



QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Relations de l'OIT avec les institutions de Bretton Woods

1. Vu le manque de temps – qui a empêché la commission de discuter à fond, en novembre 1999, du document sur les relations entre l'OIT et les institutions de Bretton Woods¹ –, plusieurs membres de la commission ont demandé que cette question soit de nouveau inscrite à son ordre du jour à la présente session. Le présent document contient une mise à jour concernant les principaux faits nouveaux survenus depuis le mois de novembre en ce qui touche le partenariat dynamique instauré au niveau des politiques. Le document initial soumis en novembre est reproduit en annexe. On trouvera, respectivement dans les documents GB.277/WP/SDL/2 et GB.277/8 et dans le document GB.277/ESP/3, un compte rendu des faits nouveaux dans le système des Nations Unies concernant plus spécifiquement les relations avec les institutions de Bretton Woods dans les domaines du commerce et de la mondialisation, et du suivi du Sommet mondial pour le développement social.

Faits récents

1. Réduction de la pauvreté dans un cadre de développement intégré

2. L'application des décisions prises par les institutions de Bretton Woods lors de leurs réunions annuelles en 1999, dans le contexte de la réforme de l'architecture financière et sociale internationale – qui ont été portées à la connaissance de la commission en novembre –, a été largement reportée dans le dessein d'assurer une approche coordonnée et mieux ciblée de la réduction de la pauvreté, dans un cadre de développement plus vaste et plus global. Cela sera accompli en remplaçant la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) du FMI par un nouveau dispositif, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), et en liant tous les prêts conditionnels octroyés par l'Association internationale pour le développement (IDA) du groupe de la Banque mondiale ou accordés au titre de la FRPC, ainsi que les allègements accordés dans le cadre de l'Initiative pour la

¹ Document GB.276/ESP/5.

réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), à la préparation par les pays d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

3. A leurs réunions du mois de décembre, les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI ont entériné l'adoption du CSLP en tant que principal mécanisme pour développer et coordonner les prêts conditionnels aux pays à bas revenu, y compris l'engagement de ressources dans le cadre de l'Initiative PPTE. Ils ont pris cette décision sur la base des propositions figurant dans les documents, communiqués au public et préparés conjointement par les deux institutions, concernant l'état d'avancement du processus des CSLP, les prochaines étapes de ce processus et les problèmes pratiques qui se posent. Ce faisant, les administrateurs ont convenu que, conformément aux principes du Cadre de développement intégré², les CSLP devraient être établis à l'initiative des pays, avec la large participation des institutions élues, de la société civile et des partenaires du développement. Ils devraient également refléter la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté dans chaque pays, être orientés vers des résultats et lier les interventions des pouvoirs publics aux résultats sur le plan de la pauvreté, en particulier en assurant une croissance plus rapide et à plus large assise. Le processus devrait être flexible afin de tenir compte de la diversité des contextes et des moyens dont les pays disposent. Tel qu'il est actuellement conçu, le CSLP devrait être établi en un an, un nouveau CSLP devrait être préparé tous les trois ans et des rapports d'étape devraient être soumis chaque année. En tant que mesure transitoire pour les décisions urgentes relatives à la FRPC ou aux PPTE, un CSLP intérimaire prévoyant au moins l'élaboration du processus participatif et, dans la mesure du possible, les principaux éléments de la stratégie, sera nécessaire. A chaque étape, le CSLP ou le rapport d'étape fera l'objet d'une évaluation conjointe par le FMI et la Banque mondiale en vue d'être avalisé par leurs conseils en tant que cadre pour l'octroi d'une assistance. Tout le processus des CSLP fera l'objet d'un suivi, et les progrès de sa mise en œuvre feront l'objet d'un rapport de synthèse qui sera soumis aux réunions du mois d'avril de la Banque et du Fonds, un rapport d'étape étant soumis aux réunions annuelles de septembre 2000 et un réexamen complet étant prévu pour l'automne 2001. L'OIT tirera parti du nouveau statut d'observateur dont elle est dotée depuis l'année dernière au Comité financier et monétaire international et au Comité de développement, ainsi qu'aux réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale, pour jouer un rôle approprié à ces réunions.
4. En ce qui concerne la Banque, le CSLP contribuera à définir le contexte de ses stratégies d'assistance aux pays et de ses décisions de prêt. Il contribuera également à améliorer la coordination de l'aide au développement. La mise en œuvre du processus des CSLP dans ce contexte aura aussi pour effet de faire avancer le processus du Cadre de développement intégré et de lui donner un bon départ dans les pays à bas revenu concernés.
5. Le FMI a accepté que les programmes appuyés par la FRPC soient fondés sur des stratégies de réduction de la pauvreté appartenant en propre aux pays, adoptées dans le cadre d'un processus participatif associant la société civile et les partenaires du développement et articulées en un CSLP. Cela vise à garantir que chaque programme s'inscrive dans un cadre intégré pour les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales afin de favoriser la croissance et de réduire la pauvreté. Dans ce contexte, le conseil d'administration du FMI a réaffirmé à quel point il importe d'assurer la stabilité macroéconomique, d'entreprendre une réforme fondée sur le marché et de bien gérer les affaires publiques pour susciter une croissance rapide et durable en tant que condition préalable à une réduction durable de la pauvreté, les pauvres contribuant à cette croissance et en partageant les fruits. Là où un dispositif est déjà en place pour l'appui de la FRPC, le

² *Ibid.*, paragr. 12.

CSLP intérimaire permettra de poursuivre sans interruption les opérations en cours. Cela s'accompagnera d'un cadre macroéconomique et d'une matrice de décisions sur trois ans arrêtés d'un commun accord, qui seront sujets à révision une fois le CSLP achevé une année plus tard. Certaines corrélations dans ce processus, comme l'incidence des aspects commerciaux sur la réduction de la pauvreté, ne sont pas très claires, et le conseil d'administration du FMI a souligné qu'il ne peut y avoir de canevas rigide pour faire avancer le processus des CSLP, mais qu'il convient plutôt de tirer les enseignements de l'expérience et d'adapter les opérations en conséquence.

2. Réduction de la pauvreté et allègement de la dette

6. En ce qui concerne l'allègement de la dette, la Banque mondiale et le FMI coopèrent étroitement et contribuent financièrement aux progrès de l'Initiative PPTE renforcée. De nombreux pays sont associés à ce processus. Dans le cadre de l'initiative originale en faveur des PPTE, un allègement du service de la dette avait été convenu pour l'Ouganda, la Bolivie, le Guyana et le Mozambique. Par la suite, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali ont obtenu des engagements. Dans le cadre de l'initiative renforcée, le nombre total des pays réunissant les conditions requises est d'au moins 36 (soit une augmentation d'un tiers) avec la Bolivie, la Mauritanie, l'Ouganda et le Mozambique, et quatre à sept autres pays devraient réunir ces conditions à la fin du mois d'avril. Le Honduras et le Nicaragua ont déjà obtenu du Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Amérique centrale un allègement du service de leur dette et devraient sous peu réunir les conditions requises dans le cadre de l'Initiative PPTE. Afin que les ressources dégagées par la réduction de la dette soient utilisées expressément au profit des pauvres, les pays qui postulent maintenant à l'Initiative PPTE doivent non seulement suivre les programmes d'ajustement et de réforme préconisés par le FMI et la Banque mondiale, mais aussi avoir mis en place un CSLP complet au moment où la décision concernant l'assistance dans le cadre de l'Initiative est prise. Dans les premiers temps, un CSLP intérimaire sera acceptable pour autant qu'un CSLP complet soit en place au point d'achèvement, après une année de mise en œuvre satisfaisante (ce qui sera évalué sur la base d'un rapport d'étape sur le CSLP). Outre qu'ils facilitent l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE, plusieurs pays industrialisés envisagent d'annuler leurs dettes extérieures bilatérales, les économies ainsi dégagées devant être appliquées directement à la réduction de la pauvreté.

3. Objets de controverse

7. Certains de ces faits nouveaux ne sont pas sans susciter une controverse. On s'est interrogé sur les effets que peuvent avoir sur les dépenses des gouvernements dans le domaine social les pressions continûment exercées en faveur de réformes macroéconomiques et de la stabilité économique. On s'est aussi interrogé sur la division du travail entre la Banque et le Fonds et sur le développement, a-t-on cru comprendre, des activités du FMI à un moment où des voix s'élèvent pour que ses activités soient réduites. L'attention a également été attirée sur le fait que le CSLP représente peut-être encore une autre couche de conditionnalité. A la réunion au sommet des chefs d'Etat africains tenue au Gabon au mois de janvier, les taux alarmants du chômage ont été mentionnés et un appel a été lancé en faveur d'un effort beaucoup plus considérable pour réduire la pauvreté. Les chefs d'Etat ont approuvé la nouvelle FRPC du FMI, qui permettra à leurs pays de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration de leurs programmes économiques, mais ils ont demandé qu'elle n'ait pas pour effet de multiplier les conditions, comme celles liées aux cibles en matière de déficit et de croissance et aux réformes du marché.

8. A l'évidence, les institutions de Bretton Woods placent le processus des CSLP en tête de leur programme de collaboration avec les autres institutions, comme l'OIT. A la mi-décembre, une lettre signée par MM. Wolfensohn et Camdessus a été adressée aux chefs de secrétariat des organisations multilatérales, dont l'OIT. Tout en encourageant vivement une collaboration institutionnelle étroite, cette lettre soulignait que répondre aux fortes attentes que suscite cette nouvelle approche constitue un grand défi, entraînant des changements importants dans les opérations de la Banque mondiale et du FMI, et que le succès de sa mise en œuvre ne sera possible que grâce aux efforts concertés de tous les partenaires.

La réponse de l'OIT: le rôle du travail décent

9. Selon l'analyse de l'OIT, l'approche des institutions de Bretton Woods, tout en mettant l'accent sur l'intégration des dimensions économique, structurelle et sociale, centre l'attention sur l'éducation, la santé, les autres services sociaux et les questions relatives à la bonne gestion des affaires publiques, mais ne semble pas donner un poids suffisant à la création d'emplois ou à la nécessité d'emplois de qualité en tant que dimension importante de la lutte contre la pauvreté. C'est ce qui ressort non seulement des documents publiés ayant trait au Cadre de développement intégré et au CSLP, mais aussi du projet de *Rapport sur le développement dans le monde 2000-01* de janvier 2000 de la Banque concernant la réduction de la pauvreté. Cette question importante a été abordée, en février, par les représentants de l'OIT lors des consultations au sujet du rapport, et l'OIT continue à œuvrer avec la Banque au renforcement du rapport dans ce domaine de préoccupation de l'OIT et dans d'autres.
10. Comme indiqué dans le document soumis en novembre dernier, l'OIT a effectué un examen interne de son programme d'activités pour ce qui touche «un travail décent» et de ses liens avec le CSLP afin de maximiser la synergie entre les éléments de ce programme et les processus de réduction de la pauvreté des institutions de Bretton Woods. L'identification de la contribution de la Déclaration de l'OIT et de la promotion des normes, de l'emploi, de la protection sociale et du dialogue social à ces processus a mis en relief les possibilités de collaboration institutionnelle aux niveaux politique, institutionnel, analytique et opérationnel. Cette collaboration devrait constituer une bonne base pour le renforcement mutuel des objectifs institutionnels et un moyen pratique de reporter le programme d'activités de l'OIT sur un travail décent dans le contexte de Bretton Woods, tout en renforçant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.
11. Ces considérations ont été au centre du dialogue de l'OIT avec la Banque aux réunions organisées à Washington au début du mois de mars pour donner suite aux discussions engagées lors des dernières réunions annuelles Banque-Fonds en septembre 1999. Le programme spécial de l'OIT comprenait un discours adressé à tout le personnel de la Banque par le Directeur général, le deuxième (après celui du Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan) d'une série de discours prononcés par les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, et un programme de discussion avec le personnel. Cette initiative visait à promouvoir de réelles possibilités de partenariat à moyen ou à long terme fondées sur les complémentarités et les avantages comparatifs, dans les domaines où le rôle de l'OIT en tant qu'acteur principal est reconnu et appuyé³. Tout de suite avant ce programme, la participation effective de l'OIT à la Semaine du développement humain de la Banque dans

³ Comme ces événements ont eu lieu à une date proche de la session du Conseil d'administration, ils feront l'objet d'un addendum au présent document.

les domaines de la formation, de la protection sociale et des marchés du travail – l’accent étant mis sur les enseignements de la crise financière asiatique (en s’appuyant sur la collaboration antérieure entre l’OIT et la Banque à la réunion de Tokyo en novembre) – a contribué à renforcer l’impression positive donnée par le programme de l’OIT, qui était manifeste à la Banque.

12. Un dialogue institutionnel de cette nature a un rôle extrêmement important à jouer dans la mise en place d’un environnement institutionnel positif – essentiel au succès du partenariat et de la coopération au niveau des pays. Les processus du Cadre de développement intégré et du CSLP sont centrés sur les pays, et la prise en charge par les pays en est une caractéristique essentielle. La participation effective de l’OIT ne devrait donc pas se concrétiser principalement par la voie du dialogue avec la Banque ou avec le Fonds, mais plutôt par la voie des consultations et de la collaboration avec les instances nationales responsables. Cela suppose une responsabilité importante des mandants de l’OIT dans les pays concernés et un appui énergique aux bureaux extérieurs de l’OIT et aux équipes techniques. Douze pays⁴, ainsi que la Rive occidentale et la bande de Gaza, étaient inclus à l’origine dans la phase pilote de 18 mois du Cadre de développement intégré, qui s’achève en septembre prochain, mais dans la plupart des cas les responsables de ce cadre ne semblent pas avoir beaucoup associé l’OIT à ce processus. La mise en œuvre du CSLP avance beaucoup plus vite. En principe, 80 pays environ devraient réunir les conditions requises pour obtenir une assistance de l’IDA et de la FRPC du FMI. Sur ces 80 pays, 31 avaient déjà passé un accord avec la FRPC à la fin de novembre 1999, et 24 autres pourraient obtenir un engagement d’assistance dans le cadre de l’Initiative PPTE à la fin de 2000. Tous les cas relevant de la FRPC et devant faire l’objet d’un examen annuel et tous les pays cherchant à obtenir un arrangement dans le cadre de la FRPC, de même que les pays qui postulent pour obtenir des crédits de l’IDA et ceux qui cherchent à obtenir un allègement de leur dette dans le cadre de l’Initiative PPTE devraient commencer le processus du CSLP⁵. L’OIT doit ici être prête à participer et à intervenir, dans les limites de ses moyens et en association avec ses mandants et ses partenaires du développement. Toutefois, il faudra en même temps s’attacher en priorité à démontrer la contribution importante du programme d’activités de l’OIT concernant un travail décent et de ses composantes dans un groupe de pays sélectionnés où les conditions et la situation reflètent le mieux la valeur des études, travaux de recherche et activités de coopération technique entrepris par l’OIT à cet égard, le rôle des normes du travail et la mise en œuvre du dialogue tripartite.

Genève, le 28 février 2000.

⁴ Bolivie, Côte d’Ivoire, République dominicaine, Erythrée, Ethiopie, Ghana, Jordanie, Kirghizistan, Maroc, Ouganda, Roumanie et Viet Nam.

⁵ Une liste i) des pays réunissant les conditions requises pour une aide de l’IDA et de la FRPC, ii) des pays ayant obtenu un arrangement dans le cadre de la FRPC et iii) des pays ayant obtenu ou pouvant obtenir un allègement de leur dette dans le cadre de l’Initiative PPTE est délivrée sur demande.

Annexe

[Reproduire le document GB.276/ESP/5.]