

Le rôle des IFI dans la promotion du travail décent et l'atténuation des risques de la mondialisation financière

Déclaration du groupement Global Unions¹ aux Réunions annuelles de 2007 du FMI et de la Banque mondiale (Washington, 20-22 octobre 2007)

Introduction

1. Face à l'intérêt décroissant par les pays à revenu intermédiaire et à la nouvelle concurrence dans les pays à faible revenu entre les prêteurs émergents, aussi bien le Fonds monétaire international que la Banque mondiale doivent acquérir une certaine crédibilité en tant qu'institutions démocratiques ayant pour but de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le développement durable s'ils veulent conserver leur place dans l'économie mondiale. De récents changements dans les instances de direction des deux institutions ont suscité des critiques parmi de nombreux gouvernements et organisations de la société civile dans le monde entier, qui considèrent l'exclusion de candidatures du monde en développement comme une preuve que les institutions financières internationales (IFI) continuent de dicter, plutôt que d'écouter, les pays pauvres qu'elles prétendent servir. **Le groupement Global Unions regrette que les nouveaux dirigeants du FMI et de la Banque mondiale n'aient pas été élus au travers d'un processus juste et ouvert et souligne que le processus de sélection de leurs dirigeants révèle une plus grande crise d'intérêt et de responsabilisation au sein des IFI.**

2. Compte tenu de l'accroissement des inégalités dans le monde entier, il est plus impératif que jamais que les IFI axent à nouveau leur travail sur le soutien à apporter aux pays en développement qui tentent d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement et d'améliorer le sort des « perdants » de la mondialisation économique. Cette déclaration appelle la Banque mondiale et le FMI à opérer de réels changements dans leurs politiques en vue d'obtenir ces résultats. Plus particulièrement, elle insiste pour qu'elles cessent de s'appuyer sur des preuves douteuses pour justifier la déréglementation du marché du travail en vue de pousser les pays à supprimer la protection des travailleurs et qu'elles considèrent plutôt le rôle que pourraient avoir les deux IFI dans la promotion du travail décent. Elle soutient une plus grande cohérence politique entre les IFI et d'autres organisations des Nations unies, et demande qu'il soit mis fin aux conditions néfastes de la politique économique, qui entravent les progrès accomplis par les pays pour créer des emplois décents et promouvoir un développement équitable.

¹ Le groupement Global Unions comprend la Confédération syndicale internationale (CSI), qui représente 168 millions de membres dans 153 pays, les Fédérations syndicales internationales (FSI), qui représentent leurs secteurs respectifs à l'échelon syndical international (IBB, IE, ICEM, FIJ, FIOM, ITF, FITTHC, UITA, ISP et UNI) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (CSC-TUAC).

Une opportunité ratée pour la réforme démocratique

3. Comme l'a régulièrement affirmé le mouvement syndical international, les IFI pourraient jouer un rôle positif dans la promotion d'une mondialisation équitable si elles améliorent leur responsabilisation, leur transparence et leur réponse aux besoins des pays en développement. Les départs récents des responsables de la Banque mondiale et du FMI ont fourni l'occasion d'opérer certains de ces changements fondamentaux. La crise des dirigeants à la Banque mondiale et la démission inattendue du directeur général du FMI auraient pu être une occasion idéale pour les IFI de démontrer leur engagement dans une bonne gouvernance, en mettant en place un processus de sélection transparent et basé sur les mérites des nouveaux dirigeants et en ouvrant le processus aux candidats de tous les pays.

4. Les IFI n'ont pas pris en compte les normes de bonne gouvernance qu'elles exigent si fréquemment à leurs clients, en choisissant plutôt de s'en tenir à la tradition désuète et antidémocratique selon laquelle les Etats-Unis désignent le président de la Banque mondiale et les pays européens choisissent le directeur général du FMI. Bien que les IFI défendent l'importance de l'« appropriation nationale » des stratégies de développement, le refus par les membres plus puissants de leurs conseils d'ouvrir le processus de sélection aux candidats de tous les pays remet en question l'engagement des IFI envers les pays en développement pour qu'ils puissent choisir leurs propres stratégies de développement et fait en sorte que les deux institutions fassent l'objet d'accusations d'hypocrisie.

5. Ce ne sont pas les dirigeants en particulier qui sont critiqués mais bien un processus de sélection selon lequel les IFI, dominées par un groupe restreint de pays et promouvant souvent un fondamentalisme de marché libre que les pays industrialisés n'appliqueraient jamais dans la même mesure sur leur propre territoire, savent mieux que leurs pays « clients » ce qui leur convient. En outre, **cela renforce le point de vue selon lequel les IFI sont surtout responsables à l'égard des blocs économiques les plus puissants, et non pas des populations des pays en développement touchés directement par les politiques et projets des IFI.** La réticence des IFI à entreprendre une réforme de leurs structures de prise de décisions, qui renforcerait considérablement la représentation des pays à faible revenu, bien qu'ils soient les plus touchés par les activités des IFI, est un autre signe du manque de bonne gouvernance au sein des IFI.

6. Le groupement Global Unions regrette que ni la Banque mondiale ni le FMI n'aient pas tenu compte de la demande de révision du processus de sélection de leurs dirigeants, soumise non seulement par les gouvernements des pays en développement et de la société civile internationale, mais également par les IFI elles-mêmes. En 2001, les Conseils d'administration des deux institutions ont approuvé – sans adopter - un rapport conjoint demandant « un processus de sélection plus transparent et ouvert », et recommandant la création d'un groupe consultatif de personnes éminentes, équilibré géographiquement, en vue d'aider à sélectionner les candidats. Au détriment de la crédibilité des deux institutions, ces recommandations n'ont pas été prises en compte pendant les désignations

ultérieures des dirigeants au FMI en 2004 et à la Banque mondiale en 2005. Bien que la débâcle de la présidence de Wolfowitz ait démontré les risques inhérents à l'absence d'un processus de sélection basé sur les mérites des candidats, les propositions de réforme ont à nouveau été ignorées au cours des changements opérés au sein des instances directrices des deux institutions en 2007.

Un défi pour les nouveaux dirigeants

7. Malgré les critiques émises quant aux processus de sélection aux IFI, le groupement Global Unions espère pouvoir obtenir des changements dans les politiques des IFI avec le nouveau président de la Banque mondiale et le nouveau directeur général du FMI, en veillant particulièrement à ce que les politiques répondent aux besoins des « perdants » de la mondialisation économique. De nombreux pays qui ont appliqué fidèlement les restrictions des IFI en matière de privatisation, de libéralisation et de déréglementation n'ont pas pris part à la récente expansion économique dans la plupart des régions du monde, mettant dès lors fondamentalement en question ces politiques. En outre, pratiquement tous les pays ont enregistré un accroissement des inégalités, de telle sorte que les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont loin d'être atteints. Une plus grande attention doit être prêtée à la question de savoir comment les bénéfices de la croissance sont partagés et utilisés, et non pas seulement à la maximalisation du taux de croissance à court terme.

8. Il est évident que les deux institutions font face à des défis de taille. La récente crise au sein des instances directrices ternit encore la Banque mondiale, alors que le FMI continue de chanceler dans sa quête de nouvelles sources de revenus et d'un mandat révisé. L'inégalité rapidement croissante dans pratiquement tous les pays en développement démontre les limites de l'affirmation de la Banque mondiale d'avoir donné priorité à la réduction de la pauvreté, alors que les menaces actuelles à la croissance économique mondiale démontrent une fois de plus que le FMI n'est pas du tout préparé – comme il l'était durant la crise asiatique il y a dix ans – à protéger les économies de l'impact de l'instabilité financière internationale. Compte tenu de ces défis, **le groupement Global Unions exhorte les nouveaux dirigeants des IFI à adopter les recommandations suivantes du mouvement syndical international:**

- **Entreprendre une réforme des structures de prise de décisions des IFI en vue d'augmenter la représentation des pays en développement, en particulier les membres à faible revenu qui sont actuellement sous-représentés** (seuls deux directeurs exécutifs représentent l'Afrique subsaharienne par rapport aux treize directeurs des pays de l'OCDE); **veiller à ce que leurs opérations soient plus transparentes – par exemple, en publiant les rapports complets des réunions de leurs organes directeurs; et introduire une procédure de sélection ouverte et basée sur les mérites pour les responsables des deux institutions.**
- **Veiller à ce que les IFI soient plus ouvertes et responsables à l'égard de la population qu'elles servent en améliorant les consultations avec les syndicats**

et d'autres organisations représentatives de la société civile. Bien que des progrès aient été accomplis dans le cadre des consultations entre le groupement Global Unions et les IFI à travers un dialogue régulier au niveau des sièges, le dialogue à l'échelle nationale demeure inconsistent. Les syndicats et autres organisations doivent systématiquement être consultés pendant la discussion des stratégies et des rapports par pays des IFI, et également en matière de conditions des prêts et de projets spécifiques.

- **Renforcer la cohérence entre les IFI et d'autres organisations multilatérales, notamment l'Organisation internationale du travail (OIT), afin d'accélérer les progrès en vue de la réalisation des OMD et de l'Agenda du travail décent, ce qui implique la création d'emplois assurant des salaires adéquats, une protection sociale et le respect des normes fondamentales du travail.** Actuellement, l'OIT a jugé prioritaire l'aide à apporter à ses 180 Etats membres pour qu'ils mettent en œuvre cet agenda; toutefois, les recommandations politiques du FMI et de la Banque mondiale en faveur de la déréglementation du marché du travail ébranlent dans de nombreux cas cette action. Aussi bien le FMI que la Banque mondiale devraient participer plus activement à l'Initiative de cohérence des politiques établie en réponse au rapport de 2004 de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation.
- Reconnaître les effets négatifs des politiques d'ajustements structurels et d'austérité en supprimant l'utilisation des conditions néfastes de la politique économique dans les futures opérations de prêts. Par exemple, en conditionnant les prêts, les IFI ont forcé le pays africain du Mali à éliminer les subsides aux producteurs de coton (malgré le fait que les pays industrialisés subventionnent dans une grande mesure l'agriculture), une mesure qui selon la Banque mondiale augmenterait de près de 5 pour cent la pauvreté dans le pays. De nombreux pays incluent encore une conditionnalité, en stipulant que les services publics doivent être ouverts à la participation du secteur privé, malgré l'échec de nombreuses privatisations, par exemple des services de distribution d'eau. **Les IFI devraient supprimer les conditions néfastes de la politique économique – notamment celles déguisées en « critères de performance », en « mesures préalables », en « indicateurs de référence structurels » ou en « activateurs, » - et respecter leur engagement en matière d'« appropriation nationale » en adoptant une approche qui permette aux pays de mettre en œuvre leurs propres politiques en vue de créer des emplois et de promouvoir un développement équitable.**

Les normes du travail dans les opérations de la Banque mondiale: mesures en vue d'une application intégrale

9. Le mouvement syndical international a soutenu les décisions prises au sein du Groupe de la Banque mondiale afin que le respect des normes fondamentales du travail (NFT) soit une condition requise de tous les prêts de la Société financière internationale (SFI) et du financement d'infrastructures de la Banque mondiale. Le groupement Global Unions

encourage la Banque mondiale à prendre l'initiative parmi d'autres banques multilatérales de développement en promouvant les NFT dans les passations des marchés publics et les opérations du secteur privé.²

10. La Banque mondiale doit à présent prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les nouvelles conditions requises concernant les NFT soient entièrement respectées dans chaque projet, de sorte que cet important engagement de protéger les droits fondamentaux des travailleurs ne soit pas réduit à une vaine promesse. Plus d'un an après l'adoption de la condition requise en matière de NFT par la SFI dans ses normes d'exécution, il va de soi que l'application effective de ces normes demeure un défi. Le groupement Global Unions reconnaît que le personnel de la SFI apprend encore à connaître les NFT et leur incidence, mais se déclare préoccupé par le fait que les NFT puissent entretemps être violées dans les projets de la SFI. Il est nécessaire que la SFI consulte les syndicats pertinents bien à l'avance dans le cycle du projet, afin que le personnel de la SFI soit conscient des risques potentiels liés au travail dans ses projets. Le groupement Global Union lance en outre un appel à la SFI pour qu'elle réponde rapidement aux allégations de violations des NFT dans les projets de la SFI, formulées par les travailleurs et leurs syndicats.

11. Alors que la Banque mondiale commence à respecter la nouvelle condition requise en matière de NFT dans son Dossier type d'appel d'offres pour la passation des marchés de travaux, le groupement Global Unions doit être impliqué dans la Banque afin que l'application soit effective. Pour que la condition requise ait un impact significatif et positif sur les projets d'infrastructure de la Banque mondiale, il est nécessaire que la Banque forme son personnel en matière de NFT, suive de près ses investissements en infrastructure et prévoie des communications ouvertes avec les syndicats pertinents à l'échelle nationale.

Impact potentiel de l'approche de l'utilisation des systèmes nationaux

12. Le mouvement syndical international est préoccupé par le fait l'élan donné en faveur de l'application des NFT dans les projets financés par les IFI pourrait être perdu, dans la mesure où les banques multilatérales de développement commencent à compter sur les systèmes légaux et institutionnels des pays clients pour la passation des marchés et les sauvegardes sur le plan social et environnemental au lieu de demander aux pays de respecter les normes des IFI. Dénommée « l'utilisation des systèmes nationaux », cette délégation de responsabilité pourrait contribuer à renforcer l'autonomie des pays par rapport aux conditions des IFI et faciliter leur appropriation des projets de développement. Toutefois, **la Banque mondiale ne doit pas prématurément déléguer**

² Les normes fondamentales du travail sont les droits humains fondamentaux reconnus internationalement pour l'ensemble des travailleuses et travailleurs du monde sans distinction du niveau de développement de leur pays. Les normes fondamentales du travail sont définies par les conventions de l'OIT et comprennent la liberté syndicale et le droit de négociation collective (Conventions 87 et 98 de l'OIT), l'élimination de la discrimination à l'emploi et dans la profession (Conventions 100 et 111 de l'OIT), l'éradication de toutes formes de travail forcé ou obligatoire (Conventions 29 et 105 de l'OIT) et l'abolition effective du travail des enfants, y compris les pires formes de travail des enfants (Conventions 138 et 182 de l'OIT).

la responsabilité en ce qui concerne les normes du travail et autres normes sociales et environnementales dans les projets de la Banque à des pays qui n'ont pas encore la capacité technique et institutionnelle pour les appliquer.

13. Le groupement Global Unions demande la plus grande prudence en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux et insiste pour que la décision d'utiliser les systèmes nationaux ne se base pas simplement sur la simple existence de lois et réglementations adéquates dans un pays, mais également sur la capacité du pays à les utiliser et à veiller à ce qu'elles soient appliquées de manière effective. Par conséquent, lorsque la Banque évalue l'adéquation des systèmes de passation des marchés et de sauvegarde d'un pays, elle ne doit pas seulement examiner si les dossiers types d'appel d'offres du pays stipulent l'exigence de respecter les NFT, mais également si le pays peut protéger les droits fondamentaux du travail et humains. La Banque devrait impliquer l'OIT lorsqu'elle procède à cette évaluation. **Si besoin est, la Banque mondiale doit intervenir directement afin de veiller à ce que les conditions requises en matière de NFT soient intégralement appliquées dans les projets financés par la Banque.**

La Banque doit aborder les incohérences en ce qui concerne les questions liées au travail

14. Les mesures précitées que la Banque mondiale a prises pour veiller à ce que les activités qu'elle finance ne violent pas les NFT sont affaiblies par sa publication à plus grand tirage, *Doing Business* (« La pratique des affaires »), qui promeut l'idée selon laquelle les normes du travail n'ont pas un impact favorable et devraient seulement être considérées comme d'éventuels obstacles aux investissements dans la mesure où elles sont susceptibles d'augmenter les coûts commerciaux. Dans ses éditions de 2006 et 2007, *Doing Business* a attribué la meilleure performance pour leurs réglementations en matière de travail à deux pays qui comptent parmi les rares Etats qui ne sont pas membres de l'OIT. Ces deux petits pays, Palau et les îles Marshall, ne comptent pratiquement pas de réglementation en matière de travail et, comme ils ne sont pas membres de l'OIT, ils ne sont pas obligés de se conformer aux NFT.

15. *Doing Business* classe les pays en fonction de leurs différents types de réglementation en matière de protection des travailleurs – des limitations du temps de travail, aux salaires minimums et aux exigences de préavis en cas de licenciement – et encourage les pays à améliorer leur classement en levant ces réglementations. Les pays peuvent seulement améliorer leurs indices de « rigidité d'emploi » et de « coûts de licenciement », afin d'améliorer leur classement général dans *Doing Business*, en supprimant les réglementations en matière de protection des travailleurs. Malgré le fait que de nombreux prêts octroyés par le Groupe de la Banque mondiale incluent à présent les conditions requises relatives aux NFT, aucun point n'est accordé si ces normes sont respectées. Par conséquent, **les pays qui violent régulièrement les droits fondamentaux des travailleurs, tels que l'Arabie saoudite, le Bangladesh, le Bélarus, la Chine, la Colombie, El Salvador, l'Erythrée, l'Oman, l'Ouzbékistan et le Swaziland, sont mieux classés dans *Doing Business* en matière d'« Embauche des travailleurs » que la plupart des pays d'Europe occidentale.**

16. En outre, la Géorgie a été couronnée par *Doing Business 2007* « premier réformateur » à l'échelle mondiale en raison de sa « réforme la plus importante de la réglementation en matière de travail ». *Doing Business* ne mentionne pas que la Géorgie a refusé de consulter les partenaires sociaux au sujet de cette réforme et a rejeté les recommandations de l'OIT, dont une partie concernait des problèmes liés à la compatibilité des mesures des réformes avec les Conventions 87 et 98 de l'OIT, deux des Conventions sur les NFT.

17. Selon les auteurs de *Doing Business*, il est nécessaire que les pays lèvent les réglementations en matière de protection des travailleurs afin que leurs économies soient plus propices aux investissements et améliorent la création d'emplois (le sous-titre de *Doing Business 2006* était « Créer des emplois »). Aucune information probante sur le plan économique n'est fournie pour justifier l'affirmation selon laquelle les pays qui obtiennent de bons résultats en termes de classement selon l'« Embauche des travailleurs » obtiennent des revenus plus élevés, une plus grande productivité et une meilleure création d'emplois. En fait, une lecture attentive des classements dans *Doing Business* démontre l'in vraisemblance de l'identification prétendue d'un lien entre des marchés du travail déréglementés tels qu'évalués par *Doing Business* et une meilleure performance économique.

18. En raison de leurs marchés du travail déréglementés, l'Afghanistan, l'Arménie, la Géorgie, Haïti, le Malawi, la Mongolie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Salomon et le Yémen dépassent tous les pays et régions affichant une productivité élevée et un faible taux de chômage tels que l'Autriche, la Corée, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et Taïwan dans les scores de *Doing Business 2007* en termes d'« Embauche des travailleurs ». Peu d'analystes, à part les experts de *Doing Business*, affirmeraient que le premier groupe de pays a trouvé la recette pour créer des emplois de qualité et que le deuxième groupe devrait les suivre.

L'utilisation de « Doing Business » par la Banque mondiale pour lever la protection des travailleurs

19. L'expertise prétendue de l'équipe de *Doing Business* en matière de questions du travail pourrait être jugée comique si leur point de vue dogmatique selon lequel les réglementations du travail ne sont qu'un obstacle n'avait pas imprégné les stratégies globales du marché du travail de la Banque mondiale, devenant le modèle principal pour les propositions de réforme du marché du travail à l'échelle nationale de la Banque mondiale et du FMI. En ce qui concerne la stratégie globale, le Réseau de développement humain de la Banque mondiale, en concertation avec le Réseau de réduction de la pauvreté et le Réseau de gestion économique, a récemment adopté une Approche multisectorielle pour promouvoir la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et la croissance dénommé MILES (où le « I » représente le climat d'investissement), selon laquelle elle « utilisera *Doing Business*... pour développer des instruments politiques destinés à créer un climat d'affaires plus propice à l'emploi ». Le programme MILES annonce également que la Banque prêtera une plus grande attention à

la Protection sociale (correspondant à la lettre “S”), mais on ne sait pas bien si cela implique des pressions exercées sur les pays pour qu’ils privatisent partiellement les régimes de retraite publics en faveur de l’industrie des services financiers, comme l’a déjà fait la Banque dans le passé, ou une aide aux gouvernements pour qu’ils garantissent une protection sociale aux travailleurs qui en sont actuellement dépourvus.

20. Après avoir examiné les plus récentes Stratégies d’aide-pays (CAS) et Stratégies de partenariat avec les pays (CPS) adoptées par la Banque mondiale, le groupement Global Unions a constaté que **des CAS/CPS publiées entre octobre 2006 et juin 2007, pratiquement la moitié (sept sur quinze) formulaient des recommandations au pays pour qu’il entreprenne une déréglementation du marché du travail sur la base de son classement dans *Doing Business***. Par exemple, la CPS pour la Macédoine (mars 2007) recommande « d’augmenter la flexibilité du marché du travail » en vue « d’améliorer le climat des affaires » et « d’être conforme au cadre MILES ». Le même document mentionne étrangement les résultats d’une enquête sur l’environnement des entreprises démontrant que les réglementations en matière de travail n’étaient que le quinzième obstacle mentionné par les propriétaires des firmes, bien en deçà des préoccupations telles que le coût des financements, les violations de contrats, la corruption, le fonctionnement du système judiciaire, l’incertitude quant aux réglementations et la criminalité. La CPS pour la Macédoine n’aborde pas la majorité de ces préoccupations mais met en évidence la nécessité de flexibiliser davantage les marchés du travail, même si une nouvelle législation du travail a été adoptée en 2005.

21. Le Mozambique représente un autre pays qui a récemment introduit, en 2006, une réforme de la législation du travail; toutefois, la CPS de la Banque mondiale (avril 2007) insiste pour que ce pays procède à une plus grande déréglementation afin d’améliorer son classement dans *Doing Business*. A cette fin, la CPS inclut un projet de Réforme du marché du travail. Selon le *Mémoire économique pour le Mozambique* publié en septembre 2005 par la Banque, « la relation de cause à effet entre la flexibilité du marché du travail et la croissance de l’emploi n’est pas toujours claire », « aucune preuve ne justifie que la réglementation restrictive du travail soit une entrave au Mozambique » et « il n’y a pas de preuves d’éventuels perdants du processus [de réforme] ». Toutefois, la CPS indique que la réforme en 2006 du Mozambique « n’a pas entraîné les changements nécessaires » car elle ne réduit pas suffisamment la rigidité du marché du travail comme le calcule *Doing Business*. La CPS pour l’île Maurice (octobre 2006) annonce que la Banque octroiera un prêt de politique de développement en vue d’une « réforme du marché du travail », dont une facette consistera à « réviser le mécanisme tripartite actuel de fixation des salaires ». L’objectif global de la réforme est, selon la CPS, de « garantir une position à l’île Maurice dans les dix premiers places les plus favorables aux investissements et aux affaires dans le monde (selon l’enquête *Doing Business*) ».

L’utilisation de « Doing Business » par le FMI pour déréglementer le marché du travail

22. Quant au FMI, le groupement Global Unions a constaté que les rapports sur les Consultations au titre de l’Article IV ou les documents de révision de prêt pour

vingt-deux pays d'octobre 2006 à juin 2007 incluait des recommandations pour déréglementer le marché du travail sur la base des classements de *Doing Business*. Parmi ceux-ci il convient de citer le rapport au titre de l'Article IV pour la Grèce (janvier 2007), à qui le FMI conseille « un assouplissement de la stricte législation en matière de protection d'emploi et la décentralisation du système de négociation », ainsi qu'un rapport de révision de prêt FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) pour la République du Kirghizistan (mars et juin 2007) selon lequel « les mesures visant à améliorer la flexibilité du marché du travail » étaient devenues un indicateur structurel pour le prêt du FMI. Le rapport au titre de l'Article IV pour le Lesotho (novembre 2006) signale que des mesures doivent être prises pour réduire le coût des affaires et améliorer la compétitivité et encourage, plus particulièrement, le pays à « augmenter la flexibilité à la baisse des réels salaires », même si les salaires dans le secteur important de la confection de vêtements représentent moins d'un tiers du niveau des salaires dans le pays voisin, l'Afrique du Sud, et la moitié de ceux au Swaziland.

23. Le rapport au titre de l'Article IV pour la Jordanie (mars 2007) souligne que « la dernière enquête *Doing Business* de la Banque mondiale a mis en évidence des retards dans la plupart des régions » et conseille à la Jordanie de « renforcer la flexibilité du marché du travail en... assouplissant la législation en matière d'embauche et de licenciement ». Le FMI ne mentionne pas les récents rapports faisant état des abus généralisés des travailleurs en Jordanie, en particulier parmi les travailleurs migrants dans les zones franches d'exportation.³ L'insistance du FMI pour que la Jordanie veille à ce qu'il soit plus facile pour les entreprises de licencier les travailleurs pourrait contrebalancer les efforts fournis par l'OIT, en collaboration avec le gouvernement jordanien, pour mettre fin à ces abus. De même que dans les nombreux autres pays où le FMI encourage la flexibilité du marché du travail, **les coûts sociaux et économiques de la suppression des réglementations du marché du travail ne sont pas pris en compte.**

Accès aux fonds de l'AID déterminé par l'indicateur relatif au travail de "Doing Business"

24. Les indicateurs imparfaits « Embauche des travailleurs » de *Doing Business* sont en outre utilisés pour déterminer l'accès général des pays aux fonds de la Banque mondiale fournis par l'organe qui accorde des prêts à des conditions concessionnelles, l'Association internationale de développement (AID), au travers de l'Evaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA). Bien que la Banque n'ait pas été transparente dans son processus pour déterminer le classement d'un pays et qu'aucune justification publique des classements n'ait été fournie, il semble évident d'après le *Questionnaire d'évaluation CPIA* que le personnel de la Banque a été chargé d'utiliser les index de rigidité de l'emploi de *Doing Business* comme « Guides de référence » en deux catégories: « Environnement régulier des entreprises » et « Protection sociale et travail ». **En comptant (deux fois) les indicateurs relatifs au marché du travail de *Doing Business* dans la CPIA, la Banque récompense paradoxalement les pays qui**

³ Voir les publications de Solidarity Center, *The Struggle for Worker Rights in Jordan*, Washington, décembre 2005, et de la CISL, *Rapport annuel des violations des droits syndicaux 2006*, Bruxelles, 2006

violent les normes appropriées du travail et sociales alors qu'elle prétend faire exactement le contraire.

25. Sous la catégorie de « Protection sociale et travail », de bons points sont censés être accordés aux pays qui, selon le *Questionnaire d'évaluation CPIA*, répondent aux critères suivants:

- « Les programmes de protection sociale fournissent une assistance financière aux groupes pauvres et vulnérables »
- « Le gouvernement a... adopté une législation qui est conforme aux normes fondamentales du travail et les met en oeuvre à travers ses politiques et programmes »
- « Les réglementations et les politiques actives en matière de marché du travail promeuvent un accès large à l'emploi »
- « ... Les programmes de pensions et d'épargne offrent une sécurité du revenu abordable, adéquate, durable et soutenue »

26. En réalité, les indicateurs relatifs au marché du travail de *Doing Business* n'évaluent aucune de ces qualités; tout au plus, ils évaluent leur absence. En chargeant son personnel d'utiliser les indicateurs relatifs au marché du travail de *Doing Business* pour vérifier si les pays appliquent des politiques adéquates en matière de protection sociale et de travail, la Banque affirme, par exemple, qu'Haïti compte de meilleurs programmes en matière de protection sociale que les Pays-Bas, et que l'Arabie saoudite respecte mieux les NFT que la Suède – étant donné que *Doing Business* classe Haïti et l'Arabie saoudite dans de bien meilleures positions dans la catégorie « Embauche des travailleurs » que les deux pays européens. Il va de soi que si la Banque mondiale veut prouver son sérieux en convainquant les pays de mettre en oeuvre de bonnes politiques sociales et du travail, elle devrait cesser d'utiliser *Doing Business* comme barème pour mesurer ces politiques.

Un rôle positif de la Banque mondiale dans la promotion du travail décent

27. Le groupement Global Unions est d'avis que la Banque mondiale et le FMI devraient encourager leurs Etats membres à adopter et à mettre en oeuvre les NFT ainsi qu'une protection sociale adéquate, comme prétend le faire la Banque dans la CPIA. En fait, ces deux éléments, conjugués à la création d'emplois productifs garantissant des revenus adéquats et la promotion du dialogue social, constituent l'Agenda du travail décent de l'OIT, qui vise à la réduction durable de la pauvreté et des inégalités salariales. **La Banque devrait travailler conjointement avec l'OIT en vue d'établir des critères offrant des mesures d'encouragement aux pays afin qu'ils garantissent le travail décent. Ces critères devraient remplacer les indicateurs imparfaits du marché du travail de *Doing Business*, qui sont basés sur une méthodologie inappropriée et sont utilisés incorrectement pour supprimer la protection des travailleurs à travers les rapports par pays des IFI et la stratégie de la Banque relative aux marchés du**

travail. Le thème de la réglementation du travail devrait être supprimé du mandat de *Doing Business*.⁴

28. Le groupement Global Unions encourage les pays donateurs et la Banque mondiale, au cours des négociations actuelles en vue de la 15^{ème} reconstitution des ressources de l'AID, à inclure l'Agenda du travail décent dans leurs priorités. Comme alternative aux indicateurs rétrogrades du marché du travail de *Doing Business*, les mesures d'encouragement en faveur du travail décent devraient être intégrées dans une CPIA ou un mécanisme alternatif devrait être utilisé pour déterminer le niveau d'accès aux fonds de l'AID. En outre, les pays donateurs et la Banque mondiale devraient veiller à ce que les recommandations antérieures pour la reconstitution des ressources de l'AID, qui n'ont été respectées que sporadiquement, notamment l'inclusion des évaluations de respect des NFT dans les Stratégies d'aide-pays, soient pleinement mises en pratique.

Un nouveau mandat pour le FMI?

29. Dix ans après la crise financière asiatique de 1997, de nombreux gouvernements, organisations de la société civile et analystes continuent de mettre en question le rôle joué par le FMI, avant, pendant et après la crise. Ces questions concernent aussi bien les politiques controversées promues par le FMI à cette époque – telles que la libéralisation intégrale et rapide du compte de capital – et les politiques d'austérité et d'ajustement structurel imposées par le FMI comme conditions aux prêts d'urgence accordés aux pays en crise. **Il va de soi qu'une des leçons tirées par plusieurs pays asiatiques de la crise d'il y a une décennie est d'éviter à tout prix d'emprunter au FMI. De nombreux pays d'Amérique latine ont tiré les mêmes conclusions après avoir été témoins de l'effondrement des systèmes économique et financier en 2001-2002 de l'Argentine, l'élève modèle des IFI dans les années 1990.**

30. Il est grand temps que le FMI tire ses propres leçons des politiques qu'elle a mises en œuvre en Asie, en Amérique latine ainsi que dans d'autres régions. La réticence des pays à dépendre du soutien financier du Fonds non seulement ébranle la source de base des revenus du FMI (paiements des intérêts des prêts), mais a des effets qui pourraient être déstabilisateurs sur l'économie mondiale. Plutôt que de prendre le risque de devoir emprunter au FMI et d'être tributaires de conditions inacceptables liées aux prêts, plusieurs pays se sont efforcés d'accumuler d'énormes réserves de devises afin de se protéger de sorties soudaines de capitaux.

31. **Dix ans exactement après la crise asiatique, il semble que le FMI commet à nouveau les mêmes types d'erreurs en ce qui concerne les restrictions dramatiques des marchés de crédit mondiaux qui ont entreprises en août 2007 et qui devraient avoir un impact négatif sur la croissance économique à travers le monde.** Non seulement le FMI n'a pas été en mesure de prévoir la crise – le Fonds a même revu à la hausse ses prévisions de croissance économique deux semaines avant que la crise n'éclate

⁴ Un rapport actualisé sur l'utilisation de *Doing Business* par les IFI pour déréglementer les marchés du travail des pays en développement et une analyse de la méthodologie utilisée pour calculer les indicateurs du travail de *Doing Business 2008* seront publiés par la CSI/Global Unions en septembre 2007.

–, mais plutôt que d’apporter une réponse réglementaire plus active à l’instabilité du marché financier, comme l’avaient demandé les syndicats et certains gouvernements, il rejeté ces demandes et a adopté une position selon laquelle les marchés financiers connaissent mieux la situation. Dans un discours prononcé le 31 juillet, le deuxième à la tête du FMI a déclaré: « ... les responsables des prises de décisions devraient veiller à aller dans le sens des marchés et non pas à leur encontre. Les politiques ne devraient pas réprimer le processus d’innovation financière, compte tenu du rôle très constructif que les récentes innovations ont joué dans cette expansion économique mondiale sans précédent. »

32. Le FMI est bien placé pour analyser les conséquences des fonds spéculatifs et des fonds à capital-risque sur les marchés des capitaux et la réelle économie et pour apporter des réponses politiques adéquates. Ces fonds, qui constituent d’énormes réserves de capitaux légèrement réglementés utilisant des stratégies à fort effet de levier et qui sont subventionnés fiscalement, semblent avoir contribué à l’expansion rapide des problèmes sur le marché américain des hypothèques à haut risque aux marchés de capitaux dans le monde entier. Les restrictions du crédit à l’échelle mondiale démontrent l’incidence de l’effet de levier sur les marchés financiers et requiert des réponses internationales pour traiter les questions de la transparence, de la réglementation et de la taxation des fonds spéculatifs et des fonds à capital-risque. Le FMI ne sera pas en mesure d’assumer cette tâche, ni de regagner sa pertinence dans le cadre de l’élaboration de politiques mondiales, si elle voit son rôle principalement comme défenseur du secteur financier privé. Aussi créatives et innovatrices qu’il puisse juger les institutions financières privées, il semble peu approprié pour le FMI, qui est une institution publique, qu’il assume une fonction de meneur pour les institutions privées caractérisées par leur opacité et des pratiques déstabilisatrices ou prédatrices. **L’arrivée d’un nouveau directeur général du FMI à la suite des réunions annuelles de 2007 pourrait fournir l’occasion au FMI d’adopter un nouveau paradigme politique et de démontrer qu’il est en mesure de remplir son mandat visant à contrecarrer l’instabilité financière et économique mondiale et à assister les pays nécessitant un soutien financier.**

Quelques petits pas mais aucun changement politique global du FMI

33. A la suite de la crise financière asiatique, le FMI a cessé de s’efforcer d’imposer la libéralisation complète des marchés des capitaux comme condition aux membres du Fonds et a reconnu, en 2004, que les contrôles des capitaux pourraient avoir, dans certains cas, un effet stabilisateur sur les économies nationales. Le FMI semble également assouplir sa position rigide par rapport aux dépenses du gouvernement, aux plafonds déficitaires et aux taux d’inflation. A titre d’exemple, le personnel du FMI a informé les délégations syndicales que le Fonds n’exige plus aux pays pauvres d’Afrique de maintenir des taux d’inflation inférieurs à 5%, considérant qu’une telle limite arbitraire pourrait obliger les pays à procéder à un resserrement inapproprié de la politique monétaire qui ralentirait la croissance. Toutefois, l’assouplissement des restrictions macroéconomiques du FMI n’a pas été transparent ni explicite, et bon nombre de pays pourraient continuer de suivre des objectifs rigides en pensant que les futurs prêts du FMI

dépendront de la mise en œuvre des politiques, telles que le maintien de taux d'inflation très bas, même si ces mesures entravent les plans de réduction de la pauvreté.

34. Un autre exemple de changements peu clairs dans la politique du FMI concerne la question des plafonds de la masse salariale dans le secteur public. Dans un cas bien connu relatif à un prêt de Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) accordé à la Zambie en 2004-2007, le FMI a gelé les paiements du prêt car le gouvernement avait dépassé le plafond de masse salariale en engageant des enseignants supplémentaires afin d'atteindre l'OMD de l'éducation primaire pour tous, alors que le salaire des nouveaux enseignants était financé moyennant l'aide de donateurs. Le FMI a par la suite assoupli la condition imposée à la Zambie et a permis que des enseignants supplémentaires soient engagés, et selon un rapport récent « la proportion de programmes bénéficiant d'un soutien de la FRPC et prévoyant des plafonds de masse salariale a diminué de 25 pour cent au cours des quatre dernières années... En outre, seuls trois programmes... du nombre total de 29 FRPC les incluent actuellement comme critères quantitatifs de performance⁵ ». Toutefois, la seule indication officielle d'adoption d'une position plus flexible par le FMI permettant aux pays d'effectuer des dépenses sociales supérieures aux plafonds antérieurs de masse salariale est l'instruction suivante donnée au personnel du Fonds: « Désormais, ces plafonds devront être utilisés de manière sélective uniquement lorsqu'ils sont garantis par des considérations macroéconomiques, justifiées dans des documents programmatiques, suffisamment flexibles pour fournir des flux d'aide complémentaires, et sont réévalués lors des révisions des programmes⁶ ».

35. Il semble que le personnel **du FMI peut choisir de ne pas fixer des plafonds de masse salariale aussi fréquemment qu'auparavant, mais rien ne les empêche de le faire s'il juge que les plafonds sont « garantis par des conditions macroéconomiques », qui était le prétexte typique invoqué par le Fonds pour les imposer** en Zambie et dans tout autre pays où ils ont été appliqués. Des affirmations similaires par le FMI selon lesquelles il ferait preuve d'une plus grande flexibilité en matière de conditions liées à la privatisation n'ont pas été suivies par une claire reconnaissance que de nombreux services essentiels sont gérés plus efficacement par les pouvoirs publics. En outre, **les promesses pendant des années selon lesquelles le FMI s'axera sur des questions macroéconomiques et financières fondamentales plutôt que sur des domaines dans lesquels le Fonds n'a aucune expérience sonnent faux lorsqu'on tient compte des multiples recommandations visant à déréglementer les marchés du travail dans les rapports par pays les plus récents du FMI.**

Veiller à ce que le FMI soit pertinent en matière de travail décent et d'OMD

36. Comme le signale la CSI/groupement Global Unions dans un rapport soumis récemment au FMI, si les dispositions envers une réforme entreprise par le FMI « sont certainement les bienvenues, elles sont loin d'être suffisantes et manquent d'épingler la

⁵ FMI, *IMF comments on "Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries"*, Washington, juin 2007.

⁶ FMI, *Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid*, Washington, juin 2007.

cause fondamentale pour laquelle de plus en plus d'Etats se détournent du Fonds—à savoir ses prescriptions restrictives en matière de politique macroéconomique et de réforme structurelle, qui ne contribuent aucunement à la création d'emploi... S'il tient à préserver sa raison d'être..., il incombe au FMI de réexaminer ses politiques à la lumière de l'incidence négative sur les travailleurs et les couches défavorisées des réformes structurelles et prescriptions politiques faisant partie intégrante de ses conditions d'emprunt. Pour ce faire, le FMI se doit de placer le travail décent et l'accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) au centre de son ordre du jour politique⁷ ».

37. Afin de rétablir sa pertinence aux yeux des pays qui cherchent à améliorer leur niveau de vie et à protéger les membres les plus vulnérables de la société, le FMI devrait adopter les changements politiques suivants:

- **L'encadrement politique, les conditions des prêts et les instruments financiers du Fonds ne doivent pas encourager les pays, ni leur exiger d'adopter des politiques qui entraînent des pertes d'emplois ou limitent la création d'emplois, amoindrissent la qualité des emplois, éliminent les institutions du marché du travail ou réduisent les dépenses sociales, des soins de santé ou de l'éducation.**
- **Le FMI, conjointement avec la Banque mondiale, devrait participer pleinement à l'Initiative de cohérence des politiques,** comme le recommande le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, qui soulignait que **la création du plein emploi et de l'emploi productif et le travail décent sont des éléments clés pour éradiquer la pauvreté et promouvoir un développement équitable.**
- **Les consultations avec les syndicats et d'autres organisations de la société civile ne devraient pas se limiter aux rapports sur les Consultations au titre de l'Article IV mais devraient inclure la discussion sur l'aide générale aux pays et les opérations de prêts.** Les conditions doivent faire l'objet de consultations publiques avant que des accords obligatoires ne soient conclus en matière de prêts.
- **Les conditions devraient essentiellement jouer un rôle fiduciaire et ne pas ébranler l'autonomie et l'indépendance nationales dans le cadre de l'élaboration des politiques.** Les conditions du FMI doivent être réduites davantage en termes de portée et de nombre et devraient seulement avoir pour but de veiller à ce que le gouvernement qui emprunte utilise le prêt en fonction de son intention initiale et ne viole pas les droits humains, notamment les normes fondamentales du travail reconnues internationalement.

38. **Une pertinence accrue du FMI à l'échelle mondiale requiert également l'adoption d'instruments multilatéraux lui permettant de remplir son mandat qui consiste à parer aux menaces financières et économiques internationales et à assister les pays confrontés à des difficultés financières.** Bien que certains rapports du FMI aient reconnu l'impact potentiellement déstabilisateur des fonds spéculatifs et des

⁷ CSI/Global Unions, *Amorce d'une réforme des prescriptions politiques du FMI: Propositions du mouvement syndical international*, Washington, décembre 2006

acquisitions par endettement par des sociétés d'investissement à capital-risque, aucune mesure n'a été adoptée par le FMI pour développer un cadre réglementaire international pour ces activités. Au contraire, des responsables de haut niveau du Fonds ont rejeté l'idée d'élaborer de nouvelles réglementations. Aucune action n'a pas non plus été entreprise pour aborder l'incidence du rôle de plus en plus important à l'échelle internationale des fonds souverains de richesse. De plus, les discussions approfondies pluriannuelles au FMI n'ont pas encore débouché sur un mécanisme de rééchelonnement de la dette souveraine, une facilité de crédit d'urgence viable pour les pays confrontés à des difficultés financières, ou des mesures destinées à protéger les économies des mouvements de capitaux spéculatifs déstabilisateurs. Certains responsables du FMI ont reconnu que les risques à la baisse de la mondialisation financière ont augmenté au cours des derniers mois, ce que semble confirmer la récente restriction de crédit à l'échelle mondiale. Il est urgent d'avancer, en établissant les instruments nécessaires en vue de limiter les risques et d'en protéger les économies nationales.

39. Le groupement Global Unions encourage le FMI à adopter les mesures suivantes:

- **Une coordination plus étroite des taux de change entre les principales devises**, qui pourrait être abordée à travers le processus de consultations multilatérales du FMI;
- **La création d'une nouvelle facilité de crédit d'urgence pour les pays confrontés à des difficultés financières**, qui ne soit pas entravée par les conditions requises en politique qui rendaient inutilisables les anciennes lignes de crédit préventives;
- **Le lancement d'un processus destiné à développer des cadres réglementaires internationaux pour les fonds à capital-risque, les fonds spéculatifs et les activités financières connexes qui ne sont pas transparentes, qui exploitent des subventions d'ordre fiscal injustifiées et contribuent à l'instabilité du marché financier**; le processus devrait inclure des consultations avec les syndicats et d'autres groupes intéressés de la société civile, outre les institutions financières privées;
- **La création d'un mécanisme équitable et transparent de rééchelonnement de la dette souveraine** en vue de l'annulation ordonnée des dettes envers principalement les institutions financières privées;
- **Des mesures destinées à protéger les économies nationales des mouvements déstabilisateurs des capitaux spéculatifs**, notamment une taxe Tobin, et à soutenir l'établissement de contrôles des capitaux par les gouvernements nationaux.

Conclusion

40. Le mouvement syndical international demande à nouveau que les IFI prennent des mesures pour que leurs politiques soient conformes aux Objectifs du millénaire pour le développement et à l'Agenda du travail décent. Un pas important dans ce sens serait d'élargir le programme d'allègement de la dette des IFI, dont ont seulement bénéficié jusqu'à présent trente pays. Un plus grand nombre de pays à faible

revenu devraient bénéficier de l'annulation de la dette sans conditions de politique économique, afin qu'ils puissent allouer plus de ressources à l'accomplissement des OMD plutôt que servir les intérêts des dettes insoutenables. **Il demande en outre que la Banque mondiale supprime enfin son approche controversée de la réglementation du marché du travail dans *Doing Business*, et que les deux IFI cessent de demander la suppression de la protection des travailleurs.**

41. Le groupement Global Unions lance un appel aux IFI pour qu'elles soutiennent les pays qui promeuvent le travail décent. En ce qui concerne la Banque mondiale, ceci impliquerait la suppression des références constantes à *Doing Business* dans ses CPIA et l'adoption de mesures d'encouragement pour les pays qui empruntent afin qu'ils respectent les normes fondamentales du travail et promeuvent le travail décent. Quant au FMI, ceci impliquerait un changement de ses politiques, en passant d'un paradigme de conditions macroéconomiques et structurelles restrictives à un modèle qui permette aux pays de choisir des politiques destinées à renforcer la création d'emplois et les dépenses pour les services essentiels. **Si les IFI veulent à l'avenir jouer un rôle dans l'économie mondiale, les deux institutions devront agir en tant que moteurs d'une mondialisation équitable: la Banque mondiale, en promouvant le travail décent dans ses projets et politiques, et le FMI, en veillant à contrecarrer les risques causés par la mondialisation financière pour les économies nationales.** Le groupement Global Unions exhorte les IFI à opérer ces changements importants et à agir de manière ouverte et transparente, notamment en consultant les syndicats, les organisations de la société civile et la population des pays qu'elles servent.

PB/MM 31-08-07