ces questions de responsabilité et de transparence ont constaté que le respect de ces deux principes a des retombées positives, en particulier au niveau local⁸⁶. Nous avons vu plus haut (partie II) comment un partenariat social fortement institutionnalisé peut contribuer à la réussite des politiques socio-économiques en favorisant la diffusion des informations, la coordination des activités et le rapprochement des points de vue.

⁸² D. Rodrik: «Why do more open economies have bigger governments?» *Journal of Political Economy*, vol. 106(5), pp. 997-1032 (Chicago, 1998).

⁸³ OCDE: *Commerce, emploi et normes de travail: une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international* (Paris, OCDE, 1996).

⁸⁴ D. Kucera et R. Sarna.: *International trade and freedom of association and collective bargaining rights: a bilateral gravity model approach*, projet de document (Genève, Institut international d'études sociales, sept. 2003).

⁸⁵ OMC: *Rapport sur le commerce mondial*, pp. 89-100 (Genève, 2003).

⁸⁶ D. Kaufmann, A. Kraay et M. Mastruzzi: *Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002* (Washington, DC, Institut de la Banque mondiale, 2003), consultable à l'adresse: <http://worldbank.org/wbi/governance>; R. Wade: *Governing the market* (Princeton, Princeton University Press, 1990).

53. On peut voir dans le mauvais fonctionnement des institutions l'un des facteurs, et non des moindres, qui font obstacle à la bonne gouvernance des Etats, des entreprises et des autres parties prenantes. La corruption, vice de fonctionnement majeur, ne peut être jugulée que s'il existe des institutions démocratiques solides, si les différents agents sont effectivement comptables de leur action, et s'il n'y a pas d'emprise monopolistique trop marquée. C'est pourquoi nombreux sont ceux qui voient dans la transparence des transactions commerciales et la libre concurrence des marchés le moyen de rendre la corruption à la fois plus risquée et moins rentable et, par voie de conséquence, d'améliorer la gouvernance.
54. La corruption est l'un des principaux obstacles aux investissements, à l'esprit d'entreprise, à l'innovation et même à l'introduction des progrès technologiques⁸⁷. Le respect des droits s'en trouve également compromis. Les institutions démocratiques, l'équilibre parlementaire, la stabilité politique et la liberté des médias sont considérées comme les principales armes de la lutte contre la corruption⁸⁸. Il ne faut pas perdre de vue non plus qu'il existe des situations – telle est notamment celle des fonctionnaires mal rémunérés – où l'on est particulièrement exposé à la corruption.
55. La plupart des études actuellement consacrées à la transparence et à la responsabilité s'intéressent principalement à ce qui se passe au sein des administrations publiques, et qui plus est dans des pays où la presse est libre. Les travaux récents sur la gouvernance préconisent que l'on attache davantage d'importance à la responsabilité vis-à-vis de l'extérieur⁸⁹. D'où l'utilité de s'intéresser de plus près au rôle que jouent des acteurs comme les organisations d'employeurs et les syndicats lorsqu'il s'agit d'encourager les Etats à mieux rendre compte de leur action et à favoriser en tout la transparence⁹⁰. D'où encore l'intérêt qu'il y aurait à se pencher sur la responsabilisation et la transparence de certaines organisations, dont beaucoup – à la différence de la plupart des ONG – sont tenues par la loi de rendre compte de leur gestion. L'absence de transparence au sein des ONG en ce qui concerne les adhérents, le financement et la reddition des comptes explique en grande partie pourquoi les organisations d'employeurs et de travailleurs ne tiennent guère à être rangées dans la même catégorie. En effet, leurs conventions collectives sont souvent publiées et le processus de négociation, de par sa nature même, fait que les questions traitées et les solutions apportées sont davantage accessibles au public.

3. Quelques suggestions pour les futures activités du groupe de travail

56. L'examen des publications consacrées à la gouvernance a permis de mettre en lumière plusieurs autres éléments qui peuvent avoir leur importance. Certains d'entre eux avaient déjà été identifiés par le groupe de travail – l'étendue de la réglementation économique dans divers secteurs, le revenu par habitant, la répartition des revenus, l'absence d'institutions dans divers domaines – faillite, assurances, propriété intellectuelle (à quoi on

⁸⁷ P. Mauro: «Corruption and growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(3), pp. 681-712 (Cambridge, 1995); Krueger, 1974, *op. cit.*; North, 1990, *op. cit.*

⁸⁸ Laporta *et al.*, 1998, *op. cit.*

⁸⁹ Kaufmann, 2003, *op. cit.*

⁹⁰ Fukuda-Parr et Ponzio, 2002, *op. cit.*, p. 9, citent une initiative, mise en œuvre dans certaines régions de l'Inde, visant à ce que la préparation et le contrôle du processus budgétaire soient effectués sur une base participative. Cette initiative a été prise lorsqu'on s'est rendu compte que la rémunération de certains travailleurs était inférieure au montant que les autorités locales présentaient aux gouvernements des Etats et au gouvernement central.

pourrait également ajouter le dialogue social) et le degré d'efficacité des institutions informelles. Parmi les facteurs mis en valeur dans les récentes publications figurent l'obligation de rendre des comptes aux agents extérieurs (critère qui a de plus en plus d'importance), le lien entre gouvernance publique et gouvernance privée, la décentralisation, la composante «gouvernance» du financement du développement, l'égalité des sexes, l'appartenance ethnique et les technologies. L'examen de toutes ces questions trouve naturellement sa place dans le cadre d'une réflexion sur la gouvernance et le partenariat social.

57. Si certains aspects de la bonne gouvernance reflètent les grands problèmes de développement, d'autres relèvent, beaucoup plus directement, d'une volonté et d'un choix politiques. Les partenaires sociaux peuvent à cet égard jouer un rôle décisif, en veillant à ce que les décisions politiques servent les fins et les moyens d'une gouvernance fondée sur la participation. La bonne gouvernance consiste, entre autres, à mettre en place les conditions qui permettent de tirer pleinement parti des possibilités offertes par le partenariat social. A cet égard, les droits et les libertés civiques, comme la liberté syndicale et le droit de prendre part à la négociation collective, permettent aux partenaires sociaux de faire entendre leur voix, de participer à la gestion du marché du travail et de contribuer à la réalisation des objectifs économiques et sociaux.

58. Deux autres facteurs sont la volonté de participer à l'économie mondiale et de respecter la primauté du droit, volonté qui doit se traduire par l'existence d'une administration efficace et non corrompue. Il importe également que tous les secteurs de l'économie soient régis par un ensemble de règles précises, efficaces, équitables du point de vue des deux sexes, assorti d'un système de sanctions impartial. Lorsque le gouvernement participe à la mise en place du cadre qui leur permet de tenir leur rôle, il offre aux partenaires sociaux toutes les chances de prouver que le partenariat social contribue véritablement à l'instauration de la bonne gouvernance.

Genève, le 15 octobre 2003.