



**Pakistan**

## **Croissance économique durable, emploi et mise en valeur des ressources humaines**

Ministère du travail, de la main-d'œuvre et des Pakistanais  
établis à l'étranger  
(Cellule de planification stratégique)

Islamabad  
Mars 2007

# **Croissance économique durable, emploi et mise en valeur des ressources humaines<sup>1</sup>**

## **I. Introduction**

L'établissement de conditions favorables à la création d'emplois décents, à la réduction de la pauvreté et à la mise en valeur des ressources humaines – pour l'essentiel reléguées au second plan pendant des décennies dans les politiques de développement passées et traitées par des mesures isolées, ponctuelles et non coordonnées – fait depuis peu l'objet d'une attention croissante au Pakistan. La situation aujourd'hui reflète un renversement de situation. Actuellement, la stratégie est axée sur les résultats des politiques macroéconomiques et sectorielles en matière d'emploi et de réduction de la pauvreté. La prise de conscience du fait que l'emploi est au cœur de l'élaboration de la politique économique et sociale s'est aussi traduite par un plus grand souci de relever la productivité ainsi que les compétences techniques et professionnelles de la main-d'œuvre.

Le Cadre de développement à moyen terme (MTDF) pour la période 2005-2010 et le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP-I) actuels du Pakistan ont été établis conformément à cette évolution. Le MTDF met l'accent sur la création d'un système économique juste et durable pour réduire la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) d'ici à l'année 2015 visée. Il commence par un tournant radical vers le renforcement de la compétitivité non seulement au moyen d'un accroissement des investissements, mais aussi par des apports de connaissances afin de porter à son maximum la productivité globale des facteurs [Gouvernement du Pakistan (2005 et 2003)].

L'économie du Pakistan a connu une croissance du PIB de 6,6 pour cent en 2005-2006, en dépit de chocs exogènes négatifs dus au séisme qui a frappé certaines parties du pays en octobre 2005, provoquant de nombreux dommages

---

<sup>1</sup> Document de stratégie du Pakistan établi par Sabur Ghayur, Président, Cellule de planification stratégique (CPS), Ministère du travail, de la main-d'œuvre et des Pakistanais établis à l'étranger (MOLMOP) pour la réunion de mars 2007 de la Commission de l'emploi et de la politique sociale (ESP) du Conseil d'administration du BIT. Nous sommes très reconnaissants de l'appui technique nécessaire fourni par Zafar Mueen Nasir et Mansoor Zaib Khan, respectivement Directeur de la stratégie et Directeur adjoint, CPS, et Raja Faizul Hasan Faiz, Conseil central en matière de travail, MOLMOP, ainsi que des observations extrêmement utiles du Secrétaire du MOLMOP – Malik Asif Hayat – lors de la mise au point de la version définitive du présent document. Des améliorations ont également pu y être apportées en tenant compte des observations reçues de la Commission de la planification, Ministère du développement des femmes, de la Fédération des employeurs du Pakistan et de la Fédération des travailleurs du Pakistan.

humains et matériels,<sup>2</sup> et d'une hausse de 35 pour cent du prix moyen du pétrole brut sur le marché international, ce qui démontre sa capacité de résistance. De fait, le redressement économique qu'elle connaît est reflété dans le taux de croissance du PIB, qui s'est établi en moyenne à 7 pour cent ces quatre dernières années. La croissance économique atteinte d'emblée est due à une meilleure utilisation des capacités de l'appareil productif existant, mais la stabilité macroéconomique et la croissance économique ont toutes deux stimulé l'investissement privé et l'investissement étranger. Ce phénomène se retrouve dans une forte augmentation des importations de biens d'équipement tant pour le secteur national que pour celui de l'exportation. La croissance du secteur industriel demeure forte, tandis que le secteur des services, en particulier les sous-secteurs des services bancaires et des services d'assurance continuent de se développer fortement. Dans le secteur de l'agriculture, l'élevage, appuyé par les grandes cultures, prend la tête.

Cette croissance va aussi de pair avec une hausse du revenu des ménages et une réduction de la pauvreté. Le revenu par tête est passé à 847 dollars EU en 2005-2006, alors qu'il était de 742 dollars l'année précédente. Le PIB réel par habitant, exprimé en roupies, a augmenté de 5,6 pour cent par an en moyenne ces dernières années. Il en est résulté une hausse du revenu moyen ainsi que l'apparition d'une classe moyenne dotée d'un certain pouvoir d'achat. Il y a donc une forte augmentation des dépenses de consommation et, par rapport à l'augmentation annuelle moyenne de 1,4 pour cent qui s'est produite de 2000 à 2003, les dépenses de consommation privée réelles ont augmenté de 13,1 pour cent en 2004-2005, et de 8,1 pour cent en 2005-2006 [Gouvernement du Pakistan (2006)].<sup>3</sup> La hausse des dépenses de consommation qui alimente l'activité économique devrait soutenir la dynamique de l'économie.<sup>4</sup>

Cette croissance économique a eu une incidence favorable sur le marché du travail. La hausse du chômage – qui a atteint son apogée en 2001-2002, soit 8,3 pour cent – a été stoppée. La baisse du taux de chômage, quoique lente, est désormais ininterrompue depuis quelques années. L'accélération de la croissance économique et la création d'emplois sont également allées de pair avec la hausse du revenu des ménages et la réduction de la pauvreté. L'ampleur de la pauvreté sur la période 2001-2005 a baissé d'environ 10 points de pourcentage; la Banque mondiale a estimé cette ampleur en 2001 à 34,5 pour

---

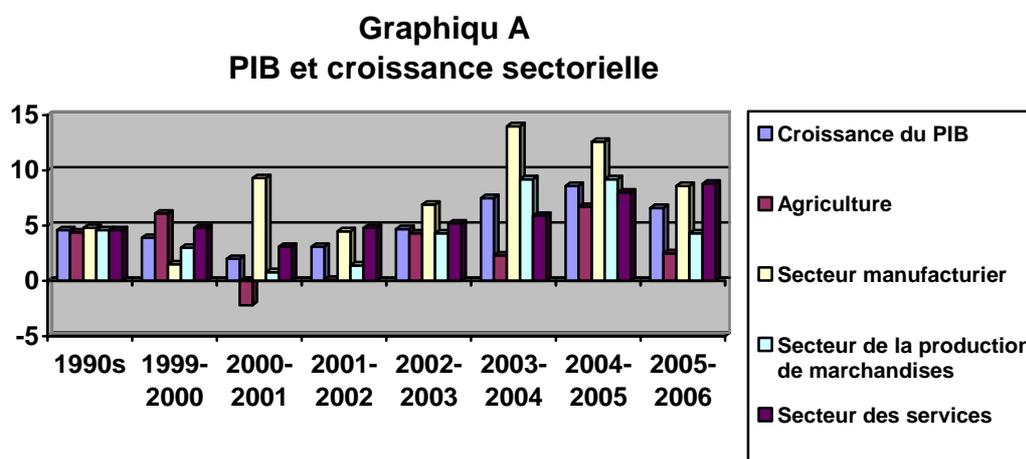
<sup>2</sup> L'OIT a apporté un soutien ininterrompu en procédant à une analyse des emplois perdus et en mettant en place des programmes pour appuyer la création d'emplois et le développement des compétences dans les zones touchées par le séisme, qui sont en cours de mise en oeuvre.

<sup>3</sup> La croissance relativement lente de la consommation en 2005-2006 est principalement due à la pression inflationniste qu'a connue l'économie – Gouvernement du Pakistan (2006).

<sup>4</sup> Cette hausse extraordinaire des dépenses de consommation semble avoir contribué en partie à la création de pressions inflationnistes au Pakistan.

cent, et elle a baissé à environ 24 pour cent en 2004-2005 [Banque mondiale (2006 a)].

Ces faits nouveaux ont permis de penser que le redressement de l'économie est durable et que la croissance économique est solide; voir le graphique A.



Les observateurs sont plus largement optimistes pour penser que les réformes de la deuxième génération permettront de faire durer les tendances de la croissance et la baisse du chômage. Elles correspondent aussi à des politiques cohérentes, participatives et prévisibles. En raison de la consolidation intervenue au niveau macroéconomique ces dernières années, les politiques sont désormais axées sur la "consolidation de la croissance" à moyen terme, tandis que le plan à long terme "Vision 2030" envisage le Pakistan comme un "pays développé, industrialisé, juste et prospère au moyen d'un développement rapide et durable dans une économie aux ressources limitées, par le développement des apports en connaissances". Le MTF met l'accent sur un système économique juste et durable pour réduire la pauvreté et atteindre les OMD d'ici à l'année 2015 visée.<sup>5</sup>

Nonobstant cette évolution importante et encourageante, les responsables politiques ont tout à fait conscience des défis actuels au niveau du marché du travail et de la mise en valeur des ressources humaines, ainsi que de la nécessité d'intégrer effectivement l'emploi "décent" dans le cadre macroéconomique, en fixant des priorités sectorielles et en répartissant les ressources. La croissance économique de ces dernières années a permis d'absorber l'augmentation de la main-d'œuvre. Cependant, l'augmentation forte et continue de la main-d'œuvre

<sup>5</sup> L'objectif global du MTF pour la réduction de la pauvreté est de 21 pour cent d'ici à 2010, dans le cadre de l'objectif de 13 pour cent d'ici à 2015 en ce qui concerne les OMD.

établie à environ 3,5 pour cent – accentuée par la hausse du taux d'activité, surtout pour les femmes – est un facteur important pour établir des conditions propices à la création d'emplois décents. Les responsables politiques savent que la capacité d'absorption de l'économie décline, surtout dans le secteur manufacturier – ce qui est en grande partie attribué à l'évolution technologique qui conduit à une diminution des besoins en main-d'œuvre.<sup>6</sup>

Ainsi, le point qui fait l'objet d'une attention de plus en plus marquée est la nécessité de mettre en place des mesures de politique concrètes et des programmes ciblés pour améliorer les indicateurs clés du marché du travail en plaçant au cœur de ces mesures et programmes la création d'emplois décents pour la main-d'œuvre. Les domaines qui soulèvent des sujets de préoccupation sont les suivants: i) l'existence d'une main-d'œuvre sous-utilisée, qui se manifeste sous la forme du nombre de chômeurs, estimé à trois millions et demi d'individus, ii) un travail moins rémunéré et faiblement productif pour une part notable de la main-d'œuvre, iii) l'absence de système de sécurité sociale formel et universel, iv) des conditions de travail médiocres, et v) une faible compétence professionnelle et technique de la main-d'œuvre. Tels sont les différents indicateurs du marché du travail pour lesquels on considère de plus en plus qu'il convient d'apporter des améliorations.

Des tentatives sont actuellement faites pour renforcer, simplifier et améliorer la coordination du système institutionnel dont relèvent différents aspects liés à la mise en valeur et à l'utilisation des ressources humaines. Une commission ministérielle en exercice chargée de la mise en valeur des ressources humaines, l'établissement d'une "Commission de l'enseignement professionnel et technique national" (NAVTEC) et l'établissement d'une "Cellule de planification stratégique" (CPS) au Ministère du travail, de la main-d'œuvre et des Pakistanais établis à l'étranger pour élaborer des politiques nationales dans le domaine de l'emploi, de la migration, de la mise en valeur des ressources humaines, ainsi que l'élaboration d'un système d'information et d'analyse sur le marché du travail constituent les étapes importantes dans cette direction.

Le présent rapport est structuré de la manière suivante: La section introductive est suivie dans la section II d'une discussion sur le thème "de l'instabilité à la stabilité macroéconomique", à laquelle le pays est parvenu d'une manière durable. La section III est consacrée à une vue d'ensemble de la situation du marché du travail, tandis que des informations sur la stratégie de création

---

<sup>6</sup> L'essor récent de la consommation alimenté par le crédit à des conditions peu onéreuses et des dispositions favorables en matière de leasing a entraîné un taux de croissance élevé dans l'industrie automobile et d'autres secteurs de biens durables, qui, étant à haute intensité de capital, n'ont pas contribué à la création directe d'emplois.

d'emplois sont exposées à la section IV. Vient ensuite dans la section V une discussion sur le renforcement des compétences professionnelles et techniques ainsi que sur les dispositions relatives à la mise en valeur des ressources humaines. Le domaine important de la prise en compte des questions relatives à la parité entre les sexes est abordé à la section VI., suivie par une discussion sur la promotion des PME et le développement des entreprises à la section VII. La section VIII est consacrée à l'exposé des politiques relatives au marché du travail. La conclusion et la voie à suivre sont présentées à la section IX.

Dans l'analyse des différents domaines clés, on s'est efforcé de mettre en évidence la contribution du cadre de l'Agenda global pour l'emploi, tant explicitement qu'implicitement, dans: i) l'élaboration des politiques de l'emploi, ii) l'utilisation de ses éléments clés pour élaborer des politiques macroéconomiques, des politiques relatives au marché du travail et des politiques sectorielles afin d'accélérer le processus de création d'emplois décents dans l'économie. Voir l'encadré 1.

#### **Encadré 1**

Éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi pris en compte dans la stratégie du Pakistan en matière de création d'emplois et de développement des compétences

- Mettre l'emploi au cœur de l'élaboration des politiques économiques et sociales
- Mettre l'accent tant sur la quantité que sur la qualité des emplois créés dans l'économie
- Accroître l'intensité d'emplois de la croissance et la création d'emplois décents au moyen de politiques macroéconomiques, de politiques commerciales, de politiques relatives au marché du travail et de politiques sectorielles
- Renforcer les institutions pour créer un marché du travail efficient et équitable
- Faire participer activement les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que la société civile à la formulation de la politique de l'emploi
- Créer des conditions favorables à la croissance du secteur privé, en particulier les PME et d'autres secteurs qui absorbent de la main-d'œuvre
- Créer une main-d'œuvre compétitive et productive au niveau mondial, et
- Renforcer le système institutionnel en ce qui concerne l'élaboration de la politique de l'emploi, la mise en valeur des ressources humaines et la surveillance de l'évolution du marché du travail.

-

## II. De l'instabilité à la stabilité macroéconomique<sup>7</sup>

L'instabilité macroéconomique – une hausse d'un ou plusieurs indicateurs comme: le taux d'inflation, le ratio du déficit global par rapport au PIB et le ratio de la dette extérieure par rapport au PIB – ne cadre pas avec l'objectif de l'augmentation des activités économiques productives qui créent des emplois décents avec une participation accrue du secteur privé. Le contraire était vrai dans les années 1990 et les déséquilibres macroéconomiques étaient attribués aux importants déficits budgétaire et de la balance courante, et à l'accumulation de la dette publique et de la dette extérieure.

Les déséquilibres macroéconomiques avaient été accentués par le fait qu'on n'était pas parvenu à augmenter les revenus dans la même proportion que les dépenses de plus en plus grandes, le fait que parallèlement, les importations stagnaient et que les flux entrants de devises faiblissaient, bien loin des nécessités en matière de paiement en devises. Ces déséquilibres avaient une incidence considérable sur le bien-être économique et social du pays. Il n'est pas surprenant que le Pakistan ait connu un ralentissement de la croissance économique, avec une décélération des taux d'investissement, la charge de la dette atteignant des proportions alarmantes, les réserves en devises à peine suffisantes pour faire face aux nécessités en matière d'importation sur quelques semaines, les exportations stagnant, et, surtout, une augmentation du chômage et un essor de la pauvreté.

Il s'agissait de fait d'une tâche impressionnante, entreprise par la mise en œuvre de quatre grandes initiatives politiques i) stabiliser la dette en vue de rétablir la stabilité macroéconomique, ii) relancer la croissance économique, iii) inverser la tendance à la hausse du chômage et de la pauvreté, et iv) améliorer la gestion des affaires publiques. Ces points étaient considérés comme liés entre eux. La hausse de la charge de la dette conduisant à un service de la dette plus important, par exemple, absorbait plus des trois cinquièmes des recettes de l'État, rognant ainsi les investissements dans le secteur public – et encore plus ceux des programmes de développement du secteur public si nécessaires. Il en est aussi résulté une chute des investissements dans le secteur privé. La baisse de la croissance économique, un résultat évident, a débouché sur une hausse du chômage et de la pauvreté. La médiocrité de la gestion des affaires publiques a également contribué à cette situation négative. Il était donc manifestement justifié de mettre en place un ensemble complet de réformes de stabilisation économique et de réformes structurelles en même temps que de mesures visant à améliorer la gestion des affaires publiques.

---

<sup>7</sup> Élément clé n°4 de l'Agenda global pour l'emploi.

La réduction du déficit budgétaire et du déficit de la balance courante en vue de contenir au maximum les déséquilibres agrégés et la constitution de réserves en devises en vue de renforcer la capacité d'absorption des chocs de l'économie étaient les objectifs clés des politiques de stabilisation. Sachant que la stabilisation à elle seule ne garantit pas la croissance, celle-ci a été complétée par des réformes structurelles de vaste portée, précédées par la déréglementation, la privatisation et la libéralisation.

#### Politique monétaire

La banque centrale – la Banque d'État du Pakistan (SBP) – a pris un certain nombre de dispositions pour renforcer le secteur financier. La politique monétaire peu rigoureuse et accommodante qui avait été mise en œuvre ces dernières années et avait stimulé la croissance économique a été profondément modifiée. Afin de stopper la tendance haussière de l'inflation, la SBP a modifié sa politique monétaire en faveur d'un resserrement très net en avril 2005, mais continue d'assurer un équilibre entre la promotion de la croissance et le contrôle de l'inflation ainsi que le maintien d'un régime de taux de change stable.

#### Politique budgétaire

Une politique budgétaire bien conçue est essentielle pour prévenir les déséquilibres macroéconomiques et réaliser le potentiel de croissance complet. Telle a été la conclusion qui a été clairement tirée à la suite des graves déséquilibres macroéconomiques des années 1990, principalement dus à des dépenses excessives. Des efforts considérables ont été déployés pour inculquer une discipline financière. La stabilité macroéconomique difficilement obtenue est étayée par la discipline budgétaire.

#### Secteur extérieur

Des années de croissance économique forte renforçant la demande intérieure et déclenchant une hausse des dépenses d'investissement ont entraîné un formidable bond des importations. De bonnes politiques macroéconomiques associées à des réformes structurelles de vaste portée, surtout dans les domaines des échanges commerciaux et des droits de douane, ont permis au Pakistan de doubler ses exportations en sept ans.

#### Demande intérieure

Le revenu par tête au Pakistan a doublé durant les dernières années, atteignant 847 dollars EU en 2005-2006. Il en est résulté une forte hausse des dépenses de consommation. L'économie connaît actuellement des changements structurels qui modifient rapidement la structure des dépenses de consommation. La classe moyenne en plein essor devient de plus en plus une force dominante dans les activités économiques.

## Investissement étranger direct

La stabilité macroéconomique, le redressement économique solide et durable et la hausse de la demande intérieure font du Pakistan une destination attrayante pour l'investissement étranger. Les investisseurs étrangers non seulement participent activement au programme de privatisation, mais aussi aux projets novateurs. Les secteurs importants sont les suivants: les télécommunications, l'énergie (pétrole, gaz), les services financiers, le commerce, le bâtiment, l'industrie chimique, les denrées alimentaires et les services à la personne.

### **II.1 Certaines étapes importantes**

La mise en oeuvre rigoureuse du programme d'ajustement structurel et de stabilisation a permis à l'économie de passer de "l'instabilité à la stabilité". Certaines des étapes à cet égard sont les suivantes:

- Le déficit des recettes,<sup>8</sup> 2,2 pour cent du PIB en 2000-2001, a été quasiment éliminé en 2005-2006. Le solde primaire,<sup>9</sup> excédentaire de 2000-2001 à 2004-2005, est devenu déficitaire en 2005-2006, bien que le chiffre soit faible (*0,2% du PIB*)<sup>10</sup>
- Au cours des sept dernières années, la collecte de l'impôt a augmenté de 130 pour cent. La part des impôts indirects a baissé, passant de 82 pour cent en 1990-1991 à 69 pour cent en 2005-2006
- Une baisse marquée du paiement des intérêts, qui est passé de 7,5 pour cent du PIB à son apogée en 1998-1999 à 3,1 pour cent du PIB en 2005-2006
- Le fardeau de la dette publique a diminué, de 85 pour cent du PIB en 1999-2000 à 54,7 pour cent en 2005-2006
- La dette extérieure et le passif ont baissé de 2,4 milliards de dollars EU en sept ans, passant de 38,9 milliards de dollars à la fin des années 1990 à 36,5 milliards de dollars à la fin de mars 2006. La dette extérieure et le passif exprimés en pourcentage du PIB s'établissaient à environ 52 pour cent à la fin de juin 2000, pour s'abaisser à 28,3 pour cent à la fin de mars 2006. De même, exprimés en pourcentage des recettes en devises, ils sont passés de 335,4 pour cent en 1998-1999 à 127,6 pour cent à la fin de mars 2006, et

---

<sup>8</sup> Le déficit des recettes est la différence entre les dépenses totales et les recettes totales.

<sup>9</sup> Le solde primaire est la différence entre les recettes totales et les dépenses courantes totales hors intérêts.

<sup>10</sup> En vertu de la Loi de 2005 sur la responsabilité budgétaire et la limitation de la dette, le gouvernement était tenu d'éliminer le déficit des recettes pour 2007-2008. Cet objectif a été quasiment atteint avec deux ans d'avance.

- Le pays a reçu plus de 3 milliards de dollars EU d'IED en 2005-2006, soit le chiffre le plus élevé jamais atteint et s'attend à terminer l'exercice fiscal 2006-2007 en cours avec environ 6 milliards d'IED.

L'espace budgétaire créé a entraîné une réorientation des dépenses en faveur des dépenses pour le développement, ce qui peut être mesuré par le fait que la part des dépenses courantes dans les dépenses totales a baissé, passant de 89 pour cent des dépenses totales en 1998-1999 à 78 pour cent en 2005-2006, ce qui a créé l'espace budgétaire si nécessaire pour les dépenses en faveur du développement. La part détenue par ces dernières a grandi, de 2,2 pour cent du PIB en 2000-2001 à 4,2 pour cent du PIB en 2005-2006. Elle devrait faire un autre bond pour s'établir à 4,7 pour cent du PIB en 2006-2007. Cela a permis de s'attacher simultanément à combler des gouffres en matière sociale et en matière de parité entre les sexes et à lutter contre la pauvreté et le chômage.

### III. Aperçu général de la situation du marché du travail

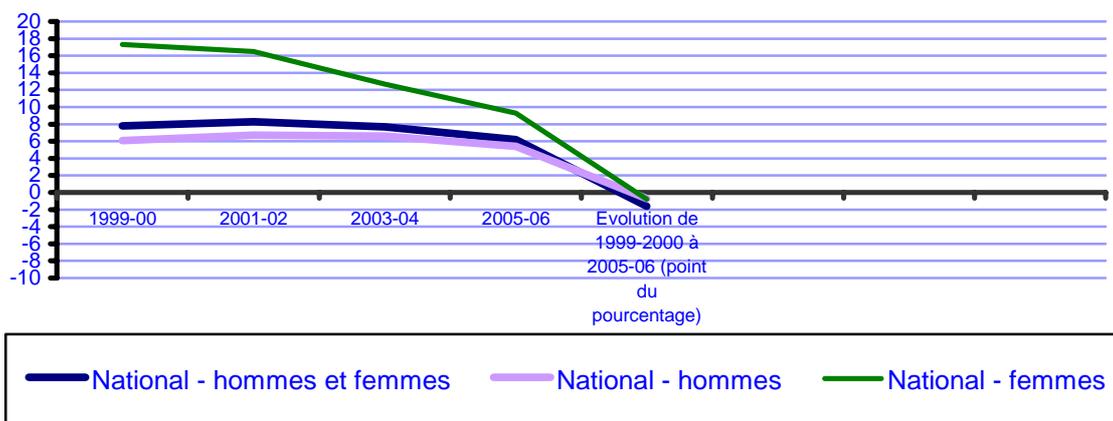
L'évolution la plus importante du marché du travail concerne la baisse du chômage, même si elle est lente. Le taux du chômage visible qui avait atteint son apogée en 2001-2002 en s'établissant de manière alarmante à 8,3 pour cent a commencé à baisser depuis. Cette tendance à la baisse dure et le chômage en 2005-2006 était de 6,2 pour cent. La baisse du chômage est plus nette chez les femmes, pour lesquelles il a presque diminué de moitié sur les six dernières années. Voir le tableau I et la figure A.

**Tableau I**  
**Taux de chômage (%)**

Pakistan	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006
National	7.8	8.3	7.7	6.2
Hommes	6.1	6.7	6.6	5.4
Femmes	17.3	16.5	12.7	9.3

Source: Enquêtes sur la population active; différentes années.

Figure-A  
Taux de chômage (%)



La baisse du chômage s'est produite malgré une activité accrue de la main-d'oeuvre, surtout féminine, sur le marché du travail. Toutefois, on peut souligner que les taux d'activité sont faibles, et encore plus en ce qui concerne les femmes. Néanmoins, la faiblesse de ces taux est considérée comme l'expression de l'existence d'un énorme réservoir d'hommes et de femmes dans lequel il est possible de puiser efficacement pour alimenter la croissance de l'économie et de la productivité s'ils possèdent les compétences appropriées.

Il convient de mentionner certains faits nouveaux importants survenus ces dernières années:

- La hausse du taux d'activité
- Ce taux augmente tant pour les hommes que pour les femmes et tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines
- Le taux d'activité des femmes est à la hausse dans les zones urbaines comme dans les zones rurales
- Le taux d'activité des femmes a fortement augmenté dans les zones urbaines
- Environ le quart des femmes dans les zones rurales sont actives sur le marché du travail, et
- Le taux d'activité des femmes dans les zones urbaines n'a que peu augmenté, et environ un dixième d'entre elles sont actives sur le marché du travail.

Le grand secteur qui crée des emplois demeure l'"agriculture", qui représente maintenant environ les deux cinquièmes de l'emploi. Le secteur manufacturier et celui des services se redressent. Les transports, le bâtiment et le commerce

sont importants au plan de l'emploi. Le secteur des finances a nettement augmenté son absorption de la main-d'oeuvre.

### **III.1 Surveillance des tendances du marché du travail**

L'efficacité d'une politique de l'emploi est fortement liée au fait d'avoir des informations suffisamment disponibles, fiables et désagrégées sur les actifs et les chômeurs.

Conscient de l'importance de ces informations et d'une surveillance régulière de l'évolution du marché du travail, le Bureau fédéral de la statistique a commencé à procéder à des enquêtes sur la population active sur une base trimestrielle. Les rapports trimestriels, principalement sous forme de tableaux récapitulatifs, permettent à présent d'avoir une vue plus précise des indicateurs du marché du travail. Ceux-ci peuvent être utilisés pour déterminer les résultats des politiques, et plus encore des programmes "ciblés", en termes d'emploi.

Le gouvernement est en train d'examiner la meilleure manière de renforcer et de réformer le système existant, en mettant en place un système d'information sur le marché du travail (LMIS) permettant simultanément de recueillir des informations sur le marché du travail, d'établir un diagnostic sur le marché du travail et de le surveiller, et d'assurer l'intermédiation avec le marché du travail d'une manière participative et efficace par rapport aux coûts et permettant suffisamment de surveiller l'évolution du marché du travail au niveau local, ou au moins à celui des districts. La Cellule de planification stratégique du MOLMOP élabore actuellement un cadre institutionnel pour le LMIS dans le cadre de sa "politique de l'emploi" actuellement en préparation. Le MOLMOP a aussi lancé un projet destiné à améliorer la surveillance et l'analyse du marché du travail.<sup>11</sup> Voir l'encadré 2.

---

<sup>11</sup> L'OIT fournit un appui technique à ce projet.

## **Encadré 2**

### **Mieux surveiller et analyser le marché du travail**

Le Ministère du travail, de la main-d'œuvre et des Pakistanais établis à l'étranger a lancé un projet sur "l'information et l'analyse concernant le marché du travail – LMIA". Ce projet est censé permettre d'avoir une vue bien plus précise de la meilleure manière d'élaborer un LMIS qui intègre l'appareil gouvernemental, les organismes qui produisent des données, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les organismes locaux, et les établissements d'enseignement et de formation, et de produire des instruments pour l'analyse.

Dans le cadre de ce projet, des rapports sur le marché du travail seront régulièrement publiés (le premier sera publié en mars 2007 et la CPS rédigera un chapitre sur les questions de politique), les données et informations existantes seront organisées (y compris au niveau des districts), un ensemble amélioré d'indicateurs du marché du travail sera mis au point, la structure et le logiciel des bases de données seront mis au point, les outils seront diffusés et les membres du personnel de l'Unité chargée du LMIA recevront une formation.

### **III.2 Défis essentiels**

La situation du marché du travail est examinée dans le contexte des deux défis auxquels le pays est confronté. Le premier est la création de possibilités de travail à un niveau qui permette au moins d'absorber les nouveaux venus sur le marché du travail. Leur nombre augmente en raison du taux de croissance élevé de la main-d'œuvre. Il faut que cela aille de pair avec la création de conditions propices au "travail décent", en se préoccupant plus particulièrement de la qualité des emplois et des possibilités de travail qui sont créées en termes de revenu, de productivité, d'amélioration des conditions de travail et de respect des droits fondamentaux au travail. Le second consiste à se préoccuper de la faible capacité d'absorption et de la baisse de l'élasticité de l'économie en termes d'emploi, ce qui représente un gros problème pour les décideurs politiques.

Si l'on examine la situation dans l'emploi des personnes actives, celle-ci mérite qu'on apporte une réponse adéquate pour garantir le travail décent. Dans leur grande majorité, ces personnes: i) sont concentrées dans le secteur informel; ii) n'ont pas suffisamment de travail; et iii) pour plus de la moitié d'entre celles qui sont nouvellement employées, leur situation est celle du sous-emploi.

L'emploi dans le secteur public – secteur qui est source d'emplois pour une part importante de la main-d'œuvre – dans le sillage des réformes, ajustements et réductions d'effectifs, continue de diminuer. Il a baissé de plus d'un demi-

million sur une période de cinq ans (1996-1997 – 2001-2002) et absorbe à présent 5,81 millions de la population active, soit moins de 10 pour cent.

### **III. Stratégie du Pakistan en matière de création d'emplois**

Compte tenu du fait que la durabilité des initiatives en matière de développement est étroitement liée à l'offre de possibilités de travail décent pour les adultes capables et désireux de travailler, la stratégie en matière d'emploi inclut tous les éléments nécessaires pour atteindre cet objectif. Ces éléments sont les suivants:

1. Gouvernance économique, stabilité macroéconomique et réformes de la deuxième génération
2. Réformes institutionnelles, déréglementation et privatisation
3. Création de conditions qui motivent suffisamment le secteur privé et attirent les investisseurs étrangers pour qu'ils participent concrètement aux activités économiques
4. Construction et renforcement d'infrastructures matérielles
5. Mise en valeur des ressources humaines et renforcement des compétences professionnelles et techniques de la population active
6. Intégration des questions de parité entre les sexes
7. Renforcement des PME et développement de l'esprit d'entreprise
8. Élaboration de programmes "ciblés" surtout à l'intention des femmes et des jeunes, et
9. Politiques et institutions relatives au marché du travail.

Nous avons analysé les points 1 à 3 dans la section II qui précède et aborderons les points 5 à 8 séparément dans les sections suivantes. Partant, la présente section, outre la discussion de la stratégie en matière d'emploi, porte aussi sur le point 4.

#### **IV.1 Stratégie en matière d'emploi: MTFD 2005-2010**

Abaisser le taux de chômage global, établi à environ 7 pour cent en 2004-2005, à 4 pour cent en 2009-2010 constitue l'objectif visé dans le MTFD 2005-2010. Ainsi, il est prévu que le taux de croissance de l'emploi soit plus élevé que la croissance de la main-d'œuvre avec 6,89 millions de possibilités de travail additionnelles ciblées durant l'application du MTFD afin d'absorber la main-d'œuvre supplémentaire et de réduire aussi le retard accumulé dans ce domaine.

Une croissance élevée favorable aux pauvres, le développement social, la bonne gestion des affaires publiques et la protection des personnes vulnérables sont les quatre thèmes fondamentaux de la stratégie du MTFD en matière d'emploi et de réduction de la pauvreté. Elle vise à réaliser une croissance favorable aux pauvres, axée sur l'emploi, en accélérant les activités économiques productives. L'expansion des possibilités d'emploi dans l'agriculture, les PME, ainsi que le logement et le bâtiment qui fournissent des emplois aux segments pauvres de la population sont les instruments essentiels. Des programmes d'appui publics ciblés ("Tameer-e-Pakistan" et "Khushal Pakistan") visent à créer des revenus et des emplois. L'aide au titre de la sécheresse forme aussi un élément important des programmes ciblés. Le micro-crédit pour l'agriculture, les petites et micro entreprises, la gestion des catastrophes (et la capacité d'y faire face), la protection sociale, ainsi que la mise en valeur des ressources humaines, y compris l'éducation, la santé et la nutrition – tous ces éléments sont axés sur le revenu, l'emploi et l'allègement de la pauvreté. Il importe de souligner que la formulation du MTFD et du DSRP-I a précédé un certain nombre d'études analytiques et un grand nombre de consultations.<sup>12</sup> Voir l'encadré 3.

**Encadré 3**  
**Études analytiques et approche participative**  
**dans la formulation du MTFD 2005-2010 et du DSRP-I**

La Commission de planification du Centre de recherche sur la réduction de la pauvreté et la distribution du revenu (CRPRID) a procédé à un certain nombre d'études pour aider à formuler la stratégie en matière d'emploi pour le MTFD 2005-2010 et le DSRP-I. Ces études ont débouché aussi sur un certain nombre de recommandations stratégiques qui ont été prises en compte dans le budget fédéral pour 2003-2004 et le DSRP-I. Dans le budget 2003-2004, par exemple, le gouvernement a mis en particulier l'accent sur la création de nouvelles possibilités d'emploi en prévoyant une augmentation budgétaire de 30 pour cent du budget consacré au développement et en exposant un certain nombre de mesures pour encourager la croissance des secteurs à haute intensité d'emplois, comme le logement et les PME. Le DSRP a reconnu que la création d'emplois était fondamentale pour alléger la pauvreté.

Plusieurs ateliers tripartites ont été organisés à Islamabad et dans les capitales provinciales au cours desquels des mesures stratégiques ont été débattues et des recommandations concrètes ont été adoptées. Les groupes des employeurs et des travailleurs ont activement participé et présenté des rapports écrits qui ont fait l'objet de discussions à ces réunions.

---

<sup>12</sup> L'OIT a offert un appui pour renforcer les capacités en matière d'analyse de l'emploi et du marché du travail.

## **IV.2 L'emploi dans le DSRP**

Le DSRP souligne que la croissance économique doit émaner des secteurs qui sont davantage susceptibles de créer des emplois. En outre, il reconnaît la nécessité d'interventions ciblées destinées à apporter un soulagement rapide en matière de création de possibilités d'emploi à court terme. La stratégie insiste aussi sur le développement d'une infrastructure d'appui – ports, routes et autoroutes, voies ferrées et aviation, servant de catalyseur des activités économiques et de la croissance de l'emploi. La stratégie de développement rural est axée sur le relèvement de la productivité et des revenus, entre autres, par: i) l'investissement dans les infrastructures aquatiques et la gestion efficace de l'eau; ii) les exploitations agricoles constituées en entreprises; iii) l'élevage – une source de revenus pour les petits agriculteurs et les producteurs de bétail sans terres; et iv) des programmes ciblés pour les pêcheurs sans bateaux.

Comme autres éléments d'appui importants de la stratégie en matière d'emploi dans le DSRP, on peut mentionner:

- L'examen des réglementations et lois du travail qui restreignent la concurrence et/ou imposent des coûts élevés et inutiles pour se mettre en conformité
- Un environnement pour les entreprises favorable aux PME
- La mise à disposition d'un établissement d'enseignement technique/de formation professionnelle dans chaque district au moyen de programmes d'acquisition de compétences par régions
- Le développement d'un système d'enseignement technique et de formation professionnelle public axé sur la demande par la participation active du secteur privé
- La focalisation sur le revenu et l'emploi des femmes en développant les compétences et l'esprit d'entreprise et en donnant accès au crédit, en particulier le micro-crédit, et
- L'élimination du travail des enfants et de la servitude pour dettes.

## **IV.3 Politique nationale de l'emploi et plan d'action**

Pour faire en sorte que la priorité élevée et l'attention accordées à la création d'emplois décents ainsi que le prévoient le MTFD et le DSRP-I se traduisent en action stratégique essentielle, le MOLMOP et les partenaires sociaux se sont employés à formuler une Politique nationale de l'emploi et du développement des compétences.

Pour débattre des principaux éléments de cette politique, le Ministère du travail, de la main-d'œuvre et des Pakistanais établis à l'étranger, de concert avec l'OIT,

a organisé un forum tripartite national auquel ont participé des hauts fonctionnaires de ministères clés, des représentants des employeurs et des travailleurs ainsi que des ONG intéressées et des universitaires. Ce forum a été inauguré par le Premier ministre du Pakistan, S.E. M. Shaukat Aziz, qui a insisté sur l'importance de développer une main-d'œuvre très compétente et compétitive afin de relever les défis de la mondialisation.

Le Plan d'action adopté par le forum s'est inspiré du cadre de l'Agenda global pour l'emploi et porte sur les domaines ci-après:<sup>13</sup>

- Renforcer les compétences professionnelles et techniques de la main-d'œuvre
- Accélérer la croissance de l'emploi, du revenu et de la productivité en encourageant la croissance des secteurs qui absorbent beaucoup de main-d'œuvre
- Mettre en œuvre des politiques dynamiques relatives au marché du travail, y compris en ce qui concerne le réemploi de travailleurs mis au chômage, en mettant en place des services publics de l'emploi et un appui au développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes
- Surveiller et analyser l'emploi et le marché du travail et diffuser des informations dans ce domaine, et
- Mettre en place un marché du travail efficient et équitable, y compris par la révision du salaire minimum.

#### **IV.4 Emploi décent et hausse de la demande de main-d'œuvre<sup>14</sup>**

##### Secteur de l'agriculture

Dans le secteur de l'agriculture, l'autosuffisance en matière de produits de base, l'amélioration de la productivité des cultures en termes de sécurité alimentaire ainsi que le développement de l'élevage et des produits laitiers – autant de domaines source d'emplois et de revenus – bénéficient d'un soutien à plusieurs égards: i) développement de nouvelles technologies; ii) utilisation efficiente de l'eau – nivellement précis des terres et système d'irrigation très efficace; iii) promotion de la production et exportation de récoltes de haute valeur; iv) création de l'infrastructure nécessaire et d'environnements favorables; et v) offre de crédits aux agriculteurs.

---

<sup>13</sup> En ce qui concerne les documents, les travaux, les recommandations et le plan d'action du forum, voir Ghayur (2006 et 2006a).

<sup>14</sup> Éléments clés n°5 et 10 de l'Agenda global pour l'emploi.

### Secteur manufacturier

Un plan d'action national pour une croissance industrielle rapide par le développement de la technologie industrielle est lancé afin d'accélérer l'industrialisation et d'améliorer la productivité totale des facteurs (PTF). Un certain nombre de zones industrielles sont mises en place avec des centres de technologie communs. Des corridors industriels et des zones industrielles spéciales – avec l'appui total du gouvernement fédéral – sont mis en place par les autorités provinciales le long des autoroutes, voies express et voies ferrées.

### Programme de travaux publics

Le programme de travaux publics – de petits dispositifs de travaux publics – au titre des programmes "Tameer-e-Pakistan" et "Khushhal Pakistan" constitue une initiative importante. Le programme "Tameer-e-Pakistan" a été conçu pour contribuer au développement de l'emploi par la mise en œuvre de dispositifs de petits travaux publics, par exemple: des routes reliant les fermes aux marchés, l'approvisionnement en eau, les systèmes de drainage, la collecte des ordures, les caniveaux et l'électrification des villages.

Le programme "Khushhal Pakistan", lancé en 2000, vise à créer des emplois en particulier au moyen de programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre. Il est censé créer des emplois dans les zones rurales par les moyens suivants: i) formation des compétences des travailleurs indépendants; ii) microfinancement; iii) petites infrastructures au niveau des villages; iv) agriculture, y compris le développement de l'élevage; v) enseignement primaire; et vi) soins de santé. Ce programme est conçu pour fournir des infrastructures essentielles dans les zones rurales et les zones urbaines à faible revenu par la construction de routes reliant les fermes aux marchés, des dispositifs pour l'approvisionnement en eau, la réfection des écoles, l'ouverture de chemins ruraux, de rues, d'égouts et de voies de drainage en cas de tempête dans les villages. Les dispositifs au titre de ce programme visent aussi à canaliser les cours d'eau, creuser des canaux et fournir des équipements collectifs dans les villes, les municipalités et les sociétés métropolitaines. Les collectivités locales participent à la détermination, la planification, l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs au titre du programme. Il est prévu que 3,2 millions de foyers vivant dans 2000 conseils d'union ruraux dans tout le pays retirent des avantages de ce programme.

### Logement

Il manque 6 millions de logements dans le pays. Le secteur du bâtiment s'est avéré être celui qui a le plus de liens avec l'emploi dans le pays; près de 40 industries ont des liens avec des activités relatives au bâtiment. Compte tenu du fait que l'élasticité de l'emploi est de 0,60 et que le taux de croissance visé va de

6 à 8 pour cent sur le moyen terme, le logement est utilisé pour réduire le manque de logements, ce qui stimule une quarantaine d'industries liées au bâtiment et au logement, ainsi que les possibilités d'emploi et de revenu qui sont de plus en plus dispersées.

### Mesures/programmes ciblés

En février 2007, le gouvernement a lancé un "Programme national de stages" pour les chômeurs titulaires d'une maîtrise ou ayant suivi 16 années d'enseignement dans le double but de lutter contre le chômage chez les personnes ayant un niveau d'éducation élevé et de leur offrir une possibilité d'expérience professionnelle dans ses différents services ainsi que dans les organisations du secteur public durant une année.

Le "Dispositif Rozgar" du Président, lancé en 2006, vise à offrir des possibilités d'emploi aux chômeurs de la classe d'âge des 18-40 ans et titulaires d'un certificat minimum de l'enseignement secondaire. Les femmes ne sont pas soumises à cette prescription. Ce dispositif est mis en œuvre par la Banque nationale du Pakistan (NBP). La NBP a élaboré toute une gamme de produits sous la marque "NBP KAROBAR". La moitié de la marge de 12 pour cent sera prise en charge par le gouvernement.

Le Fonds pakistanais pour l'allégement de la pauvreté (PPAF) de 100 millions de dollars a été consacré à la promotion de dispositifs ciblés de microfinancement et de microcrédit. La Banque SME finance des activités de petite envergure au titre du dispositif "Hunarmand Pakistani" axé sur: i) les pièces automobiles; ii) les métiers à tisser automatiques; iii) le tissage de tapis; iv) les kits CNG; v) les pompes CNG; vi) la coutellerie; vii) les pêcheries; viii) la fabrication de meubles; ix) les métiers à tisser manuels; x) l'industrie des ventilateurs, etc.

La Banque Khushali offre aussi du microcrédit. L'ensemble de services du secteur social de la banque comprend le perfectionnement des femmes, le renforcement des capacités, les services concernant le développement des compétences et la fourniture de services de base comme les services de santé, d'éducation, etc.

### Migration à l'étranger

Il s'agit principalement de gérer la migration internationale et de tirer pleinement parti des possibilités offertes par l'évolution démographique dans les pays industrialisés, ainsi que des discussions en cours sur les services à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En tant que pays qui envoie de la main-d'œuvre et qui considère que la migration répond à des objectifs sociaux et

de développement, nous nous attachons à: i) nous efforcer d'envoyer plus de travailleurs à l'étranger mais dotés des compétences adéquates nécessaires; ii) protéger les droits des travailleurs migrants; iii) faciliter les envois de fonds par nos travailleurs établis à l'étranger en suivant des circuits légaux; iv) utiliser efficacement les fonds envoyés; v) élaborer des dispositifs pour l'investissement à l'intention des expatriés leur permettant d'utiliser les connaissances spécialisées qu'ils ont acquises; et vii) réintégrer efficacement les migrants qui rentrent au pays.

L'amélioration et l'efficacité de l'utilisation des envois de fonds et l'utilisation des connaissances spécialisées des Pakistanais établis à l'étranger constituent des initiatives stratégiques importantes. Afin de rechercher une plus grande participation de ces derniers aux activités des entreprises et aux activités économiques, le MOLMOP organise en mars 2007 une "Conférence sur l'investissement pour les Pakistanais établis à l'étranger" très médiatisée.

#### **IV. Mise en valeur des ressources humaines et renforcement des compétences techniques et professionnelles<sup>15</sup>**

La croissance et la productivité tirées par l'emploi sont étroitement liées aux éléments suivants: i) l'accès à l'enseignement primaire universel; ii) le maintien d'une plus grande proportion d'élèves dans l'enseignement secondaire où on donne aussi une orientation vers l'enseignement technique et la formation professionnelle ainsi que les activités agricoles et activités liées aux entreprises; et iii) l'augmentation des ratios des inscriptions nettes au niveau des lycées et de l'enseignement supérieur. Il est capital que ceux qui formeront plus tard les flux de main-d'œuvre reçoivent une éducation de qualité et des compétences appropriées. Il s'agit de dimensions différentes de la mise en valeur des ressources humaines et du développement des compétences techniques et professionnelles de la main-d'œuvre et de la population qui sont actuellement traitées.

L'accent est mis sur un enseignement supérieur de qualité avec une plus grande participation du secteur privé. Cela peut être mesuré par le fait qu'il n'existait aucune université privée jusqu'en 1981-1982, mais que le pays a 36 universités privées et 18 établissements délivrant des diplômes. En 2005-2006, le Pakistan a 116 universités publiques et privées et établissements délivrant des diplômes. La qualité de l'enseignement supérieur est aussi renforcée par le fait que des centaines de Pakistanais expatriés hautement qualifiés ont été embauchés par la Commission de l'enseignement supérieur au titre du "programme d'embauche d'enseignants étrangers" et rattachés à des universités.

---

<sup>15</sup> Élément clé n°5 de l'Agenda global pour l'emploi.

L'accent mis sur l'enseignement technique et professionnel, la multiplicité des compétences et la formation flexible sont des mesures importantes pour renforcer les compétences techniques et professionnelles de la population et de la main-d'œuvre. Pour améliorer, normaliser et simplifier l'enseignement technique et professionnel, des autorités nationales et provinciales chargées de l'enseignement technique et de la formation professionnelle sont mises en place. Le gouvernement a établi la NAVTEC, dirigée par un employeur du secteur privé pour servir principalement d'organe de réglementation et de coordination en ce qui concerne le développement des compétences et l'établissement de normes nationales en la matière, la certification et l'accréditation.

Il est prévu d'augmenter le nombre d'inscriptions dans les établissements de formation professionnelle et technique à un million d'ici à 2010, soit une multiplication par quatre par rapport à 2005. Le gouvernement prévoit de créer 100 établissements d'enseignement technique et professionnel supplémentaires, qui seront dirigés par des représentants des employeurs et élaboreront des programmes de développement des compétences par secteurs, adaptés aux besoins. Un programme de formation des formateurs a été lancé par le Bureau national de la formation et un partenariat entre le secteur public et le secteur privé, encouragé par l'établissement de Conseils pour le développement des compétences (SDC). Voir l'encadré 4.

Une approche fondée sur les collectivités locales visant à former les pauvres des zones urbaines et rurales afin de créer des emplois et des revenus – la formation pour l'autonomisation économique rurale – développée par le BIT a été mise en œuvre par le Programme national d'appui rural dans deux districts à titre d'essai au Pakistan. Ciblent les jeunes hommes et les femmes des zones rurales pauvres, ce programme s'est traduit par une autonomisation. Des petites entreprises nouvelles détenues par les bénéficiaires fournissent aussi des services qui n'existaient pas auparavant dans les collectivités, ce qui contribue au développement économique local.

#### **Encadré 4**

#### **Partenariat entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine du développement des compétences**

On s'attache activement à mettre en place une plus grande participation des employeurs et du secteur privé, et une plus grande coordination à cet effet, pour faire en sorte que l'enseignement et la formation répondent bien aux besoins du marché du travail. Outre la politique visant à établir des Comités de gestion de centres, présidés par des représentants des employeurs, un partenariat entre le secteur public et le secteur privé, sous la forme de l'établissement de "Conseils pour le développement des compétences" (SDC), a été encouragé. Les SDC ont été établis dans les capitales provinciales ainsi qu'à Islamabad. Dirigés par des représentants de l'industrie, les SDC, avec l'appui du Ministère du travail, de la main-d'œuvre et des Pakistanais établis à l'étranger, fonctionnent d'une manière autonome et adaptent leurs programmes de développement des compétences en fonction de la demande du marché. Un grand nombre de programmes de formation sont gérés chaque année par les SDC.

#### **V. Approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes<sup>16</sup>**

Le Pakistan a lancé un programme concernant l'autonomisation des femmes en mettant en application une réorientation radicale, de l'ancienne approche fondée sur la protection sociale aux objectifs de développement réalisables à long terme. Un Ministère du développement des femmes (MOWD) à part entière est établi pour servir d'organe national de coordination pour la promotion des femmes. Ce ministère coordonne également la mise en œuvre de l'agenda du Millénaire pour la parité entre les sexes. Un "Plan d'action national" exposant 184 actions dans "12 domaines préoccupants" du Programme d'action de Beijing est en cours de mise en œuvre. Afin de combler les écarts en termes de parité entre les sexes, le gouvernement du Pakistan applique aussi un Plan d'action pour la réforme en faveur de l'égalité entre les sexes. Voir l'encadré 5.

---

<sup>16</sup> Pour de plus amples détails, entre autres, voir les pages web du MoWD – [www.pakistan.gov.pk](http://www.pakistan.gov.pk) – et le programme d'appui à la décentralisation – [www.decentralization.org.pk](http://www.decentralization.org.pk)

### **Encadré 5**

#### **Plan d'action pour la réforme en faveur de l'égalité entre les sexes**

Le Plan d'action pour la réforme en faveur de l'égalité entre les sexes du gouvernement du Pakistan vise à corriger les inégalités entre les hommes et les femmes par des réformes dans quatre grands domaines, à savoir: 1) des réformes politiques; 2) des réformes administratives et institutionnelles; 3) des réformes concernant l'emploi dans le secteur public; et 4) des réformes stratégiques et budgétaires. Un important renforcement des capacités et des actions de soutien s'ajoute à ce programme, qui doit être mis en œuvre sur quatre ans.

Le 12 décembre 2006, le gouvernement du Pakistan a relevé à 10 pour cent le quota réservé aux femmes pour les emplois dans la fonction publique; il était auparavant fixé à 5 pour cent.<sup>17</sup>

Les résultats obtenus en matière d'autonomisation économique couvrant la pauvreté, l'accès au crédit, le travail rémunéré, les femmes de l'économie informelle (secteur informel) en milieu rural et le développement durable ressortent des éléments suivants:

- Le lancement du fonds national pour la promotion des femmes de milieu rural (*Jafakash Aurat*), avec un financement de départ de 100 millions de roupies, particulièrement axé sur les femmes de milieu rural et le secteur informel (économie informelle). Ce fonds, géré par la Banque Khushhali, a permis d'offrir des compétences, des emplois et des revenus à 23 000 femmes de milieu rural, et 74 000 foyers en ont profité.
- En outre, les femmes représentent les trois quarts des bénéficiaires de l'"offre de filets de protection" et du "dispositif d'aide alimentaire"; les femmes bénéficiaires de ces dispositifs appartenaient à 1,2 million de foyers ruraux. De plus, le nombre de femmes bénéficiant de l'"allocation guzara" (allocation de subsistance) et du "Zakat" s'élevait à 400 000.
- Le programme de formation sur trois ans mis en place en 2001-2002 pour l'élevage de bétail et d'animaux producteurs de lait a nettement contribué à générer un revenu pour les femmes, et
- Grâce au dispositif de microcrédit placé sous l'égide du MOWD par l'intermédiaire de la First Women Bank, de la Banque Khushhali et de la Banque Zarai Taraqiyati, une nouvelle catégorie d'entrepreneurs a commencé d'apparaître chez les femmes pauvres au niveau local.

En matière d'"autonomisation sociale", les résultats obtenus sont notamment les suivants:

---

<sup>17</sup> Il est prévu que ce quota de 10 pour cent soit relevé à 50 pour cent au bout d'un certain temps.

- Réduction des écarts entre les hommes et les femmes au plan de l'éducation à tous les niveaux, ainsi qu'avec une législation sur l'enseignement primaire obligatoire dans deux provinces (Punjab et NWFP) et les zones tribales administrées par les autorités fédérales au titre des réformes du secteur de l'éducation. Cette réduction est obtenue: i) en offrant une rémunération aux filles de milieu rural; ii) en mettant en place un système scolaire mixte; et iii) en établissant 1465 écoles primaires/locales modèles pour filles. Il en est résulté un doublement des inscriptions dans les écoles primaires, une augmentation d'environ 30 pour cent dans les collèges et une augmentation presque égale dans l'enseignement supérieur pour les filles, par rapport aux garçons.
- Du point de vue de la parité entre les sexes dans les politiques en matière de santé et de santé génésique au niveau national, les résultats obtenus en 2000 sont les suivants: i) développement d'installations de formation pour les travailleuses du secteur de la santé; ii) programme alimentaire pour les filles âgées de 5 à 12 ans et lié au programme d'inscriptions; iii) offre de repas gratuits pour 520 000 filles de 28 districts très pauvres; et iv) renforcement des programmes de lutte contre le sida, la malaria, la tuberculose et l'hépatite, contribuant tous à l'amélioration de la santé des femmes.

Les résultats obtenus en matière d'autonomisation politique ont permis aux femmes d'accéder à des postes de décideurs à un niveau élevé, de participer en tant que candidates à des élections aux niveaux fédéral, provincial et local, au moyen de l'Ordonnance de 2001 sur les autorités locales au titre du "plan relatif au transfert des pouvoirs", ce qui a constitué un tournant pour l'autonomisation politique des femmes au Pakistan, en permettant une représentation des femmes à hauteur de 33 pour cent à tous les niveaux des organes locaux élus. Il y a à présent dans ces organes environ 40 000 femmes exerçant des activités de "conseillers". Par ailleurs, 787 femmes sont membres des assemblées provinciales et nationales.

Des actions positives sont entreprises par les partenaires sociaux au Pakistan. Tandis que la Fédération des employeurs du Pakistan (EFP) a adopté une stratégie à trois volets, la Fédération des travailleurs du Pakistan (PWF), entre autres, a établi des commissions de femmes au niveau national ainsi que dans toutes ses organisations régionales.<sup>18</sup> Voir l'encadré 6.

---

<sup>18</sup> Ces deux organisations participent activement au projet de l'OIT relatif aux "préoccupations concernant l'emploi des femmes au Pakistan (WEC-PAK)" et intègrent les questions relatives à l'"égalité entre les sexes" dans leurs programmes respectifs.

**Encadré 6**  
**Intégration des questions relatives à la parité entre les sexes et partenaires sociaux**

La stratégie de l'EFPP inclut: i) des actions de sensibilisation par des séminaires et l'envoi de courriers d'information; ii) une enquête sur la situation des hommes et des femmes dans le secteur privé; et iii) la promotion du rôle dirigeant des femmes au moyen d'ateliers.

La stratégie de la PWF inclut: i) des actions de sensibilisation nécessaires en particulier en ce qui concerne les droits des travailleuses et la non-discrimination sur le lieu de travail; ii) l'organisation régulière d'ateliers; et iii) la mise en place de jeunes femmes à des postes de direction syndicale.

## **VII. Promotion des PME et développement des entreprises<sup>19</sup>**

Les mesures figurant dans le MTFD en ce qui concerne le développement des PME sont les suivantes: i) modernisation de la technologie et renforcement des compétences d'entreprise; ii) renforcement de la compétitivité des PME par l'offre d'un module de formation subventionné, ciblé et de courte durée aux travailleurs et à leurs chefs directs; iii) incitations à l'investissement sous la forme d'allégements fiscaux pour les entreprises qui acceptent de moderniser leurs produits; iv) amélioration des normes de la qualité pour participer à la concurrence dans l'économie mondiale; v) amélioration de l'accès aux marchés et de l'information sur les produits; vi) renforcement du cadre juridique, fiscal et institutionnel; et vii) amélioration de l'accès aux ressources et services financiers, y compris une nette augmentation du financement bancaire pour les PME et l'offre de crédit pour la constitution de capital-risque pour les sociétés nouvellement créées, surtout celles qui ont des activités de fabrication en sous-traitance à vocation exportatrice.

En ce qui concerne le développement des PME et des entreprises en général, on envisage de plus en plus d'établir des centres pour le développement de la technologie et des entreprises qui serviront aussi de catalyseurs pour la création d'entreprises et la mise en valeur des ressources humaines [Shehab (2006)]. Les liens entre les entreprises et les universités, importants à cet égard, sont de plus en plus développés [Aftab (2006)].

Le rôle de l'Autorité chargée du développement des petites et moyennes entreprises (SMEDA) en ce qui concerne la promotion de la croissance de ce secteur a été souligné dans le DSRP ainsi que dans le MTFD. Ce dernier

---

<sup>19</sup> Élément clé n°5 de l'Agenda global pour l'emploi.

répertorie aussi un certain nombre d'activités hautement prioritaires dans le secteur manufacturier, celui de la conception et celui des services, y compris des centres d'appels concernant les investissements réalisés par les PME.

Une stratégie détaillée et des mesures de politique concrètes pour le développement des petites et moyennes entreprises (PME) ont été exposées dans le DSRP et dans le MTFD. Ce domaine ayant été désigné comme l'un des domaines prioritaires pour la croissance économique, la SMEDA a entrepris d'élaborer la première politique relative aux PME du pays. Élaborée après avoir obtenu le consensus de toutes les parties prenantes essentielles, cette politique a été approuvée par le Cabinet le 17 janvier 2007.

### **VIII. Politiques relatives au marché du travail<sup>20</sup>**

L'action menée pour relever le défi de l'emploi s'accompagne aussi de mesures destinées à améliorer la qualité des emplois, la productivité et les conditions de travail. Des préoccupations ont été exprimées au sujet de la qualité des emplois créés. Il a été dit que l'augmentation de l'emploi dans le secteur informel (économie informelle) et l'embauche de travailleurs contractuels dans le secteur organisé résultaient en partie du cadre réglementaire qui impose un coût élevé et un manque de flexibilité en matière d'embauche et de licenciement des travailleurs, pour ceux qui emploient des personnes dans le secteur formel ou organisé.<sup>21</sup> L'accent a été mis sur le développement d'un marché du travail efficient, fondé sur le dialogue social et un appui solide aux institutions de ce marché, y compris les organisations d'employeurs et de travailleurs. Compte tenu de ces préoccupations et du fait que le gouvernement s'est engagé à créer des conditions favorables au "travail décent", un certain nombre d'initiatives ont été prises pour faire en sorte que le cadre institutionnel relatif au marché du travail fonctionne bien et entraîne de plus en plus la création de travail décent. Les dispositions de l'Ordonnance de 2002 sur les relations industrielles sont appliquées et des efforts sont déployés pour mettre d'autres instruments législatifs en conformité avec les normes internationales du travail.<sup>22</sup>

#### Politique de 2006 sur la protection de la main-d'œuvre

La Politique de 2006 sur la protection de la main-d'œuvre, cohérente par rapport à la Politique de 2002 relative à la main-d'œuvre dont elle s'inspire, couvre cinq domaines principaux, à savoir: 1) les *droits fondamentaux*, tels que le droit de

---

<sup>20</sup> Élément clé n°7 de l'Agenda global pour l'emploi.

<sup>21</sup> Voir la Banque mondiale (2006 b).

<sup>22</sup> En particulier la convention n°87 (Liberté syndicale et protection du droit syndical), la convention n°98 (droit d'organisation et de négociation collective) et la convention n°81 (convention sur l'inspection du travail).

s'affilier à un syndicat et de négocier collectivement, l'égalité de traitement et la non-discrimination, et l'absence de travail forcé et de travail des enfants; 2) les *conditions de travail*, y compris le salaire minimum et les questions concernant les salaires supérieurs au salaire minimum, les prestations et avantages, les horaires de travail, les heures supplémentaires, les pauses, les dispositions concernant les congés, dont le congé annuel, le congé de maladie et les questions relatives aux congés spéciaux, et les dispositions concernant la sécurité d'emploi; 3) l'*environnement de travail*, y compris la protection contre les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que les maladies; 4) la *sécurité sociale*, y compris la protection contre les effets des épreuves économiques et sociales résultant d'une baisse des revenus due aux accidents du travail et maladies professionnelles, au chômage et au départ à la retraite; et 5) le *cadre de vie*, y compris l'amélioration du logement et la protection contre les conditions de vie défavorables en ce qui concerne la santé et l'hygiène, le régime alimentaire, les services d'assainissement, l'approvisionnement en eau et d'autres questions.

#### Politique de 2006 relative à l'inspection du travail

Les objectifs spécifiques de la politique relative à l'inspection du travail sont les suivants: i) adopter une série d'approches de l'inspection du travail innovantes, flexibles, transparentes, équitables et impartiales; ii) encourager l'offre de services de protection de la main-d'œuvre aux personnes dont les activités relèvent de l'économie informelle; iii) promouvoir une inspection du travail efficace comme moyen de prévention et de réduction des conflits dans les entreprises; iv) encourager et appuyer la participation du secteur privé à la fourniture d'un éventail de services d'inspection; v) développer la capacité des inspections du travail à aider à leur transformation en institutions modernes, efficaces, respectées; et vi) développer la capacité des travailleurs, des employeurs et de leurs organisations respectives à s'adapter aux nouvelles approches de l'inspection du travail.

L'élaboration de la politique a précédé un processus de consultations; la participation active et la contribution des partenaires sociaux ont été en particulier sollicitées. Voir l'encadré 7.

**Encadré 7**  
**Approche tripartite de l'élaboration de la politique**

Le Ministère du travail, de la main-d'oeuvre et des Pakistanais établis à l'étranger avait établi des équipes spéciales composées de représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs pour aider à élaborer une nouvelle approche de l'inspection et de la protection du travail. Ces équipes ont recherché et encouragé des consultations intensives pour formuler la politique de 2006 relative à la protection du travail et la politique de 2006 relative à l'inspection du travail.

Flexibilité du marché du travail et autres initiatives

Le projet de Loi de 2006 sur les conditions d'emploi et de service regroupe un certain nombre de lois connexes – au nombre de douze. Il énonce: i) les conditions d'emploi; ii) les restrictions, l'enregistrement et la réglementation de l'emploi; iii) les salaires et primes, la détermination du salaire minimum; iv) la priorité du salaire sur les dettes; v) la responsabilité de l'employeur et entrepreneur principal; et vi) les sanctions et la cessation de l'emploi.

Chaque travailleur doit se voir spécifier par écrit les termes et conditions de service et la manière dont le contrat doit être résilié par l'une ou l'autre partie.

Les travailleurs, pour s'affilier à un syndicat enregistré et participer à ses activités soit comme permanent de ce syndicat, soit à un autre titre, ou pour s'associer avec une personne quelconque aux fins d'organiser un syndicat, sont classées en plusieurs catégories: a) travailleurs à temps plein; b) travailleurs à temps partiel; c) stagiaires; et d) apprentis.

Il est interdit d'autoriser ou d'obliger les jeunes à travailler entre 19 h et 6 heures. Le taux des heures supplémentaires est le double de celui du salaire.

Il est interdit: i) d'employer un enfant, pour quelque motif que ce soit; ii) d'employer un jeune dans le cadre d'un contrat en vertu duquel il met son travail en gage; iii) d'employer un jeune dans l'une quelconque des professions déterminées comme dangereuses – au nombre de 32; iv) d'employer une femme dans une mine souterraine; et v) d'employer une femme dans une mine à ciel ouvert entre 19 h et 6 h, à l'exception de celles qui n'accomplissent pas de travaux manuels et occupent des postes de direction ou des postes techniques ou qui sont employées dans les services de santé et de protection sociale.

## **IX. Conclusions et voie à suivre**

La dynamique de croissance de l'économie devrait durer, voire s'accélérer encore car l'environnement politique favorable suscite la confiance du secteur privé. L'économie crée et créera des investissements et des possibilités de travail pour les entrepreneurs, les travailleurs et les travailleuses, ainsi que pour les nouveaux venus – essentiellement des individus jeunes et de plus en plus instruits, éduqués et formés – parmi la main-d'oeuvre. Une économie en expansion engendrerait une demande plus forte d'hommes et de femmes qualifiés, formés et éduqués. C'est pourquoi l'accent est de plus en plus mis sur l'éducation et la mise en valeur des compétences en étroite liaison avec les besoins du marché du travail.

Une participation plus importante et plus effective des utilisateurs et des producteurs – à savoir les représentants des entrepreneurs et des établissements d'enseignement et de formation – est mise en œuvre dans la conception de la politique par secteur afin de dégager des synergies plus nettes et plus efficaces.

Compte tenu de ces faits nouveaux importants et encourageants, le Pakistan s'attache à présent à:

- Mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et sectorielles reflétant l'importance de l'emploi décent et productif, qui constitue le lien essentiel entre la croissance et la réduction de la pauvreté. Voir aussi l'encadré 10
- Faire en sorte que la croissance soit aussi créatrice d'emplois que possible dans le contexte de l'accélération de l'évolution technologique et de la productivité, et assurer la compétitivité au niveau mondial
- Encourager la croissance de secteurs qui augmentent la capacité de l'économie de créer des emplois – et à cet égard, identifier et supprimer les mesures d'incitation pernicieuses qui orientent les investissements vers des techniques à haute intensité de capital
- Évaluer les résultats au plan de l'emploi: i) des stratégies et politiques de remplacement – sectorielles en particulier; et ii) du programme de développement du secteur public, dont l'ampleur a nettement augmenté dans le MTFD et qui devrait durer
- Cibler la productivité, les revenus et les conditions de travail dans l'économie informelle et le secteur de l'agriculture, où se trouvent et sont créées la plupart des possibilités de travail

- Apporter les changements (réformes) nécessaires dans le système éducatif,<sup>23</sup> de formation et de mise en valeur des compétences, afin qu'il réponde bien aux exigences de l'industrie ainsi qu'aux besoins changeants du marché du travail, en mettant l'accent sur les "apports en connaissances", et
- Mettre en œuvre des politiques du marché du travail qui comportent des mesures en vue de: a) réintégrer d'une manière productive les travailleurs licenciés en raison de la restructuration et de la privatisation des entreprises d'État; b) renforcer le système d'information sur le marché du travail; c) développer les services publics d'emploi et l'appui au développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes; d) mettre progressivement en place un régime de sécurité sociale universel; et e) établir un cadre réglementaire efficace, équitable et fondé sur les droits pour le marché du travail qui confère à ce dernier une certaine flexibilité tout en garantissant comme il se doit la protection des travailleurs et l'inspection du travail. Voir aussi l'encadré 8.

#### **Encadré 8**

##### **Programme de promotion du travail décent du Pakistan (PPTD)**

Le PPTD du Pakistan a été élaboré en mai 2004 conjointement par le Ministère du travail, de la main-d'œuvre et des Pakistanais établis à l'étranger et le Bureau du BIT d'Islamabad en étroite consultation avec les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. Les quatre principaux enjeux en matière de travail décent définis dans le PPTD du Pakistan sont les suivants:

Les normes et les principes et droits fondamentaux au travail, le travail des enfants et l'action normative;

Le soutien à la politique de l'emploi, les connaissances, les compétences et l'employabilité, et la création d'emplois;

La sécurité sociale et l'amélioration des conditions de travail; et

Le renforcement des capacités des partenaires sociaux et des institutions gouvernementales en vue d'engager le dialogue social d'une manière constructive.

Source: Gouvernement du Pakistan (2005). Programme de promotion du travail décent du Pakistan. Ministère du travail, de la main-d'œuvre et des Pakistanais établis à l'étranger.

L'accent est mis sur les résultats des politiques; la surveillance et la mise en œuvre sont incorporées dans le système. Une grande importance est attachée à la gouvernance économique ou à la gestion saine du développement, compte

---

<sup>23</sup> Le Ministère de l'éducation a publié en janvier 2007 son "livre blanc" sur la politique éducative en sollicitant les observations des parties intéressées.

pleinement tenu de son rôle clé pour le développement durable. Les quatre éléments de la gouvernance examinés dans la conception et la mise en œuvre des politiques, programmes et projets sont: la responsabilisation, la transparence, la prévisibilité et la participation.

---

## Références

Aftab, Khalid (2006). Employment Creation in Pakistan's Informal Industrial Sector: Constraints and Potential. *In* Ghayur, Sabur (2006) (éd.) Pakistan: Decent Employment Generation and Skills Development. Documents, synthèse et recommandations du Forum tripartite national sur l'emploi et les compétences. Division du travail et de la main-d'oeuvre. Gouvernement du Pakistan. Islamabad.

Amjad, Rashid (2006). Employment Strategies and Labor Market Policies: Interlinkages with Macro and Sectoral Policies. *In* Ghayur, Sabur (2006) (éd.) op. cit.

Bajwa, Rashid (2006). Training Programs: The Key to Alleviating Poverty. *In* Ghayur, Sabur (2006) (éd.) op.cit.

Ghayur, Sabur (2006). Employment and Skills Development for Decent Work: Issues and Strategies. *In* Ghayur, Sabur (2006) (éd.) op. cit.

..... (2006a) (éd.) Action Plan For Decent Employment Generation and Skills Development in Pakistan. (Plan d'action pour la création d'emplois décents et la mise en valeur des compétences au Pakistan). Sur la base du Forum tripartite national sur l'emploi et les compétences. Division du travail et de la main-d'oeuvre. Gouvernement du Pakistan. Islamabad.

..... (1993) (éd.). The Informal Sector of Pakistan – Problems and Policies. Friedrich-Ebert-Stiftung. Islamabad

Gouvernement du Pakistan (2006). Étude économique 2005-2006. Bureau du Conseiller économique. Division des finances. Gouvernement du Pakistan. Islamabad.

..... (2005). Cadre pour le développement à moyen terme, 2005-2010. Gouvernement du Pakistan, Islamabad.

..... (2005a). Programme de promotion du travail décent du Pakistan. Gouvernement du Pakistan, Ministère du travail, de la main-d'oeuvre et des Pakistanais établis à l'étranger. Islamabad. Septembre.

Kemal, A.R. (2006). Skills Development for International Competitiveness, Productivity, FDI, Exports and Overseas Migration. *In Ghayur, Sabur (2006) (éd.) op.cit.*

Khan, Ehsanullah (2006). Technical Education and Vocational Training: Public and Private Partnership. *In Ghayur, Sabur (2006) (éd.) op.cit.*

Khawaja, Shahab (2006). Sector Specific Employment Potential: Constraints and Strategies – A Note on SMEs. *In Ghayur, Sabur (2006) (éd.) op.cit.*

Siddiqui, Rehana (2006). Overcoming the Gender Employment and Skill Gap. *In Ghayur, Sabur (2006) op.cit.*

BIT (2006). Implementing the Global Employment Agenda: Employment Strategies in Support of decent work. Document “Vision”. Genève.

..... (2005). Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-2005. BIT. Genève.

..... (2004). Stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur l'emploi en faveur du travail décent au Pakistan. Institut de l'économie du développement du Pakistan (PIDE). Islamabad

..... (2003). Agenda global pour l'emploi. BIT. Genève.

Banque mondiale (2006 a). L'économie du Pakistan en 2006. Résultats et vue d'ensemble. Conférence sur la croissance et la compétitivité. 5-6 décembre, Lahore.

Banque mondiale (2006 b), Pakistan: Étude sur le marché du travail: Réglementation, création d'emplois et formation des compétences (Projet 31 mai 2006).

Wagner, Karin (2005). Document intitulé “Productivity and Skills in Industry and Services – A Britain-German Comparison”, présenté à la 21<sup>e</sup> assemblée générale annuelle de la Société des économistes du développement du Pakistan, 19-21 décembre 2005, Islamabad.

.....