

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

# S’AFFRANCHIR DE LA PAUVRETÉ PAR LE TRAVAIL

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL  
91<sup>e</sup> session 2003

Rapport I (A)

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL  
GENÈVE

ISBN 92-2-212870-2  
ISSN 0251-3218

---

*Première édition 2003*

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse.

---

## Préface

C'est la troisième occasion qui m'est donnée de présenter le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail. Mon premier rapport, *Un travail décent*<sup>1</sup>, réexaminait notre mandat, l'interprétait et définissait la mission qui nous est assignée dans le monde d'aujourd'hui, eu égard aux valeurs de l'OIT. Vous avez adhéré au programme que nous proposons, qui postule que l'OIT doit se préoccuper de tous les travailleurs, y compris ceux qui sont en dehors du marché du travail formel.

Mon deuxième rapport, *Réduire le déficit de travail décent*<sup>2</sup>, étudiait l'écart entre les aspirations des gens au travail et la réalité. Il définissait le déficit de travail décent comme l'écart qui existe entre le monde dans lequel nous travaillons et l'espoir d'une vie meilleure et faisait observer que, pour beaucoup, le travail décent est la voie à suivre pour faire reculer la pauvreté et donner à l'économie mondialisée une plus grande légitimité. Le rapport de cette année se focalise sur ce thème. Axé sur les travailleurs pauvres et les pauvres qui sont exclus du monde du travail, il montre les « dividendes » que les familles et la société peuvent tirer du travail décent grâce à une action concertée contre la pauvreté.

Le chapitre 1 cristallise mes réflexions, mes engagements et mes idées sur cette question cruciale. Le mandat historique de l'OIT nous appelle à relever le défi de la lutte contre la pauvreté. Notre expérience sur le terrain donne à ce mandat une réalité concrète partout dans le monde. Nous affrontons également des défis communs en nous unissant à d'autres pour fournir aux femmes et aux hommes les outils et l'appui dont ils ont besoin pour s'affranchir de la pauvreté par le travail. Le chapitre 1 constitue mon analyse personnelle de ces questions fondamentales.

Les chapitres suivants, plus techniques, donnent un compte rendu détaillé des différentes dimensions que revêtent les efforts de l'OIT pour éliminer la pauvreté. Le chapitre 2 est centré sur la complexité de la pauvreté et l'engrenage de handicaps qu'elle engendre. Le chapitre 3 décrit l'action de l'OIT sur le terrain et les outils utilisés pour lutter contre la pauvreté.

<sup>1</sup> BIT: *Un travail décent*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87<sup>e</sup> session, Genève, 1999.

<sup>2</sup> BIT: *Réduire le déficit de travail décent: un défi mondial*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001.

Le chapitre 4 examine l'incidence que les droits au travail et la structure institutionnelle du marché du travail formel et informel peuvent avoir, dans une économie mondialisée, sur la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et la compétitivité. Enfin, le chapitre 5 étudie la nécessité de coordonner les politiques qui visent différentes dimensions de la vie des plus démunis.

Certes, le travail est le meilleur moyen de s'affranchir de la pauvreté. Cependant, l'emploi ne se décrète pas, non plus que l'élimination de la pauvreté. Il s'agit d'un processus long et complexe qui réclame la participation concertée de toutes les composantes de la société. Les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ont les uns et les autres leur rôle à jouer pour parvenir à un consensus constructif. Je souhaite qu'à l'issue de cette session de la Conférence internationale du Travail vous soyez animés d'une volonté tripartite renouvelée d'aider les peuples et les sociétés libres à se dégager du piège de la pauvreté partout dans le monde. Le tripartisme est notre force et notre contribution spécifique. Il nous faut franchir ensemble la prochaine étape nécessaire sur la voie qui permettra d'éradiquer la pauvreté et d'assurer à tous un travail décent.

Avril 2003

Juan Somavia

## Table des matières

Préface .....	v
<b>1. Vue d'ensemble: les dividendes du travail décent .....</b>	<b>1</b>
Notre mandat .....	3
De Copenhague à la Déclaration du Millénaire .....	4
Vers une mondialisation juste .....	6
Notre expérience .....	8
Développer les qualifications pour créer des moyens d'existence durables .....	9
Investir dans l'emploi et dans la collectivité .....	9
Promouvoir l'esprit d'entreprise .....	9
Faire travailler l'argent pour réduire la pauvreté .....	10
Favoriser le développement local grâce aux coopératives ...	10
Éliminer la discrimination .....	10
Mettre un terme au travail des enfants .....	11
Garantir un revenu et une sécurité sociale de base .....	11
Travailler sans risque .....	12
Un défi collectif .....	12
Établir un agenda pour l'emploi .....	13
Édifier une économie mondiale plus intégratrice .....	14
Forger des partenariats .....	15
Bâtir des passerelles .....	16
Construire la confiance .....	17
Construire ensemble .....	17
<b>2. Le travail et l'engrenage de la pauvreté .....</b>	<b>19</b>
Introduction .....	19
Un dilemme cruel: école ou travail .....	23
Occasions perdues: le chômage des jeunes .....	25
Les travailleuses et le travail des femmes .....	27
Travailleurs agricoles et communautés rurales .....	28
Vivre et travailler dans l'économie urbaine informelle .....	30
Les risques courus au travail, la santé et le piège de la pauvreté .	32
Vieillir dans la pauvreté .....	33
Les fondements d'une stratégie de travail décent pour réduire la pauvreté .....	35
Conclusion .....	37

<b>3. L'action à la base pour promouvoir le travail décent et l'intégration sociale</b> .....	<b>39</b>
Introduction .....	39
Améliorer les qualifications pour assurer des moyens d'existence durables .....	40
Créer des emplois en développant les infrastructures locales ....	45
Encourager la micro et la petite entreprise .....	47
Faire travailler l'argent de façon à réduire la pauvreté .....	53
Promouvoir le développement local grâce aux coopératives ....	55
Garantir les moyens d'existence .....	58
Combattre les risques pour la santé liés au travail .....	62
Éliminer le travail des enfants .....	64
Éliminer la discrimination .....	68
Conclusion: des forces qui s'organisent pour vaincre la pauvreté	71
<b>4. Croissance durable au service des pauvres et gouvernance du marché du travail</b> .....	<b>75</b>
Introduction .....	75
Institutions, marchés et développement .....	76
Droits au travail et développement .....	77
Stratégie d'amélioration de la gouvernance des marchés du travail informels .....	81
Dialogue social et réduction de la pauvreté .....	84
Améliorer l'efficacité des services publics et la performance des entreprises du secteur formel .....	87
Conclusion: renforcement des institutions en faveur du travail décent et de l'élimination de la pauvreté .....	91
<b>5. Travail décent, lutte contre la pauvreté et cohérence des politiques</b> .....	<b>93</b>
Introduction .....	93
Emploi, productivité et dialogue social .....	94
Intégration économique internationale et justice sociale .....	98
L'intégration économique: un potentiel à exploiter, des contraintes à partager .....	100
Solidarité et mondialisation .....	103
La menace du VIH/SIDA .....	107
Un cadre cohérent pour l'action nationale et locale .....	108
Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté: l'expérience du BIT .....	111
L'avenir: un engagement tripartite pour l'éradication de la pauvreté	114
Emploi et promotion de l'entreprise .....	116
Protection sociale .....	117
Droits et réforme de la législation du travail .....	117
Dialogue social .....	117
Égalité entre hommes et femmes .....	118
Partenariats .....	118
Conclusion: mobiliser la communauté du travail pour vaincre la pauvreté .....	118

## **1. Vue d'ensemble : les dividendes du travail décent**

La persistance de la pauvreté à notre époque témoigne d'une faillite morale. En dépit de certains progrès, il faut se rendre à l'évidence : alors qu'il n'y a jamais eu autant de richesses, ceux qui vivent dans la misère se comptent par millions.

La pauvreté est une réalité complexe, profondément ancrée, universelle. La moitié ou presque de la population mondiale vit avec moins de deux dollars par jour. Plus d'un milliard de personnes subsistent avec un dollar par jour, voire moins. Mais les statistiques ne peuvent mesurer les effets les plus pervers de la pauvreté – sentiment d'impuissance et d'indignité, incapacité de penser, de prévoir ou de rêver au-delà du combat quotidien pour la survie.

Pour les individus, la pauvreté est un cauchemar, un cercle vicieux : santé déficiente, capacité de travail réduite, faible productivité, espérance de vie raccourcie. Pour les familles, les conséquences sont non moins dévastatrices : scolarisation défailante, manque de qualifications, précarité du revenu, procréation prématurée, mauvaise santé, décès précoce. Pour les sociétés, la pauvreté est une malédiction : elle fait obstacle à la croissance, engendre l'instabilité, empêche les pays d'avancer sur la voie du développement durable. Pour nous tous, et pour toutes ces raisons, son coût en vies humaines gâchées est démesurément élevé.

Mais la pauvreté comporte une autre dimension. Ceux qui vivent dans le dénuement puisent dans des réserves insoupçonnées de courage, d'ingéniosité, de détermination, de solidarité pour subsister jour après jour. Pour eux, il n'existe ni filet de sécurité ni aide publique, ou si peu. Cette capacité de se battre contre l'adversité témoigne de la résilience et de la créativité de l'esprit humain. Sous bien des aspects, les travailleurs pauvres sont des entrepreneurs par excellence.

Les gens pauvres affrontent chaque journée avec la volonté de survivre mais sans aide ni possibilité d'améliorer leur sort. On peut imaginer où leurs efforts les mèneraient si une perche leur était tendue. Notre responsabilité à tous est de les aider à trouver des issues.

Car les pauvres ne sont pas à l'origine de la pauvreté. Celle-ci résulte de problèmes structurels et de systèmes économiques et sociaux inefficaces. Elle est le produit de politiques inappropriées, du manque d'imagination pour trouver des solutions et de l'insuffisance de l'aide internationale. Accepter qu'elle existe encore aujourd'hui témoigne d'un recul des valeurs humaines fondamentales.

Certes, la pauvreté est un phénomène mondial, présent dans toutes les sociétés. Aucun pays n'en est exempt. Ainsi, au milieu des années quatre-vingt-dix, dans 20 pays industrialisés, plus de 10 pour cent de la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté<sup>1</sup>. Les pays riches mènent le combat contre la pauvreté chez eux, mais la communauté mondiale est convenue de joindre ses efforts pour en éliminer les formes extrêmes dans les pays en développement, ainsi que dans un certain nombre de pays en transition où des formes de misère commencent à apparaître. C'est ce défi qui fait l'objet du présent rapport.

Plus précisément, ce rapport analyse comment l'OIT et ses mandants peuvent répondre aux aspirations et aux besoins quotidiens des populations pauvres. Il traite du lien direct qui existe entre le travail décent en tant que moyen de développement et l'élimination de la pauvreté. A cet égard, il examine l'importance de l'égalité – en particulier de l'égalité entre les hommes et les femmes – pour promouvoir le travail décent et faire reculer la pauvreté. Il met en avant la nécessité de collaborer avec d'autres organisations internationales afin de donner suite aux engagements – notamment l'éradication de la pauvreté – pris au Sommet mondial pour le développement social (Sommet social) et dans la Déclaration du Millénaire. Il considère des moyens concrets de cibler l'impact sur la pauvreté des propositions et des programmes de coopération technique de l'OIT. *En résumé, le présent rapport traite des moyens de s'affranchir de la pauvreté par le travail.*

#### Les dividendes du travail décent

Les stratégies pour le travail décent déboucheront pour les pays sur une croissance durable et plus équilibrée, et pour les personnes sur une vie meilleure, contrairement aux dividendes de la paix qui ont disparu avant d'être investis. Les dividendes du travail décent pour les pauvres peuvent se concrétiser de multiples façons:

- des conditions et des moyens d'existence améliorés pour les familles;
- un revenu plus stable et un emploi productif;
- des règles équitables et le respect des droits fondamentaux au travail;
- la capacité de se faire entendre grâce à l'organisation, à la mobilisation et à l'autonomisation;
- la stabilité accrue dans les collectivités locales;
- le respect des droits fondamentaux et la protection sociale en faveur des travailleurs de l'économie informelle, et des passerelles entre celle-ci et l'économie moderne;
- des institutions sociales où les pauvres peuvent exprimer leurs préoccupations et prendre en main leur destinée grâce à la participation et au dialogue;
- des salaires accrus et des possibilités d'emploi indépendant grâce à l'accès aux services financiers, à la formation et à l'amélioration des qualifications;
- des politiques pour soustraire les enfants au travail et les scolariser et pour mettre un terme au travail forcé;
- l'élimination de la discrimination dont sont victimes les pauvres, en particulier les femmes, qui sont les plus vulnérables et les moins protégées;
- des foyers et des lieux de travail sains et sans danger;
- la multiplication des possibilités d'agir, de créer et d'entreprendre.

<sup>1</sup> M. F. Förster: *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OCDE area*, Labour Market and Social Policy Occasional Paper n° 42 (Paris, OCDE, 2000). Tableau 5.1 (le seuil de pauvreté retenu dans cette étude est un revenu inférieur à la moitié du revenu médian).

## Notre mandat

La mission de l'OIT est de promouvoir la justice sociale. Le Préambule de sa Constitution, établi en 1919, commence par cette phrase qui garde toute son actualité: « Une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ».

Quels sont les principaux obstacles à la paix et à la justice sociale ? La Déclaration de Philadelphie adoptée en 1944 par l'OIT, en annexe à sa Constitution, le dit clairement: « La pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous ». Cette vérité n'a jamais été aussi pertinente qu'en cette période d'extrême tension et de conflit que nous traversons.

En 1969, année où l'OIT a reçu le prix Nobel de la paix, mon prédécesseur, David Morse, a déclaré: « Agissons de manière telle que les générations futures puissent dire de cette Conférence du cinquantenaire qu'elle aura marqué le début d'une ère nouvelle, une ère où la solidarité aura ligué les peuples du monde dans une offensive concertée à l'échelle du globe contre la pauvreté<sup>2</sup> ».

De ces questions fondamentales dépend la sécurité quotidienne des individus et de leurs familles.

L'OIT n'est pas une institution de financement: ses moyens d'action sont le savoir, les services et les campagnes de sensibilisation. Elle présente des propositions et fournit des conseils. Elle contribue à la formulation des règles du jeu et élabore les normes internationales du travail. Elle déploie sa coopération technique pour des projets et programmes pilotes. Elle tire parti de ses modestes ressources.

Il ne fait aucun doute que c'est précisément le monde du travail qui détient la clé d'une limitation véritable, progressive et durable de la pauvreté. C'est par le travail que chacun peut élargir sa gamme de choix et accéder à une vie meilleure. C'est le travail qui crée la richesse, rend possible sa diffusion et son accumulation. Le travail est le moyen de sortir dignement de la pauvreté. Comme il ressort du présent rapport, les activités pour le travail décent sont le fondement d'un programme plus vaste de développement en faveur de la justice sociale dans un monde plus riche en voie d'intégration.

Chacun des mandants – gouvernements, employeurs, travailleurs – a un rôle concret à jouer dans la lutte contre la pauvreté: l'Etat, en tant que gardien de valeurs partagées, veille à la croissance et à la répartition, fournit des services et des biens publics et assure un milieu propice; le secteur privé, en tant que moteur de la création d'emplois, investit, entreprend et exploite de nouveaux marchés sur la base de modèles économiques durables; les travailleurs et leurs représentants, en tant que producteurs et défenseurs de leurs droits, s'organisent et tirent pleinement parti du dialogue et de la négociation collective. Ensemble, les mandants œuvrent en faveur du progrès, porteur d'espoir pour nos sociétés.

Le rapport débouche sur cette conclusion inévitable que *la pauvreté ne saurait être éliminée sans un engagement tripartite décisif*. Le tripartisme s'enracine au niveau national dans la réalité locale. Il peut opérer à l'échelle mondiale par l'entremise du BIT. En tant que tel, le tripartisme est probablement l'instrument de développement le plus important que les pays

<sup>2</sup> BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 53<sup>e</sup> session, Genève, 1969, p. 526.

puissent utiliser pour s'approprier les stratégies de réduction de la pauvreté, assurer la stabilité des politiques nationales et l'équité dans la société ainsi que dans les relations avec les donateurs et les organisations internationales.

Notre contribution à l'action internationale pour l'élimination de la pauvreté est de promouvoir des politiques, des droits, des institutions sociales et des mécanismes de marché qui permettent à chacun de gagner décemment sa vie, de concilier ses responsabilités familiales et son travail pour s'affranchir de la pauvreté. Mais, pour cela, hommes et femmes ont besoin d'un environnement propice.

### **De Copenhague à la Déclaration du Millénaire**

En 1995, le Sommet social de Copenhague s'est attaché à remettre la personne au centre de la politique internationale<sup>3</sup>. En soulignant les liens entre la pauvreté, le chômage et l'exclusion et leur importance pour une stratégie mondiale en faveur de la justice sociale, le Sommet de Copenhague a marqué un tournant dans le système multilatéral<sup>4</sup>. Il a renforcé le mandat de l'OIT et donné un nouvel élan à la promotion des normes du travail fondamentales.

Cent dix-sept chefs d'Etat et de gouvernement ont fait la déclaration suivante: «Nous constatons que partout dans le monde se manifeste de diverses manières l'urgente nécessité de s'attaquer aux problèmes sociaux les plus graves, en particulier la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale, qui touchent tous les pays. Nous avons pour tâche de nous attaquer à la fois aux causes profondes des problèmes et à leurs conséquences déplorables, afin de réduire l'incertitude et l'insécurité qu'ils engendrent dans la vie des individus.»

Pour la première fois, la communauté internationale, au niveau politique le plus élevé, s'engageait à œuvrer à l'élimination de la pauvreté en tant qu'objectif global et exhortait chaque pays à se donner sa propre cible en la matière. Dès lors, il ne s'agissait plus d'atténuer la pauvreté, de se contenter de parer au plus pressé. Copenhague a mis l'accent sur l'élimination même de la pauvreté – ce qui veut dire aller au cœur du problème et le régler. Le Sommet a établi un lien crucial entre l'élimination de la pauvreté, le plein emploi et l'égalité entre les hommes et les femmes.

A partir de 1995, la famille des Nations Unies a réorienté son approche du développement, mettant de plus en plus l'accent sur la réduction de la pauvreté et portant une attention particulière à la féminisation de la pauvreté. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a élargi son optique du développement humain afin de mesurer le progrès à l'aide d'autres critères que le revenu et le PIB. En 1997, alors qu'elle prenait ses distances avec la formule tant critiquée du «consensus de Washington», la Banque mondiale a lancé un nouveau cadre de développe-

<sup>3</sup> Voir la Déclaration de Copenhague sur le développement social et le Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, dans Nations Unies: *Rapport du Sommet mondial pour le développement* (doc. A/CONF.166/9, 19 avril 1995).

<sup>4</sup> Le Sommet social est l'un des éléments d'une initiative majeure prise par les Nations Unies au cours des années quatre-vingt-dix pour aborder systématiquement, dans le cadre de conférences mondiales, les questions les plus urgentes du développement, notamment: les enfants, le développement durable, les droits de l'homme, la population, l'égalité entre hommes et femmes, l'alimentation, l'habitat, les pays insulaires, les pays enclavés et les pays les moins avancés. Considérées dans leur ensemble, les conclusions adoptées par ces conférences constituent l'accord le plus large jamais approuvé par des gouvernements sur les besoins des femmes, des hommes, de la famille et de la collectivité.

ment intégré davantage ciblé sur l'allégement de la dette et la réduction de la pauvreté<sup>5</sup>. Le comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI) ont aussi évolué dans ce sens.

Au Sommet du Millénaire, en 2000, les dirigeants du monde ont mobilisé la communauté des nations en faveur d'un projet concerté et coordonné visant à réduire et finalement éliminer l'extrême pauvreté<sup>6</sup>. A l'issue du Sommet, les institutions des Nations Unies ont déterminé collectivement un ensemble de huit Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), 18 cibles et plus de 40 indicateurs pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des dispositions.

Ces huit objectifs – éliminer l'extrême pauvreté et la famine ; diffuser l'enseignement primaire à l'échelle universelle ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres grandes maladies ; assurer un environnement durable ; forger un partenariat mondial pour le développement – sont devenus un instrument de coopération important à l'appui de politiques nationales qui visent à combattre la pauvreté, et notamment à réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015.

L'ensemble du système des Nations Unies a adopté les Objectifs de développement pour le Millénaire, convenant d'une stratégie destinée à aider les pays à les concrétiser. Cette stratégie comprend quatre éléments distincts mais complémentaires : activités opérationnelles au niveau des pays, campagnes de sensibilisation, activités de recherche/identification des stratégies les plus aptes à la réalisation des objectifs (Projet relatif au Millénaire), suivi des progrès réalisés (aux niveaux mondial et national).

Les objectifs définissent un cadre dans lequel le BIT peut sensibiliser la communauté internationale à la nécessité de promouvoir le travail décent pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ils créent aussi des occasions de mettre en valeur le rôle des mandants tripartites de l'OIT et de montrer que le travail décent contribue au processus de développement. Les Objectifs de développement pour le Millénaire ne sauraient être atteints si la « communauté du travail » n'est pas associée à la formulation et à la mise en œuvre des politiques.

En outre, le Sommet du Millénaire a donné la priorité au travail décent en mettant l'accent sur les jeunes. Les objectifs nous exhortent à « formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile ». Par ailleurs, le pourcentage de femmes dans l'emploi salarié non agricole sert d'indicateur de leur autonomisation. Mais beaucoup reste à faire pour garantir que les indicateurs utilisés pour mesurer les progrès reflètent la réalité du monde du travail.

Les institutions internationales et les pays donateurs modifient leur approche du développement de manière à encourager les gouvernements des pays bénéficiaires à jouer un rôle beaucoup plus important et à leur faciliter cette prise de responsabilité. La stratégie de réduction de la pauvreté, amorcée par la Banque mondiale et de plus en plus reprise à leur compte par d'autres organisations de développement internationales et nationales, répond à une demande de longue date formulée par les pays en développement : que les gouvernements des pays les plus pauvres assument eux-mêmes la responsabilité principale de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

<sup>5</sup> J. D. Wolfensohn : « L'autre crise », discours prononcé devant le Conseil des gouverneurs de la Banque mondiale, Washington, DC, 6 oct. 1998.

<sup>6</sup> Voir la Déclaration du Millénaire, résolution 55/2 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2000.

Le Groupe des Nations Unies pour le développement s'attache aussi à aligner ses mécanismes de planification sur les stratégies de réduction de la pauvreté conçues par les pays en développement. Par ailleurs, la nouvelle approche encourage les gouvernements à consulter largement les organisations d'employeurs et de travailleurs, les parlements et les autorités locales ainsi que les organisations de la société civile pour établir les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

La notion d'ancrage dans les pays est bien définie dans les documents d'orientation, mais elle est loin d'être une réalité sur le terrain. Trop d'experts internationaux gardent un esprit paternaliste et beaucoup de gouvernements continuent de ne pas recourir à la consultation.

Les mandants tripartites devraient concevoir des mécanismes solides de dialogue social en tant qu'éléments essentiels du processus d'appropriation nationale. Les programmes pour le travail décent dans les pays constituent, à cet égard, un outil important. Au niveau mondial, l'OIT et ses mandants devraient participer activement aux divers organes qui s'attachent à promouvoir la réalisation des ODM en s'assurant que notre mandat s'intègre pleinement dans un cadre international cohérent et que la voix des organisations d'employeurs et de travailleurs se fait entendre comme il se doit. Travailleurs et employeurs sont le moteur du processus de production. Ils savent mieux que quiconque l'impact que les politiques peuvent avoir sur l'entreprise et le lieu de travail. Ils ont montré que le dialogue social, lorsqu'il est effectif, contribue à la stabilité et à la sécurité générales. Les responsables chargés des questions de stabilité financière et de libéralisation des échanges doivent bien comprendre les relations qui existent entre croissance de l'emploi, droits des travailleurs, égalité entre hommes et femmes, stabilité sociale et autres objectifs de développement et objectifs macroéconomiques.

Mais le pouvoir ne change pas facilement de mains. Les progrès sont beaucoup trop lents, qu'il s'agisse d'assurer que les politiques nationales cohérentes bénéficient d'une aide financière internationale suffisante ou de substituer la responsabilité citoyenne à la conditionnalité. Si l'on interrogeait aujourd'hui les ressortissants les plus pauvres des pays les plus pauvres, il est probable qu'ils ne seraient pas nombreux à estimer que leur vie s'est sensiblement améliorée dernièrement. Notre tâche est de cibler nos ressources de manière à obtenir l'impact maximum aussi rapidement que possible. Le coût d'opportunité de la lenteur est de prolonger la souffrance des hommes.

Au train où vont les choses, on n'arrivera pas à réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015. Une interaction perverse fait obstacle à la réalisation de cet objectif : une structure de répartition des revenus aux niveaux national et international qui est inéquitable, des problèmes de gouvernance dans le secteur public comme dans le secteur privé à tous les niveaux, de l'échelon local à l'échelon mondial, un modèle de mondialisation incapable de mettre un terme à l'extension du chômage et de l'économie informelle.

### ***Vers une mondialisation juste***

Au cours des dernières décennies, gouvernements et institutions internationales se sont attachés à ouvrir les marchés nationaux et internationaux à une concurrence accrue. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont été déployées dans toute leur puissance. La mondialisation, à mesure qu'elle s'étend, change le paysage politique et la répartition du pouvoir et des bénéfices.

Source de richesses et de bien-être pour certains, la mondialisation est considérée par beaucoup comme une cause de la persistance des inégalités

et de l'exclusion. La montée de l'insécurité et le sentiment que les règles du jeu sont injustes suscitent des frustrations dans le cœur de beaucoup de personnes et de leurs familles. Les questions de légitimité et de durabilité ont débouché sur des échanges de plus en plus acerbes, notamment lors des manifestations qui accompagnent régulièrement les grandes réunions des institutions financières et commerciales internationales. Qu'est-ce qui préoccupe les gens? Avant tout, l'emploi.

Le chômage déclaré, qui continue de monter, masque un problème encore plus vaste, celui du sous-emploi et de ces centaines de millions de personnes qui n'ont pas la possibilité d'exploiter toute leur créativité ni de tirer parti de tout leur potentiel productif. Le travail des pauvres est en grande partie invisible. Celui des femmes reste trop souvent sous-évalué, quand il est comptabilisé! La plus grande faillite du système touche les jeunes, qui ne voient pas d'avenir.

Par ailleurs, un grand pourcentage des plus pauvres parmi les pauvres vit dans des pays qui sont eux-mêmes exclus économiquement et socialement. Selon des estimations de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 81 pour cent de la population des pays les moins avancés (PMA) vivent avec moins de deux dollars par jour et 50 pour cent avec moins d'un dollar par jour<sup>7</sup>. L'inégalité à l'intérieur de beaucoup de pays et entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres a augmenté de façon exponentielle au cours des dernières décennies.

Or le message dominant est le suivant: croissance d'abord, redistribution ensuite. Beaucoup de pays, lui accordant le bénéfice du doute, ont suivi la recette, mais sans grand succès. La redistribution tardant à se concrétiser, la cohésion sociale se trouve menacée et la population perd l'espoir qu'elle plaçait dans le gouvernement, les institutions et ceux qui ont le pouvoir de changer les choses. Aujourd'hui, par exemple, la classe moyenne en Amérique latine se réduit comme une peau de chagrin et il y a plus de pauvres et de chômeurs qu'il n'y en a jamais eu depuis la crise des années trente. La confiance dans les autorités en général en souffre. Il ressort d'une enquête régionale<sup>8</sup> que la foi dans la démocratie recule en Amérique latine, région qui, pendant les années soixante-dix et quatre-vingt, a lutté pour défendre la démocratie mise à mal par des régimes militaires.

En 1960, le revenu du cinquième de la population mondiale le plus riche était trente fois supérieur à celui du cinquième le plus pauvre. En 1999, le rapport était de 74 à 1. En 1995, le PIB moyen par habitant dans les vingt pays les plus riches était 37 fois supérieur à celui des vingt pays les plus pauvres, écart qui a doublé ces quarante dernières années<sup>9</sup>. La croissance aurait-elle ralenti, l'investissement et le commerce auraient-ils diminué si les richesses avaient été réparties plus équitablement au cours de cette période? Si nous avons pour le moins maintenu le ratio de 1960?

Certainement pas. Au contraire, il y aurait moins de pauvres, la classe moyenne dans le monde serait plus forte et les systèmes politiques et sociaux plus stables. Il y aurait plus de consommateurs, plus de demande et une économie mondiale plus dynamique. Ne répétons pas cette erreur. Croissance et équité doivent aller de pair, la mondialisation ne doit exclure personne. Telle est la signification de l'action à l'appui du travail décent.

<sup>7</sup> CNUCED: *Les pays les moins avancés. Rapport 2002 – Echapper au piège de la pauvreté*. La mesure de la pauvreté se fonde sur les données de la comptabilité nationale pour 1999 et non sur les enquêtes sur le revenu et la consommation utilisées par la Banque mondiale (voir chapitre 5 du présent rapport).

<sup>8</sup> Voir *Informe de prensa – Encuesta latinobarómetro 2002*: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

<sup>9</sup> R.H. Wade: «La montée des inégalités de revenu», *Finance et Développement* (Washington, DC), 38(4), 2001; FNUAP: *L'état de la population mondiale 2002*; Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté* (Paris, Editions Eska, 2001).

## Notre expérience

Le travail décent est un outil puissant pour choisir la voie qui permettra d'atteindre les objectifs et les résultats visés par la Déclaration du Millénaire en matière de développement humain. Les quatre objectifs stratégiques de l'OIT sont la traduction actuelle de son mandat; ils constituent une stratégie de développement qui répond aux besoins les plus urgents des familles d'aujourd'hui. Le travail décent assure le lien entre la volonté internationale d'éradiquer la pauvreté et le droit fondamental de chacun à travailler selon son choix. Chaque objectif stratégique comporte des instruments propres à faciliter l'élimination de la pauvreté.

*Emploi.* Il n'est pas possible de venir à bout de la pauvreté si l'économie ne génère pas de possibilités d'investir, d'entreprendre, de créer des emplois et des moyens d'existence durables. Le travail est la principale issue à la pauvreté.

*Droits.* Les pauvres doivent faire entendre leur voix pour obtenir le respect et la reconnaissance de leurs droits. Ils doivent être représentés et participer aux décisions. Il faut aussi des lois qui soient effectivement appliquées et qui défendent leurs intérêts, et non le contraire. Sans droits ni pouvoir sur leur propre vie, les pauvres ne sortiront pas de la pauvreté.

*Protection.* Les pauvres sont privés de protection. La marginalisation dont ils sont victimes et le manque de systèmes d'assistance réduisent à néant leur capacité de gains. Le BIT s'attache à trouver des moyens novateurs de fournir une protection sociale et de réaffirmer le rôle de l'Etat dans ce domaine. L'aptitude des femmes à négocier la répartition du travail domestique et familial non rémunéré est fondamentale. Il est essentiel d'aider ceux que l'âge, la maladie ou le handicap empêchent de travailler.

*Dialogue.* Les pauvres comprennent la nécessité de négocier et savent que le dialogue est la façon de régler les problèmes pacifiquement. Le BIT peut mettre à profit son expérience du dialogue et du règlement des conflits pour faire avancer leurs intérêts. Son action doit intégrer leurs préoccupations.

Il faut briser l'engrenage de la pauvreté et lui substituer une dynamique de création d'opportunités et de richesses au niveau local. L'action en faveur du travail décent fait partie intégrante de la solution. Cette action doit prendre différentes formes et s'articuler autour de priorités spécifiques de manière à aborder tous les aspects de la pauvreté et à tenir compte des particularités des divers groupes. Mais, pour qu'elles atteignent leur but, les politiques de lutte contre la pauvreté doivent toujours être axées sur la promotion des droits, la représentation, l'emploi et la protection. Dans tous ces domaines, le savoir et l'expérience du BIT apportent une contribution précieuse à l'effort mondial auquel nous sommes pleinement associés.

La collaboration avec nos mandants et les autres institutions nationales et internationales chargées du développement vise à garantir que l'apport du travail décent soit bien compris, que l'assistance technique du BIT soit ciblée, et surtout que la perspective de chacune des institutions sociales très diverses qui constituent la communauté du travail se reflète dans la conception et l'application de stratégies contrôlées par les pays eux-mêmes.

Au fil des ans, le BIT a acquis une expérience pratique considérable dans la conception de politiques pour créer des emplois à l'intention des femmes et des hommes qui vivent dans la pauvreté et répondre aux difficultés de leur vie quotidienne. Un aspect sous-jacent de ce travail, mené en collaboration avec les gouvernements, les partenaires sociaux et la collectivité,

consiste à renforcer les institutions de manière à consolider les expériences réussies et à les reproduire.

Une stratégie d'élimination de la pauvreté devrait comporter différents volets<sup>10</sup>.

### ***Développer les qualifications pour créer des moyens d'existence durables***

Nous savons tous que les qualifications sont indispensables pour améliorer la productivité, les revenus et l'accès à l'emploi. Or il est frappant de constater que la formation, y compris la formation professionnelle, est absente de la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté alors même que, dans leur immense majorité, les travailleurs pauvres n'en bénéficient pas. En coopération avec ses mandants et autres parties prenantes, le BIT s'attache à repenser les politiques de mise en valeur des ressources humaines.

En partenariat avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le BIT établit le lien entre l'éducation et l'acquisition de compétences pour une vie de travail productive. Parallèlement, il élabore de nouvelles stratégies axées sur les besoins spécifiques des travailleurs pauvres. A cet égard, le partenariat entre le secteur public et le secteur privé est fondamental pour comprendre l'évolution de la demande de qualifications.

### ***Investir dans l'emploi et dans la collectivité***

Depuis vingt-cinq ans, le BIT est à l'avant-garde en matière de programmes d'infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre. Ce travail porte ses fruits. Il est largement reconnu que ces programmes apportent un revenu indispensable aux familles pauvres et à leurs collectivités. A investissement égal, ils créent de trois à cinq fois plus d'emplois.

Les projets à forte intensité de travail du BIT respectent les normes, favorisent l'égalité entre hommes et femmes et encouragent l'esprit d'entreprise par le biais de mécanismes de sous-traitance. En améliorant les infrastructures locales, ils ont un impact à long terme sur l'ensemble de la collectivité.

### ***Promouvoir l'esprit d'entreprise***

Le BIT a conçu des outils pour promouvoir la micro et la petite entreprise qui peuvent être adaptés aux besoins des plus pauvres. Les cours de formation qu'il dispense sur la façon de créer ou d'améliorer une petite entreprise intéressent des milliers de pauvres qui aspirent à monter leur propre affaire et ne manquent pas d'idées. Poussés par la nécessité, beaucoup ont déjà conçu une activité rémunératrice. Nos outils et nos conseils visent à les aider à tirer un meilleur parti de leur propre ingéniosité et de leur motivation. Ainsi, une activité de confection d'aliments à domicile se transforme en service de restauration au bord de la route, un atelier de charpentier élargit ses débouchés grâce à de nouveaux produits, un coiffeur ouvre un petit salon de beauté. Des groupes communautaires qui souhaitent améliorer leurs conditions de vie reçoivent un appui ciblé qui les aide, par exemple,

<sup>10</sup> Chacun de ces volets est détaillé dans le chapitre 3 du présent rapport.

à monter une entreprise durable de collecte de déchets ou un petit débit d'eau potable. Ces entreprises axées sur la collectivité sont une source d'emplois pour les jeunes et les femmes peu qualifiés. En partenariat avec les collectivités locales, elles contribuent à la préservation de l'environnement en offrant aux pauvres des services accessibles et d'un coût abordable. La formation ici s'accompagne d'une préoccupation pour la qualité de l'emploi, la productivité, l'organisation et le dialogue – en particulier quand les petites entreprises commencent à recruter de nouveaux travailleurs.

### ***Faire travailler l'argent pour réduire la pauvreté***

Sans crédit, il est impossible de créer une entreprise. Or, partout dans le monde, les pauvres n'ont guère accès aux établissements financiers traditionnels. La microfinance leur permet d'emprunter à des fins productives, d'épargner et de constituer des actifs. Le BIT a fourni aux banques centrales des conseils sur l'élaboration d'une réglementation des banques qui s'adressent aux pauvres. Cela a contribué à créer un environnement propice à l'ouverture et à l'expansion de ces banques, notamment en Afrique.

En rapprochant syndicats, employeurs et promoteurs de la microfinance, forts de leur expérience respective, le BIT se joint à d'autres pour favoriser la prestation de services financiers d'un coût abordable aux travailleurs pauvres qui, dans leur immense majorité, n'y ont pas accès. Il propose une stratégie intégrée basée sur l'entreprise qui se fonde sur les valeurs de l'OIT. Il participe aussi à la campagne de promotion du microcrédit et travaille avec le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP), qui compte 29 organismes donateurs.

### ***Favoriser le développement local grâce aux coopératives***

La participation et l'intégration sont deux facettes fondamentales de la nouvelle approche de la réduction de la pauvreté. Les coopératives sont un instrument idéal dans une stratégie de ce type et le BIT tire depuis longtemps parti de leur dynamisme. Pour relever le défi de la mondialisation, il faut pouvoir s'appuyer sur des collectivités locales fortes, des dirigeants locaux solides, des solutions locales adaptées. Les coopératives ont fait preuve de leur aptitude à construire de nouveaux modèles de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, notamment en favorisant les initiatives locales de développement. Les membres des coopératives apprennent les uns des autres, innovent ensemble et, en acquérant la maîtrise de leurs moyens d'existence, restaurent ce sentiment de dignité que la pauvreté détruit.

### ***Éliminer la discrimination***

La discrimination engendre l'exclusion sociale et la pauvreté. Pour la combattre, le BIT défend le droit à l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession. Tel est le thème du rapport global soumis cette année à la Conférence<sup>11</sup>. Pour promouvoir l'égalité sur le marché du travail, il est impératif d'associer activement syndicats, organisations d'employeurs et autres parties prenantes. C'est ainsi par exemple que le BIT a élaboré son recueil de directives pratiques intitulé *Le VIH/SIDA et le monde du travail*,

<sup>11</sup> BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, Genève, 2003.

outil pour combattre la discrimination dont sont victimes les travailleurs souffrant de cette maladie. Le recueil a été très bien accueilli; il est de plus en plus utilisé au niveau international. Le VIH/SIDA aggrave la discrimination entre hommes et femmes et ce sont les femmes pauvres qui en subissent le plus les conséquences. Partout dans le monde, l'inégalité entre les sexes et le dénuement matériel vont de pair, ce qui explique que l'extrême pauvreté touche plus de femmes que d'hommes<sup>12</sup>.

Il est indispensable de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et d'éliminer toutes les formes de discrimination pour faire reculer la pauvreté. A cette fin, il faut connaître les formes locales particulières que revêt la discrimination, d'un pays à l'autre et d'une culture à l'autre.

### ***Mettre un terme au travail des enfants***

Le travail des enfants est à la fois une cause et un symptôme de la pauvreté. Sous ses pires formes, il prive l'enfant de sa santé, d'une éducation, voire de la vie. Tant que des familles seront amenées à envoyer leurs enfants travailler, la génération suivante sera condamnée au même sort. Depuis plus de dix ans maintenant, en collaboration avec ses mandants, le BIT s'attache à comprendre la dynamique à l'œuvre dans ces ménages, à sensibiliser, à montrer ce qui peut être fait. Il ne s'agit pas simplement d'empêcher que des enfants soient astreints au travail, mais de favoriser le développement en proposant des solutions: scolarisation des enfants – tant les filles que les garçons –, accès à un revenu et à la sécurité pour les parents, renforcement des lois et des mécanismes d'application. En d'autres termes, éliminer le travail des enfants suppose une stratégie intégrée qui tienne compte des spécificités des hommes et des femmes et soit axée sur la famille: une famille où les enfants ne vont pas au travail mais à l'école et où les parents ne sont pas au chômage mais au travail. Cette approche globale est au cœur même du programme assorti d'un calendrier visant à éliminer le travail des enfants. Des initiatives de ce type ont été lancées en El Salvador, au Népal et en République-Unie de Tanzanie, et une dizaine d'autres pays se préparent à prendre le même engagement de briser l'engrenage de la pauvreté et de rendre l'espoir aux enfants.

### ***Garantir un revenu et une sécurité sociale de base***

La Déclaration de Philadelphie et plusieurs normes internationales du travail consacrent le droit de tous à une protection sociale suffisante. Mais, dans beaucoup de pays, la réalité est très éloignée de cet idéal. Moins de 10 pour cent de la population des pays les plus pauvres bénéficient d'une protection sociale adéquate. Cela a des conséquences incalculables sur la vie et le travail. Il existe un lien direct entre la santé et le travail productif. Les femmes en particulier n'ont guère accès aux services de soins de santé alors qu'elles constituent la majorité de la population pauvre. Des approches novatrices sont à l'étude pour leur donner accès à cette protection, notamment par le biais de la microassurance. C'est l'un des éléments de notre stratégie intégrée fondée sur la solidarité.

Beaucoup de pays en développement reconnaissent l'importance d'un accès universel aux soins de santé primaires et à l'éducation primaire et secondaire. Pour prendre une part active à la société et à l'économie, toute

<sup>12</sup> Voir le module de formation établi par le Programme du BIT sur les femmes, la pauvreté et l'emploi.

famille doit avoir un revenu de base, pouvoir se soigner et scolariser ses enfants. Les familles qui bénéficient de cette sécurité construisent des collectivités solides et des sociétés stables.

A titre de contribution à la réflexion sur la solidarité mondiale, le BIT pilote un projet d'extension de la sécurité sociale au moyen d'une fiducie sociale mondiale. Les habitants des pays les plus riches pourraient choisir de verser cinq euros par mois à un fonds établi à cet effet. Celui-ci serait réinvesti pour mettre en place des régimes de protection sociale de base, en priorité dans les pays les moins avancés.

### **Travailler sans risque**

Les travailleurs les plus pauvres sont les moins protégés. Généralement rien n'est fait pour prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles sur leur lieu de travail. Leur santé et leur productivité s'en ressentent. Il est inacceptable que les pauvres, parce qu'ils sont pauvres, doivent se résigner à prendre des risques disproportionnés pour leur sécurité et leur santé. Des pays d'Asie du Sud cherchent à éliminer les risques pour les travailleurs, la collectivité et l'environnement dans le secteur de la démolition des bateaux; le BIT, avec d'autres partenaires internationaux, collabore à cet effort, montrant qu'il est possible d'améliorer les conditions et le milieu de travail dans les micro et les petites entreprises informelles grâce à des investissements à faible coût qui élèvent aussi la productivité.

Le domicile – en particulier pour les femmes – est souvent un lieu de travail qui n'est ni sûr ni sain. Le BIT a montré qu'il est possible d'introduire des changements qui améliorent les conditions de vie et de travail à la maison. Nous forgeons des partenariats avec des organisations communautaires qui nous permettent d'entrer en contact avec des travailleurs autrement inaccessibles. Nous encourageons les chefs de micro-entreprise à s'organiser, ce qui leur permet d'exprimer leurs préoccupations en matière de sécurité et de santé au travail et d'agir pour y remédier. Il est très important que les travailleurs et leurs syndicats aient les moyens de revendiquer des conditions de travail sans danger.

En travaillant avec les administrations nationales et locales et avec les organisations d'employeurs et de travailleurs dans les pays en développement, au fil des ans, le BIT a élaboré et testé un ensemble complet de mesures qui aident les collectivités à trouver des issues à la pauvreté. Cette expérience et les enseignements qui en découlent sont une contribution à une approche cohérente de la lutte contre la pauvreté qui associe initiatives sur le terrain et stratégies nationales et internationales. Mais on ne saurait venir à bout de la pauvreté par des actions de petite envergure, sans lien entre elles, fussent-elles très nombreuses. La tâche qui se présente à nous aujourd'hui est de donner de l'ampleur à ces initiatives et de les incorporer pleinement dans les politiques nationales et internationales. Passer à l'échelle supérieure est aujourd'hui à l'ordre du jour de toutes les organisations internationales. C'est un domaine dans lequel nous devons tous joindre nos efforts.

### **Un défi collectif**

La pauvreté n'est pas simplement le problème des pauvres. C'est un défi pour tous ceux qui luttent pour la justice sociale et cherchent à promouvoir une croissance durable. Une économie stable et prospère ne peut exister que dans un monde où tous les citoyens sont à même de déployer leur potentiel de productivité et de consommation. Il est fondamental de relever le pouvoir

d'achat de la majorité de la population mondiale, en particulier des catégories qui ont les revenus les plus bas, pour étendre les marchés verticalement et horizontalement – la santé des entreprises et la croissance en dépendent. Ce n'est que lorsque les pauvres deviendront des consommateurs à part entière qu'il pourra y avoir une véritable mondialisation de l'économie.

La communauté mondiale concentre ses efforts sur la maîtrise des risques de rupture de la stabilité et de la sécurité. Cependant, comment envisager la stabilité politique et sociale dans un monde où la concentration croissante des richesses se fait de plus en plus visible, alors qu'une large proportion de la population en est exclue et n'a guère de possibilité de bénéficier un jour des avantages de l'intégration économique. Accroître les budgets consacrés au maintien de l'ordre et de la loi à l'échelle nationale et internationale sans investir dans le règlement des problèmes qui découlent de l'inégalité des chances n'est pas une solution à l'insécurité qui monte. De fait, sous bien des aspects, cette approche est déjà un échec.

Pour surmonter ces dangers, il faut envisager un engagement international renforcé de réaliser des objectifs partagés. Le travail décent est une aspiration fondamentale d'individus, de familles, de collectivités et de nations qui ont des histoires et des cultures extrêmement différentes. C'est une cause qui rassemble et suscite la collaboration. C'est un rêve qui peut devenir une réalité par une action progressive qui forge la confiance dans notre capacité d'organiser des systèmes politiques, économiques et sociaux donnant à chacun la possibilité de tirer pleinement parti de ses capacités. C'est une quête qui se fonde sur une nouvelle compréhension de la sécurité humaine et la nécessité d'un contrat social pour établir cette sécurité et la maintenir.

*Le BIT est déterminé à aider les populations à s'affranchir de la pauvreté.* Relever ce défi suppose un renouvellement de la pensée, des idées, des stratégies et, surtout, de l'action. Avant toute chose, il faut éliminer ces obstacles que sont la discrimination et le dénuement extrême, synonymes d'emplois peu productifs et mal payés.

### ***Etablir un agenda pour l'emploi***

L'emploi, et la promotion de l'entreprise qui le crée, demeure la voie la plus efficace pour éliminer la pauvreté. L'objectif du plein emploi est essentiel, et sur cette question l'Union européenne a pris les devants. Toutefois, la plupart des prescriptions proposées n'envisagent pas la création d'emplois comme un objectif explicite des politiques économiques et sociales, mais plutôt comme le résultat espéré de politiques macroéconomiques saines. Le BIT est convaincu pour sa part que de bonnes politiques macroéconomiques sont certes déterminantes pour assurer une croissance suffisante, mais que, pour faire véritablement reculer la pauvreté, la croissance doit être à forte intensité d'emploi. C'est au niveau national que le problème doit se régler, mais la coopération pour le développement a un rôle à jouer. C'est une évidence que les pays et organismes donateurs, et notamment les institutions financières internationales, devraient incorporer dans leurs plans.

Il est important que les ministères du Travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs soient activement associés aux stratégies nationales et internationales de réduction de la pauvreté. Nous devons œuvrer à renforcer le tripartisme dans les négociations avec les donateurs bilatéraux et avec les institutions multilatérales au niveau national. Cela renforcera la lutte contre la pauvreté sur plusieurs fronts. En premier lieu, cette collaboration garantit qu'aucun élément essentiel ne sera négligé – fort taux de création d'emplois, extension de la protection sociale aux pauvres, etc. En deuxième lieu, le renforcement des principes et droits fondamentaux au

travail et du dialogue social favorisera la gouvernance démocratique et la dimension participative du combat contre la pauvreté. En troisième lieu, la consolidation de ces droits, en particulier en faveur des femmes, améliorera le pouvoir de négociation des travailleurs pauvres et favorisera l'égalité entre les sexes. Enfin, il en résultera un milieu propice à l'esprit d'entreprise et à l'investissement, source de la création d'emplois et de moyens d'existence durables.

### ***Edifier une économie mondiale plus intégratrice***

Une stratégie associant des actions locales dans un solide cadre macro-économique national avec un effort international visant à stimuler et soutenir l'investissement, la croissance du commerce et les transferts de technologie pourrait contribuer sensiblement à faire reculer la pauvreté et à dynamiser les marchés.

La stabilité financière est un avantage pour tous, en particulier les pauvres qui sont généralement les moins à même de se protéger de l'inflation. Or, bien souvent, le resserrement des politiques monétaires et budgétaires a retardé l'expansion, et cela sur de longues périodes. Qui plus est, l'ampleur et la volatilité des flux financiers internationaux, en particulier l'investissement dans les obligations d'Etat et les marchés boursiers émergents, ont provoqué de fortes fluctuations des taux de change et d'intérêt qui ont entravé la croissance au détriment de la lutte contre la pauvreté. Les plus faibles sont toujours les plus touchés par l'ajustement structurel.

Il y a lieu de raffermir la réglementation internationale qui vise à prévenir et, le cas échéant, contrôler les fluctuations brutales des entrées et sorties de capitaux, de manière à garantir que les pays en développement – et notamment les secteurs les plus démunis de leur population – ne subissent pas le coût de la spéculation financière. Cela est possible et urgent. Il est essentiel par ailleurs que les pays ouvrent progressivement leurs marchés financiers conformément à leurs possibilités et besoins. Dans ce domaine, les formules « taille unique » ont été un échec.

Il serait opportun de mener une analyse approfondie des coûts et avantages socio-économiques des zones franches d'exportation pour les pays en développement afin de répertorier les stratégies leur permettant de tirer le meilleur parti des investissements étrangers directs et de garantir qu'ils contribuent à la création d'emplois décents. On pourrait aussi déterminer le champ de la coopération Sud-Sud de manière à éviter les situations où une offre excessive d'incitations se fait au détriment de tous les pays. Il nous faut trouver des moyens de travailler ensemble à réduire et finalement éliminer la concurrence fiscale inutile entre les pays en développement, et en particulier entre les pays les moins avancés. Les concessions octroyées à des investisseurs étrangers réduisent sensiblement les ressources qui peuvent être mises au service de stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

L'accès au marché est aussi une question critique. Beaucoup de pays à faible revenu sont déjà reliés aux marchés internationaux. Les exportations et importations de biens et de services, par exemple, constituent en moyenne 43 pour cent du produit intérieur brut (PIB) des pays les moins avancés. Toutefois, la plupart de ces pays sont fortement dépendants de leurs exportations de produits non pétroliers, dont les prix déclarés en 2001 s'établissaient en moyenne à la moitié des prix correspondants vingt ans plus tôt. On peut imaginer les ressources dont ils disposeraient aujourd'hui si des politiques appropriées avaient maintenu la stabilité des prix des produits de base. C'est une question fondamentale pour des négociations commerciales réussies.

Il est essentiel d'ouvrir les marchés agricoles des pays industriels et de réduire les tarifs douaniers élevés qui s'appliquent aux produits transformés à l'occasion du cycle en cours de négociations commerciales multilatérales, de manière à associer croissance des échanges et réduction de la pauvreté. S'il se fonde sur des règles équitables et sur un traitement spécial et différencié pour les PMA, le commerce, lorsqu'il va de pair avec des investissements dans l'infrastructure des communications, l'enseignement et la formation nécessaires pour une stratégie visant à accroître les recettes d'exportation des pays en développement, peut être un puissant moteur de la croissance, propre à aider les pays les plus pauvres à relever leur productivité. Mais nous n'en sommes pas là.

Enfin, le fardeau de la dette continue de peser sur beaucoup de pays à bas revenu, lesquels souvent déboursent davantage pour le service de la dette qu'ils ne reçoivent d'aide. En 2000, en moyenne, 59 pays en développement ont consacré 4,4 pour cent de leur PIB au service de la dette alors que les décaissements au titre de l'aide se sont montés à l'équivalent de 2,1 pour cent du PIB. Certains des pays les plus pauvres commencent à voir leur dette diminuer, mais une action plus généreuse doit être menée dans ce domaine.

### **Forger des partenariats**

J'ai souvent souligné que c'est dans un esprit d'équipe que le système multilatéral devrait aborder les défis qui s'imposent à notre monde aujourd'hui. Beaucoup conviendront que cet esprit ne s'exprime pas suffisamment. Nous pouvons et nous devons renforcer nos efforts pour travailler ensemble dans un véritable partenariat où les responsabilités seraient partagées.

Ce consensus a été reconnu implicitement lors de la Quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce qui s'est tenue à Doha, et expressément lors de la Conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement et du Sommet mondial de Johannesburg pour le développement durable<sup>13</sup>. Le BIT est prêt à continuer de jouer son rôle en tant que participant actif de la lutte contre la pauvreté et pour le développement durable; il est disposé à le faire et en a la capacité.

Lutter contre l'extrême pauvreté pour l'éliminer suppose des politiques qui prennent en compte différentes dimensions de la vie des pauvres.

Il arrive trop souvent que des mesures bien intentionnées échouent parce qu'elles ne portent que sur un aspect du problème. Si l'action menée pour faire reculer la pauvreté ne débouche pas sur la création de revenus, d'emplois, et sur la prise en main de leur destinée par les intéressés, elle n'aura servi à rien.

Pour éviter cela, les diverses institutions et la communauté du développement doivent veiller à intégrer davantage leurs politiques en tirant parti des expériences et des mandats respectifs pour élaborer une approche cohérente de l'éradication de la pauvreté. Ainsi, le BIT collabore avec les institutions de Bretton Woods pour intégrer les objectifs de l'emploi et du travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté au niveau des pays. Il dirige le réseau sur l'emploi des jeunes – en partenariat avec l'ONU et la Banque mondiale. Nous travaillons avec le PNUD pour inclure l'emploi dans notre stratégie commune en faveur des pays en développement, avec l'UNESCO dans le domaine de la valorisation des qualifications, avec

<sup>13</sup> Voir la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable et le plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable.

l'UNICEF sur la question du travail des enfants, avec toutes les banques régionales de développement et les commissions régionales des Nations Unies, avec l'ONUSIDA à propos du VIH/SIDA, avec l'OMS en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail, avec la FAO dans le domaine de l'emploi rural, et avec beaucoup d'autres organisations.

Mais l'intégration est aussi un problème interne. Le Bureau continue d'élaborer une approche intégrée qui fait des normes, de la protection, de la création d'emplois et du dialogue social autant d'éléments contribuant de façon spécifique à la cohérence de l'ensemble. C'est un objectif clé de notre prochain programme et budget.

### **Bâtir des passerelles**

La majorité de la population des pays en développement vit et travaille en marge du marché dans l'économie informelle, l'économie rurale de subsistance et le secteur des soins dispensés aux personnes<sup>14</sup>. Cela est un problème majeur.

Ce sont près des deux tiers de la population mondiale, soit quatre milliards de personnes, qui vivent en dehors des systèmes juridiques officiels, principalement dans les pays en développement et les pays en transition où la pauvreté sévit le plus. Cela signifie que, pour beaucoup de salariés, travailleurs indépendants, chefs de micro et petites entreprises de ce secteur informel déjà très étendu et qui ne cesse de croître, les éléments les plus fondamentaux de l'économie de marché – respect des contrats, reconnaissance des titres de propriété – n'existent pas.

Comment mener efficacement le combat contre la pauvreté alors que les politiques des pouvoirs publics n'ont d'influence que sur la partie visible de l'iceberg – l'économie officielle – et que, par ailleurs, les marchés mondiaux ne répondent pas aux besoins des pauvres puisque, avec deux dollars par jour, ils ne pèsent guère sur ceux-ci.

Il faut construire des passerelles en concevant des mécanismes, des règles et des systèmes adaptés. Le travail décent est un cadre commun qui doit permettre d'améliorer progressivement l'état des choses. Il ne s'agit pas d'imposer des normes irréalisables ou des objectifs irréalistes, mais de reconnaître la mobilité du concept et du seuil qui le caractérise. Il est possible de respecter les normes fondamentales à tous les niveaux de développement. Les sociétés peuvent convenir de nouveaux objectifs à mesure que les circonstances évoluent et mettre en place un système qui permette de les atteindre à terme. Ce qu'il faut surtout, c'est une pensée nouvelle.

Une nouvelle approche doit se fonder sur la réalité dans laquelle vivent la majorité des travailleurs de l'économie informelle, non par choix mais par pure nécessité. Salariés, travailleurs à leur compte et petits entrepreneurs se heurtent aux mêmes problèmes d'insécurité et de vulnérabilité. Lorsqu'ils perdent leur emploi, il leur est souvent impossible d'en trouver un autre ou de créer une activité déclarée; sans protection, ni droits, ni représentation, ils n'arrivent plus à sortir de l'engrenage de la pauvreté. Lorsque le chômage, le sous-emploi et la pauvreté sont très répandus et que l'économie officielle n'offre guère de possibilités, l'économie informelle est l'unique source de travail rémunérateur. Nombreux sont les entrepreneurs de l'économie infor-

<sup>14</sup> Voir N. Kabeer: *Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millenium Development Goals: A handbook for policy-makers and other stakeholders* (Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Agence canadienne de développement international (ACDI), Secrétariat pour les pays du Commonwealth, 2003).

melle qui font preuve d'une créativité, d'un dynamisme et d'un esprit d'innovation extraordinaires; cependant, ils ont rarement les moyens de franchir le seuil et de légaliser leur situation pour accéder à la sécurité qui leur permettrait d'investir et donc de créer des emplois de meilleure qualité.

Une bonne stratégie de réduction de la pauvreté doit être axée davantage sur la participation des travailleurs pauvres à la formulation de politiques visant à améliorer leurs conditions de vie. Le BIT a toujours défendu l'idée que l'organisation est porteuse de transformations. Qu'elle s'applique aux gouvernements, aux employeurs ou aux travailleurs, la liberté de s'associer et d'élaborer des stratégies et des solutions communes est la clé du progrès social. Comment l'expérience tripartite peut-elle contribuer à faciliter l'organisation en vue d'éliminer la pauvreté dans l'économie informelle, tant en milieu rural qu'en milieu urbain ?

Par ailleurs, alors précisément que les plus pauvres ne possèdent que rarement des titres de propriété sur les biens pouvant leur appartenir, lesquels par conséquent ne sont ni négociables ni utilisables comme garantie pour obtenir des prêts, leurs savoirs et leurs compétences ne sont pas reconnus par le marché officiel ni par les systèmes d'éducation. Comment valider les qualifications des travailleurs de l'économie informelle ?

### **Construire la confiance**

Compte tenu des aspects multiples et liés entre eux de la pauvreté, il devient de plus en plus évident que, pour la combattre, il faut adopter toute une gamme de politiques spécialement adaptées aux problèmes propres à chaque collectivité ou pays. Des politiques ciblées sont plus efficaces lorsqu'elles se combinent pour briser le cercle vicieux de la pauvreté. L'un des aspects les plus encourageants de la nouvelle approche est qu'elle met l'accent sur cette cohérence des politiques qui s'appuie sur un cadre global de développement. Lorsque l'on cherche à s'assurer de la cohérence de l'action internationale, il est essentiel de veiller à ce que les collectivités et les nations pauvres se sentent responsables des stratégies appliquées et les mettent en œuvre elles-mêmes. Il ne faut pas imposer la cohérence. Les formules « taille unique » n'ont pas fonctionné et ne fonctionneront pas. Nous devons donner aux collectivités et aux pays les moyens de choisir librement parmi un éventail d'options adaptées à leurs priorités.

Les principes liés du contrôle et de la participation qui doivent sous-tendre une stratégie mondiale contre la pauvreté se voulant efficace supposent que les pays et, à l'intérieur des pays, les collectivités aient leur mot à dire sur les priorités, d'où la nécessité d'un degré substantiel de décentralisation des décisions. Toutefois, cette décentralisation n'aura guère d'effet si elle ne s'accompagne pas d'une certaine prise de pouvoir par les pauvres qui, sans cela, resteront exposés à l'arbitraire des élites locales. Pour qu'il y ait véritablement ancrage dans les pays et participation des intéressés aux politiques et aux programmes de lutte contre la pauvreté, il faut que s'exercent la liberté de s'organiser, le pouvoir que l'action collective donne aux individus et qu'existent les conditions dans lesquelles un véritable choix peut s'exprimer. Cela signifie que gouvernements et organisations internationales doivent profondément respecter l'opinion de ceux qui vivent dans la pauvreté.

### **Construire ensemble**

Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'intégration sociale n'est pas une tâche qui revient à un seul pays ou à une seule organisation agissant isolément. C'est un programme commun qui concerne inévitablement l'ensemble du monde.

Nous devons relever ce défi en nous plaçant dans la perspective des intéressés et répondre à leurs espoirs et à leurs besoins. Les hommes et les femmes appellent de leurs vœux un système mondial qui leur permette de s'affranchir de la pauvreté par le travail en toute liberté et dignité. Tous veulent un système mondial qui potentialise le pouvoir des peuples de s'organiser et de créer des moyens d'existence suffisants sans compromettre l'avenir des générations futures. Ils veulent un système mondial qui retrouve son équilibre grâce à la solidarité. Ce nouveau système est réalisable – les moyens pour le mettre en place existent.

Cependant, il faut des ressources, et pas seulement de l'argent. Il faut une volonté d'agir, la conviction qu'une société meilleure est possible, un esprit de solidarité, une ferme intention de ne pas être indifférent au sort des autres. La ressource la plus précieuse est intérieure, nous la possédons tous: ce sont les valeurs qui nous sont chères.

Nous savons que le moteur principal c'est l'être humain. Ce sont les gens qui créent la vie et la collectivité, qui donnent des soins et en reçoivent, travailleurs, consommateurs, entrepreneurs, mais aussi épargnants, investisseurs, producteurs et employeurs. Hommes et femmes qui inventent, créent le savoir, citoyens et organisateurs.

Le présent rapport propose un programme pour la communauté que représentent les mandants de l'OIT. Ce programme vise à mobiliser les ressources considérables d'énergie et de créativité que recèle cette communauté et à les mettre au service d'une campagne mondiale concertée d'élimination de la pauvreté.

L'objet de cette stratégie n'est pas seulement d'accroître les revenus. Elle vise aussi à promouvoir les droits, la dignité et à donner une voix à ceux qui n'en ont pas. Il s'agit d'aider les femmes et les hommes à rejoindre le courant de l'économie, à construire une vie meilleure. Il s'agit de créer des richesses et des marchés et de permettre aux populations aujourd'hui marginalisées d'accéder à la consommation. Il s'agit d'établir les conditions d'un environnement propice à l'investissement et à la croissance, de reconnaître qu'aucune vie ne peut être gâchée, que chacun a droit à une vie décente et doit avoir la possibilité de contribuer au bien commun. Il s'agit, au bout du compte, du pouvoir économique, social et politique, que chacun doit avoir sur sa propre destinée.

Éliminer la pauvreté est le défi le plus difficile que la communauté internationale ait à relever aujourd'hui. Le système multilatéral continue d'être mis à l'épreuve sur les questions de sécurité classiques, c'est pourquoi il ne peut échouer sur les questions de sécurité humaine. Cela n'a rien à voir avec un problème bureaucratique. Ce n'est pas non plus un appel à une coopération purement marginale. Ce qui est en jeu ici, c'est notre capacité de faire le bon choix politique pour améliorer la vie des gens. S'il existe un moyen de réaffirmer la légitimité du système multilatéral, c'est de parvenir à relever ce défi.

Les cyniques ironiseront en qualifiant ces efforts d'irréalistes. «La pauvreté existera toujours», regrettent-ils pieusement. Mais nous savons qu'en leur temps ils disaient la même chose de l'esclavage, de l'apartheid, du mur de Berlin, du droit de vote des femmes, et ce ne sont là que quelques exemples d'inégalité sociale.

Ensemble, nous leur prouverons qu'une fois de plus ils ont tort. Un autre monde est possible.

## 2. Le travail et l'engrenage de la pauvreté

### Introduction

Survivre, quand on est pauvre, exige beaucoup de débrouillardise, de courage, de discipline et d'endurance. Impossible de laisser passer une occasion de gagner un peu plus, en espèces ou en nature. Les enfants et les personnes âgées, comme les membres adultes de la famille, doivent souvent travailler d'une façon ou d'une autre pour gagner à peine de quoi subsister. La faim est omniprésente. Une maladie ou un accident sont de véritables catastrophes. Réparer le toit, acheter des vêtements, des meubles, voire des cahiers et des crayons, représentent un gros investissement.

Les femmes et les filles sont souvent les premières à être sacrifiées lorsque la nourriture est rare, ou lorsqu'il s'agit de décider combien d'enfants la famille peut se permettre d'envoyer à l'école. Les parents, les voisins et les amis qui peuvent aider la famille sont alors d'un grand secours. Trouver le temps, les ressources et l'énergie pour apprendre un métier qui pourrait à peine élever le revenu familial est très difficile. Comment une famille peut-elle être heureuse lorsqu'elle s'inquiète de savoir si, demain, elle aura de quoi manger ?

Plus de la moitié de la population des pays en développement ou en transition vit dans la pauvreté. En 1999, environ 1,2 milliard de gens, soit 23 pour cent de cette population, vivaient avec 1 dollar des Etats-Unis par jour, voire moins. Il s'y ajoute 1,6 milliard de personnes qui vivent avec 1 à 2 dollars par jour : ce sont donc aussi des pauvres, dépourvus de toute sécurité, qui risquent d'être réduits à la simple subsistance (voir tableau 2.1)<sup>1</sup>.

Si l'on considère les tendances qui se sont dessinées dans le monde au cours des années quatre-vingt-dix, la baisse de la pauvreté en Chine et dans d'autres pays de l'Asie de l'Est a considérablement réduit à la fois la proportion de la population et le nombre total des gens qui ont des revenus très faibles. En Asie du Sud, le nombre total des pauvres est resté plus ou moins stable, mais ils constituent désormais une fraction plus faible de la population.

<sup>1</sup> Banque mondiale : *Perspectives économiques mondiales et pays en développement* (Paris, Economica, 2003).

La faible croissance de l'Afrique au sud du Sahara a entraîné une forte augmentation du nombre de pauvres et contribué à une progression de ceux qui vivent avec 2 dollars par jour, sinon moins. En Amérique latine et dans les Caraïbes, le nombre total de pauvres a augmenté, et un quart de la population vit encore avec 2 dollars par jour, parfois même moins. L'augmentation de 66 millions de gens vivant avec moins de 2 dollars par jour en Europe orientale et en Asie centrale a été particulièrement spectaculaire. La tendance à la baisse des années quatre-vingt-dix s'est probablement maintenue en 2000, mais il est fort possible que cette baisse ait été freinée par le ralentissement ultérieur de la croissance.

La moitié environ des gens qui vivent dans la pauvreté sont d'âge actif – de 15 à 64 ans. Bien que la plupart des membres d'une famille doivent apporter, d'une manière ou d'une autre, leur contribution au bien-être du ménage, la capacité de gain des adultes en est un élément déterminant. Le présent chapitre vise donc à rapporter nos connaissances de l'importance et de la nature de la pauvreté à la place centrale que le travail occupe dans la vie des gens et dans le développement. Il analyse les étapes clés de la vie et du travail et, de là, l'engrenage de privations qui enferme une génération après l'autre dans le piège de la pauvreté. Sa conclusion est que, pour que la croissance profite aux pauvres et soit durable, il faut agir sur la demande comme sur l'offre sur le marché du travail des pays en développement, tout en améliorant les conditions dans lesquelles ces pays commercent avec les pays plus riches et peuvent financer leurs investissements.

**Tableau 2.1. Les tendances de la pauvreté dans le monde, par région, 1990-1999 (pourcentage de la population et nombre absolu en millions entre parenthèses)**

	Moins de 1 dollar par jour		Moins de 2 dollars par jour	
	1990	1999	1990	1999
Asie de l'Est et Pacifique	30,5 (486)	15,6 (279)	69,7 (1 114)	50,1 (897)
Europe orientale et Asie centrale	1,4 (6)	5,1 (24)	6,8 (31)	20,3 (97)
Asie du Sud	45,0 (506)	36,6 (488)	89,8 (1 010)	84,8 (1 128)
Amérique latine et Caraïbes	11,0 (48)	11,1 (57)	27,6 (121)	26,0 (132)
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2,1 (5)	2,2 (6)	21,0 (50)	23,3 (68)
Afrique au sud du Sahara	47,4 (241)	49,0 (315)	76,0 (386)	74,7 (480)
Total	29,6 (1 292)	12,2 (1 169)	52,1 (2 712)	55,6 (2 802)

Source: Banque mondiale, *op. cit.*

Le moyen le plus facile de mesurer la pauvreté est de comparer le revenu ou la consommation aux besoins essentiels – alimentation, logement et vêtements: c'est la base retenue pour le montant de 1 dollar par jour utilisé par la Banque mondiale et les Nations Unies pour quantifier l'importance de la pauvreté dans le monde<sup>2</sup>. Toutefois, pour rendre compte pleinement de la pauvreté et des privations relatives, il faut une appréciation plus large de l'effet cumulatif de plusieurs aspects de la vie des pauvres.

<sup>2</sup> La mesure de la pauvreté est compliquée par le fait que les données nationales ne sont pas collectées sur une base annuelle dans la plupart des pays en développement, et que les estimations d'une année sur l'autre sont obtenues en interpolant les valeurs intermédiaires. De plus, certains commentateurs critiquent la technique consistant à utiliser des informations de 1985 converties en utilisant les estimations de parité de pouvoir d'achat de la valeur des devises nationales en termes de dollars des Etats-Unis pour obtenir des données comparables sur le plan international. Les chiffres de la pauvreté les plus largement cités sont ceux que publie la Banque mondiale et qui sont utilisés par les Nations Unies comme la principale mesure de progrès vers l'Objectif de développement pour le Millénaire consistant à réduire de moitié l'incidence de la pauvreté.

Dans les pays les moins développés, l'espérance de vie à la naissance est inférieure à 50 ans, alors qu'elle est de 77 ans dans les pays développés. Au total, 799 millions de personnes dans les pays en développement et 41 millions dans les pays développés et en transition souffrent de malnutrition<sup>3</sup>. Le risque, pour une femme, de mourir en raison d'une grossesse est de 50 à 100 fois plus élevé dans les pays les moins développés que dans les pays industrialisés. Des maladies que l'on pourrait prévenir emportent chaque jour 30 000 enfants dans les pays en développement. Sur les 115 millions d'enfants d'âge scolaire qui ne sont pas scolarisés, 94 pour cent vivent dans les pays en développement. Quelque 20 pour cent de la population mondiale, soit 862 millions de personnes, sont illettrées et vivent pour la plupart dans les pays à bas revenu<sup>4</sup>.

Voilà quelques-uns des aspects les plus quantifiables de la pauvreté, mais d'autres sont beaucoup plus difficiles à mesurer. De nombreuses enquêtes révèlent que la caractéristique la plus préjudiciable et la plus démoralisante de la pauvreté est la perte de dignité<sup>5</sup>, parce qu'elle affaiblit gravement les relations familiales et communautaires, ainsi que les rapports avec les autorités et, donc, la capacité d'échapper à un engrenage de privations qui peut s'étendre sur des générations. Être en mesure de subvenir à ses besoins et de contribuer par son travail au bien-être de la famille et de la communauté inspire le respect de soi et attire le respect des autres. Le travail est donc un élément central de la compréhension des dimensions matérielles et autres de la pauvreté ainsi que de la lutte contre ce fléau.

Depuis 1990, le Programme de développement des Nations Unies (PNUD) analyse le développement humain dans un rapport annuel sur un indice composite de mesures reflétant les résultats obtenus sur le plan des capacités et des potentialités humaines fondamentales – avoir une longue vie, acquérir des connaissances et bénéficier d'un niveau de vie décent. Ces rapports sont aussi une mine de renseignements sur d'autres facteurs importants: inégalités de revenu, inégalités fondées sur le sexe, accès à l'eau potable, services de santé, salubrité publique, sécurité alimentaire et nutrition, sécurité publique, libertés politiques, droits de l'homme, principes et droits fondamentaux au travail<sup>6</sup>. Dans son rapport 2000-01, la Banque mondiale a inclus dans son analyse de la pauvreté les notions de chances, de possibilités d'action et de sécurité pour élargir les bases de sa réflexion<sup>7</sup>.

Cette vue plus large du bien-être et la notion de travail décent doivent beaucoup aux réflexions d'Amartya Sen sur le développement considéré comme une liberté. Sen analyse la pauvreté comme des « absences de liberté » qui empêchent les gens de réaliser et d'épanouir leurs capacités. Cette perspective du développement est large et intégrée, elle comprend les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux comme *buts premiers* du développement et *principaux moyens* de progrès. Par travail décent, il faut entendre des droits et un dialogue tout autant que l'emploi et

<sup>3</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO): *L'Etat d'insécurité alimentaire dans le monde 2002* (Rome, 2002).

<sup>4</sup> UNESCO: *Education pour tous: le monde est-il sur la bonne voie? Rapport de suivi sur l'éducation pour tous dans le monde* (Paris, 2002).

<sup>5</sup> Cet aspect de la pauvreté a été confirmé dans une grande enquête de la Banque mondiale, dont les résultats ont été publiés dans une série en trois volumes par Narayan, D., et autres auteurs: *Voices of the poor* (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

<sup>6</sup> PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain 2002, Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* (Louvain, De Boeck Université, 2002).

<sup>7</sup> Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001: Combattre la pauvreté* (publié pour la Banque mondiale par Eska, 2001).

la protection sociale, « les conditions de travail et d'emploi étant situées dans une large perspective économique, politique et sociale »<sup>8</sup>.

Au centre des préoccupations de la communauté internationale figurent à juste titre la pauvreté absolue et les conditions de survie. Il existe aussi une pauvreté relative. La misère dans les pays en développement met en lumière le fossé qui sépare les pauvres et les riches, mais l'inégalité à l'intérieur des pays est également, sinon plus, dérangeante<sup>9</sup>. Cette inégalité divise les sociétés, provoque de l'instabilité et sape l'effet de la croissance sur la réduction de la pauvreté.

En outre, on reconnaît de plus en plus qu'une forte inégalité entrave la croissance en affaiblissant les investissements des pauvres dans des biens productifs<sup>10</sup>. La lutte contre la pauvreté est donc très liée à la recherche de la justice sociale, tâche que sa Constitution assigne à l'OIT<sup>11</sup>.

L'objectif du travail décent pour tous contribue à orienter les recherches et l'action sur des mesures pratiques qui puissent tout à la fois avoir un effet immédiat sur la pauvreté et permettre d'édifier l'infrastructure indispensable à un progrès de longue durée. C'est aussi un moyen de mobiliser un large soutien en faveur de mesures qui, pour réussir, appellent l'engagement des pauvres et des non-pauvres. L'enjeu du travail décent est certes l'amélioration des revenus, mais c'est aussi l'autonomisation économique, sociale et politique qui découle d'une action visant à surmonter la vulnérabilité et l'exclusion.

L'OIT, comme tous les acteurs impliqués dans le développement, doit apprendre ce qu'il faut faire en écoutant et en tirant les leçons de l'expérience. Identifier les étapes essentielles de la vie où les gens peuvent basculer dans la pauvreté est le point de départ qui permet de comprendre la dynamique de la vie et du travail des communautés pauvres. Les principaux problèmes apparaissent dans les domaines suivants :

- travail des enfants et scolarisation ;
- chômage des jeunes ;
- inégalité entre hommes et femmes ;
- bas revenus du travail agricole ;
- précarité des moyens d'existence dans les économies urbaines informelles ;
- mauvaise santé et risques au travail ;
- pauvreté et personnes âgées.

<sup>8</sup> Sen, A.: « Travail et droits », *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT, vol. 139 (2000), n°2); cet article est fondé sur le discours prononcé par l'auteur à la 87<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, 1999.

<sup>9</sup> La différence des revenus par personne entre les premiers et les derniers 20 pour cent de l'éventail du revenu mondial était de 30 à 1 en 1960 et de 74 à 1 en 1974. Voir R.H. Wade : « La montée des inégalités de revenu », *Finances et développement* (Washington, DC, Banque mondiale) 38(4), déc. 2001.

<sup>10</sup> Voir T. McKinley (directeur de publication): *Macroeconomic policy, growth and poverty reduction* (Londres, Palgrave, 2001), pour un aperçu de cette question. Ce volume contient une série de contributions commandées par le PNUD et le BIT.

<sup>11</sup> Le Préambule de la Constitution de l'OIT déclare: « Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale... ».

## Un dilemme cruel: école ou travail

L'instruction et la préparation à la vie active de la génération actuelle d'enfants sont d'une importance cruciale si l'on veut réduire la misère et l'éradiquer. L'accès à l'instruction de base s'est amélioré dans un grand nombre de pays, mais les pauvres en ont beaucoup moins profité que les mieux nantis. Plus de 115 millions d'enfants d'âge scolaire, notamment dans les quartiers ou les zones à bas revenu, n'allaient pas à l'école en 1999, et 56 pour cent d'entre eux étaient des filles. Si les tendances actuelles se maintiennent, un grand nombre de pays d'Asie du Sud et de l'Ouest et de pays d'Afrique n'atteindront pas l'Objectif de développement du Millénaire – faire en sorte que, d'ici à 2015, tous les enfants aient accompli le cours complet d'instruction primaire.

Un faible niveau de résultats scolaires n'est pas propice à une vie active productive ou à l'acquisition des qualifications nécessaires pour éviter de tomber dans la pauvreté. A mesure que le rythme du changement technologique s'accroît, la capacité d'apprendre tout au long de la vie active prend plus d'importance. Les enfants des familles les plus pauvres ont très peu de chances d'avoir accès à l'instruction primaire, et les filles, bien plus que les garçons, resteront à la maison. Les enfants de familles qui vivent avec des revenus inférieurs au seuil de pauvreté commencent souvent à travailler à l'âge où leurs camarades plus fortunés commencent à lire.

En l'an 2000, 211 millions d'enfants âgés de 5 à 14 ans (soit un sur six) accomplissaient un travail d'une forme ou d'une autre; 186 millions d'entre eux étaient occupés à des formes de travail que l'OIT s'est engagée à éliminer; 111 millions accomplissaient des travaux dangereux classés par l'OIT comme les pires formes de travail des enfants, susceptibles de nuire à leur santé, à leur sécurité ou à leur moralité. La plus forte incidence du travail des enfants est relevée en Afrique au sud du Sahara, où 29 pour cent de cette classe d'âge est au travail. Dans la région Asie-Pacifique, 127 millions d'enfants, soit 19 pour cent des enfants âgés de 5 à 14 ans, étaient au travail. Seuls 10 pour cent environ de ces petits travailleurs trouvent aussi le temps de suivre l'école<sup>12</sup>.

Le travail des enfants conduit à la perpétuation de la pauvreté des ménages d'une génération à une autre et, s'il est une pratique répandue, il freine la croissance économique et le développement social. Comprendre la dynamique sociale, économique et culturelle qui affecte la décision des familles d'envoyer un enfant au travail ou à l'école est un pas important vers une action efficace pour lutter contre le travail des enfants et l'engrenage de la pauvreté.

Même dans les familles les plus pauvres, tous les enfants ne travaillent pas et beaucoup vont à l'école. Bien qu'il y ait d'énormes différences entre les pays et à l'intérieur d'un même pays, nombreux sont les parents qui souhaitent donner à leurs enfants un bon départ dans la vie, peut-être meilleur que le leur, et qui croient en la valeur des qualifications acquises à l'école. Il n'en reste pas moins que les familles qui ont de la peine à survivre doivent mettre en balance cet investissement et le gain que l'enfant peut apporter au ménage. Les mesures visant à éliminer le travail des enfants ont notamment pour but de faciliter le choix de l'instruction de préférence au travail.

<sup>12</sup> BIT: *Un avenir sans travail des enfants*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 90<sup>e</sup> session, Genève, 2002, rapport I(B).

S'il n'est pas possible en pratique d'envoyer les enfants à l'école, les familles chercheront le plus souvent à leur trouver une activité économique quelconque. L'accès à une place à l'école est donc vital. Il ne s'agit pas seulement de la distance entre la maison et l'école, mais aussi de savoir si l'école a un instituteur, des livres, des tables et des chaises et offre un environnement dans lequel les enfants peuvent étudier. Si les parents ont à payer des frais d'inscription, en plus de l'uniforme, des livres, des crayons ou des plumes, l'instruction peut être d'un coût prohibitif pour les familles pauvres.

Dans beaucoup de pays à bas revenu, le système d'instruction est en crise. Les victimes les plus durement frappées sont en général les écoles des zones les plus pauvres, situées dans des régions rurales éloignées où la pauvreté est le plus enracinée. Les enseignants ne sont pas payés durant des mois et doivent trouver un autre emploi pour survivre. Le matériel n'est pas remplacé, et les bâtiments sont à l'abandon pendant des années. Il n'est donc pas surprenant que les gens pauvres considèrent que, dans de pareilles conditions, la scolarité est une perte de temps qu'ils ne peuvent pas se permettre. Il est donc impératif d'améliorer le système d'éducation pour donner aux instituteurs une chance d'enseigner et aux enfants une chance d'apprendre.

De l'autre côté, le revenu familial est un facteur déterminant dans la décision des parents d'envoyer un enfant au travail. Un revenu stable, qui permet de faire face aux besoins de la vie quotidienne et de faire quelques économies en prévision de dépenses occasionnelles, aidera à renoncer aux gains d'un enfant. L'endettement familial est souvent une cause du travail des enfants, notamment sous l'une de ses pires formes, la servitude pour dettes<sup>13</sup>.

De plus, si la scolarisation est considérée comme devant aider l'enfant à obtenir un travail décent qui lui permettra de subvenir aux besoins de ses parents lorsque l'âge diminuera leur capacité de gagner leur vie, le choix de l'instruction commence à être de plus en plus attractif. L'existence de possibilités de travail décent pour les adultes est donc aussi un déterminant important du travail des enfants.

Agir sur l'offre de travail des enfants n'est toutefois pas suffisant pour briser l'engrenage de la pauvreté, dont il est un lien essentiel. Dans de nombreuses communautés, les employeurs considèrent les enfants, y compris les leurs, comme un réservoir de main-d'œuvre bon marché et peu revendicatrice, quand bien même beaucoup de pays ont désormais adopté des lois réglementant le travail des enfants d'âge scolaire<sup>14</sup>. Les enfants travaillent essentiellement dans l'économie informelle des pays en développement, dans les exploitations agricoles et dans les micro et les petites entreprises.

Bien que le travail des enfants existe aussi dans quelques grands secteurs commerciaux, comme les plantations, de nombreuses entreprises qui emploient des enfants travaillent en marge de l'économie, utilisent des techniques simples et peu de capital. Les enfants sont affectés à des tâches qui prennent beaucoup de temps et qui sont relativement peu qualifiées, et ils sont très mal payés. Dans les entreprises familiales et dans les exploitations agricoles, les enfants ne sont parfois pas payés du tout, et leur travail sert à décharger les adultes de certaines tâches, à leur donner le temps d'exercer

<sup>13</sup> BIT: *Halte au travail forcé*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, publié en 2001 pour la Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2002, rapport I(B).

<sup>14</sup> Les deux grandes conventions internationales du travail sur le travail des enfants, la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, ont été ratifiées respectivement par 123 et 135 pays qui se sont par là engagés à en appliquer les principes dans leur législation et leur pratique nationales.

d'autres activités et, ainsi, à accroître les gains du ménage. Il n'en reste pas moins que, même dans une famille, le travail des enfants peut être dangereux et constituer un obstacle à la scolarisation ou aux bons résultats scolaires.

Réduire la demande de travail des enfants présente un double aspect, culturel et économique<sup>15</sup>. Dans nombre de sociétés, certaines tâches, comme faire paître les animaux, sont considérées comme un travail qui incombe aux enfants. Des employeurs estiment également qu'engager des enfants est une responsabilité sociale à l'égard des familles pauvres et peut constituer pour ceux-ci une façon informelle d'acquérir des qualifications. Néanmoins, la raison profonde qui pousse les petits entrepreneurs du secteur informel à utiliser le travail des enfants est la faible productivité de leur entreprise, qui ne leur permet pas de rémunérer tous les travailleurs adultes dont ils ont besoin et qui les incite à engager des enfants, qu'ils paient beaucoup moins.

Améliorer le rendement et d'autres aspects des activités des petites entreprises en élevant la rentabilité aide à faire passer ces entreprises des marges du marché à une position plus sûre, où la productivité plus élevée d'adultes mieux rétribués est plus utile que les faibles coûts salariaux d'enfants moins productifs. De plus, si toutes ou presque toutes les entreprises d'une économie locale s'engagent sur la voie d'une amélioration de la productivité et des salaires et d'un plus large recours aux travailleurs adultes, les revenus familiaux dans la communauté commencent à progresser, réduisant ainsi la nécessité des gains supplémentaires apportés par les enfants.

Pour beaucoup de petites entreprises installées dans des communautés pauvres, éviter tout risque s'est révélé être la meilleure stratégie de survie. Investir dans un nouvel outil agricole ou dans l'amélioration d'un atelier est une aventure qui peut être catastrophique pour la famille si elle ne tourne pas bien. La culture d'entreprise des communautés pauvres, dont fait partie le travail des enfants, est soumise à la pression des changements technologiques et économiques que connaissent tous les pays, même les plus défavorisés.

Les réformes visant à garantir les droits des micro et des petites entreprises sont souvent décisives pour aider les entrepreneurs à sortir du secteur informel et à adopter une culture d'entreprise moins craintive, où la prise de risques est récompensée plutôt que pénalisée. Diminuer et supprimer le travail des enfants est le plus souvent couronné de succès si l'effort général de la communauté pour accroître l'accès aux écoles, améliorer les revenus de la famille en offrant plus de possibilités de gain aux adultes et changer les attitudes des employeurs et des familles vis-à-vis du travail des enfants s'ajoute à l'application des lois limitant le travail des enfants.

## ***Occasions perdues : le chômage des jeunes***

Le passage de l'école au travail, de l'enfance à la vie adulte, peut déterminer les chances d'échapper à la pauvreté. Quelque 100 millions de jeunes entrent chaque année dans la population active totale, principalement dans les pays en développement. Aujourd'hui, la population mondiale compte plus de 1 milliard de jeunes âgés de 15 à 25 ans, et cette tendance devrait se maintenir jusqu'en 2015, voire au-delà. Si, au moment d'atteindre l'âge adulte et d'avoir des enfants à leur tour, ces jeunes sont en mesure de trouver un emploi décent et productif, le monde aura fait un grand pas pour réduire et supprimer la misère.

<sup>15</sup> Sur ce dernier aspect, voir R. Galli : *The economic impact of child labour* (Genève, Institut international d'études sociales, 2001).

Les tendances actuelles ne sont pas encourageantes. Dans la plupart des pays en développement, les jeunes gens, garçons et filles, ont le choix entre un travail informel et le chômage. L'OIT estime qu'il y a dans le monde près de 74 millions de jeunes chômeurs des deux sexes, soit 41 pour cent du nombre total de chômeurs (180 millions)<sup>16</sup>, et qu'ils sont encore plus nombreux dans le secteur informel à lutter pour s'en sortir en travaillant dur pour des salaires de misère. Quelque 59 millions d'adolescents de 15 à 17 ans effectuent un travail dangereux<sup>17</sup>. Les jeunes qui recherchent activement un emploi ont deux à trois fois moins de chances d'y parvenir que leurs aînés. Dans beaucoup de pays, les jeunes femmes ont encore plus de peine à trouver du travail que les jeunes hommes<sup>18</sup>. Ceux qui ont été à l'école pendant moins de 12 ans et qui n'ont pas obtenu de bons résultats sont particulièrement désavantagés.

Les jeunes travailleurs, notamment ceux qui sont en quête de leur premier emploi, sont fortement touchés par l'état général de la demande de main-d'œuvre. Lorsque le cycle économique est en perte de vitesse, les employeurs commencent par ne pas embaucher, puis licencient les derniers arrivés. Le chômage des jeunes est d'environ 30 pour cent au Panama, en Uruguay et au Venezuela, et d'environ 40 pour cent en Argentine et en Colombie. Les principales victimes sont les pauvres. En 1997, avant le début de la crise actuelle, le chômage déclaré en Argentine des jeunes originaires de ménages urbains pauvres était de 55 pour cent, chiffre à comparer aux 24 pour cent de la moyenne nationale pour toute cette classe d'âge.

Pendant les années quatre-vingt-dix, en Amérique latine, sept nouveaux emplois sur dix ont été créés dans l'économie informelle; le revenu des jeunes âgés de 20 à 24 ans représentait la moitié et, pour les jeunes de moins de 19 ans, 30 pour cent de celui des adultes. En Afrique, où, dans certains pays, jusqu'à 55 pour cent de la population est âgée de moins de 18 ans, le taux de chômage des jeunes est de 56 pour cent en Afrique du Sud et se situe entre 30 et 40 pour cent en Algérie, en Egypte et au Maroc. En Asie et dans le Pacifique, le BIT estime que près de 30 pour cent des 650 millions des jeunes de la région n'ont pas un emploi régulier<sup>19</sup>.

Le coût du chômage des jeunes pour le développement économique et social est extrêmement élevé. Il perpétue la transmission de la pauvreté entre les générations et il est associé à une forte criminalité, à la violence, à l'abus de drogues et à la montée de l'extrémisme politique. Dans certains pays, pratiquement la seule occupation offerte à nombre de jeunes gens est de s'enrôler dans divers groupes armés intervenant dans les conflits civils. Quant aux jeunes femmes, elles risquent fort de tomber dans la prostitution<sup>20</sup>.

Et pourtant, les jeunes travailleurs d'aujourd'hui sont la génération la plus instruite qu'a connue l'histoire de l'humanité. Leurs attentes sont élevées, alimentées par les images diffusées par l'industrie internationale du divertissement. En septembre 2000, les participants au Sommet du Millénaire ont décidé « de formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile ». C'est un engagement que le monde ne peut pas se permettre de ne pas honorer.

<sup>16</sup> BIT: *Initiative des Nations Unies relative à l'emploi des jeunes*, document GB.286/ESP/5, 286<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, Genève, mars 2003.

<sup>17</sup> BIT: *Un avenir sans travail des enfants*, *op. cit.*

<sup>18</sup> BIT: *Youth and work: Global trends* (Genève, 2001), p. 4.

<sup>19</sup> Contributions non publiées préparées pour la Réunion du groupe d'experts sur les emplois pour les jeunes: *National strategies for employment promotion*, Genève, 15-16 janv. 2003.

<sup>20</sup> Voir Lin Lean Lim (directeur de publication): *The sex sector: The economic and social bases of prostitution in Southeast Asia* (Genève, BIT, 1998).

## Les travailleuses et le travail des femmes

La petite fille d'aujourd'hui sera la travailleuse de demain, et ce sont les chances qui lui sont offertes et les expériences qu'elle acquiert qui détermineront ses capacités d'obtenir et de conserver un travail décent pendant tout son âge adulte, ainsi que de bénéficier de sécurité et de protection pendant sa vieillesse. Si les filles sont confrontées, plus que les garçons, à des attitudes et à des pratiques culturelles négatives et à la discrimination dès leur naissance, elles grandiront pour devenir des femmes soumises à de plus fortes contraintes, et elles n'auront guère de choix ni de chances. A leur tour, elles seront moins capables d'influencer positivement la vie de leurs enfants, filles et garçons, de sorte que la pauvreté risque de se transmettre d'une génération à l'autre.

Les liens entre un cercle vicieux de pauvreté et la discrimination fondée sur le sexe à laquelle est exposée la petite fille s'établissent dès les premières étapes de la vie en famille. De la naissance à la vieillesse, la discrimination fondée sur le sexe contribue à la féminisation de la pauvreté et à sa perpétuation de génération en génération.

Près d'un demi-million de femmes, dont la grande majorité dans les pays en développement, meurent chaque année des suites d'une grossesse et d'un accouchement. Les jeunes femmes ont plus de difficultés à trouver un emploi que les jeunes hommes, leur taux de chômage étant parfois 50 pour cent plus élevé. Bien que la transition entre l'école et le travail soit plus dure pour elles que pour les garçons, de plus en plus de femmes entrent dans la population active, autant par nécessité que par choix.

Les deux tiers environ de la main-d'œuvre féminine du monde en développement travaillent – en dehors de l'agriculture – dans l'économie informelle, le chiffre atteignant 84 pour cent en Afrique subsaharienne. La plupart de ces femmes sont à leur compte et exercent leur activité à domicile ou dans la rue, où elles se retrouvent dans les formes de travail informel généralement les moins sûres et les moins rémunérées. Les femmes entrepreneurs dans le secteur informel disposent de moins d'actifs que leurs homologues masculins et ont encore plus de difficultés à obtenir des crédits ou à faire reconnaître leurs droits sur leurs biens. Quant à celles qui ont un emploi salarié, un large écart subsiste entre leurs gains et ceux des hommes, en dépit de l'adoption croissante de lois sur l'égalité de salaire.

Le nombre des familles à double revenu et des ménages monoparentaux a fortement augmenté, mais la perception que la société a du travail et de la famille n'a guère changé<sup>21</sup>. Les femmes continuent d'être les premières responsables des tâches ménagères, des soins aux enfants et des activités non marchandes, de sorte que leur participation accrue à l'emploi rémunéré signifie tout simplement qu'elles travaillent de très longues heures<sup>22</sup>.

Pour concilier responsabilités professionnelles et familiales, les femmes ont tendance à entrer dans la population active et à en sortir à plusieurs reprises au cours de leur vie. Là encore, elles sont perdantes, non seulement parce qu'elles accumulent moins de droits de sécurité sociale que les hommes, mais aussi parce qu'elles n'ont pas autant de chances de continuer à apprendre et à se former tout au long de leur vie et qu'elles ont donc une

<sup>21</sup> Voir M. Daly (directrice de publication): *Care Work: The quest for security* (Genève, BIT, 2001).

<sup>22</sup> Les enquêtes menées dans certains pays en développement ont révélé que les femmes passaient 34 pour cent de leur temps dans un travail rémunéré, et 66 pour cent à effectuer un travail non rémunéré. Les chiffres pour les hommes étaient, respectivement, de 76 pour cent et de 24 pour cent. PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain 1999. La mondialisation à visage humain* (Louvain, De Boeck Université, 1999).

employabilité plus faible. La discrimination fondée sur l'âge paraît s'exercer plus tôt dans leur vie. Dans un nombre croissant de pays, les femmes de plus de 35 ans rencontrent de plus en plus de difficultés à trouver un emploi ou à se faire réembaucher; résultat, elles tombent dans la pauvreté.

Pour de nombreux ménages ruraux dirigés par des femmes, les envois de fonds effectués par les membres de la famille travaillant en ville sont souvent une source importante, mais peu sûre, de revenu. Comparées à celles qui vivent dans les zones urbaines, les familles rurales sont nombreuses, ce qui accroît le nombre de personnes dépendantes de revenus faibles et intermittents. Les femmes se marient tôt, et la mortalité infantile et maternelle est plus élevée que dans les zones urbaines. Outre le fait de souffrir d'une discrimination dans la rémunération et l'accès à la terre, à l'héritage et au crédit, les femmes supportent encore la double charge des soins à donner aux personnes âgées et aux enfants et des tâches ménagères et, en plus, on attend d'elles qu'elles travaillent aussi aux champs.

### **Travailleurs agricoles et communautés rurales**

Si l'on veut réduire, voire éradiquer la pauvreté, il importe de mieux comprendre la dynamique sociale et économique des communautés rurales. Les pays les plus pauvres du monde sont aussi ceux qui dépendent le plus de l'agriculture. Les trois quarts des gens qui sont dans la misère vivent dans les régions rurales<sup>23</sup>, qui sont d'ordinaire éloignées des principaux centres de l'activité économique, ou cultivent les terres les moins fertiles. L'absence de perspectives dans les villages conduit les femmes et les hommes vers les régions urbaines où la vie est presque aussi difficile mais où ils ont quelques chances de gagner un peu plus dans l'économie informelle, tout en y courant plus de risques.

Cette analyse doit partir de la nature saisonnière de l'agriculture et du gros risque de mauvaises récoltes, qui provoquent de fortes fluctuations des revenus, généralement bas, des population rurales, notamment dans les régions où les pluies sont rares et les sols pauvres. L'agriculture est l'activité première dans la plupart des zones rurales; elle occupe entre la moitié et les deux tiers de la main-d'œuvre dans les pays les plus pauvres du monde et génère entre un quart et un tiers de la production nationale dans de nombreux pays en développement.

Le travail sur les exploitations constitue entre 60 et 75 pour cent du travail rural et, avec les industries et services qui lui sont associés, il est indispensable à la vie de nombreuses communautés du monde. Beaucoup de familles rurales n'ont pas accès au système sanitaire, à l'eau potable, aux services de santé et à des places dans les écoles. Leurs villages sont souvent isolés, il n'y a ni routes, ni électricité, ni téléphone. Les enfants sont couramment affectés à des travaux dangereux.

La part de l'emploi salarié dans l'agriculture, notamment le nombre de petits exploitants agricoles dépendant d'un salaire, a continué de s'accroître dans pratiquement toutes les régions et représente quelque 40 pour cent de la population agricole active dans le monde; entre 20 et 30 pour cent des 450 millions de travailleurs salariés dans l'agriculture sont des femmes<sup>24</sup>. Les indigènes et les migrants constituent une part importante de cette main-d'œuvre.

<sup>23</sup> Fonds international de développement agricole (FIDA): *La gageure de mettre fin à la pauvreté rurale* (Rome, 2001).

<sup>24</sup> Etant donné que leur emploi est souvent de nature occasionnelle et saisonnière, le travail «salarié» des femmes dans l'agriculture est extrêmement difficile à mesurer. C'est ainsi que les femmes et les enfants rejoignent les hommes dans les équipes payées à la pièce pour les récoltes.

Les salariés agricoles sont particulièrement vulnérables à la pauvreté, comme le sont aussi beaucoup de petits agriculteurs et d'agriculteurs marginaux dans les pays en développement. Certes, comme de nombreux salariés cultivent de petites parcelles et que beaucoup de petits exploitants travaillent pour autrui pendant une bonne partie de l'année, il est difficile de distinguer les pauvres sans terre des petits paysans pauvres. La pauvreté rurale est étroitement corrélée avec les périodes d'inactivité forcée, typiques de l'emploi dans l'agriculture, qui crée un grand réservoir d'ouvriers agricoles qui cherchent désespérément un travail quelconque pour faire vivre leur famille<sup>25</sup>.

L'absence de l'infrastructure économique et sociale nécessaire au développement durable des zones rurales marginalise les travailleurs agricoles, bien qu'ils représentent la majorité de la population active. Les ouvriers agricoles et leur famille, qu'ils vivent sur de grandes plantations, sur de petites exploitations ou dans des communautés paysannes, sont très désavantagés du point de vue de l'accès au crédit, des marchés, des services sociaux, de la protection du travail et de la sécurité sociale, et ne peuvent faire entendre leur voix dans la politique locale, nationale et internationale: ils sont souvent les oubliés des stratégies visant à réduire la pauvreté.

Certains pays excluent expressément le secteur agricole de la législation générale du travail. Dans d'autres, la protection de la loi peut ne pas s'appliquer entièrement au secteur agricole, ou est tout simplement ignorée. Ainsi, les exclusions fondées sur la taille d'une entreprise ou sur le statut contractuel du travailleur sont courantes. Dans de nombreux cas, les lois du travail ne sont pas appliquées parce que les employeurs et les travailleurs ne les connaissent pas, parce que leur application est jugée impraticable dans les entreprises agricoles, ou qu'elle n'est pas imposée avec rigueur. D'ordinaire, les travailleurs agricoles occasionnels, temporaires ou saisonniers ne jouissent pas d'une protection du travail égale à celle des salariés permanents.

La durée du travail dans l'agriculture tend à être extrêmement longue pendant les opérations de plantation et de récolte et à diminuer pendant la saison creuse. Pendant la haute saison, le travail des champs peut durer de l'aube au coucher du soleil et ne laisser guère de temps pour des pauses. En raison de la distance entre la maison et les champs, qui peut être grande, de nombreux travailleurs n'ont aucune possibilité de prendre un repas convenable au cours de la journée, ce qui accroît leur fatigue et sape leur productivité.

Le salaire minimum est en général bas, voire inexistant, pour les travailleurs agricoles en général. De nombreux ouvriers occasionnels, temporaires ou saisonniers sont payés au moins en partie à la pièce, par exemple au kilo de produit récolté, à la ligne sarclée ou à l'hectare pulvérisé. Si les taux sont bas, les gens sont poussés à faire de très longues heures pour gagner de quoi subsister.

Les travailleurs agricoles, tant les ouvriers salariés que les petits exploitants, font face à de nombreuses difficultés pour constituer des syndicats ou d'autres formes d'organisations de travailleurs et pour s'y affilier afin d'améliorer leurs conditions de vie et de travail. La législation protégeant le droit de s'organiser et, en particulier, interdisant la discrimination contre les militants est souvent vague ou insuffisamment appliquée.

<sup>25</sup> BIT: *Un développement agricole durable dans une économie mondialisée*, Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur les moyens d'assurer un développement agricole durable grâce à une modernisation de l'agriculture et de l'emploi dans une économie mondialisée, Genève, 2000.

Les grands propriétaires et les familles riches tendent à dominer les structures de pouvoir des communautés rurales et ils peuvent intimider les travailleurs au point de les empêcher de constituer des organisations collectives, par exemple en les menaçant d'expulsion, en exigeant le remboursement de leurs prêts, voire en usant de violence. Le recours à la protection de la police et des tribunaux prend du temps, coûte cher, même lorsque ces mécanismes de protection des droits civils et politiques ne sont pas entre les mains des élites locales. Contester le statu quo dans les sociétés rurales est risqué et, face à tant d'autres sources d'insécurité dans leur vie, seuls les plus courageux le font.

Cependant, malgré toutes ces difficultés, les sociétés rurales ont la capacité de changer si on leur en donne la possibilité. Les coopératives rurales et les autres organisations collectives d'entraide sont des éléments importants de la vie rurale dans de nombreux pays et un mécanisme essentiel pour atteindre un certain degré de sécurité sociale et économique. Les réseaux d'institutions publiques et privées, dont les organisations d'employeurs et de travailleurs ruraux, les coopératives et les associations d'agriculteurs, ont apporté la preuve qu'il est possible de surmonter la pauvreté rurale.

Dans de nombreux pays, les mesures de réforme agraire ont montré qu'une production agricole plus importante, plus industrielle, combinée avec des exploitations plus petites et s'adonnant à une culture plus intensive que les pauvres peuvent entreprendre pour eux-mêmes de façon rentable, peut accroître leur productivité et améliorer leur vie. Parallèlement à la création d'un emploi rural non agricole, la mise en place d'une meilleure infrastructure de communications, des services sociaux essentiels, comme la santé et l'éducation, et l'obtention de meilleurs résultats agricoles sont une arme de choix dans la lutte contre la pauvreté<sup>26</sup>.

### ***Vivre et travailler dans l'économie urbaine informelle***

Les vendeurs des rues à Mexico, les tireurs de pousse-pousse à Calcutta, les conducteurs de jeepney (sorte de minibus) à Manille, les éboueurs à Bogota et les coiffeurs en bord de route à Durban, tous ces gens qui travaillent en plein air dans la rue sont les groupes professionnels les plus visibles de l'économie informelle. Les rues des villes et des villages de la plupart des pays en développement et de beaucoup de pays développés sont bordées de coiffeurs, de cordonniers, d'éboueurs, de récupérateurs et recycleurs, de vendeurs de légumes, de fruits, de viande, de poisson, de casse-croûte et d'une multitude d'articles non périssables allant des serrures et des clés aux savons et détergents, pour ne pas parler des vêtements. Dans de nombreux pays, les porteurs, les charretiers, les cyclistes, les tireurs de pousse-pousse et de carrioles diverses, les conducteurs de chameaux, de bœufs ou de voitures à cheval se bousculent pour se frayer un passage dans les ruelles étroites des villages ou dans les foules grouillantes des villes.

Des travailleurs informels moins visibles s'affairent aussi dans les petites boutiques et ateliers. Le long des rues bondées de la plupart des villes ou des villages, on trouve de petits ateliers qui réparent les bicyclettes et les motocyclettes, recyclent de la ferraille, fabriquent des meubles et des pièces de métal, tannent le cuir et font des chaussures, tissent, teignent et impriment des étoffes, polissent des pierres précieuses, cousent des vêtements, trient et vendent du tissu, du papier, de la ferraille, etc.

<sup>26</sup> Selon des études, une amélioration de 1 pour cent de la productivité agricole conduit à réduire de 0,6 à 1,2 pour cent la part de la population vivant dans la pauvreté. C. Thirtie et autres auteurs: *The impact of changes in agricultural productivity on the incidence of poverty in developing countries*, rapport n° 7946 (Royaume-Uni, Department for International Development, juin 2002).

Les moins visibles de ces travailleurs informels, dont la plupart sont des femmes, préparent de la nourriture, fabriquent des articles chez elles ou les vendent: brodeuses, rouleurs de bâtons d'encens ou de cigarettes, fabricants de sacs de papier, de cerfs-volants, de bandeaux. Parmi les autres catégories, citons les travailleurs occasionnels dans les restaurants et les hôtels, les portiers et les gardes de sécurité en sous-traitance, les ouvriers occasionnels ou journaliers dans la construction et l'agriculture, les commis de bureau temporaires et les sous-traitants occupés à la saisie de données.

L'économie informelle a fait l'objet de plusieurs rapports du BIT<sup>27</sup>. Le travail dans l'économie informelle se caractérise par de bas niveaux de qualification et de productivité, des revenus faibles ou irréguliers, de longues heures de travail, des lieux de travail exigus ou mal définis, des conditions de travail dangereuses et malsaines, et l'absence d'accès à l'information, aux marchés, aux finances, à la formation et à la technologie.

Les travailleurs de l'économie informelle ne sont ni reconnus, ni déclarés, ni protégés par la législation du travail; ils échappent à la protection sociale, bien souvent parce que leur statut au regard de l'emploi est ambigu. Ils ne sont en général pas capables d'exercer ou de défendre leurs droits fondamentaux. Se heurtant à de grandes difficultés pour s'organiser, ils n'ont pas ou peu de représentation collective auprès des employeurs ou des autorités publiques. Bien que la plupart courent des risques et, donc, en auraient grand besoin, ces travailleurs n'ont que peu de protection sociale de la part de leur employeur ou de l'Etat, si même ils en ont. Les travailleurs de l'économie informelle sont souvent exclus de l'instruction, de la formation, du perfectionnement, des qualifications, des soins de santé et des soins aux enfants, qui ont une importance particulière pour les travailleuses.

La migration vers la ville ne brise pas les liens familiaux. La plupart des familles à bas revenu ont un pied sur les deux marchés du travail – rural et urbain. En fait, de nombreux ouvriers occasionnels travaillent une partie de l'année dans les régions urbaines loin de chez eux, mais retournent à la terre pendant la haute saison; si l'emploi urbain devient plus rémunérateur, ils peuvent ne revenir chez eux qu'à l'occasion, mais ils envoient de l'argent pour faire vivre leur famille. A mesure que le revenu national progresse, la part du budget des ménages affectée à la nourriture diminue, et ce fait, associé à une productivité accrue, provoque un déclin structurel de longue durée dans l'emploi agricole.

Ce changement conduit à une croissance rapide des établissements humains dans les zones urbaines, ainsi que de l'économie informelle, qui exerce des pressions économiques et sociales considérables sur les familles et les communautés de nombreux pays en développement<sup>28</sup>. La discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'origine ethnique ou le handicap signifie aussi que les groupes les plus marginalisés tendent à finir dans l'économie informelle. Ils sont vulnérables au harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et à d'autres formes d'exploitation et d'abus, comme la corruption. L'un des grands problèmes, pour la plupart des travailleurs et des petites entreprises de l'économie informelle, est leur incapacité de faire la preuve de leurs droits sur leurs biens, qui les prive de tout accès au capital et au crédit.

<sup>27</sup> BIT: *Travail décent et économie informelle*, Conférence internationale du Travail, 90<sup>e</sup> session, Genève, 2002; idem: *Women and men in the informal economy* (Genève, 2002); idem: *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*, STAT Working paper 2002 n° 1 (Genève, 2002).

<sup>28</sup> BIT: « Cities at work : Promoting employment and social inclusion in urban settlements in developing countries », document d'information générale préparé pour la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à « Istanbul+5 », 6-8 juin 2001.

## Les risques courus au travail, la santé et le piège de la pauvreté

Un logement inadéquat, une nourriture insuffisante, de l'eau non potable, des services sanitaires plus que médiocres, des conditions de travail dangereuses, un accès très limité aux soins de santé, tout cela contribue à un mauvais état de santé qui est l'un des freins principaux à un développement qui fasse reculer la pauvreté. Les complications découlant de maladies non diagnostiquées ou non traitées, qui prévalent dans beaucoup de pays à bas revenu et, en particulier, dans les populations rurales (malaria, tuberculose, affections gastro-intestinales, anémie et VIH/SIDA), ajoutées aux conséquences pour la santé d'un travail dangereux, peuvent entraîner la mort et, de toute façon, affaiblissent les individus.

Un cercle vicieux de mauvaise santé, de capacité de travail limitée, de faible productivité et d'espérance de vie réduite est le résultat typique de l'absence d'interventions sociales s'attaquant aux problèmes sous-jacents d'un emploi irrégulier et de mauvaise qualité, aux bas salaires, et de l'absence de protection sociale<sup>29</sup>. L'invalidité due à un travail dangereux est une cause majeure de la pauvreté qui frappe des familles entières. Le BIT estime qu'il se produit chaque année dans le monde près de 335 000 accidents du travail à issue fatale. Les taux de mortalité sont restés à des niveaux élevés au cours des dix dernières années, notamment dans les pays en développement. On estime à 170 000 le nombre de travailleurs agricoles tués en 1997<sup>30</sup>.

Dans les pays en développement, une bonne part du travail agricole est physiquement pénible: il exige de longues périodes où il faut se tenir debout, se courber, se pencher et effectuer des mouvements répétitifs dans de mauvaises positions corporelles. Des outils mal conçus, un terrain difficile et l'exposition aux intempéries accroissent la fatigue et le risque d'accidents. Même lorsque le progrès technique a allégé la pénibilité du travail agricole, il a apporté de nouveaux risques, en particulier ceux qui sont associés à l'usage de machines compliquées et à l'utilisation de produits chimiques en l'absence de mesures de sécurité appropriées, ainsi qu'à l'absence d'information et de formation. Dans les pays en développement, les risques sont accrus par l'utilisation de produits toxiques interdits ou limités dans les autres pays, les techniques d'application qui font fi de la sécurité, le mauvais entretien du matériel, l'absence d'information de l'utilisateur final sur les précautions à prendre pour un usage sûr, les mauvaises pratiques d'entreposage et la réutilisation de vieux conteneurs de produits chimiques pour conserver des aliments ou de l'eau. Le travail agricole se caractérise par l'imbrication des conditions de travail et de vie. Les travailleurs et leur famille vivent sur des terres où il existe beaucoup de déchets dus aux opérations susmentionnées. La communauté peut être plus exposée aux pesticides par la contamination des produits alimentaires, le mauvais usage des conteneurs pour y

<sup>29</sup> La Commission macroéconomie et santé de l'OMS a estimé que les gains économiques à tirer d'une lutte contre les principales maladies contagieuses et d'un effort pour réduire la mortalité en améliorant les soins de santé essentiels pourraient ajouter un point de pourcentage au taux de croissance annuel des pays à bas revenu. Pour la période 2015-2020, ces gains pourraient s'élever à quelque 360 milliards de dollars par an. Voir OMS: *Macroéconomie et santé: Investir dans la santé pour le développement économique* (Genève, 2001).

<sup>30</sup> BIT: *Sécurité et santé dans l'agriculture*, Conférence internationale du Travail, 88<sup>e</sup> session, Genève, 2000, rapport VI(1). Dans la plupart des pays, la collecte des données sur l'incidence des risques professionnels dans l'agriculture est médiocre. Dans de nombreux pays, les travailleurs agricoles sont exclus de tout programme de réparation des accidents du travail, soit qu'il n'en existe pas pour eux, soit qu'ils soient expressément exclus des programmes généraux. En cas de maladie ou d'accident dû à l'emploi de produits agrochimiques, la sous-déclaration est encore aggravée par la difficulté de poser un diagnostic exact.

conserver des aliments ou de l'eau, l'usage de semences traitées chimiquement pour la consommation humaine, et la contamination des nappes phréatiques par les déchets chimiques. Les communautés rurales n'ont souvent pas l'éducation et l'information dont elles ont besoin pour faire face aux risques. De nombreux travailleurs n'ont peut-être jamais vu de médecin, car il ne s'en trouve pas à une distance raisonnable.

Dans les économies informelles urbaines, la situation n'est pas meilleure. La majorité des travailleurs vivent dans des conditions déplorables, sans services de santé et de bien-être de base, sans protection sociale. Ces médiocres conditions de vie et de travail ont pour résultat une vulnérabilité aux maladies et un mauvais état de santé. La plupart des travailleurs informels subissent des conditions précaires, malsaines et dangereuses. Beaucoup de micro-entreprises sont installées dans des locaux délabrés, manquent d'installations sanitaires, d'eau potable et de poubelles correctes<sup>31</sup>.

## **Vieillir dans la pauvreté**

Les relations entre générations ont, pendant des siècles, été le pilier de la famille et de la communauté. Or de plus en plus de personnes âgées ne doivent compter que sur elles pour satisfaire leurs besoins. Dans la plupart des pays en développement, la retraite est un luxe que peu de personnes âgées peuvent s'offrir. Environ 40 pour cent des personnes âgées de plus de 64 ans en Afrique et près de 25 pour cent en Asie comptent encore dans la population active, la plupart dans le secteur agricole. Dans beaucoup de pays, une forte proportion de femmes âgées travaillent dans l'économie informelle, en partie parce qu'elles peuvent plus facilement combiner ce travail avec leurs responsabilités familiales, en partie pour des raisons liées à la discrimination subie dans l'économie formelle<sup>32</sup>.

De toutes les personnes âgées, ce sont les femmes qui risquent le plus de tomber dans la misère. Presque partout dans le monde, les femmes vivent plus longtemps que les hommes et constituent la majorité des ménages constitués d'une seule personne. Beaucoup de pays ont réduit les dépenses publiques de sécurité sociale et de soins de santé, souvent dans l'idée (fausse) que les familles et les communautés s'occuperont des personnes âgées.

Le fait regrettable est qu'il y a eu un renversement dans les services d'aide entre les générations. Les femmes âgées qui ont déjà passé toute leur vie à s'occuper des autres peuvent de moins en moins s'attendre à être prises en charge dans leur vieillesse. Dans nombre de pays les moins développés, l'impact de la pandémie de VIH/SIDA a laissé aux femmes âgées la responsabilité des soins de leurs enfants victimes de la maladie et, plus tard, de leurs petits-enfants. Le VIH/SIDA entraîne de plus fortes inégalités entre les sexes, tant au début qu'à la fin de la vie, et il est responsable de la féminisation croissante de la pauvreté.

En Afrique, notamment, les femmes âgées sont de plus en plus mises à contribution pour s'occuper de membres de la famille élargie, outre les soins qu'elles dispensent à leurs propres enfants et petits-enfants, avec peu

<sup>31</sup> V. Forastieri: « Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures » (Genève, juillet 1999).

<sup>32</sup> BIT: « Une société sans exclusive pour une population vieillissante. La question de l'emploi et la protection sociale », contribution à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, Madrid, avril 2002.

d'aide de l'Etat. La « charge invisible » des services d'aide aux personnes se concentre de plus en plus sur les femmes âgées<sup>33</sup>.

La pauvreté des personnes âgées est étroitement liée au travail dans l'économie informelle des zones urbaines et rurales. Des revenus bas et fluctuants pendant toute la vie active, associés à une mauvaise couverture des systèmes de sécurité sociale, impliquent une forte probabilité de tomber dans la pauvreté en devenant vieux. Les risques pour la santé, y compris ceux qui résultent des conditions de travail dangereuses, signifient aussi que beaucoup de gens doivent vivre et travailler malgré une invalidité qui affaiblit leur capacité de gagner leur vie. Comme une large part de la contribution des femmes à l'activité vient des tâches ménagères et de l'économie informelle, elles bénéficient moins des régimes de pension.

Les femmes risquent plus que les hommes de perdre leurs partenaires et de ne pas pouvoir se remarier. Les veuves de plus de 60 ans sont beaucoup plus nombreuses que les veufs. Dans certains pays, les veuves se voient souvent aussi dénier l'accès aux ressources ou la disposition de celles-ci. Les droits à l'héritage des femmes sont assez mal établis dans de nombreuses sociétés. Dans quelques pays, les biens du mari décédé – maison, terres, matériel, argent – peuvent être répartis entre les autres membres de la famille. Dans ces pays, le veuvage s'accompagne d'ordinaire d'une perte de statut et signifie donc plus qu'une perte affective : il entraîne aussi la perte d'une identité distincte. Le nombre croissant de veuves au cours du siècle à venir obligera donc les sociétés non seulement à leur apporter le soutien immédiat nécessaire, mais aussi à veiller à ce que leur indépendance soit mieux assurée.

Les personnes qui ont travaillé dans l'économie informelle n'ont le plus souvent pas pu prendre de dispositions pour s'assurer un revenu dans leur vieillesse. Ce n'est pas un problème nouveau, mais l'expansion du secteur informel observée ces derniers temps l'aggraverait encore dans les années à venir. Dans l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud, la protection personnelle obligatoire de la sécurité sociale couvre, selon les estimations, de 5 à 10 pour cent de la population active et, dans certains cas, elle est en régression. En Amérique latine, la couverture varie fortement d'un pays à un autre : de 10 à 80 pour cent. Toutefois, la stagnation semble être générale. Dans l'Asie du Sud-Est et de l'Est, la protection varie de 10 à près de 100 pour cent. De plus, dans beaucoup de pays, le taux de mortalité en hausse parmi les jeunes adultes à la suite de la pandémie de VIH/SIDA affaiblit gravement des systèmes de sécurité sociale déjà fragiles.

Dans le monde entier, le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus s'accroît plus rapidement que celui de tous les autres groupes d'âge. Bien que les pays en développement continuent d'avoir une population relativement jeune, le rythme auquel leurs populations vieillissent s'accroît plus rapidement que dans le monde industrialisé. Il faut absolument trouver des moyens efficaces d'étendre la protection sociale pour lutter contre la pauvreté dans la vieillesse, ainsi que d'autres vulnérabilités. Les régimes de pension minimum sont particulièrement indiqués pour les travailleuses dont la vie a été faite d'emplois mal payés et qui ont supporté un lourd et durable fardeau de responsabilités familiales.

<sup>33</sup> BIT: *Realizing decent work for older women workers* (Genève, 2001).

## **Les fondements d'une stratégie de travail décent pour réduire la pauvreté**

La plupart des analystes de la nature et des causes de la pauvreté s'accordent à penser que la croissance du revenu par habitant est essentielle si l'on veut réduire la pauvreté et que les échecs persistants de la croissance s'accompagnent d'un échec non moins persistant de la lutte contre la pauvreté. Mais ils n'ont pas encore établi de relation stable entre le taux de croissance moyen par habitant et le taux de réduction de la pauvreté.

Une croissance économique rapide est plus efficace qu'une croissance lente pour lutter contre la pauvreté. Cependant, ce qui importe le plus est le caractère de cette croissance, qui est déterminé en partie par la structure de l'économie et en partie par la politique de l'Etat. Lorsque les augmentations de la production se concentrent dans les secteurs économiques qui emploient le plus de pauvres et qu'elles génèrent un revenu plus élevé pour les gens qui vivent dans la pauvreté, la croissance leur est favorable. En d'autres termes, la croissance favorable aux pauvres amène une amélioration dans leurs conditions qui est proportionnellement plus forte que pour l'ensemble de la population. Comprendre comment orienter la croissance vers l'amélioration de la vie des gens qui vivent dans la pauvreté est donc essentiel à la mise au point de stratégies de croissance durable favorables à cette catégorie.

Un rythme plus rapide de croissance durable devrait accroître dans toute l'économie la demande de main-d'œuvre, y compris celle qui est fournie par les travailleurs pauvres. Toutefois, une augmentation de 1 pour cent de la production ne se traduit pas nécessairement par une hausse des emplois de 1 pour cent. Cette relation, dénommée élasticité de l'emploi, varie fortement entre les pays et d'une période à une autre dans un même pays. S'il faut encore poursuivre les recherches pour comprendre pourquoi l'élasticité de l'emploi varie, nous savons déjà qu'un ratio élevé de croissance de l'emploi et de croissance de la production crée des conditions qui accroissent le taux de réduction de la pauvreté<sup>34</sup>. L'analyse des cycles de travail et de vie de la pauvreté familiale contribue à déterminer comment une spirale montante de sécurité économique et sociale renforcée peut remplacer le cercle vicieux des privations accumulées et générer une croissance favorable aux pauvres.

Pour améliorer les possibilités de travail et élever les revenus que les pauvres sont en mesure de tirer du travail qu'ils peuvent trouver, la politique doit relever trois défis<sup>35</sup> :

- accroître la demande de main-d'œuvre et relever la productivité et les revenus des personnes qui vivent et travaillent dans la pauvreté ;
- intégrer les communautés socialement exclues dans le marché du travail et surmonter la discrimination, notamment à l'encontre des femmes et des jeunes filles ;
- améliorer les conditions dans lesquelles les pays en développement commercent avec les pays plus riches et obtiennent le financement de l'investissement.

<sup>34</sup> Voir S. R. Osmani : « Exploring the employment nexus: Topics in employment and poverty », rapport préparé pour l'Equipe spéciale sur le Programme conjoint BIT-PNUD sur l'emploi et la pauvreté (document non publié, mai 2002).

<sup>35</sup> Voir aussi R. Islam : « Employment-poverty linkages: Issues and experiences », BIT, Département du redressement et de la reconstruction (document non publié, 2002).

L'un des principaux problèmes pour accélérer le rythme de la croissance de l'emploi est que, bien que les pays en développement connaissent une pénurie de capital et une pléthore de main-d'œuvre, les stratégies de développement du passé ont souvent favorisé les investissements à forte intensité de capital aux dépens de ceux qui ont un fort coefficient de travail. Les investissements dans les infrastructures nécessaires aux communications, à l'énergie et à l'eau recourent souvent à des techniques capitalistiques, même s'il existe des méthodes tout aussi efficaces qui font appel à une main-d'œuvre nombreuse.

Les industries et les services ruraux sont fréquemment désavantagés en comparaison avec les secteurs urbains, malgré la nécessité d'étendre les possibilités de travail offertes aux pauvres ruraux et d'éviter d'accroître la pression migratoire sur des environnements urbains déjà surchargés. La politique agricole a souvent favorisé une agriculture intensive et capitalistique qui est le fait de grands propriétaires et de sociétés commerciales plutôt que de s'occuper de répondre aux besoins des petits exploitants et des travailleurs sans terre. Corriger ces déséquilibres est un élément essentiel d'une croissance favorable aux pauvres qu'il faut combiner avec une utilisation intelligente des technologies capitalistiques appropriées aux ressources et aux besoins de chaque pays.

Elever les niveaux d'instruction et de qualification est un impératif pour surmonter de nombreux obstacles qui excluent et désavantagent les travailleurs pauvres sur le marché du travail. Il faut commencer par redoubler d'efforts pour accroître l'accès à l'instruction primaire, mais aussi donner beaucoup plus d'importance à la formation professionnelle, de sorte qu'au sortir de l'école les jeunes et les adultes soient en mesure d'acquérir les compétences exigées par le marché. Prévenir les maladies, arrêter la progression de la pandémie de VIH/SIDA et renforcer les soins primaires de santé a un effet direct sur la capacité des pauvres à gagner un revenu régulier. L'accès au crédit pour l'investissement dans une petite production et pour faire face à des besoins occasionnels – achat d'uniformes scolaires, frais funéraires – est un bon moyen de promouvoir à la fois la création d'emplois et la capacité des pauvres à faire face à des difficultés financières qui grèvent le budget familial.

Le point qui est peut-être le plus important est la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes. La race, la religion et le système de castes condamnent de nombreuses communautés à vivre en marge de la société et de l'économie. La discrimination fondée sur le sexe, si répandue, fait qu'il est encore plus difficile aux femmes qu'aux hommes d'échapper à la pauvreté<sup>36</sup>.

La relation entre réduction de la pauvreté et croissance durable est une relation circulaire. Prendre des mesures pour stimuler la demande de main-d'œuvre et améliorer la capacité de réaction de l'offre sur le marché de l'emploi, en mettant l'accent sur l'amélioration de la capacité de gain des pauvres, renforce le potentiel de croissance de l'économie. Accroître la productivité des travailleurs qui vivent dans la pauvreté supprime une restriction de la capacité globale de l'économie et renforce la demande en relevant le pouvoir d'achat d'un large groupe de consommateurs.

De plus, la capacité de réduction de la pauvreté est améliorée si la croissance est stable. Les récessions peuvent jeter des millions de familles dans une pauvreté dont elles risquent de rester prisonnières même en cas de

<sup>36</sup> BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, Genève, 2003, rapport I(B).

reprise ultérieure<sup>37</sup>. De pair avec une politique macroéconomique visant à promouvoir un modèle de croissance stable, réduire la vulnérabilité des pauvres dans les périodes de croissance lente est un élément important des stratégies de lutte contre la pauvreté. Cependant, de nombreuses causes d'instabilité ont leur origine dans l'économie internationale. Les politiques nationales n'ont guère de chances de succès si l'architecture des échanges commerciaux et des marchés financiers mondiaux n'est pas réformée. Les dimensions internationales des stratégies de réduction de la pauvreté et de promotion de l'emploi susceptibles de générer une croissance durable sont examinées au chapitre 5.

## Conclusion

Pour les personnes qui vivent dans le dénuement, discrimination et privations de toutes sortes se conjuguent pour créer un engrenage de handicaps. Les thèmes récurrents de l'expérience de la pauvreté sont le faible rendement du travail des femmes et des hommes vivant dans des communautés touchées par l'exclusion sociale et la difficulté pour eux de trouver des possibilités de travail décent.

Les politiques mises en œuvre pour réduire et éradiquer la pauvreté doivent donc viser aussi bien la demande que l'offre sur le marché du travail dans les pays en développement et établir des stratégies pour une croissance stable et durable. Une action énergique à la base, répondant aux besoins locaux et soutenue par un cadre de lois et de mesures prises par les pouvoirs publics, est une composante du progrès. En brisant l'engrenage du dénuement familial, l'économie dans son ensemble peut entrer dans une spirale vertueuse de croissance durable et de réduction de la pauvreté.

L'approche du travail décent dans l'analyse de la pauvreté contribue à révéler les objectifs essentiels de l'action au niveau local et peut ainsi inspirer et renforcer les partenariats nationaux et internationaux pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire. Dans ces partenariats, l'OIT s'emploie à trouver des moyens de mettre fin à l'exclusion sociale et d'accroître les chances d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

La longue expérience de l'OIT, qui travaille depuis des années avec les gouvernements nationaux, les autorités locales et les organisations d'employeurs et de travailleurs dans les pays en développement, a permis d'élaborer et de tester toute une série d'instruments visant à permettre aux communautés de sortir de la pauvreté au moyen du travail. Le chapitre ci-après passe en revue cette expérience et les leçons à en tirer en vue d'une approche cohérente de la réduction de la pauvreté qui lie les initiatives menées à la base aux stratégies nationales et internationales en mobilisant les gens pour constituer des organisations telles que coopératives et groupes communautaires, syndicats, organisations d'employeurs et autres associations, et s'y affilier.

<sup>37</sup> BIT: *Employment policies for poverty reduction during Indonesia's economic recovery* (Genève, 2002).

### ***3. L'action à la base pour promouvoir le travail décent et l'intégration sociale***

#### ***Introduction***

Les stratégies mondiales et nationales de réduction de la pauvreté doivent servir de cadre à celles qu'il faut mettre en œuvre sur le plan local pour rompre le cycle du dénuement – faute de possibilités de travail qui assurent un revenu suffisant – et de l'exclusion sociale. Il convient d'agir au niveau de la communauté locale pour créer plus d'emplois et des emplois meilleurs à l'intention des populations pauvres et accroître leurs chances de vivre à l'abri du besoin. C'est une forme d'action dont l'OIT a une grande expérience et qui, si elle est principalement menée dans les pays en développement, s'est révélée applicable aussi dans des pays industrialisés, notamment des pays en transition.

On entend parfois dire, au sujet des pays en développement à bas revenu, qu'il est possible d'y accroître l'emploi pour la grande masse de la population pauvre, qu'il est possible d'y améliorer la qualité de l'emploi, mais qu'il n'est pas possible d'y faire les deux. On entend dire de même qu'il faut attendre que le revenu national ait atteint un niveau suffisant pour songer à développer les services sociaux – l'éducation, la santé, la protection sociale. En réalité, il est difficile de dissocier ainsi les choses. C'est par une action où l'amélioration de la productivité et la hausse des rémunérations vont de pair avec l'augmentation du pouvoir d'achat et le développement des infrastructures locales qu'on peut parvenir à relever et à stabiliser les revenus des travailleurs pauvres. Assurer aux gens un emploi à tout prix n'est certainement pas le moyen de réduire durablement la pauvreté. Pour en briser la chaîne, il faut lancer une dynamique de création locale de richesses où l'expansion et l'amélioration de l'emploi amènent le renforcement de l'appartenance sociale et vice versa.

Les forces puissantes de l'innovation technique et de l'intégration économique entraînent partout, en même temps que des facteurs socioculturels tels que l'affirmation des droits des femmes, les progrès de l'éducation, l'essor de l'information ou le mouvement des idées, une rapide transformation des sociétés humaines. Les migrations de travail se développent dans presque toutes les régions du monde. Quantité de familles sont tributaires désormais du revenu de leurs membres partis à l'étranger à la recherche de possibilités d'emploi meilleures et qui ne vivent plus en permanence avec elles. L'extension des migrations de travail pose des problèmes qui seront

examinés lors de la 92<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, en 2004, au cours d'une discussion générale sur les travailleurs migrants. L'OIT pourra obtenir dans ce domaine un éclairage supplémentaire sur les relations qu'il faut établir entre l'objectif du travail décent et les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Ce chapitre décrit quelques-uns des programmes d'action que l'OIT a conçus pour répondre aux besoins et aux attentes des populations pauvres en montrant comment les mesures prévues dans différents domaines – formation, travaux d'infrastructure, soutien des entreprises, mesures de financement, intégration sociale – y concourent et comment elles se combinent. Il est primordial, pour faire reculer durablement la pauvreté grâce à une action élargie et renforcée, que les syndicats, les organisations d'employeurs et les coopératives puissent collaborer efficacement avec les pouvoirs publics, les collectivités locales et les associations de toutes sortes pour promouvoir le travail décent en employant de la façon la mieux adaptée les moyens qui le permettent. Pour réduire notablement la pauvreté comme l'a demandé le Sommet du Millénaire, il faudra multiplier les opérations menées à l'échelle locale dans le monde en développement. L'OIT a défini dans ce sens les lignes d'action suivantes:

- formation et amélioration de la qualification ;
- programmes d'infrastructure avec création d'emplois ;
- encouragement de la micro et de la petite entreprise ;
- développement de la microfinance ;
- encouragement des coopératives ;
- extension de la sécurité sociale ;
- lutte contre les risques au travail ;
- élimination du travail des enfants ;
- élimination de la discrimination.

### ***Améliorer les qualifications pour assurer des moyens d'existence durables***

On entend couramment dire, à propos des moyens de réduire la pauvreté, que la principale ressource des populations pauvres, sinon la seule, est leur travail. L'importance critique de la formation – pour améliorer la productivité, relever le niveau des revenus et assurer à tous des chances équitables d'emploi – semble aller de soi. Une chose frappe pourtant dans la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté: le rôle de la formation professionnelle n'y est guère évoqué.

La formation est en crise presque partout dans les pays en développement, où elle manque de moyens financiers<sup>1</sup>. On lui reproche d'être axée essentiellement sur les besoins des entreprises du secteur formel et les métiers classiques. La suivent surtout, dans des centres généralement situés dans les villes, ceux qui peuvent y consacrer le temps nécessaire – elle est assez longue – sans rien gagner. Les pouvoirs publics prennent peu à peu conscience de la nécessité d'opérer de profondes réformes. La formation

<sup>1</sup> Voir P. Bennell: *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*, Employment and Training Papers n° 43 (Genève, BIT, 1999).

n'est plus un investissement que l'on fait une fois pour toutes au début de la vie active: elle doit se poursuivre tout au long de celle-ci, pour une constante adaptation et un constant renouvellement des qualifications<sup>2</sup>.

Entre l'« enseignement », dispensé dans les écoles, les lycées, les universités, et la « formation », assurée au travail ou dans des institutions spécialisées, il n'y a plus de démarcation absolue. Il est essentiel, surtout pour les catégories économiquement vulnérables et socialement marginalisées, de permettre aux jeunes, garçons et filles, d'acquérir les qualifications de base qui leur ouvriront de larges possibilités d'emploi. Le principe de la formation continue tout au long de la vie active est d'apprendre à apprendre, principe plus facile à énoncer qu'à mettre en pratique. Au niveau de l'Etat, l'enseignement et la formation relèvent souvent de plusieurs ministères. La formation mobilise d'autre part les entreprises, des institutions publiques ou privées et, dans de nombreux pays, des syndicats, des associations à but social, des organisations non gouvernementales, d'autres encore. L'un des grands objectifs devrait être de rationaliser ces efforts dispersés et de construire un système cohérent qui s'attache à répondre aux besoins de la population laborieuse, des catégories pauvres en particulier, tout en tenant compte des intérêts qui sont ceux des différentes structures de formation.

L'OIT travaille dans ce domaine sur deux plans. D'une part, elle souhaite aider ses mandants à repenser la politique de mise en valeur des ressources humaines. Elle a pour préoccupation, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), de faire place, dans la réforme et le développement des systèmes d'enseignement et de formation, à une stratégie d'amélioration des qualifications nécessaires pour l'exercice d'une activité productive dans la vie active. D'autre part, l'OIT est à l'œuvre sur le terrain dans divers pays où elle s'attache à mettre au point de nouvelles méthodes de formation qui répondent aux besoins des populations pauvres.

La réflexion sur la réorientation des politiques d'enseignement et de formation s'est engagée en 2000 lors de la 88<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, laquelle a procédé à une discussion générale sur la formation et l'emploi<sup>3</sup> en demandant notamment le réexamen de la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975<sup>4</sup>. La Conférence est saisie cette année de la question pour une première discussion; elle procédera en 2004 à une seconde discussion qui devrait conduire à l'adoption d'un nouvel instrument<sup>5</sup>. L'OIT a établi, sur les politiques nationales de formation professionnelle, une base de données qui indique l'orientation des réformes dans le monde<sup>6</sup>. Elle a aussi collaboré étroitement avec l'UNESCO à l'élaboration de la recommandation révisée concernant l'enseignement technique et professionnel, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en 2001<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Voir BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99. Employabilité et mondialisation: le rôle crucial de la formation* (Genève, 1998).

<sup>3</sup> Voir BIT: *Formation pour l'emploi: inclusion sociale, productivité et emploi des jeunes*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 88<sup>e</sup> session, 2000.

<sup>4</sup> Résolution relative à la formation et à la mise en valeur des ressources humaines. Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 88<sup>e</sup> session, Genève, 2000, vol. 2, p. 40.

<sup>5</sup> BIT: *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, rapport IV(1), et *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir: les vues des mandants*, rapport IV(2), Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, 2003.

<sup>6</sup> BIT: *Révision de la recommandation sur la mise en valeur des ressources humaines*, CD-ROM contenant le texte des rapports mentionnés dans la note précédente et quelque 500 exemples de mesures prises au niveau national.

<sup>7</sup> UNESCO et OIT: *Enseignement et formation techniques et professionnels pour le XXI<sup>e</sup> siècle: recommandations de l'UNESCO et de l'OIT* (Paris, Genève, 2002).

### L'apprentissage de la lecture et l'amélioration des compétences professionnelles au Honduras

Près de la moitié de la population du Honduras vit avec 2 dollars E.-U. par jour, voire moins. La pauvreté, profondément enracinée, a été aggravée par les conséquences dévastatrices de l'ouragan Mitch en 1998. L'absence d'organisation communautaire et le faible niveau d'instruction, combinés avec des débouchés professionnels insuffisants, perpétuent une situation caractérisée par un faible niveau de revenu et des conditions de vie difficiles pour de nombreuses familles, en particulier dans les zones rurales.

Un quart de la population adulte du Honduras est illettrée. Le projet « Education pour le travail » (POCET) de l'OIT a été lancé pour répondre aux besoins d'éducation des agriculteurs entre 15 et 49 ans dont le revenu est inférieur au salaire minimum. En combinant la formation professionnelle avec l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, le projet dote les participants de la capacité de résoudre certains de leurs problèmes quotidiens de subsistance. Il propose également une formation dans les domaines nécessaires pour monter et diriger de petites entreprises, notamment des coopératives.

Le partenaire local de l'OIT dans cette démarche est le Centre national d'éducation pour le travail (CENET). Après cinq années d'assistance technique de l'OIT, le centre a désormais la capacité institutionnelle, financière et méthodologique de poursuivre le travail de réduction de la pauvreté rurale. Les leçons apprises en travaillant avec les communautés pauvres, pour élaborer et mettre en œuvre une activité combinant alphabétisation et formation professionnelle, sont mises en pratique dans de nombreuses régions rurales et dans quelques zones urbaines défavorisées. Le programme d'éducation pour le travail proposé par le centre et menant à un diplôme offre des bases solides pour la formation de formateurs.

Source: Bureau régional de l'OIT pour les Amériques.

Il est largement admis désormais que l'enseignement et la formation doivent aider les (futurs) travailleurs, en particulier quand ils se trouvent dans une situation de vulnérabilité économique et d'exclusion sociale, à accéder à un travail décent et à entretenir leurs qualifications tout au long de la vie active. Pour l'OIT, il faut partir des principes suivants :

- C'est à l'Etat qu'il appartient au premier chef de mettre en place un système d'enseignement et de formation, mais cela avec la participation des entreprises, des partenaires sociaux et des individus eux-mêmes, de façon que l'enseignement et la formation cadrent avec les stratégies et les plans de développement économique et d'expansion de l'emploi.
- Il importe de prendre d'urgence des mesures pour améliorer l'instruction élémentaire de la population, des hommes comme des femmes, dans les pays les plus pauvres. On va vers une société du savoir et de la compétence: les réformes doivent viser notamment à donner aux individus, pour les y préparer, le bagage fondamental de qualifications indispensable (les capacités de communiquer et de résoudre des problèmes par exemple).
- Il faut assouplir les systèmes de formation, qui doivent pouvoir mieux répondre à l'évolution rapide de la demande de qualifications. Les réformes doivent être axées, non pas sur la formation à assurer pour telles ou telles catégories professionnelles, mais sur les moyens de faciliter les apprentissages. Il convient de préparer le passage de l'école à la vie

active grâce à des programmes qui combinent enseignement et formation dans l'entreprise.

- Il faut, pour opérer les réformes souhaitées en engageant plus de moyens, associer davantage les partenaires sociaux aux discussions sur la politique de la formation et sur l'amélioration de la qualification. L'expérience montre que les systèmes qui marchent le mieux sont ceux qui jouissent d'un puissant soutien politique grâce à un solide dialogue social.
- Il faut établir un système national d'attestation de la qualification, de quelque manière qu'elle ait été acquise. Cela est particulièrement important dans les pays en développement, où les travailleurs réputés non qualifiés possèdent souvent des qualifications mais n'ont pas les certificats ou les diplômes que beaucoup d'employeurs réclament.

Pour promouvoir la formation des travailleurs pauvres, hommes et femmes, et leur donner accès à des activités rémunératrices, l'OIT a conçu une méthode de formation axée sur la communauté locale. Elle consiste à rechercher systématiquement les possibilités d'activité qui existent sur le plan local, à mettre au point des programmes et à établir des dispositifs de formation appropriés puis à assurer aux travailleurs les services nécessaires : crédit, assistance technique, information sur les marchés<sup>8</sup>.

La mise en œuvre d'un plan général de formation axé sur les communautés locales exige en principe le concours de divers organismes agissant, sous l'égide d'un comité interministériel, en concertation avec les partenaires sociaux. Ce dispositif permet d'assurer la formation des personnels locaux et d'intégrer la méthode dans la politique nationale de formation. Les comités locaux établis dans les zones d'intervention sont des instruments précieux pour déterminer quels sont les besoins, les possibilités et les meilleurs moyens de dispenser la formation. Le système doit être souple, et le lieu de formation aussi proche que possible des collectivités concernées. Il est indispensable de veiller avec soin à ce que les femmes bénéficient pleinement de l'action de formation. Parmi les problèmes importants, il convient de mentionner encore la formation des formateurs, la sélection des participants et l'assistance financière à leur apporter pour compenser la perte de revenu qu'ils subissent pendant la formation puis pour les aider à entreprendre une nouvelle activité.

La méthode de formation axée sur la communauté locale n'exige pas tant de gros moyens financiers qu'une bonne organisation. L'expérience acquise au cours des dix dernières années dans une vingtaine de pays montre qu'on peut en attendre de remarquables résultats et que très nombreux sont les participants qui, grâce à leurs nouvelles qualifications, peuvent améliorer leur revenu. Plusieurs pays – la Jamaïque, le Cambodge, le Népal, les Philippines – ont repris cette méthode dans leur politique nationale de formation.

<sup>8</sup> Voir H. C. Haan : *Community-based training for employment and income generation : A guide for decision makers* (Genève, BIT, 1994).

### Formation axée sur la communauté locale au Cambodge

Mis en œuvre dans huit centres de formation provinciaux répartis sur le territoire du Cambodge, un projet OIT/PNUD sur la formation professionnelle en tant que moyen de lutte contre la pauvreté a permis, avec le projet qui l'a précédé, de former, de 1993 à fin 1999, plus de 8 000 hommes et femmes dans divers domaines de compétence. Les enquêtes de suivi réalisées au cours des douze mois qui ont suivi la fin de la formation ont permis de constater que plus de 82 pour cent des stagiaires avaient un travail pour lequel ils utilisaient leur nouvelle compétence et gagnaient en moyenne 33 dollars par mois, un montant bien supérieur au PIB moyen par habitant, qui avoisine les 22 dollars par mois. Plus de la moitié des stagiaires étaient des femmes, dont plus d'un tiers étaient chefs de ménage. Nombre de ces stagiaires étaient des ouvriers agricoles sans qualification, n'ayant que peu ou pas de revenus avant leur participation au projet.

Ce projet doit en partie son succès au fait qu'il ne proposait pas de cours préétablis. Au lieu de cela, le personnel du projet travaillait avec la communauté locale pour déterminer quelles étaient les compétences dont on manquait à l'échelle locale. Ensuite, les rares personnes qualifiées recrutées parmi celles ayant suivi une formation dans les camps de réfugiés frontaliers ont été sollicitées pour aider à la formation des autres, mais seulement dans la mesure requise pour pourvoir aux besoins de la communauté locale. Le but du projet était de faire en sorte que les stagiaires puissent subvenir à leurs besoins grâce à leurs nouvelles compétences, sans perdre de vue le fait qu'une offre trop abondante de personnel qualifié entraînerait une réduction des revenus.

Nombre des stages couronnés de succès se différenciaient des autres programmes de formation de l'OIT : par exemple, l'élevage de porcs et la vaccination y afférente, l'élevage de canards et la vaccination y afférente, la fabrication de bâtonnets d'encens et la culture maraîchère. La vaccination de canards a suscité un vif intérêt du fait que les stagiaires ayant terminé leur formation étaient très demandés pour enrayer l'expansion d'une maladie qui décimait les troupeaux de volaille des fermiers. La formation en coiffure a également remporté un franc succès puisque, une année après leur formation, plus de 90 pour cent des stagiaires exerçaient encore cette compétence et gagnaient en moyenne 65 dollars par mois.

Au total, 35 stages de formation ont été proposés dans des domaines différents et, comme la plupart des stagiaires finissaient par travailler à leur compte, tous étaient également initiés aux premiers rudiments de la gestion. Les stages étaient organisés le plus près possible du domicile des stagiaires dans les villages, avec les horaires qui leur convenaient le mieux. La durée de stage variait, mais comprenait généralement plusieurs heures de formation par semaine sur une période de deux ou trois mois. C'était particulièrement important pour assurer une forte participation des femmes au programme.

Une composante essentielle de la stratégie du projet consistait à développer la capacité des homologues cambodgiens de mettre en place un système flexible de formation qualifiante sur la base de possibilités d'emploi identifiées. Au total, 76 agents de la fonction publique ont reçu diverses formes d'aide à la formation tout en travaillant dans le cadre du projet. A la fin du projet, la responsabilité des centres provinciaux de formation a été confiée au gouvernement cambodgien, le but étant d'intégrer leurs activités dans les services assurés en permanence par les pouvoirs publics.

Plusieurs autres pays ont lancé des projets et programmes de formation fondés sur l'approche axée sur les communautés locales de l'OIT, notamment : Azerbaïdjan, Bangladesh, Bélarus, Chine, Jamaïque, Kenya, Népal, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Philippines, Fédération de Russie, Sri Lanka et République-Unie de Tanzanie.

Source: BIT: Programme focal sur les connaissances, les compétences et l'employabilité.

## Créer des emplois en développant les infrastructures locales

Les dépenses d'infrastructure représentent, selon la Banque mondiale, environ 20 pour cent du montant total des investissements dans les pays en développement et de 40 à 60 pour cent du montant des investissements publics. Pour agir plus efficacement contre la pauvreté, il convient de suivre une politique qui privilégie, compte tenu des impératifs techniques et des considérations de coût, les programmes d'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre afin de créer des possibilités de travail décent et productif. Le problème est de trouver la combinaison optimale de techniques – à forte intensité de capital, à forte intensité de travail – compte tenu des besoins et des ressources du pays.

Les programmes d'infrastructure ont, du point de vue de la création d'emplois et de la réduction de la pauvreté, des effets qui dépendent beaucoup des conditions locales et de la nature de ces programmes. Il convient de distinguer deux sortes d'opérations: les programmes de secours qui visent à apporter une assistance aux participants en les employant à certains travaux; les programmes d'infrastructure proprement dits, soumis à des exigences de productivité et d'efficacité économique, qui visent, à l'aide de techniques à forte intensité de travail, à offrir des emplois décents<sup>9</sup>. C'est sur les opérations concourant au développement durable des régions et des populations pauvres que l'OIT se concentre de plus en plus. Souvent exécutés en collaboration avec le Programme alimentaire mondial, les programmes de secours gardent cependant leur utilité, comme on l'a vu après l'ouragan Mitch qui a dévasté l'Amérique centrale en 1999, lors des inondations qu'a connues le Mozambique en 2000 ou lors de la sécheresse et de la disette qui ont frappé l'Afrique australe en 2002.

Pour l'OIT, il convient d'encourager, dans ce domaine aussi, une action à la base en renforçant les capacités d'organisation et de négociation des collectivités et des entreprises locales. Les structures qui se créent sur le plan local autour des projets peuvent rester en place, ceux-ci réalisés, pour assurer la gestion et l'entretien des équipements. Souvent, elles peuvent même être à l'origine d'autres initiatives (on l'a vu par exemple dans le domaine de l'assurance maladie).

Les programmes locaux d'infrastructure présentent à certains égards un intérêt particulier pour les femmes. En favorisant l'égalité – l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, l'égalité d'accès à l'emploi et à la formation –, ils concourent à faire reculer la discrimination. La présence de femmes dans les postes techniques ou les postes d'encadrement peut contribuer à réduire les résistances au recrutement de travailleuses dans les chantiers. Les besoins des femmes peuvent être pris en compte dans les critères de sélection des projets: mise en valeur des terres, amenée d'eau, approvisionnement en bois de chauffage, équipements sanitaires et scolaires. On veille aussi à la présence de femmes dans les organes de décision au niveau des villages, dans les structures locales ou dans les groupements à but économique.

D'après les observations faites dans des projets pilotes ou des programmes de grande envergure exécutés dans des pays aussi divers que le Cambodge, la République démocratique populaire lao ou la Thaïlande, le Ghana, le Lesotho, Madagascar, le Rwanda ou le Zimbabwe:

<sup>9</sup> Voir S. Devereux: *From workfare to fair work: The contribution of public works and other labour-based infrastructure programmes to poverty alleviation*, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper n° 5 (Genève, BIT, 2002).

**Mozambique: promouvoir l'emploi et relier les communautés**

Les activités déployées ces dix dernières années par l'OIT conjointement avec le gouvernement du Mozambique au titre du Programme national d'aménagement de routes de desserte à fort coefficient d'emploi (FRP) ont permis de remettre en état 7 000 km de voies d'accès. Ces routes permettent d'accéder aux marchés, encouragent l'exploitation de cultures commerciales et mettent les services à portée des communautés locales. L'utilisation de méthodes axées sur la main-d'œuvre crée de l'emploi et dynamise l'économie rurale en permettant aux populations rurales locales de continuer à disposer d'une partie importante des intrants, qu'il s'agisse des salaires ou des matériaux locaux.

Les ménages pauvres des zones rurales du Mozambique, particulièrement touchés par la guerre civile, ont bénéficié des principaux résultats du projet, notamment: la formation de 34 brigades de travail, dont de petits entrepreneurs, ainsi que la formation d'ingénieurs et contremaîtres d'Etat pour la réfection de routes fondée sur la main-d'œuvre; l'introduction d'une culture axée sur des pratiques de travail équitables et le respect des droits au travail dans les centres provinciaux et nationaux ayant vocation à répondre aux préoccupations de la main-d'œuvre, qu'elles soient sociales ou spécifiques aux femmes; la participation accrue des femmes à la vie économique, passant de 2 pour cent de la main-d'œuvre du projet en 1992 à 20 pour cent à la fin de 1998; et la création de plus d'un million de jours d'emploi temporaire en 1998, c'est-à-dire l'équivalent de 6 200 emplois. Par ailleurs, les techniques utilisées dans le cadre de ce programme national sont actuellement reprises par le Conseil routier national et par de vastes programmes financés par des donateurs.

Source: BIT: Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre.

- les programmes qui privilégient l'emploi de la main-d'œuvre sont de 10 à 30 pour cent moins coûteux que les programmes à forte intensité de capital;
- le coût en devises est de 50 à 60 pour cent inférieur;
- le nombre d'emplois créés est de trois à cinq fois supérieur pour le même investissement.

La main-d'œuvre des programmes d'infrastructure à forte intensité de travail est généralement constituée d'ouvriers sous-employés occupés ici et là de façon occasionnelle. Le niveau des rémunérations est fixé de façon à apporter un secours aux familles sans attirer les travailleurs qui ont déjà une activité lucrative. Qu'il s'agisse de bien cibler les programmes sur les éléments les plus démunis ou de répondre au mieux, dans le choix des travaux, aux besoins des populations locales, la méthode la plus efficace est, à tous égards, la concertation avec celles-ci. L'implantation des projets dans le terrain local est très importante pour l'entretien ultérieur des équipements, qui peut être assuré lui aussi à l'aide de techniques à forte intensité de travail.

Les programmes d'infrastructure concourent à réduire la pauvreté, à court terme, en procurant un revenu aux travailleurs qu'ils emploient et, à long terme, en mettant à la disposition des populations locales des biens publics indispensables pour améliorer les possibilités de travail rémunérateur. La période d'emploi est généralement d'une centaine de jours. Si l'on estime le salaire moyen à 1,50 dollar E.-U. par jour, cela représente un transfert de 150 dollars par participant. C'est, dans les régions rurales, dans les périodes où l'agriculture ne produit pas, un transfert de revenu non négligeable pour des familles au bord de la pauvreté<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> D'après une évaluation de programmes exécutés dans une série de pays, notamment au Cambodge, au Nicaragua, à Madagascar, au Mali, au Mozambique, en Ouganda, dans la République-Unie de Tanzanie et au Togo. Voir BIT: *Rapport d'évaluation thématique: investissement à haute intensité de main-d'œuvre et lutte contre la pauvreté*, document GB.286/TC/1, 286<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, Genève, mars 2003.

Grâce à l'amélioration des infrastructures, les programmes ont pour effet de stimuler la croissance de l'économie locale et d'ouvrir l'accès aux services sociaux. La construction d'une route reliant un village au bourg où se tiennent les marchés se traduira par un raccourcissement des temps et une diminution des frais de transport, c'est-à-dire par une hausse des revenus agricoles. L'amenée d'eau, les travaux d'assainissement, la construction d'écoles ou de dispensaires entraîneront une amélioration de l'état sanitaire et un relèvement du niveau d'instruction dans toute la région environnante. Une évaluation de l'impact des travaux d'assainissement dans les bidonvilles a été faite en Ouganda ; elle montre que la construction d'un égout principal amène (à côté de la création d'emplois et de l'apport de revenus) un recul des maladies véhiculées par l'eau, une amélioration de l'habitat et des conditions sanitaires, et une importante augmentation de la valeur du terrain et de la valeur locative des logements<sup>11</sup>.

Voilà vingt-cinq ans que l'OIT s'emploie à promouvoir les programmes d'infrastructure à forte intensité d'emploi<sup>12</sup>. Il est possible de dégager de cette expérience plusieurs grands enseignements. Principale condition pour que ces programmes aient un impact durable sur la pauvreté: définir avec soin le plan général d'action et développer les compétences et les moyens locaux. L'OIT s'attache à mettre au point dans ce sens des méthodes de formation à l'intention des administrations publiques, des bureaux de conseil, des petits entrepreneurs et des collectivités locales. Grâce au savoir ainsi diffusé, les très nombreux organismes nationaux ou internationaux qui s'intéressent aux programmes d'infrastructure connaissent l'existence de l'option à forte intensité de travail et les avantages qu'elle présente du point de vue du développement. L'élaboration des appels d'offres est une opération extrêmement importante: ils peuvent en effet donner ou non une chance aux petits entrepreneurs nationaux face aux entreprises internationales. Les programmes ont, sur la pauvreté, un impact d'autant plus grand que les collectivités locales sont pleinement associées aux décisions sur la nature des travaux qui seront réalisés, la manière dont ils le seront et les organismes ou les entreprises qui en seront chargés. Pour tirer tout le parti possible des techniques à forte intensité de travail dans la lutte contre la pauvreté, il importe d'arrêter une stratégie nationale qui mobilise les diverses administrations compétentes et les partenaires sociaux avec l'appui des organismes œuvrant pour le développement international. Un rappel enfin: les programmes d'infrastructure à forte intensité d'emploi peuvent certes ouvrir des possibilités de développement local et constituer une source temporaire de revenus pour les populations pauvres, mais il faut s'attacher parallèlement, pour aller plus loin, à créer des emplois durables, en encourageant par exemple la micro et la petite entreprise.

## ***Encourager la micro et la petite entreprise***

Les petites entreprises, qui font généralement plus appel au travail et moins au capital que les grandes, représentent dans les pays en développement une fraction de plus en plus importante de l'emploi<sup>13</sup>. Leur taille n'est

<sup>11</sup> PNUD/OIT: *In-depth evaluation report: Kalerwe community-based drainage upgrading project, Uganda, UGA/92/006* (BIT, 1994), cité dans le document GB.286/TC/1 (note précédente).

<sup>12</sup> C'est l'objet du Programme d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO).

<sup>13</sup> On dispose rarement de données complètes récentes pour étayer ce qui est un constat largement admis, les micro et les petites entreprises opérant le plus souvent dans l'économie informelle ou aux frontières de celle-ci. Les entreprises individuelles sont généralement comprises dans les statistiques, les entrepreneurs individuels étant parfois dénombrés aussi comme travailleurs à leur compte. Entre les petites et les moyennes entreprises, il n'y a pas de démarcation bien établie.

pas précisément fixée. Dans beaucoup de pays, les entreprises de plus de 10 personnes sont déjà d'assez grandes entreprises ; dans d'autres, celles de moins de 50 personnes sont considérées comme petites. En Thaïlande, 90 pour cent des établissements privés emploient moins de 20 personnes. En Amérique latine, les entreprises de moins de 20 salariés représentaient 51 pour cent de l'emploi urbain en 1998, trois points de plus qu'en 1990<sup>14</sup>. En Inde, les entreprises de l'économie informelle assurent du travail à 70 pour cent de la population employée dans les activités non agricoles<sup>15</sup>.

Du point de vue de la situation dans le travail, de 60 à 70 pour cent des personnes employées dans ces activités dans l'économie informelle des pays en développement sont des travailleurs à leur compte, constituant en fait des entreprises individuelles<sup>16</sup>. Les deux principaux groupes sont, dans les villes, les vendeurs des rues et les travailleurs à domicile. Beaucoup exercent dans de petits ateliers, souvent dans leur habitation ou juste à côté, des activités diverses: confection, préparation de produits alimentaires, petites activités industrielles, opérations de montage. Il n'est pas facile de classer les hommes et les femmes qu'on rencontre là. Certains travaillent pour un donneur d'ouvrage, certains de façon indépendante; certains travaillent seuls, certains emploient d'autres personnes. Il est fréquent qu'ils changent maintes fois de situation au cours de leur vie active. On a souvent affaire à de petites unités familiales dont les membres, qui peuvent représenter jusqu'à trois générations, ont un revenu commun<sup>17</sup>.

Les travailleurs et les employeurs de l'économie informelle ne connaissent pas tous la pauvreté, mais beaucoup en souffrent ou vivent constamment dans la crainte d'un événement ou d'un autre qui pourrait les y plonger. Selon une étude faite par le BIT en Amérique latine, la plupart des travailleurs indépendants que l'on rencontre dans le secteur informel sont en fait des travailleurs sans emploi qui exercent n'importe quelle activité, avec une productivité généralement très faible, pour survivre. Seuls de 15 à 20 pour cent d'entre eux travaillent dans de petites entreprises qui, pour une raison ou pour une autre, n'opèrent pas dans l'économie formelle mais qui assurent du travail à la population pauvre et ont un réel potentiel de croissance<sup>18</sup>.

L'importance du secteur des petites entreprises dépend en partie de sa dynamique, de la cadence à laquelle celles-ci se créent et disparaissent. Cette cadence est rapide, tout en variant selon le taux de croissance de l'économie et les possibilités de travail qui s'offrent par ailleurs<sup>19</sup>. En améliorant les conditions dans lesquelles les petites entreprises opèrent de façon qu'elles n'aient plus à lutter pour leur survie mais qu'elles puissent vraiment se développer, on pourra exploiter largement leur potentiel d'emploi dans une stratégie de croissance ciblée sur les populations pauvres.

<sup>14</sup> BIT: *Panorama Laboral 1999* (Lima, 1999), cité dans G. Reinecke: *Small enterprises, big challenges. A literature review on the impact of the policy environment on the creation and improvement of jobs within small enterprises*, SEED Working Paper n° 23 (Genève, BIT, 2002).

<sup>15</sup> BIT: *Women and men in the informal economy. A statistical picture* (Genève, 2002), p. 34.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>17</sup> La Conférence internationale du Travail doit procéder cette année à une discussion générale sur la question de la relation de travail. Le rapport élaboré par le BIT analyse notamment l'incidence qu'ont, du point de vue juridique, des phénomènes tels que le développement de l'économie informelle ou celui de la sous-traitance: *Le champ d'application de la relation de travail*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, 2003.

<sup>18</sup> Voir Centre de promotion de la micro et de la petite entreprise en Amérique latine (CEN-PROMYPE): *Programa regional: Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica* (août 2001).

<sup>19</sup> Reinecke, *op. cit.*

### **Amélioration des conditions de travail et accroissement des bénéfices dans l'industrie des articles en laiton**

Le secteur des articles en laiton de Moradabad (Inde) comprend 25 000 micro et petites entreprises et assure 80 pour cent de la production indienne. Il est une source vitale d'emplois et de revenus pour environ 200 000 personnes dont la plupart sont de pauvres artisans. L'essentiel de ce travail est réalisé dans des ateliers exigus sans ventilation, où les propriétaires et leurs quelques ouvriers inhalent leur dose journalière de fumée provenant des procédés de fusion et de moulage. Il en résulte à court comme à long terme des problèmes de santé. C'est du travail, mais pas du travail décent.

Cela dit, la mauvaise santé n'est pas le seul problème imputable à cette atmosphère chargée de fumée. Comme le cadre de travail est pénible, les travailleurs sont gênés dans l'accomplissement de leurs tâches. Il en résulte une baisse de productivité au détriment de la rentabilité et donc de la viabilité des entreprises. Dans ce cas comme dans des cas similaires, on peut, par la promotion du travail décent, améliorer les conditions de vie des travailleurs en même temps que l'efficacité.

Une solution consiste à aménager sur les ateliers des cheminées de conception locale, assurant l'évacuation des fumées loin des travailleurs. Dans certains cas, cette simple amélioration peut engendrer des gains de productivité de 50 pour cent. Il peut également en résulter une amélioration des relations entre travailleurs et employeurs, ces derniers apparaissant ainsi soucieux du bien-être de leurs employés.

En septembre 2000, le Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises (IFP/SEED) de l'OIT a commencé à collaborer avec des organisations et populations locales en vue d'améliorer la qualité de l'emploi dans le secteur du laiton. Sensibiliser les artisans aux avantages d'une meilleure ventilation était l'un des aspects d'un vaste programme visant à améliorer le bien-être des travailleurs tout en accroissant la compétitivité du secteur. Cette activité comprenait une collaboration avec l'Institut indien de création d'entreprises, afin de comprendre les pratiques exemplaires employées dans les entreprises de laiton les mieux dirigées et les plus efficaces. Ces pratiques ont été incorporées dans les séminaires de formation et de sensibilisation à la qualité de l'emploi tenus à l'institut à l'intention des artisans, ainsi que dans les directives pratiques à observer sur leurs lieux de travail. Ces directives concernaient notamment de meilleurs systèmes pour la manipulation des moulages brûlants, un aménagement plus rationnel du poste de travail qui permette de réduire l'effort physique, et l'utilisation plus systématique de matériels de protection. Les efforts de sensibilisation ont notamment comporté des exposés, par exemple sur la nécessité de supprimer le travail des enfants. Par ailleurs, une association d'artisans, en cours de création, aura vocation à mieux représenter leurs intérêts.

Les articles en laiton de Moradabad contribuent pour environ 500 millions de dollars E.-U. aux recettes d'exportation du pays, mais ce secteur est de plus en plus confronté à la concurrence d'autres pays en développement. Le programme IFP/SEED collabore avec les instituts de formation locaux et les ministères pour améliorer la qualité et la précision afin de maintenir la part du marché. Cet effort suppose une stratégie ambitieuse d'amélioration de la qualité et, partant, de la valeur des produits, plutôt qu'une stratégie bassement comptable, fondée sur la limitation des salaires d'artisans et de travailleurs déjà démunis.

Source: BIT: Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises (IFP/SEED).

Puisque c'est dans les micro et les petites entreprises ou dans des activités indépendantes que la plus grande partie des hommes et des femmes de par le monde gagnent de quoi vivre, les mesures que l'on prendra pour y améliorer les conditions d'activité – sur le plan de la politique générale, de la réglementation, de la formation, des débouchés, des structures de représentation – pourront avoir un grand impact sur la pauvreté<sup>20</sup>. Il s'agit – en relevant la qualité de l'emploi, en élargissant les possibilités économiques des femmes, en favorisant la création d'organisations d'employeurs et de travailleurs, en améliorant de façon générale l'emploi dans l'économie informelle – d'ouvrir toutes les possibilités de créer plus d'emplois et des emplois meilleurs.

Les micro et les petites entreprises doivent absolument, pour survivre et se développer, acquérir les techniques de gestion nécessaires. L'OIT aide ses partenaires à créer des services nationaux et locaux capables de leur apporter un soutien durable dans des domaines comme la formation à la gestion, l'information technique, le crédit, l'accès aux marchés ou les relations interentreprises. Le programme de formation mis au point par l'OIT à l'intention des petits entrepreneurs (« Gérez mieux votre affaire ») est utilisé dans plus de 80 pays. Il s'agit, en établissant les structures nécessaires et en travaillant avec les organismes nationaux et locaux, de former des formateurs qui formeront eux-mêmes les micro et les petits entrepreneurs. Il est possible ainsi d'agir dans la durée et d'atteindre un grand nombre de participants<sup>21</sup>.

Si les petites entreprises se trouvent marginalisées, c'est souvent en raison du cadre institutionnel dans lequel elles opèrent, qui ne leur assure pas un soutien suffisant, et parce qu'elles ont assez peu de relations avec les autres acteurs économiques et avec les organisations professionnelles. Travaillant avec les associations de petites entreprises, avec les organisations de travailleurs, avec les institutions qui s'occupent du secteur, l'OIT a élaboré une démarche fondée sur les principes suivants :

- partir des réseaux existants et des initiatives que les diverses parties auront pu prendre elles-mêmes;
- faire appel à des partenaires implantés sur place et bien considérés pour déterminer les organisations avec qui travailler;
- mettre d'emblée les moyens en commun;
- laisser à la collaboration le temps qu'il faut pour s'organiser;
- veiller à prendre en compte la situation et les problèmes respectifs des hommes et des femmes;
- chercher à obtenir un engagement à long terme des parties et des institutions qui s'occupent du secteur.

Le programme de formation mis au point par l'OIT à l'intention des petits entrepreneurs (« Gérez mieux votre affaire ») permet d'atteindre un grand nombre de participants. Lorsque les financements de sources extérieures s'interrompent et que les projets pilotes s'achèvent, les organismes nationaux et locaux sont en mesure d'apporter aux petites entreprises l'assistance dont elles ont besoin. Un module sur l'amélioration de la qualité des emplois montre que l'accroissement parallèle de la productivité permet

<sup>20</sup> La politique de l'OIT dans ce domaine est définie par la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998.

<sup>21</sup> C'est l'objet du Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises (sigle anglais: SEED).

### Nettoyage urbain et création d'emplois en République-Unie de Tanzanie

Depuis 1997, le BIT aide le conseil municipal de Dar es-Salaam à privatiser et à rationaliser sa gestion des déchets: la municipalité a recours à des entreprises locales pour le traitement des ordures. L'aide consultative en matière de gestion et une formation axée sur la création d'entreprises de ramassage d'ordures ont contribué à étendre ces services aux quartiers à faible revenu de Dar es-Salaam qui n'en bénéficiaient pas. A Dar es-Salaam, le ramassage, le transport et le recyclage d'ordures représentent maintenant plus de 2 000 emplois, occupés principalement par des femmes et des jeunes.

Ces entités « franchisées », environ 70 en tout, sont des entreprises privées, des associations et des organisations communautaires. Des campagnes de sensibilisation, des réunions de quartier et l'aide des élus locaux ont été essentielles pour garantir que les entreprises et les foyers desservis paient directement leur redevance. Celle-ci permet de verser un salaire suffisant aux éboueurs et au personnel de nettoyage. En outre, la reconnaissance et les éloges des autorités ont renforcé leur confiance en eux-mêmes et leur sentiment de participer à l'économie locale. Ils ont formé l'Association pour la gestion des déchets de Dar es-Salaam. Des contrats satisfaisants, des cours de formation et la santé et la sécurité au travail sont les principales préoccupations de ses membres.

D'autres municipalités en République-Unie de Tanzanie, au Kenya et en Ouganda s'inspirent de ce projet pour exploiter l'énorme potentiel d'emplois que le nettoyage urbain représente. Le groupe de travail multi-institutions sur le traitement des déchets solides dans les pays à faible et moyen revenu a choisi Dar es-Salaam pour accueillir en 2003 sa réunion semestrielle et pour tirer les leçons de ce modèle prometteur. La conférence, qui examinera la manière de faire en sorte que le ramassage des ordures profite aux personnes démunies qui vivent en milieu urbain, se penchera plus particulièrement sur les meilleurs moyens de relier protection de l'environnement et réduction de la pauvreté par la création d'emplois dans les communautés urbaines.

Source: BIT: Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises (IFP/SEED).

aux entreprises de se développer et d'assurer de meilleures conditions d'emploi. Un programme spécial encourage, pour lutter contre la pauvreté urbaine, la collaboration des administrations municipales et du secteur privé grâce à un mécanisme participatif de planification.

Dans la plupart des régions en développement, environ deux tiers des travailleurs employés dans les activités non agricoles de l'économie informelle sont des femmes, principalement des vendeuses des rues et des ouvrières à domicile travaillant pour leur compte. A bien des égards, elles rencontrent les mêmes problèmes que les hommes, mais amplifiés. Elles ont difficilement accès au crédit, par exemple, et ne peuvent obtenir des prêts aussi importants que les hommes. Obligées de s'occuper de leur famille, d'apporter un revenu, elles se heurtent souvent, si elles veulent créer ou développer leur entreprise, à quantité d'obstacles socioculturels liés à leur fonction maternelle, à leurs responsabilités dans le ménage et à leur condition dans la société (quant aux relations entre les hommes et les femmes et aux rôles qui leur sont assignés).

**Améliorer l'accès au marché des femmes entrepreneurs du secteur informel**

La formation qualifiante, le développement de l'esprit d'entreprise, le micro-crédit, les services de développement des entreprises et l'amélioration des capacités des productrices et des travailleuses indépendantes de l'économie informelle contribuent à accroître les gains des femmes. Toutefois, si elles n'ont pas accès à des marchés viables, elles risquent de ne pas pouvoir échapper à la pauvreté. Dans le cadre d'un projet récent GENPROM – IFP/SEED du BIT, des recherches actives sont menées sur la façon dont les femmes occupées dans l'économie informelle, dans différentes régions du monde, peuvent: i) mieux connaître les stratégies et les moyens appropriés et effectifs pour accéder et participer de manière compétitive aux marchés nationaux et internationaux, y compris par une participation équitable aux chaînes de valeur; ii) surmonter les contraintes du couple produit-marché en ce qui concerne l'élaboration et la conception du produit, les systèmes d'assurance de la qualité et les capacités de production et de logistique nécessaires pour garantir un volume viable d'activités; et iii) acquérir les capacités nécessaires pour profiter des débouchés du marché et échapper à la pauvreté.

Les recherches actives couvrent actuellement les domaines suivants: promotion de l'esprit d'entreprise des femmes – salons professionnels, initiatives de sous-traitance (Ethiopie); diffusion d'informations sur les marchés au moyen d'un guide de ressources en ligne à l'intention de femmes entrepreneurs (Caraïbes); promotion du tourisme rural et pépinière d'entreprises artisanales pour les femmes de communautés rurales marginalisées d'Estonie; amélioration des qualifications de commerçantes de denrées alimentaires pour qu'elles deviennent productrices (République-Unie de Tanzanie); création d'une chaîne de production laitière dans le cadre d'une coopérative de femmes (Nicaragua); et dynamique et exploitation d'un marché de fin de semaine en Thaïlande où des femmes vendent toute une gamme de produits – style novateur, rotation rapide des stocks – à des acheteurs locaux et internationaux et à des touristes.

Source: BIT: Programme de promotion des questions de genre (GENPROM); Développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes et questions de genre dans les entreprises (WEDGE).

C'est une situation dans laquelle les réseaux ou les associations de travailleuses indépendantes ou de femmes à la tête de petites entreprises peuvent leur apporter une assistance très nécessaire. En resserrant leurs liens avec ces réseaux ou ces associations, les autres organisations professionnelles, les organisations d'employeurs notamment, pourront attirer dans leurs rangs un plus grand nombre de femmes. La mobilité des femmes est limitée par la fréquente obligation où elles sont de travailler près de chez elles, par le manque de moyens de transport ou par les problèmes de sécurité personnelle qu'elles peuvent rencontrer. Les expériences faites dans plusieurs pays montrent le rôle important que peuvent jouer les services de soutien spécialement conçus à leur intention, surtout lorsqu'ils travaillent en liaison avec les associations de petites entreprises dirigées par des femmes ou avec les sections féminines des associations mixtes<sup>22</sup>.

Pour que l'assistance aux micro et aux petites entreprises donne les meilleurs résultats, il faut que le cadre juridique dans lequel elles opèrent et la réglementation leur assurent à la fois la sécurité et les possibilités d'action

<sup>22</sup> Le travail de l'OIT est conduit dans ce domaine, dans le cadre du Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises, par le Service du développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes et des questions de genre dans les entreprises (sigle anglais: WEDGE), lequel a publié une série de rapports et de documents de travail sur la situation dans divers pays.

voulues. L'OIT a entrepris, en Afrique du Sud, en Guinée et dans la République-Unie de Tanzanie, au Chili et au Pérou, au Pakistan et au Viet Nam, des études inspirées par le souci de mieux équilibrer les mesures propres à encourager les petites entreprises et celles qui ont pour effet de les freiner. Il importe d'arrêter une politique et de mettre en place un cadre juridique qui – grâce à l'abaissement des frais d'établissement et d'exploitation, à la simplification des procédures d'enregistrement et d'autorisation, à l'application d'une réglementation bien étudiée et à l'institution d'un régime fiscal juste et raisonnable – permettent aux petits entrepreneurs de s'établir dans l'économie formelle ou d'y passer s'ils opèrent dans l'économie informelle, avec les multiples avantages que les conditions d'activité y assurent, grâce à la sécurité qu'elles procurent, en matière de crédit, de moyens de paiement (devises), de subventions, de technologies, de protection juridique (notamment en ce qui concerne l'exécution des contrats) ou d'accès au marché national ou international. Il est de la première importance dans de nombreux pays de définir des règles juridiques et financières cohérentes qui garantissent les droits de propriété, notamment pour les femmes, de façon qu'il soit possible de convertir des actifs « invisibles » en capital productif en les réalisant, en les louant ou en les utilisant comme garantie<sup>23</sup>.

## ***Faire travailler l'argent de façon à réduire la pauvreté***

Les revenus, chez les travailleurs pauvres, ne sont pas seulement faibles, ils sont extrêmement instables. Les familles, sachant qu'elles risquent de ne pas gagner assez pour pourvoir à leurs besoins, ont tendance à épargner proportionnellement plus que dans les catégories qui ont des revenus plus importants et plus sûrs. Les banques, cependant, ne leur offrent généralement pas de possibilités de dépôt et de crédit. Il est fréquent qu'il leur faille alors cacher leurs économies quelque part et s'adresser, si elles ont besoin d'argent, au prêteur local, moyennant des taux d'intérêt très élevés. La microfinance a pour but d'assurer un ensemble de services viables – crédit, épargne, règlements, assurance, etc. – aux populations pauvres qui ont très difficilement accès aux établissements financiers.

Il y a quatre grandes raisons pour lesquelles les banques ordinaires ne s'intéressent guère à la clientèle pauvre. Les banques demandent des garanties, et il est rare que les travailleurs de l'économie informelle, indépendants ou petits entrepreneurs, aient des droits sur des actifs susceptibles de servir de garantie. Avant d'accorder un prêt, les banques font une enquête sur la personne qui le demande, son affaire ou ses revenus, et elles récupèrent les frais d'enquête sur les intérêts qu'elles perçoivent; or ces frais sont les mêmes dans le cas d'un petit prêt, qui rapporte peu à la banque, que dans celui d'un gros, qui rapporte bien davantage. Les banques demandent à leurs clients des documents comptables, et il est rare que les petits entrepreneurs de l'économie informelle, surtout quand ils débutent, puissent les leur fournir. Les banques doivent enfin, pour recevoir les modiques dépôts d'une nombreuse clientèle pauvre, disposer d'un vaste réseau de succursales qu'il est coûteux de maintenir; il est beaucoup plus intéressant pour elles de travailler avec une clientèle plus fortunée, en limitant le nombre des succursales.

Les institutions de microfinance opèrent selon une autre logique. Elles savent d'abord que les clients pauvres sont généralement très scrupuleux en matière de remboursement car ils pourront avoir à recourir de nouveau au

<sup>23</sup> Voir H. de Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (Londres, Bantam Press, 2000).

crédit et ils ne souhaitent pas tomber entre les griffes des usuriers. Prenant la forme de petites associations, ces institutions font preuve d'un solide sens de la discipline collective, fondé sur les liens de parenté ou l'appartenance à une petite collectivité. Proches de leurs clients, elles n'ont pas besoin de faire sur leur compte des enquêtes coûteuses. Leur expérience leur permet d'accorder des prêts modiques sans demander de garantie ou avec des garanties réduites car le risque de défaut de remboursement reste généralement d'un niveau acceptable. Enfin, comme elles sont souvent administrées en partie par des bénévoles, les frais de collecte des dépôts et de gestion des prêts demeurent très bas, et les tarifs peuvent être adaptés à la situation des membres.

Ces avantages ont entraîné un rapide essor des institutions de microfinance. A la fin de 2001, 2 186 institutions déclaraient fournir des services à 55 millions de personnes, dont 27 millions de personnes très pauvres au moment de recevoir leur premier prêt. Ce chiffre représente une progression de près de 20 millions par rapport aux 7,6 millions de clients très pauvres recensés en 1997, lors du lancement de la Campagne du Sommet du micro-crédit qui vise à assurer des crédits et d'autres services financiers et commerciaux aux plus démunis pour leur permettre d'exercer une activité indépendante, l'objectif étant d'atteindre ainsi 100 millions de familles très pauvres en 2005. Le développement de la microfinance est encouragé par le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres, réseau de 29 organismes et pays donateurs dont font partie l'OIT et la Banque mondiale. Pour les institutions qui financent le développement, l'intérêt du système est qu'il offre le moyen de réduire la pauvreté sans un constant apport d'aides, en élargissant le marché des services financiers aux populations pauvres. Beaucoup d'institutions de microfinance ont démarré avec une subvention d'origine publique ou privée, et une partie d'entre elles ont toujours besoin d'une aide extérieure pour équilibrer leurs comptes. Un peu partout, cependant, elles se montrent de plus en plus capables de couvrir leurs charges et de fonctionner sans subventions, en contrôlant de mieux en mieux la viabilité de leurs opérations.

La microfinance concourt de trois manières à l'action que l'OIT mène pour réduire la pauvreté en assurant l'accès à un travail décent :

- par la création d'emplois: en permettant aux micro et aux petites entreprises de s'équiper et de financer leur activité, la microfinance aide à créer des emplois dans les collectivités pauvres;
- par l'accroissement de la sécurité: l'épargne, les prêts d'urgence et les prestations d'assurance permettent de stabiliser les revenus et de diminuer la vulnérabilité de gens qui vivent à un niveau proche du niveau de subsistance;
- par l'effet de promotion socio-économique: l'action de groupe et les procédures de microfinancement développent le sens de la responsabilité, donnent aux pauvres, aux femmes en particulier, des moyens d'action et renforcent le potentiel social.

L'OIT souhaite que les pouvoirs publics, les organisations de travailleurs et d'employeurs, les banques et les autres organismes du secteur privé puissent appliquer une politique propre à optimiser les résultats sociaux du microfinancement sur une base durable<sup>24</sup>. Il s'agit notamment d'adapter la réglementation bancaire aux besoins des institutions de ce secteur. L'OIT et la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ont ainsi lancé le Programme d'appui aux structures mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit (PASMEC), qui vise à encourager les

<sup>24</sup> Cette action est conduite dans le cadre du programme « Finance et solidarité ».

institutions telles que les banques villageoises, les groupements féminins d'épargne, etc. Le but de cette collaboration est de promouvoir la microfinance grâce à la collecte de données, à l'échange d'informations, à la formation, aux services de conseil et à l'application d'une réglementation incitative. Le secteur de la microfinance est aujourd'hui un secteur bien développé au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali, au Niger, au Sénégal et au Togo, où plus de 300 institutions assurent des services à 4,2 millions de membres, touchant un ménage sur cinq. Les principales institutions de ces pays sont répertoriées dans une base de données. Mené en collaboration avec l'Institut supérieur panafricain d'économie coopérative (ISPEC) au Bénin, le programme de formation des formateurs doit aider les institutions de microfinance à conduire leur propre travail de formation.

La mise en commun des moyens financiers à l'intérieur d'une structure sociale engendre un effet de synergie qui explique le succès de la microfinance. La formule permet de surmonter le problème que pose l'échelle des transactions, d'un montant minime, et de susciter un mouvement d'entraide. De l'argent est en jeu, et elle ne peut fonctionner que s'il existe une certaine confiance. Le développement de cette confiance, de ce potentiel social, est capital dans la lutte que les travailleurs pauvres mènent sur le terrain des droits et de la représentation politiques et sur celui des possibilités économiques. L'OIT, qui s'emploie depuis si longtemps à promouvoir les syndicats, les organisations d'employeurs, les coopératives, peut, en utilisant cette expérience dans le domaine de la microfinance, faire beaucoup pour assurer des services peu coûteux aux travailleurs pauvres – 95 pour cent de l'ensemble d'entre eux selon les estimations de la Campagne du Sommet du microcrédit – qui n'ont toujours pas accès au système bancaire.

## ***Promouvoir le développement local grâce aux coopératives***

Les stratégies de réduction de la pauvreté tendent de plus en plus à associer les populations aux actions menées pour améliorer leurs moyens d'existence et remédier à leur situation de vulnérabilité économique et d'exclusion sociale. Les organisations locales directement animées par leurs membres – les groupements villageois, les entreprises formées par des agriculteurs, les mutuelles d'épargne et de crédit, etc. – sont souvent présentées comme des structures efficaces pour répondre aux besoins des travailleurs et des petits entrepreneurs de l'économie informelle, dans les villes comme dans les zones rurales. Qu'il s'agisse de mener un travail de sensibilisation, de développer les compétences et les moyens d'action, d'améliorer les conditions sanitaires, d'améliorer l'instruction, de créer des sources de revenus, d'établir des liens avec les institutions et les services publics, il faut qu'il existe, chez les populations concernées, un système ou un autre de coopération sur lequel s'appuyer. Comment se fait-il dès lors qu'il soit si peu question des coopératives dans les écrits sur la lutte contre la pauvreté ?

Le terme « coopérative », hélas, a été souvent détourné de son sens dans un passé récent. On a vu apparaître dans de nombreux pays, sous le contrôle de l'Etat, de prétendues coopératives qui ne sont pas parvenues à mobiliser leurs membres, dirigées qu'elles étaient à leurs yeux par les administrateurs nommés par l'Etat. L'idée coopérative – renforcer le pouvoir économique des membres grâce à une forme d'entreprise directement animée par eux – a été discréditée. Ce n'est pas une raison cependant pour rejeter le riche héritage de la coopération et ne pas en voir la valeur dans la perspective d'un

développement durable fondé sur les collectivités locales. La stratégie du développement doit retrouver dans la coopération un modèle de développement local. C'est dans ce sens que la Conférence internationale du Travail a adopté l'année dernière, à sa 90<sup>e</sup> session, la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, qui fixe les lignes directrices d'un nouvel essor du mouvement.

Des petites organisations aux grandes sociétés qui brassent des millions, les coopératives occupent en fait une place importante dans l'économie mondiale, regroupant plus de 800 millions de membres et employant plus de 100 millions d'hommes et de femmes. L'adhésion est libre et volontaire. Comme les sociétaires sont aussi les usagers des services, les coopératives ne sont pas guidées uniquement par des considérations de rentabilité mais prennent aussi en compte des intérêts collectifs plus larges. Elles favorisent une certaine équité économique en assurant à leurs membres l'égalité d'accès aux services et aux marchés. Les domaines où elles opèrent sont principalement les services pour l'agriculture (achats, commercialisation des produits), le commerce de gros et de détail, l'épargne et le crédit, les assurances, le logement et les soins médicaux. C'est une solide base pour agir.

L'OIT a eu dès l'origine des liens étroits avec le mouvement coopératif<sup>25</sup>. A la fois entreprise et association, la coopérative est l'exemple très concret d'un système d'organisation sociale permettant de promouvoir le travail décent pour promouvoir par là le bien-être individuel et collectif. L'OIT s'attache principalement à fournir aux individus, aux populations locales ou aux petites entreprises les moyens d'organisation nécessaires pour qu'ils puissent eux-mêmes assurer leur progrès grâce à l'action collective et à l'entraide<sup>26</sup>. C'est une démarche qui s'est révélée particulièrement adaptée pour les populations indigènes et tribales, souvent frappées très durement par la pauvreté, pour lesquelles l'OIT a établi un programme spécial, le Programme interrégional d'appui aux populations indigènes et tribales par le développement d'organisations de type coopératif et associatif (INDISCO).

L'essor des coopératives passe par le renforcement de leurs compétences et de leurs moyens d'action – le développement de la fonction d'entreprise, la formation des cadres, l'étude des marchés, l'accès au crédit et aux aides, l'intercoopération et la constitution d'unions ou de fédérations. Pour que le travail accompli à la base soit efficace, il faut une législation qui fixe le régime de ces organisations. Depuis 1994, l'OIT a aidé une soixantaine de pays à revoir leur politique et leur législation dans ce domaine et à former des équipes nationales d'experts capables d'apporter une assistance pratique aux coopératives, notamment aux nouvelles organisations.

Mené par l'OIT dans six pays d'Afrique – le Burkina Faso, le Cap-Vert, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal –, le Programme d'appui coopératif et associatif aux initiatives de développement à la base (ACOPAM) montre tout ce que les coopératives peuvent accomplir lorsqu'elles travaillent dans un cadre juridique solide avec le soutien de l'Etat. Ce programme, qui a touché, sur une période de vingt ans, plus de 85 000 hommes et femmes des zones rurales membres de plus de 2 000 organisations de base,

<sup>25</sup> Sur l'histoire de l'Alliance coopérative internationale (ACI), voir J. Birchall: *The international co-operative movement* (Manchester, Manchester University Press, 1997). L'ACI regroupe plus de 250 organisations d'une centaine de pays, lesquelles représentent plus de 760 millions de coopérateurs dans le monde.

<sup>26</sup> Le Service des coopératives du BIT (COOP) s'efforce de promouvoir les valeurs et les principes coopératifs. Il fournit aux Etats Membres des services de conseil et d'assistance technique, il organise des réunions internationales, il produit de la documentation et accomplit un travail d'information pour mieux faire connaître l'institution coopérative. L'assistance technique couvre un champ très large, de la législation coopérative et de la formation du personnel aux programmes de création d'emplois, de réduction de la pauvreté ou de développement économique local.

### Coopératives de peuples tribaux à Orissa (Inde)

Dans l'Etat indien d'Orissa, où la moitié de la population rurale vit au-dessous du seuil de pauvreté, 32 millions de personnes appartenant à des peuples tribaux, soit 22 pour cent de la population, sont les plus désavantagées. Elles cultivent de petites rizières, et les précipitations incertaines et la dégradation des forêts les exposent constamment au risque de mauvaises récoltes. Les problèmes du peuple tribal en question sont ceux des petits exploitants agricoles partout dans le monde, à savoir se procurer des moyens de production à un coût raisonnable et commercialiser leurs produits à des prix convenables. De plus, les membres de cette communauté sont victimes de discrimination. La plupart sont illettrés. Beaucoup n'ont pas de terre et sont exploités par des prêteurs d'argent de l'extérieur. Beaucoup de gens sont endettés. Par ailleurs, dans les communautés tribales, les femmes travaillent plus dur et davantage que les hommes, et l'instruction des jeunes filles est particulièrement délaissée. Enfin, les infrastructures restent insuffisantes. Pourtant, la région est riche en matières qui permettraient de développer les activités artisanales.

Avec une organisation non gouvernementale partenaire, le «Social Science and Development Research Institute» (SSADRI), le BIT a mis en œuvre un projet pilote visant dix villages dont la population totale dépasse 3 000 personnes et a commencé par organiser des réunions pour déterminer les besoins des gens. Les résultats d'enquêtes socio-économiques ont conduit à mettre l'accent sur des activités rémunératrices pour les femmes. Dans chaque village, les femmes ont organisé des groupes d'entraide (les «mahila mandal»). Ces femmes, après avoir reçu une formation, ont commencé à fabriquer, pour les vendre, des gobelets et des assiettes en feuille. Ces activités ont conduit à électrifier les villages, à construire des abris de travail et à installer des machines. Par la suite, des cours de formation – élevage de vers à soie, tissage, commercialisation, dactylographie, couture – ont été dispensés.

Pour garantir la viabilité de ces activités, un fonds de crédits renouvelable a été institué. Quarante-six pour cent de l'ensemble de la population en ont bénéficié. L'accroissement des revenus a permis d'investir dans divers secteurs (cultures maraîchères, habillement, élevage) et incité les particuliers à créer leur entreprise (épicerie, réparation de cycles, apiculture). Les revenus supplémentaires qui ont été créés ont permis d'investir dans l'éducation et d'acheter des médicaments. Encouragées par le faible taux de défaut de remboursement des emprunts accordés au titre du fonds renouvelable, les banques locales prêtent maintenant aux villageois.

Les travailleurs de la communauté qui ont reçu une formation sont en contact permanent avec des institutions du village qui ont été officiellement constituées en coopératives et regroupées dans une coopérative agricole de production et d'exportation, la Société coopérative de travail à fins multiples. Des évaluations autonomes à caractère participatif ont permis aux villageois d'intervenir dans l'évaluation des progrès accomplis et dans l'identification des obstacles qui entravent l'action.

Les femmes, qui formaient une main-d'œuvre passive, sont devenues des organisatrices actives et leur participation a permis de renforcer les institutions. Ainsi, les femmes ont gagné en respect et en statut. Après des débuts modestes, les coopératives ont dynamisé les activités communautaires visant à aider le peuple tribal à lutter contre l'analphabétisme et la dégradation des forêts et prairies, et à surmonter les problèmes sanitaires. L'étape finale est la suppression progressive de l'aide au projet, ce qui permettra de déterminer la viabilité des nouvelles organisations sociales communautaires. Les perspectives sont encourageantes, en particulier parce que le réseau de coopératives a accru la capacité de la communauté indigène de prendre des initiatives favorables à l'intégration sociale, tout en conservant son identité et sa culture.

Source: BIT: Programme de création d'emplois et de développement de l'entreprise – Service des coopératives.

devait leur permettre de faire connaître et de défendre leurs intérêts et aider leurs organisations à répondre à l'évolution des besoins des membres, eu égard à la diversité des expériences et des savoirs. Concrètement, ce sont les populations locales qui, grâce aux structures coopératives, dirigeaient les choses et décidaient des opérations à entreprendre et de la collaboration à demander aux experts et aux vulgarisateurs mis à leur disposition. Les opérations ont porté principalement sur la gestion du marché du coton, des banques céréalières, des périmètres irrigués et des terroirs, et la création de mutuelles féminines d'épargne et de crédit et de mutuelles de santé.

Instruments de promotion socio-économique, les coopératives permettent même aux catégories les plus déshéritées de participer à la croissance. Elles ouvrent des possibilités d'emploi à ceux qui ont un savoir-faire mais qui ne possèdent pas de capital et elles assurent une protection en organisant l'entraide. Grâce à la coopération, qui permet aux initiatives locales de développer de s'exprimer, c'est un ensemble d'institutions locales qui peuvent œuvrer pour promouvoir le travail décent et l'intégration sociale. S'instruisant les uns les autres, innovant ensemble, les coopérateurs peuvent retrouver, avec une plus grande maîtrise de leurs moyens d'existence, la dignité perdue dans la pauvreté.

## **Garantir les moyens d'existence**

Quel que soit le niveau de développement, il appartient à la société d'assurer une protection contre une série d'éventualités qui exposent l'individu, la famille ou la collectivité à la pauvreté: la maladie, les accidents, l'invalidité, la vieillesse, le décès du soutien de famille, le chômage, la maternité et les charges familiales. Grâce à la solidarité et au partage équitable du fardeau, les systèmes de protection sociale préservent la sécurité et la dignité humaines, l'équité et la justice sociale, tout en favorisant l'autonomisation, la participation politique et la démocratie. Cette protection, la moitié de la population du globe en est totalement privée, le taux de couverture, proche de 100 pour cent de la population dans certains pays développés, tombant au-dessous de 10 pour cent dans les pays les plus pauvres.

En juin 2001, lors de la 89<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, gouvernements, employeurs et travailleurs ont défini les termes d'un nouveau consensus sur la sécurité sociale. Considérant qu'une priorité absolue doit être accordée à « des politiques et des initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur », la Conférence a proposé « qu'une vaste campagne soit lancée pour promouvoir l'extension de la couverture de la sécurité sociale »<sup>27</sup>.

Le travail mené par l'OIT depuis de longues années avec les pays en développement montre qu'il est possible de progresser dans cette voie, notamment grâce à une stratégie d'extension graduelle de la protection intégrée dans l'ensemble des stratégies de lutte contre l'exclusion sociale. L'OIT apporte actuellement un concours technique dans ce sens à une trentaine de pays. Elle participe en outre dans huit (des pays en développement et des pays en transition) à des études sur les systèmes existants (coût et protection assurée), pour voir comment remédier aux lacunes de la protection compte tenu des contraintes budgétaires et financières<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Résolution et conclusions concernant la sécurité sociale, paragr. 5 et 17 des conclusions. Voir BIT: *Sécurité sociale: un nouveau consensus* (Genève, 2002).

<sup>28</sup> Le Service du financement, de l'actuariat et des statistiques du BIT apporte son assistance aux Etats Membres pour l'étude des aspects financiers de la protection sociale. En recourant à des projections démographiques (population totale et population active) et économiques, il est possible de calculer les répercussions des diverses options qui peuvent être envisagées en matière de protection sur les recettes et les dépenses.

Dans des conditions de croissance économique, parallèlement à une politique active de l'emploi, la sécurité sociale peut être l'instrument d'une amélioration de la productivité et d'un développement économique et social durable. Elle facilite les changements structurels et les évolutions techniques, qui exigent mobilité et faculté d'adaptation de la part de la population active. A l'heure de la mondialisation, les transformations qui se produisent dans le domaine du travail réclament des systèmes efficaces de sécurité sociale, lesquels concourent à améliorer les performances de l'économie et à établir un avantage comparatif sur les marchés mondiaux.

Il appartient à chaque société de déterminer comment assurer, dans les éventualités considérées, la sécurité économique de la population et l'accès aux soins médicaux et à quel rythme construire le système de protection sociale. L'expérience montre cependant que l'efficacité des systèmes repose sur certains principes fondamentaux. Il importe notamment d'instituer des prestations garanties qui excluent toute discrimination, de gérer les régimes de façon rigoureuse et transparente en maintenant les frais administratifs au niveau le plus bas possible et de réserver un rôle important aux partenaires sociaux. Le bon fonctionnement de la sécurité sociale dépend en grande partie de la confiance de la population, et il est primordial à cet égard qu'elle soit bien administrée<sup>29</sup>.

Il y a peu de temps encore, le problème, pour de nombreux pays en développement, était de savoir s'ils avaient les moyens d'établir un système de sécurité sociale. Depuis la crise financière qui a frappé l'Asie en 1998-99, il s'agit plutôt de savoir s'ils peuvent se permettre de ne pas en avoir un. La République de Corée, par exemple, est arrivée à la conclusion que, pour sortir de la situation où l'avait mise la brutale montée du chômage et pour faire face à tout nouveau risque de forte contraction économique, elle devait élargir le champ de la protection sociale<sup>30</sup>. Pour la Chine aussi, engagée dans un vaste processus de restructuration, la sécurité sociale est une priorité.

Dans la plupart des pays à bas revenu, ce ne sont pas plus de 10 à 25 pour cent des actifs qui sont protégés par les régimes légaux d'assurance sociale, principalement pour les pensions et parfois pour les soins médicaux. En étendant ces régimes à tous les travailleurs qui ont un emploi régulier dans l'économie formelle et à un certain nombre de travailleurs de l'économie informelle, on arriverait peut-être à protéger une fraction additionnelle de 5 à 10 pour cent de la population active. Au bas de l'échelle des revenus, on trouve un grand nombre de travailleurs pauvres – quelque 30 pour cent des actifs – qui n'ont probablement pas les moyens de payer de façon régulière fût-ce de très faibles cotisations d'assurance et pour lesquels il faut instituer un dispositif de solidarité. Restent de 40 à 60 pour cent des actifs que leur revenu place au-dessus de la limite de pauvreté et qui sont en mesure de consacrer un certain argent à la protection sociale. Les expériences et les études faites dans de nombreux pays montrent que ces gens, qui souvent ne sont nullement à l'abri de la pauvreté, seraient prêts à adhérer à des régimes d'assurance sociale conçus pour eux, principalement pour les soins médicaux et pour la couverture des risques d'invalidité et de décès<sup>31</sup>.

On voit ainsi se développer, surtout dans les pays à bas revenu, les systèmes de micro-assurance et les mutuelles de santé. Ces institutions, qui viennent souvent se greffer sur les mouvements associatifs ou coopératifs,

<sup>29</sup> Voir E. Reynaud : *The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office*, ESS Paper n° 3 (Genève, BIT, 2002).

<sup>30</sup> Voir J. Yang : «The rise of the Korean welfare State amid economic crisis, 1997-99: Implications for the globalisation debate», *Development Policy Review*, vol. 18 (2000), pp. 235-256.

<sup>31</sup> Voir W. van Ginneken : *Extending social security: Policies for developing countries*, ESS Paper n° 13 (Genève, BIT, 2002).

visent à pourvoir aux soins médicaux en contribuant par ailleurs au développement local. Elles demandent généralement des cotisations peu élevées car leurs prestations se limitent à celles qui répondent pour les membres à une nécessité urgente. Elles ne sont d'ordinaire pas assez importantes pour prendre en charge les traitements coûteux ni ne sont en mesure d'assurer un revenu de remplacement en cas d'incapacité de travail. C'est un secteur qui a besoin d'une aide financière et d'une assistance technique extérieures pour poursuivre et étendre son action<sup>32</sup>.

Il est ainsi souhaitable, pour aider au succès des systèmes de micro-assurance, qu'un organisme public puisse soutenir les initiatives locales en prenant partiellement en charge les frais de démarrage, par exemple, en assurant la formation des administrateurs, en accordant des subventions au titre des cotisations (de façon qu'il soit possible de couvrir des risques supplémentaires) et en organisant un système de réassurance<sup>33</sup>. Au Ghana, l'OIT expérimente actuellement une formule qui vise à favoriser les adhésions dans les couches pauvres grâce à une aide financière au titre des primes. Il faut aussi que l'Etat établisse un cadre juridique approprié pour garantir notamment une saine gestion financière selon des principes démocratiques.

Avantageux du point de vue des frais d'administration, les systèmes de micro-assurance ne protègent par contre qu'un nombre limité de personnes et ne sont pas à l'abri de l'échec. Dans les régimes d'assurance obligatoires, l'effectif cotisant est plus important, les personnes protégées sont plus nombreuses et les risques couverts plus étendus, mais l'application des régimes entraîne des frais plus lourds. Beaucoup de pays en développement ont établi, généralement pour le personnel du secteur public et celui des grandes entreprises privées, des régimes obligatoires qu'ils voyaient souvent comme la préfiguration de systèmes plus vastes. Il est rare qu'ils aient pu réaliser cette ambition, pour diverses raisons. Pour gérer un système qui s'étend à un très grand nombre de petits employeurs, souvent aux frontières de l'économie formelle, ainsi qu'aux travailleurs indépendants, il faut des moyens administratifs que ces pays n'ont guère. Ils ne disposent pas non plus des équipements sanitaires voulus en dehors des villes. Le poids politique de la population non protégée est faible, et les contraintes financières sont souvent rigoureuses. Tout cela fait que l'extension de la protection sociale est reléguée assez loin dans l'ordre des priorités.

Les régimes généraux d'assurance sociale reposent sur l'idée que les travailleurs et les employeurs doivent pourvoir à leur sécurité en cas d'incapacité de travail. Le mécanisme de l'assurance, qui fait appel à une large population, y compris celle qui jouit d'un certain revenu, a l'avantage de soustraire jusqu'à un certain point les recettes – le flux régulier de ressources nécessaire pour garantir à long terme la viabilité actuarielle du système – aux aléas auxquels est soumis chaque année l'établissement du budget public. Le droit aux prestations étant lié en principe aux cotisations, les personnes qui ne cotisent pas ou ne cotisent pas régulièrement n'en bénéficient pas. On trouve parmi elles beaucoup de celles dont la situation est particulièrement difficile: les femmes qui ont assumé les tâches domestiques et se sont occupées des enfants ou d'autres membres de la famille, les travailleurs occasionnels, les personnes handicapées. L'extension des assurances sociales pose en tout état de cause un grand problème aux pays où l'économie infor-

<sup>32</sup> L'OIT fournit des services d'assistance technique, de formation et de recherche en matière de micro-assurance dans le cadre du programme «Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté» (STEP).

<sup>33</sup> Voir D. Dror et A. S. Preker (directeurs de publication): *Social reinsurance: A new approach to sustainable community health financing* (Genève et Washington, DC, BIT et Banque mondiale, 2002).

melle est importante car elle demande l'intégration progressive des travailleurs indépendants, des micro et des petites entreprises et des activités rurales dans les structures formelles d'organisation du marché de l'emploi.

Pour ces raisons, les régimes d'assurance sociale doivent être complétés par des régimes d'assistance financés par l'impôt, capables de venir en aide aux personnes qui ne peuvent cotiser ou cotiser régulièrement. Moins généreuses en principe que les prestations des premiers, celles des seconds sont parfois soumises à une condition de ressources. C'est un moyen de ciblage d'application coûteuse, toutefois, et qui a pour effet de limiter l'étendue de l'assistance, beaucoup de gens ne connaissant pas leurs droits, répugnant à solliciter une aide ou jugeant les démarches trop longues et trop compliquées. La latitude laissée à l'administration pour l'application du système peut aussi ouvrir la voie au clientélisme et à la discrimination. En règle générale, l'assistance sous condition de ressources n'est pas une formule indiquée pour les pays en développement face aux besoins de la population qui a peu de chances d'être intégrée avant longtemps dans un système général de protection sociale.

Deux types d'aide se révèlent particulièrement efficaces, au regard de leur coût, pour les familles pauvres : l'allocation fixe pour enfant accordée à toutes les mères et la pension minimale de vieillesse. Des pays comme l'Afrique du Sud, le Botswana et la Namibie ont établi des régimes universels assurant le versement d'une pension modique qui profite à l'ensemble de l'unité familiale<sup>34</sup>. La simplicité de ces régimes fait que les frais d'administration sont relativement faibles. Il faut considérer cependant qu'une partie des prestations va à des familles qui n'ont pas besoin d'un complément de revenu. En ce qui concerne les allocations pour enfants, elles ne sont versées dans certains pays qu'à la condition que les enfants, s'ils sont d'âge scolaire, suivent l'école. Par rapport aux formules de portée plus restreinte conçues selon le principe des «filets de sécurité», les systèmes d'assurance ou de revenu minimum ont l'avantage de ne pas apporter un secours temporaire mais de servir des prestations qui correspondent à un droit; ils ne risquent pas en d'autres termes de réduire les pauvres à la condition d'«assistés». L'OIT a entrepris une étude sur l'incidence budgétaire des régimes évoqués ici (régimes financés par l'impôt garantissant un minimum de ressources) dans les pays en développement pour déterminer l'ampleur des concours financiers extérieurs qui seraient requis.

Pour étendre la sécurité sociale aux catégories déshéritées dans les pays en développement, il convient de mettre en place progressivement, au fur et à mesure que les moyens administratifs et les ressources économiques le permettent, un système intégré combinant différents mécanismes de protection. La compétence et les concours techniques sont importants, mais il faut surtout que s'établisse un large consensus social sur la nature des besoins et la meilleure façon d'y répondre. Les institutions appelées à concrétiser la solidarité sociale doivent jouir de la confiance de la population – confiance qui souvent n'est pas acquise à l'Etat pour ce qui est des services sociaux et de la sécurité économique. Le développement progressif de la sécurité sociale devrait, en montrant la réalité de la solidarité, fortifier cette confiance et autoriser peu à peu des mesures plus ambitieuses. Les pays riches pourront accélérer les choses grâce à des transferts financiers destinés à grossir les ressources dégagées au niveau national<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Voir A. Barrientos et P. Lloyd-Sherlock: «Non-contributory pensions and social protection», dans l'ouvrage du BIT: *A Global Social Trust network: Investing in the world's social future* (Genève, 2002), annexe 2.

<sup>35</sup> BIT: *A Global Social Trust network*, *op. cit.*

On peut définir comme suit les grands éléments de la stratégie à moyen terme d'extension de la sécurité sociale dans les pays en développement:

- Il convient d'apporter un soutien aux systèmes de micro-assurance et aux mutuelles de santé locales pour assurer leur stabilité financière, la qualité des services et leur fonctionnement durable, en encourageant la constitution d'unions ou de fédérations afin d'élargir leur action et de renforcer leur pouvoir de négociation face aux autres acteurs socio-économiques et aux pouvoirs publics.
- Il appartient aux Etats d'étudier, avec leurs partenaires internationaux, l'institution de régimes financés par l'impôt qui garantissent un minimum de ressources, comme des pensions universelles de vieillesse ou des allocations pour enfant versées aux mères (à la seule condition, si elle est applicable, que les enfants suivent régulièrement l'école).
- Il convient de revoir les régimes obligatoires d'assurance sociale et de les étendre aux travailleurs des petites entreprises, cela sur la base d'une solide évaluation actuarielle, compte tenu des ressources prévisibles et avec un niveau de cotisation aussi peu élevé que possible. Les donateurs internationaux devraient pouvoir s'engager, à l'égard de ces régimes, sur l'octroi d'une aide annuelle d'un montant connu pendant une période déterminée de façon qu'il soit possible de fixer les prestations à un niveau convenable et d'assurer la viabilité des régimes.
- Il importe d'établir des comités consultatifs nationaux sur la sécurité sociale, comprenant des représentants des syndicats et des organisations d'employeurs, sur lesquels les pouvoirs publics et les institutions privées puissent s'appuyer pour obtenir un large consensus social sur une stratégie à moyen/long terme en vue d'apporter à tous la sécurité sociale.

### ***Combattre les risques pour la santé liés au travail***

La plupart des travailleurs pauvres, des travailleurs de l'économie informelle, exercent leur activité dans des conditions dangereuses et malsaines, sans disposer souvent ni d'eau potable, ni d'installations sanitaires, ni de moyens d'élimination des déchets et des ordures. Dans bien des cas, logement et lieu de travail se confondent. Beaucoup de ces travailleurs n'ont pas davantage accès aux services sociosanitaires de base. Mauvaises conditions de travail et mauvaises conditions de vie se conjuguent pour entraîner chez eux une dégradation de l'état sanitaire et une plus grande vulnérabilité à la maladie. Les accidents et les maladies liés au travail font chaque année plus de 2 millions de morts. Le taux de mortalité chez les travailleurs est dans bien des pays en développement cinq ou six fois plus élevé que dans les pays développés. On enregistre annuellement plus de 160 millions de cas de maladie imputables au travail. Les catégories les plus pauvres et les moins protégées – souvent les femmes, les enfants, les travailleurs migrants – sont particulièrement touchées.

Des études faites par l'OIT aux Philippines ainsi qu'au Nigéria, au Sénégal et dans la République-Unie de Tanzanie montrent (avec les différences qui peuvent être observées selon les activités) que les problèmes les plus fréquemment rencontrés dans les micro et les petites entreprises sont les suivants: mauvais éclairage, mauvaise ventilation, chaleur, désordre et saleté, place insuffisante, outillage insuffisant, équipement de protection inexistant, substances ou poussières dangereuses, longue durée du travail. Les problèmes de santé les plus communs sont les troubles de l'appareil

locomoteur et les douleurs lombaires, les allergies et les autres troubles respiratoires, la fatigue, l'épuisement et le stress. Les cas de blessures causées par des outils sont fréquents. Les exigences de rendement, la mauvaise organisation du travail, l'insuffisance de l'outillage et du matériel de levage et de transport sont parmi les principales causes des problèmes de santé. Les conditions d'exécution du travail sont souvent dures: mouvements répétitifs, positions pénibles, port de lourdes charges. L'effort physique devient alors tel qu'il épuise les ouvriers et les expose aux accidents. Préjudiciables à la santé, les mauvaises conditions de travail réduisent aussi la productivité, ce qui se répercute sur le revenu des travailleurs. Or il est souvent possible d'y remédier grâce à des investissements peu importants qui entraînent parallèlement une amélioration de la productivité<sup>36</sup>.

Avec les gouvernements et les partenaires sociaux, l'OIT s'attache à sensibiliser l'opinion partout dans le monde au problème des accidents et des maladies liés au travail ainsi qu'à encourager et à soutenir les actions pratiques<sup>37</sup>. Il s'agit, en établissant les faits et en montrant l'étendue du problème, le coût humain et économique de ces accidents et de ces maladies et l'intérêt qu'il y a à en réduire l'incidence, notamment en termes d'économie, de productivité et de qualité, de faire comprendre l'importance et l'efficacité de la prévention, au regard de son coût, pour assurer la protection de tous les travailleurs. L'action de prévention doit être menée en priorité dans les secteurs d'activité les plus dangereux, comme l'agriculture, les mines, le bâtiment et les travaux publics, dans l'économie informelle en général et en direction des catégories particulièrement exposées aux risques d'abus et d'exploitation, comme les femmes, les enfants et les travailleurs migrants.

L'OIT, qui a élaboré tout un ensemble de normes, de recueils de directives pratiques et de guides techniques sur la sécurité et la santé au travail, s'appuie sur cette expérience pour aider les Etats Membres à arrêter leurs plans de protection des travailleurs employés dans des conditions dangereuses, en veillant particulièrement au renforcement des capacités de conseil et de contrôle de l'inspection du travail. Il est indispensable d'étendre le champ d'application de la réglementation et des autres mesures de protection à la grande masse des travailleurs dont il faut améliorer la situation en s'attachant parallèlement – condition d'une réelle efficacité – à renforcer l'action que les entreprises et les travailleurs sont en mesure de mener pour réduire et éliminer les risques<sup>38</sup>.

Il est essentiel, dans cette démarche, d'élargir le champ d'intervention de l'inspection du travail, d'en améliorer le fonctionnement et d'en accroître l'efficacité, comme de mettre au point des programmes et des instruments pratiques de formation à l'usage des petites et moyennes entreprises. Il importe aussi d'élaborer des principes d'action en vue d'étendre la protection aux travailleurs de l'économie informelle dans les villes et les zones rurales et d'établir des collaborations, avec les organisations locales notamment, pour pouvoir toucher les travailleurs particulièrement difficiles à atteindre.

L'OIT a entrepris, dans le secteur de la démolition des navires, un travail qui montre comment l'action internationale et l'action à la base peuvent se combiner dans les pays en développement pour lutter contre les graves risques auxquels peuvent être exposés les travailleurs et les populations

<sup>36</sup> Voir V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures* (Genève, BIT, 1999).

<sup>37</sup> C'est l'objet du Programme focal sur la sécurité et la santé au travail et sur l'environnement.

<sup>38</sup> Voir la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.

locales<sup>39</sup>. Environ 1 500 gros navires et 2 500 navires de moindre tonnage sont démolis chaque année dans des conditions extrêmement éprouvantes et dangereuses. La plus grande partie de ce travail est effectuée sur des plages, en Inde, au Pakistan et au Bangladesh principalement, par des équipes d'ouvriers mal payés qui accomplissent leur tâche au chalumeau ou à la main, le plus souvent sans lunettes ou autres moyens de protection, dans une chaleur intense, exposés à des gaz inflammables, à des vapeurs toxiques et à toutes sortes de substances dangereuses : plomb, mercure, amiante, dioxine, biphényles polychlorés et autres polluants organiques. La plupart des chantiers n'ont pas de système de traitement des déchets ou d'équipements antipollution. Les polluants se dispersent dans l'atmosphère ou s'infiltrent dans les eaux souterraines, atteinte grave et durable au milieu sanitaire et à l'environnement.

L'OIT a établi un plan d'action pour l'Asie du Sud qui vise à améliorer la réglementation sur la sécurité et la santé au travail, à renforcer les services d'inspection, à assurer aux employeurs et aux travailleurs une formation sur les mesures de sécurité et d'hygiène et à perfectionner les installations techniques. Un projet financé par le PNUD au Bangladesh marque la première étape de cette action. L'OIT collabore en outre avec l'Organisation maritime internationale (OMI), le secrétariat de la Convention de Bâle, la Banque mondiale et d'autres organismes pour traiter du point de vue international les problèmes de travail et d'environnement que posent les activités de démolition des navires.

## ***Éliminer le travail des enfants***

La cause des enfants – de tous les enfants à qui il faut donner une chance d'échapper à la pauvreté – trouve des soutiens dans le monde entier. Selon les dernières estimations de l'OIT, il y avait en 2000 environ 352 millions d'enfants âgés de 5 à 17 ans qui exerçaient une activité économique. Une bonne partie d'entre eux étaient des jeunes âgés de 12 ans ou plus employés à des travaux légers quelques heures par semaine. Dans les formes de travail que l'OIT a en vue et qu'il s'agit d'éliminer, on dénombrait 246 millions d'enfants, dont 171 millions – et c'est d'eux qu'il faut s'occuper en priorité – employés dans des conditions dangereuses de nature à causer chez eux des atteintes physiques ou psychiques irréversibles, voire à mettre leur vie en danger<sup>40</sup>. L'OIT joue, dans la campagne lancée pour soustraire ces enfants au danger et leur offrir un meilleur départ dans la vie, un rôle qui a pris rapidement une importance croissante depuis une dizaine d'années.

Lancé en 1992, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (connu par son sigle anglais: IPEC) a aujourd'hui l'appui de 30 pays donateurs et recouvre des activités dans 82 pays. Celles-ci se fondent sur un vaste dispositif d'information et de formation – statistiques, travaux de recherche, matériel de formation, guides – qui sert de base au débat et à la constitution de partenariats dans le cadre sectoriel, régional ou mondial pour combattre le travail des enfants. La convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, a reçu un grand nombre de nouvelles ratifications depuis 1995. Quant à la récente convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, elle connaît un rythme de ratifications sans précédent dans l'histoire de l'OIT. Il y a là le signe d'une notable amélioration des instru-

<sup>39</sup> Voir A. Rahman et A. Z. M. Tabarak Ullah : *Ship-breaking*, document élaboré pour le Programme des activités sectorielles de l'OIT (Dacca, 1999).

<sup>40</sup> BIT : *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants: faits marquants 2002* (Genève, janv. 2003).

ments juridiques, la manifestation d'une réelle prise de conscience et d'une véritable résolution. En application de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, l'abolition du travail des enfants doit faire l'objet tous les quatre ans d'un rapport global permettant de mesurer les progrès réalisés et la tâche qui reste à accomplir<sup>41</sup>.

La lutte contre le travail des enfants est intrinsèquement liée à la lutte contre la pauvreté, dont le travail des enfants, comme on l'a vu au chapitre 2, est à la fois l'une des causes et l'un des symptômes. Plus d'un million d'enfants ont bénéficié des actions directes menées sous l'égide de l'OIT<sup>42</sup>. Ce n'est qu'une toute petite partie de ceux qui travaillent dans des conditions dangereuses: plus de 171 millions, nous l'avons dit. Sans doute beaucoup d'autres ont-ils bénéficié indirectement des efforts de l'OIT, mais il est primordial, pour que le monde de demain ne connaisse plus le travail des enfants, de réduire sans cesse la pauvreté conformément aux Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire. L'action de l'OIT concernant le travail des enfants doit s'inscrire dans la campagne menée à l'échelle mondiale pour arracher les gens à la misère.

L'expérience de l'OIT montre qu'il faut agir par étapes, en collaboration avec les pouvoirs publics, les syndicats, les employeurs et d'autres acteurs. Il convient de lancer d'abord une opération de sensibilisation – pour faire comprendre tout ce que le travail des enfants coûte aux familles et à la société – et de procéder à une évaluation des conditions juridiques et administratives. Etayée souvent par des études, cette action tend à mobiliser, en même temps que la volonté politique des dirigeants, un ensemble de soutiens qui permettront d'agir avec succès<sup>43</sup>. Le résultat le plus remarquable dont l'OIT puisse se flatter au bout de dix ans d'efforts est peut-être d'avoir fait admettre la réalité du problème du travail des enfants.

Vient ensuite la phase des actions concrètes, visant à développer les compétences et les moyens d'action, à soustraire les enfants au travail pour les réintégrer dans la vie familiale et la scolarité, à prévenir le travail des enfants en s'attaquant à ses causes. La démarche consiste, avec la participation directe des populations concernées et avec le concours des enseignants, des employeurs, des syndicats, des organisations non gouvernementales, à former des groupements locaux chargés d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action adaptés aux besoins<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Voir BIT: *Un avenir sans travail des enfants*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 90<sup>e</sup> session, 2002.

<sup>42</sup> Nombre d'enfants ayant bénéficié des actions de l'OIT entre 1992 et 2001, selon l'estimation la plus récente de l'IPEC.

<sup>43</sup> L'IPEC a mis au point une méthode d'enquête originale qui permet d'obtenir rapidement des informations sur la situation du moment en ce qui concerne les pires formes de travail des enfants. A la fin de 2002, 40 enquêtes accélérées de ce genre avaient été effectuées dans 20 pays. Des enquêtes plus complètes sont en cours dans 32 pays sur ce qui est souvent un problème occulté.

<sup>44</sup> Voir BIT: *Good practices in action against child labour* (Genève, 2001).

### Une communauté met un terme au travail des enfants dans la production de chaussures aux Philippines

Tous les vendredis après-midi, de nombreux parents munis de la carte bleue des services sociaux conduisent leurs enfants à un centre communautaire local polyvalent où un médecin bénévole, le docteur Rosaura Santa Maria, les soumet à un examen et leur prodigue gratuitement des soins. La carte susmentionnée signifie que ces enfants ne participent plus, dans des conditions dangereuses, à la production de chaussures et leur permet de bénéficier des services prévus par le projet. Le docteur Rosaura Santa Maria fait partie des nombreux particuliers, instituts de soins de santé, établissements d'enseignement et autres groupes qui ont contribué à l'objectif de la lutte contre le travail des enfants.

Réalisée le plus souvent dans des locaux exigus et mal aérés où les travailleurs vivent, la production de chaussures expose les enfants à des émanations de solvants et de colle chaude qui entraînent des vertiges et des difficultés respiratoires. Fatigue et douleurs chroniques sont fréquentes. Etant donné qu'à Biñan l'industrie de la chaussure décline, les familles sensibilisées par le programme sont préparées au changement et leurs enfants sont protégés contre de nouvelles formes de travail.

Avec ses partenaires locaux, un projet IPEC permet de satisfaire beaucoup des besoins des enfants et des familles de Barangay de la Paz et Barangay Malaban, les deux communautés visées dans le district de Biñan. Par exemple, les membres de la Société médicale de Biñan dispensent dans leurs cliniques des services gratuits aux enfants qui participent au projet. Le Centre médical des enfants réalise une visite médicale tous les mois et veille gratuitement au dépistage de la tuberculose et aux médications. Des organisations de services garantissent un complément alimentaire aux enfants mal nourris, et des étudiants du collège Saint Michael de Laguna, chaque semaine, assurent gratuitement des séances d'information à l'intention des enfants. Open Heart, l'organisme d'exécution du projet, contribue pour moitié aux coûts des salaires des enseignants du Programme pour l'épanouissement de la petite enfance, et aux coûts des fournitures scolaires, des transports et des uniformes des collégiens.

De plus, les bénéficiaires du projet y participent en tant que bénévoles. Grâce à des ateliers de formation, les parents qui travaillent dans l'industrie de la chaussure ont acquis les qualifications nécessaires pour assumer diverses responsabilités – gestion de l'épargne, supervision de la prise des médicaments contre la tuberculose, aide aux programmes de nutrition. Ils ont aussi constitué des organisations populaires qui mettent en œuvre leurs propres initiatives pour construire la communauté et éliminer le travail des enfants. Avec le Comité de Biñan de lutte contre le travail des enfants (composé de partenaires locaux et de la Ligue des notables de Biñan), ces organisations pourront soutenir les activités du projet en accroissant les ressources et les services afin que le travail des enfants devienne à jamais inutile, socialement inacceptable et pratiquement inexistant.

Source: BIT: Programme focal sur le travail des enfants (IPEC).

On estime à 500 000 le nombre des enfants employés au Pakistan à la fabrication des tapis. L'opération lancée dans le cadre de l'IPEC dans deux districts de la province du Penjab en vue d'y éliminer progressivement le travail des enfants dans ce secteur montre la façon dont l'OIT collabore avec les populations locales. Faute d'écoles proches où les familles aient les moyens de les envoyer, la plupart des enfants employés au tissage ne recevaient pas d'instruction; beaucoup ne savaient ni lire ni écrire. De nouveaux centres ont été créés qui dispensent en trois ans un enseignement

correspondant à cinq années d'école, à l'aide de méthodes interactives attrayantes, et préparent les élèves à suivre un enseignement plus classique. Ces centres sont construits et gérés par des groupements villageois formés de dirigeants locaux, de producteurs de tapis et de parents, qui surveillent aussi l'assiduité et les progrès des élèves. Ils ont accueilli plus de 10 250 enfants, des enfants qu'ils ont permis de retirer des ateliers de tissage ou à qui ils ont épargné ce travail. Ces résultats ont conduit à passer à l'étape suivante: l'extension de l'opération au reste du Penjab.

Cet exemple encourageant montre qu'il faut pouvoir multiplier les opérations menées dans un nombre limité de collectivités dans le cadre d'un programme national. Tout à fait indispensables, les opérations ciblées visant à éloigner certains enfants du marché du travail et à assurer leur réadaptation ne sont qu'un élément de la solution du problème. Etant donné l'ampleur de celui-ci, il est primordial d'agir dans le cadre général du développement national pour tarir l'offre et la demande de main-d'œuvre enfantine. C'est dans ce cadre qu'il faut envisager, pour une action d'ensemble durable, la question du travail des enfants.

Le droit de vivre dans une société qui ne connaisse pas le travail des enfants est un droit imprescriptible. Il faut, dans cette perspective, pouvoir assurer aux enfants une éducation de qualité et assurer aux parents du travail ou d'autres moyens d'existence suffisants. A l'un et l'autre égard, l'action menée contre le travail des enfants doit être étroitement coordonnée avec celles qui le sont en faveur de l'emploi et des revenus, de la formation et de l'égalité des hommes et des femmes. La convention n° 182 de l'OIT demande aux Etats Membres de prendre des mesures dans un délai déterminé pour éliminer les pires formes de travail des enfants. L'IPEC a lancé dans ce sens la formule des programmes assortis de délais. Ces programmes comportent une action en amont, sur le plan des politiques, pour créer des conditions qui aident à supprimer le travail des enfants, et une action en aval avec des opérations sur le plan local. Il s'agit aussi de susciter, au niveau national, régional ou international, des collaborations qui permettent, grâce à un travail d'information, d'analyse et de recherche, d'encourager la lutte contre le travail des enfants, de mettre en œuvre des politiques et des programmes d'action et d'en assurer le suivi et l'évaluation.

En 2002, les trois premiers programmes nationaux de ce genre, qui concernent El Salvador, le Népal et la République-Unie de Tanzanie, sont passés du stade de la préparation à celui de l'exécution. Des programmes sont d'ores et déjà prévus pour dix autres pays. Il s'agit dans un premier temps de développer les compétences et les moyens d'action des partenaires de l'IPEC et de réunir les données et les informations nécessaires pour la mise au point des programmes. La formule doit permettre de répondre à la situation des nombreux pays où des interventions de grande ampleur s'annoncent nécessaires. La préparation et l'exécution des programmes seront laissées de plus en plus à l'initiative des administrations et des organismes nationaux, à qui il appartiendra aussi de trouver les ressources nécessaires, le rôle de l'IPEC se réduisant.

La question des ressources est cruciale pour le lancement de tels programmes. Les ressources nécessaires sont d'une ampleur telle que l'entreprise dépasse de beaucoup les possibilités de l'OIT si elle devait agir seule. A côté des ressources susceptibles d'être prévues dans les budgets nationaux ou fournies par les programmes d'aide, d'autres pourraient être mobilisées. Un financement commun pourrait être assuré par exemple par un groupement de donateurs. Des ressources pourraient être dégagées pour certains pays en liaison avec les opérations d'allègement de la dette de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (dans le cadre de l'Initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés et des stratégies connexes de réduction de la pauvreté). Le Ghana, par exemple, a arrêté en 2002 sa

stratégie de réduction de la pauvreté, où il affirme sa volonté de collaborer avec l'IPEC pour lancer des actions de lutte contre le travail des enfants dans les grandes villes en accroissant aussi la dotation du programme d'instruction de base gratuite et obligatoire. Un financement pourrait être assuré encore par des aides ou des prêts des institutions financières internationales.

Soucieuse d'élargir et de renforcer l'action pour l'abolition du travail des enfants, l'OIT encourage la formation de réseaux et de partenariats nationaux, régionaux, interrégionaux, voire mondiaux, regroupant des administrations, des organisations d'employeurs et de travailleurs, des associations, des instituts techniques et d'autres organismes. Plusieurs réseaux interrégionaux sont en voie de création, qui ont en commun de prendre en compte les problèmes de genre. Il faut mentionner le réseau sur la politique de développement (DPNet), dont l'objectif est d'intégrer la lutte contre le travail des enfants dans le cadre plus large du développement et de la réduction de la pauvreté, et le réseau sur les formes dangereuses de travail des enfants (HCLNet), qui vise à sensibiliser les responsables politiques et l'opinion à ce problème et à mobiliser les organismes qui s'occupent de la sécurité et de la santé au travail. L'OIT a renforcé sa collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Banque mondiale et resserré ses liens avec les universités<sup>45</sup>. Des partenariats ont été établis dans divers secteurs d'activité: habillement et articles de sport, industrie du tabac, industrie du cacao. Ils sont généralement régis par des accords conclus entre les diverses parties, parmi lesquelles les organisations d'employeurs et de travailleurs ont une place importante. Au-delà des fonctions de consultation et de coordination, ces partenariats doivent permettre de mieux cerner le problème du travail des enfants, de suivre la situation quant aux autres droits fondamentaux au travail et de monter des projets pilotes sur le travail des enfants.

## ***Eliminer la discrimination***

Bien trop souvent, les victimes de la pauvreté ne sont pas traitées sur un pied d'égalité par les autres membres de la société. «La pauvreté, c'est connaître l'humiliation, se sentir dépendant, obligé de supporter les rebuffades, les insultes ou l'indifférence alors qu'on cherche de l'aide<sup>46</sup>.»

Comme la pauvreté, la discrimination revêt des aspects multiples. Les effets de la pauvreté sont aggravés par la discrimination que peuvent susciter la race, la couleur, l'origine ethnique, la religion, l'appartenance sociale, le sexe, l'invalidité, les problèmes de santé, l'orientation sexuelle. Face à différents aspects de la pauvreté, on a vu dans ce chapitre qu'il faut promouvoir le travail décent. Donner la possibilité d'exercer une activité productive dans des conditions décentes, c'est aussi le moyen d'entamer les préjugés qui sont souvent à l'origine de l'exclusion sociale<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> L'OIT, l'UNICEF et la Banque mondiale ont lancé en décembre 2000 un programme commun de recherche: «Mieux comprendre le travail des enfants et son impact» (UCW Project), dont l'exécution est confiée au Centre de recherche «Innocenti» à Florence. Ce programme répond à l'impérieuse nécessité de réunir des données plus complètes et de meilleure qualité sur le travail des enfants. Le site Web présente les données rassemblées dans le cadre du programme et des données provenant de l'OIT, de l'UNICEF ou de la Banque mondiale.

<sup>46</sup> D. Narayan, en collaboration avec R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher et S. Koch-Schulte: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 2000).

<sup>47</sup> Pour un rapport détaillé sur la discrimination en matière d'emploi et de profession et sur les mesures prises par l'OIT et les Etats Membres pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement, voir BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, 2003.

### Faire participer les consommateurs à l'action visant à éliminer le travail des enfants

Plusieurs partenariats novateurs, avec des employeurs et des syndicats, rapprochent d'un côté la préoccupation des consommateurs pour les conditions de travail dans la chaîne de distribution et, de l'autre, l'action menée sur le terrain pour éliminer le travail des enfants. Deux exemples de secteurs dans lesquels les enfants en tant que consommateurs ont été rapprochés des enfants en tant que travailleurs: la production de ballons de football et les chocolateries.

Depuis 1997, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) œuvre pour éliminer le travail des enfants dans la production de ballons de football. Le programme est en place à Sialkot (Pakistan) où près de 10 000 enfants de 5 à 14 ans participaient à la production de ballons de football<sup>1</sup>. Les fabricants de la Chambre de commerce et d'industrie de Sialkot qui participent au programme ont transféré leurs activités de couture qui étaient réalisées à domicile à des centres de couture plus faciles à superviser. Les fabricants fournissent des données sur tous leurs centres de couture, y compris ceux exploités par leurs sous-traitants. A partir de cette base de données, des équipes choisissent chaque jour un site qu'elles contrôleront. Le cas échéant, elles actualisent l'appréciation donnée du respect des prescriptions par le fabricant. Les appréciations moins bonnes sont communiquées à la Fédération internationale de football association, ce qui peut avoir des incidences sur les ventes du fabricant de ballons. Des fabricants, qui représentent plus de 95 pour cent des exportations de ballons à partir de Sialkot, ont rejoint le programme. Le contrôle est assuré par l'Association indépendante de contrôle du travail des enfants, laquelle compte entre autres des représentants des syndicats, des autorités nationales et locales et des organisations non gouvernementales participantes. Mettre un terme au travail des enfants dans la production de ballons de football à Sialkot a été un succès considérable. Le nouveau défi est de combattre la tendance à transférer les activités de couture dans des villages avoisinants où le travail des enfants existe toujours.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2002, un partenariat entre des chocolatiers de taille mondiale, des syndicats et d'autres partenaires extérieurs au secteur a permis d'établir une fondation chargée de conduire une initiative internationale qui vise à éliminer le travail des enfants et le travail forcé dans la culture et la transformation des graines de cacao (*International Cocoa Initiative – Working towards Responsible Labour Standards for Cocoa Growing*). Le BIT fournit des services consultatifs à la fondation. Des enquêtes ont été réalisées pour établir la fréquence et la nature des formes dangereuses de travail des enfants dans les plantations de cacao des pays d'Afrique occidentale les plus directement concernés. Un rapport a été publié en juillet 2002. L'IPEC a fourni des services consultatifs et supervisé ces enquêtes. Parallèlement à ces activités consultatives et enquêtes, l'IPEC a élaboré un programme sur trois ans, doté de 6 millions de dollars E.-U., qui prévoit des mesures concrètes pour éliminer le travail des enfants dans la production de cacao des pays directement concernés. Cette initiative conjugue les activités suivantes: sensibilisation des familles et des communautés; amélioration des capacités des producteurs, des services d'inspection et des travailleurs; retrait des enfants du travail et inscription de ces enfants à des programmes d'instruction et de formation; mesures rémunératrices en faveur des familles et système actif de contrôle du travail des enfants et d'information sur ce sujet.

<sup>1</sup> Les partenaires du programme sont la Chambre de commerce et d'industrie de Sialkot, l'UNICEF, l'organisation Save the Children – Royaume-Uni, l'organisation pakistanaise Bait-ul-Mal, le Conseil communautaire d'alphabétisation Bunyad, la Confédération des syndicats du Pakistan (APFTU) et le département du Travail des Etats-Unis d'Amérique.

Source: BIT: Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC).

Le point de départ de l'action de l'OIT contre la discrimination est l'affirmation du droit à l'égalité de chances et de traitement au travail, inscrit dans la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, l'une des conventions internationales du travail les plus ratifiées. Il s'agit d'un instrument très complet qui témoigne d'une remarquable vision et dont les législations nationales, notamment, continuent de s'inspirer. Pour assurer l'égalité au travail, il ne suffit pas de combattre la discrimination ; il importe de faire une place croissante, dans l'action menée au niveau national et sur le plan local, à tout un ensemble de mesures positives dans ce sens, en donnant un pouvoir d'action ou en réservant un rôle aux catégories défavorisées dans les systèmes d'intervention<sup>48</sup>. C'est avec la participation active des syndicats, des organisations d'employeurs et des autres parties intéressées qu'il faut lutter contre la discrimination et rechercher des solutions constructives, pour pouvoir mener avec succès une action générale en faveur de l'égalité au travail.

Omniprésente, l'inégalité entre les hommes et les femmes frappe particulièrement les femmes pauvres. Combinée avec la pauvreté, elle engendre des formes de dénuement plus dures pour les femmes que pour les hommes. Pour éliminer la pauvreté, il est indispensable de promouvoir l'égalité des sexes<sup>49</sup>. Conformément aux Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire, la présence accrue des femmes dans les emplois salariés du secteur non agricole devrait être un indicateur des progrès de l'égalité et de leur autonomisation. Bien que la discrimination s'oppose de toute évidence à l'utilisation optimale de la main-d'œuvre dans la production, le libre jeu du marché de l'emploi ne parvient pas à éliminer les phénomènes d'exclusion qui touchent certains groupes et les femmes en général et qui ont pour effet de perpétuer la pauvreté de génération en génération.

Dans le cadre du Programme de renforcement des capacités pour la promotion de l'emploi, de l'égalité entre les sexes et pour la suppression de la pauvreté, l'OIT insiste sur la nécessité d'éliminer la discrimination à l'encontre des femmes dans le travail pour éliminer la pauvreté. Il s'agit de prendre systématiquement en compte la problématique hommes-femmes dans les activités régionales et pour l'adaptation des programmes aux conditions nationales. La démarche comprend trois étapes : rassemblement des données et des informations nécessaires ; établissement d'un dialogue et recherche d'un consensus chez les partenaires sociaux et les autres parties intéressées, notamment les personnes visées par les programmes ; aide pour la mise en application de l'analyse selon la problématique hommes-femmes dans des activités pilotes<sup>50</sup>. La méthode est utilisée dans la banlieue de São Paulo, au Brésil, par la municipalité de Santo André, qui souhaite, en collaboration avec les syndicats, les entreprises, les spécialistes locaux et des organisations non gouvernementales, améliorer les possibilités d'emploi des femmes et de la population noire. L'OIT travaille aussi dans la même ligne avec les partenaires sociaux en Chine, au Népal, en Ouganda et dans la République-Unie de Tanzanie en vue de mieux intégrer la problématique hommes-femmes dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

<sup>48</sup> Voir B. Hepple : « Egalité et renforcement du pouvoir d'action pour un travail décent », *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 140 (2001), n° 1, pp. 7-22.

<sup>49</sup> Voir N. Kabeer : *Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millenium Development Goals. A handbook for policy-makers and other stakeholders* (Centre de recherche pour le développement international (CRDI), Agence canadienne de développement international (ACDI), Commonwealth Secretariat, 2003).

<sup>50</sup> Un programme modulaire de sensibilisation et de formation sur les femmes, la pauvreté et l'emploi a été publié.

Le VIH/SIDA confère une nouvelle dimension et une urgence plus grande encore à la lutte contre la pauvreté. La pandémie désorganise gravement les systèmes familiaux de prise en charge des personnes dépendantes, où les femmes, elles-mêmes très exposées à l'infection, jouent souvent le rôle principal. Dans les populations pauvres, des femmes de tous âges – adolescentes, adultes, âgées – luttent pour subsister en essayant de faire face à la situation et au surcroît de travail que la maladie leur impose. En Afrique, 58 pour cent des personnes séropositives sont des femmes. Le SIDA a fait dans le continent près de 2,5 millions de morts en 2002 et 11 millions d'orphelins depuis le début de la pandémie.

Le SIDA ruine la santé des femmes africaines et détruit le savoir, l'expérience et les relations grâce auxquels les familles et les collectivités peuvent vivre. Les femmes qui doivent s'occuper d'un mari malade ont moins de temps à consacrer aux travaux agricoles ou à une autre activité. La mort du mari les laisse souvent sans biens propres, sans droits fonciers, sans accès au crédit, sans relations dans leur activité. Si, atteintes elles-mêmes par la maladie, elles décèdent, le ménage est menacé de disparition, les enfants devant subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Plongées dans les difficultés, les familles sont souvent amenées à retirer les enfants les plus âgés de l'école pour les faire travailler dans le ménage ou dans l'exploitation familiale. C'est le cas surtout pour les filles qui, privées d'instruction et de possibilités d'aucune sorte, risquent d'être encore moins prémunies contre le VIH/SIDA.

Avec le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), l'OIT s'attache à définir des stratégies et à mettre au point des dispositifs de protection sociale pour faire face à la situation critique engendrée par le VIH/SIDA et à la désorganisation des systèmes familiaux de prise en charge des personnes dépendantes, notamment dans les pays particulièrement frappés par la pauvreté et par l'épidémie. L'idée est d'intégrer la question des systèmes de prise en charge dans les stratégies de réduction de la pauvreté élaborées sous les auspices de la Banque mondiale et du FMI et dans l'activité des institutions multilatérales et des donateurs de façon que les moyens consacrés à la lutte contre le VIH/SIDA soient utilisés non seulement pour les activités de prévention et de traitement, mais aussi pour remédier aux conséquences socio-économiques de l'épidémie, qui touche très durement les femmes.

## ***Conclusion: des forces qui s'organisent pour vaincre la pauvreté***

Pour vaincre la pauvreté, l'OIT préconise un ensemble de mesures qui ont un effet direct sur l'emploi – le volume et la qualité de l'emploi pour les populations pauvres – et sur les principales formes d'exclusion sociale. On voit d'autre part que les syndicats et les organisations d'employeurs sont souvent au cœur du regroupement d'un ensemble d'organisations sociales et d'administrations ou d'organismes publics qui unissent leurs efforts pour promouvoir un développement durable à l'échelle locale.

L'OIT a été amenée ainsi à mettre en train un programme de développement économique local qui intègre les principes du travail décent dans une action d'ensemble concertée. Dans 14 pays de diverses régions du monde, elle aide les acteurs locaux, par un processus de discussion, d'échange d'idées et de coordination des initiatives, à concevoir et à réaliser des opérations impulsées par la population locale en créant leurs propres structures et en s'inspirant de son expérience.

### Boîte à outils de l'OIT pour le développement économique local

Pour que le développement soit durable, les intéressés à l'échelle locale doivent en être partie prenante. Par le biais d'un processus en 6 étapes, mis en œuvre dans 14 pays, l'OIT agit en tant qu'animateur pour permettre aux partenaires locaux d'élaborer et d'appliquer des initiatives communautaires en créant leurs propres organisations et en s'inspirant de l'expérience que l'OIT a tirée des activités relatives au travail décent.

1. La phase de *diagnostic* vise à acquérir des connaissances sur l'économie locale et ses ressources. Elle comprend une analyse préliminaire des principales données socio-économiques du territoire, des objectifs et activités des différentes institutions sociales locales et de leur dynamique.
2. Les activités de *sensibilisation* contribuent à la participation et au dialogue social et visent à susciter l'intervention et l'engagement des intéressés dans le développement local.
3. La *promotion d'une instance* locale favorise la coordination et la coopération entre tous les partenaires locaux. Le plus souvent, cette instance réunit les plus importants partenaires locaux et contribue ainsi à l'échange d'idées et à la coopération.
4. L'*élaboration commune* d'une stratégie contribue à garantir la viabilité du développement local en recherchant une vision, des cibles et des objectifs communs, ainsi qu'un éventail d'options stratégiques.
5. La *coordination/création de structures d'application* établit les responsabilités des institutions participantes en se fondant sur les ressources et les structures existantes ou en en créant de nouvelles, par exemple un organisme de développement local.
6. Un *ensemble d'activités* permet de répondre de façon intégrée aux défis en matière de développement que les partenaires locaux ont identifiés et, souvent, prévoit des services financiers ou autres, des activités de formation, des mesures visant à attirer les investissements, des investissements dans les infrastructures et l'établissement de réseaux.

Utilisant cette approche, l'OIT travaille avec le gouvernement des Fidji et les partenaires sociaux à un programme intégré de développement des ressources humaines qui vise à promouvoir l'emploi. Ce programme est conduit dans le district de Sigatoka. Il vise à mettre en évidence le potentiel de l'action conjuguée du gouvernement, des syndicats et des employeurs, des organisations de la société civile et des donateurs pour créer des emplois décents dans les secteurs formel et informel, tant en zone rurale qu'urbaine, en faveur de l'ensemble des chômeurs. Il prévoit notamment un engagement tripartite en vue d'initiatives locales visant à élaborer des cadres d'action pour le développement de petites et micro-entreprises, l'emploi des jeunes et la fourniture d'informations sur le marché du travail.

Source: Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique, Département de la création d'emplois et du développement de l'entreprise.

C'est la même démarche que suit l'OIT lorsque son concours est demandé pour des opérations de reconstruction après des catastrophes naturelles ou des conflits armés. Améliorer les revenus, reconstruire les infrastructures économiques et sociales: il est essentiel de lier les deux choses. Dans le cadre du Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction, l'OIT s'attache ainsi à mobiliser les populations touchées et à les engager, au sein des structures locales, dans une action aux effets rapides pour écarter le risque d'aggravation de la pauvreté<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Voir les publications du Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction: *Crisis response rapid needs assessment manual et ILO generic crisis response modules* (Genève, BIT, 2002).

Elargie et renforcée, l'action pour la promotion d'un travail décent doit permettre d'accroître, grâce à l'amélioration de la productivité, les ressources nationales et de relever les revenus des populations menacées par la pauvreté. Par la mise en œuvre de programmes d'ensemble à l'échelle locale, il est possible de rompre le cercle de la misère et de créer au contraire – l'expansion et l'amélioration de l'emploi assurant le renforcement de l'appartenance sociale et vice versa – les conditions humaines, sociales et matérielles d'un progrès soutenu dans la lutte contre la pauvreté. Il faudra cependant, pour faire reculer vraiment celle-ci dans les pays en développement, amplifier beaucoup l'action menée à la base.

Pour multiplier les opérations qui donnent des résultats dans la mesure où il faut pouvoir le faire pour réduire notablement la pauvreté, il est indispensable qu'il existe dans les pays en développement les structures nécessaires. La mise en place d'institutions sociales dynamiques et efficaces – administrations, syndicats, organisations d'employeurs, associations diverses – n'est possible que si le terrain est favorable, si certains principes et certains droits humains sont respectés, notamment les principes et les droits fondamentaux au travail. Il faut aussi que s'établissent des partenariats entre le secteur public, le secteur privé et le monde associatif, comme entre les institutions nationales et les institutions internationales, pour que des actions durables puissent être entreprises.

Visant directement à créer les conditions nécessaires pour que les populations pauvres puissent accéder par leur activité à un avenir meilleur, la stratégie du travail décent mobilise dans la société les concours de toutes sortes qui sont indispensables pour assurer un progrès soutenu et atteindre toutes ces populations. La prise en compte des multiples aspects de la pauvreté dans la collectivité et au travail favorise une action d'ensemble qui réunit institutions publiques, organismes privés et groupements associatifs autour d'un but commun. Un travail décent pour tous: les progrès peu à peu accomplis dans ce sens permettent d'espérer en la capacité des individus de prendre ensemble leur avenir en main. Et ils restaurent chez eux l'estime de soi et la dignité que la pauvreté détruit.

## **4. Croissance durable au service des pauvres et gouvernance du marché du travail**

### **Introduction**

Il est intéressant de considérer le défi de la réduction de la pauvreté et, à terme, de son élimination sous l'angle de la création d'emplois décents pour les femmes et les hommes. Une telle perspective permet d'inciter davantage les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les groupes pertinents de la société civile, tant au niveau mondial que local, à examiner comment les institutions et les marchés pourraient mieux répondre aux besoins de ceux qui sont le plus menacés par le spectre de la pauvreté.

L'approche préconisée par l'OIT pour réduire la pauvreté par le travail décent, décrite au chapitre 3, a un potentiel considérable. Cela étant, des réformes institutionnelles de grande ampleur doivent être menées si l'on veut permettre aux entreprises, aux syndicats, aux coopératives, aux communautés et aux pouvoirs publics de lutter conjointement contre l'exclusion et la discrimination et donner à tous la possibilité d'exercer un travail décent et productif. Pour éliminer la pauvreté, il est primordial que les sociétés et les systèmes économiques soient organisés de manière à ce que ceux et celles qui vivent dans la pauvreté jouissent de davantage de libertés et d'opportunités et puissent travailler dans des conditions d'équité, de sécurité et de dignité humaine.

Ce chapitre examine les activités menées par l'OIT dans le cadre du débat sur les institutions propices à un développement entraînant une réduction de la pauvreté. L'importance des valeurs universellement acceptées et consacrées par la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail y est également soulignée. Cette Déclaration, en donnant à chaque individu un droit sur son propre travail, constitue le fondement sur la base duquel les gouvernements, les employeurs et les travailleurs peuvent élaborer des mécanismes de gouvernance du marché du travail plus équitables et plus efficaces. Ce chapitre explique comment les défaillances de la gouvernance ont donné naissance à un vaste secteur économique informel qui nuit au développement en raison des obstacles qu'il pose à l'investissement, au développement des entreprises et à la création de plus d'emplois décents. Ce chapitre examine également comment le dialogue social facilite l'élaboration et la révision des législations du travail et promeut le système de négociation collective en instituant un équilibre entre

les deux impératifs que sont la flexibilité et la sécurité, deux conditions indispensables à la promotion du travail décent dans un marché mondialisé en mutation rapide. Ce chapitre parvient à la conclusion que les mandants tripartites de l'OIT peuvent mobiliser une énergie considérable et mettre leur créativité à profit pour associer les mesures locales de lutte contre la pauvreté aux stratégies nationales en faveur d'un développement équitable ainsi qu'à l'engagement pris par la communauté internationale aux termes des objectifs de développement pour le Millénaire.

## ***Institutions, marchés et développement***

Le professeur Douglas North, lauréat du prix Nobel, l'un des premiers théoriciens à avoir souligné l'importance des institutions et des réglementations pour inciter les marchés à œuvrer pour le développement, a expliqué que les sociétés modifient leurs institutions afin de « diminuer la part d'incertitude et structurer la vie de tous les jours ». Selon lui, cela est fondamental à l'organisation d'une division productive du travail, « les institutions ayant une incidence sur la performance économique en raison de leurs effets sur le coût des échanges et la production ». Il souligne également qu'un nombre important de réglementations en vigueur aujourd'hui sont de nature informelle et que les organismes efficaces de régulation des marchés sont le fruit de normes socialement acceptées et de lois qui sont l'expression de valeurs partagées<sup>1</sup>.

Le débat sur la question de savoir comment susciter et préserver une croissance entraînant une réduction de la pauvreté porte de plus en plus sur le cadre qui devrait être établi pour permettre aux institutions publiques et privées d'améliorer le fonctionnement du processus décisionnel décentralisé inhérent aux marchés, et aux gouvernements et aux communautés de disposer de mécanismes de coordination en vue de la réalisation des objectifs économiques et sociaux fixés<sup>2</sup>. Le rôle que jouent les communautés, appelées également « capital social », la contribution de différents types d'associations à l'amélioration de la situation de groupes particuliers, et notamment des pauvres, et les résultats économiques et sociaux en général suscitent également un intérêt accru<sup>3</sup>. Dans tous ces débats, le terme de « gouvernance » désigne le pouvoir de régulation exercé par l'ensemble des institutions, normes et politiques sur le fonctionnement d'une économie et d'une société données. C'est un concept qui dépasse celui de structure politique et qui va au-delà de la notion de rôle des pouvoirs publics car il tient aussi compte du rôle joué par le large éventail des institutions économiques et sociales publiques, privées et volontaires.

La persistance de la pauvreté à grande échelle est la preuve que les institutions, y compris celles qui réglementent les marchés du travail, ne fonctionnent pas comme elles le devraient pour la majorité des individus dans de nombreux pays. Souvent, les mesures ponctuelles en faveur des pauvres sont déconnectées des stratégies mondiales de stabilité financière et ne parviennent pas à susciter un schéma mondial de croissance stable au profit d'une réduction de la pauvreté et des inégalités. Le défi consiste donc

<sup>1</sup> D. C. North: *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge, Cambridge University Press), 1990.

<sup>2</sup> S. J. Burki et G. E. Perry: *Beyond the Washington consensus: Institutions matter* (Washington, DC, Banque mondiale, 1998).

<sup>3</sup> S. Bowles et H. Gintis: « Social Capital and Community Governance », *Economic Journal* (Oxford, nov. 2002).

à élaborer des réglementations officielles conformes aux valeurs socialement acceptées et à modifier les réglementations informelles afin de réduire les incertitudes et la décrédibilisation et, partant, d'améliorer le fonctionnement des marchés. Pour assurer le succès des stratégies de promotion de la productivité, de la croissance et du développement durable, et de réduction, voire d'élimination, de la pauvreté, il est essentiel que la gouvernance des marchés du travail soit effectuée par des institutions efficaces<sup>4</sup>.

La stratégie de l'OIT en matière de travail décent offre aux Etats un cadre intégré de promotion des réformes institutionnelles qui tient compte de valeurs universellement reconnues et structure la gouvernance des marchés du travail de manière à permettre à davantage de femmes et d'hommes d'exercer un travail productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. Il s'agit cependant d'un processus complexe, essentiellement parce que les institutions d'aujourd'hui sont les héritières de structures plus anciennes. Or, étant donné que nombre de ces institutions sont profondément enracinées dans nos sociétés, qu'elles servent les intérêts de groupes puissants et qu'elles ne peuvent pas être modifiées du jour au lendemain, même si la situation actuelle l'exige, concevoir et mettre en place de nouvelles approches n'est pas chose facile. Il n'existe pas de modèle unique applicable à tous les pays et, pourtant, pour la plupart des familles, disposer d'un emploi décent et productif est le seul moyen de sortir de la pauvreté ou de réduire les risques de pauvreté. Envisager le problème sous cet angle permet de se doter d'un ordre du jour en vue de parvenir à un consensus sur les domaines d'action prioritaires.

Pour l'OIT, l'un des défis majeurs est d'aider les mandants de l'Organisation à résoudre la question – souvent négligée par le passé – de la gouvernance du marché du travail. Quelque quatre milliards d'êtres humains, c'est-à-dire les deux tiers des habitants de la planète, vivent en dehors des systèmes légaux formels, pour la plupart dans les pays en développement et dans les économies en transition, c'est-à-dire dans les pays qui sont le plus frappés par la pauvreté. Bien souvent, les salariés, les travailleurs indépendants ou les petites et micro entreprises de l'économie informelle, un secteur démesuré et en pleine expansion, ne peuvent bénéficier des acquis les plus fondamentaux de l'économie de marché, tels que le respect des contrats et la reconnaissance des titres de propriété<sup>5</sup>. De plus, dans nombre de pays, l'économie formelle crée peu d'emplois, ce qui réduit d'autant la possibilité d'absorber la croissance de la main-d'œuvre et le surplus de main-d'œuvre licenciée par les grandes entreprises, en particulier les entreprises publiques et les entreprises récemment privatisées.

## **Droits au travail et développement**

Pour réussir, les stratégies de renforcement de la gouvernance des marchés du travail doivent reconnaître que ceux-ci diffèrent des autres marchés en ce qu'ils sont composés d'êtres humains. Nous vivons tous dans des sociétés dans lesquelles le statut social et l'estime de soi sont étroitement liés à l'activité professionnelle et au salaire. La manière dont les autres nous

<sup>4</sup> W. van der Geest et R. van der Hoeven (directeurs de publication) : *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: The experience in eastern and southern Africa* (Genève, BIT, 1999) et G. Rodgers (directeurs de publication) : *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Genève, BIT, Institut international d'études sociales, 1994).

<sup>5</sup> H. de Soto : *Le mystère du capital – Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs* (Londres, Bantam Press, 2002).

perçoivent et dont nous nous percevons dépend étroitement de l'emploi que nous occupons et de la considération dont nous jouissons dans notre travail. Comme l'a souligné Robert Solow, « le travail et le salaire que celui-ci génère ne sont pas équivalents à un ensemble de biens de consommation (et d'épargne) »<sup>6</sup>. La différence essentielle, comme l'affirme la Constitution de l'OIT, est que le travail n'est pas une marchandise et que les êtres humains doivent être traités avec respect<sup>7</sup>.

De plus, le sentiment d'être justement ou injustement traité influe sur la performance professionnelle. Tous les employeurs savent que l'équité et le sentiment de bénéficier d'un traitement équitable sont des caractéristiques systémiques nécessaires à l'établissement de conditions de travail harmonieuses et permettent de limiter la rotation de la main-d'œuvre, de lutter contre l'absentéisme et d'encourager la productivité. Les organisateurs syndicaux savent que la plupart des griefs exprimés par les travailleurs sont liés à un sentiment d'injustice. Il est regrettable que les économistes orthodoxes aient oublié que les marchés du travail sont plus efficaces lorsque les normes définissant l'équité sont acceptées par tous<sup>8</sup>.

L'OIT accorde depuis longtemps une grande importance à l'examen et à la définition des principes dont les gouvernements, les employeurs et les travailleurs peuvent s'inspirer pour concevoir des marchés du travail tenant compte des principes d'équité. Ces débats, qui prennent appui sur le réel, ont permis d'élaborer des normes utilisables dans différents pays et dans une grande variété de situations par les travailleurs et les entreprises qui s'efforcent de survivre sur le marché<sup>9</sup>.

Un examen des législations du travail et de la manière dont elles sont mises en œuvre dans le monde montre à quel point les normes de l'OIT ont eu une influence généralisée. Ce n'est pas que l'Organisation puisse vraiment contraindre les gouvernements, les employeurs et les syndicats à respecter ses conventions et recommandations, mais il est un fait que ces normes relèvent du bon sens et reflètent des valeurs tenues en haute estime. Ratifier une convention de l'OIT constitue une forme d'engagement vis-à-vis des autres Etats Membres – un engagement soutenu par un système international de contrôle –, mais aussi, et c'est peut-être là le plus important, la promesse d'utiliser un paramètre internationalement reconnu en matière d'équité pour définir, au plan national, la gouvernance du marché du travail.

La liste des normes établies par l'OIT est longue et le Conseil d'administration du Bureau international du Travail s'est efforcé de les rationaliser afin d'identifier celles qui sont devenues obsolètes. Quelques-unes de ces conventions ont été jugées particulièrement importantes lors du Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenu à Copenhague en 1995<sup>10</sup>. Pour la première fois, la communauté internationale dans son ensemble est convenue, au plus haut niveau politique, de promouvoir un ensemble

<sup>6</sup> R. M. Solow: *The labour market as a social institution* (Oxford, Basil Blackwell, 1990).

<sup>7</sup> Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), annexée à la Constitution de l'OIT (art. I).

<sup>8</sup> Sir John Hicks a mis en avant le fait que, pour que le salaire perçu dans le cadre d'une relation contractuelle soit efficace, « il faut aussi que le salarié n'ait pas le sentiment d'être inéquitablement traité par rapport aux autres employés (ce qui nuirait à l'efficacité du groupe) et que les salariés soient convaincus de l'équité de leur traitement dans le temps (condition nécessaire pour permettre à chaque employé de donner le meilleur de lui-même) ». Voir J. R. Hicks, *The Theory of Wages* (New York, St. Martins Press, 1963).

<sup>9</sup> W. Sengenberger: *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards* (Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002).

<sup>10</sup> A l'issue de ce Sommet, l'OIT a lancé une campagne de ratification de ces conventions qui a permis d'obtenir 400 nouvelles signatures.

de normes fondamentales du travail consacrées par sept conventions de l'OIT. Cette étape historique a permis de faire figurer les normes du travail à l'ordre du jour politique mondial dans un cadre clairement favorable au développement et d'en faire des outils essentiels au service de l'élimination de la pauvreté, de la réalisation du plein emploi et de la cohésion sociale. La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998, demande à tous les Membres de l'Organisation de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir<sup>11</sup>:

- a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ;
- b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;
- c) l'abolition effective du travail des enfants ; et
- d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Ces principes et droits fondamentaux revêtent une importance particulière parce qu'ils constituent un ensemble de droits universels qui permettent aux individus de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, et de réaliser pleinement leur potentiel humain.

Le respect des droits fondamentaux au travail internationalement reconnus est largement considéré comme primordial pour garantir l'égalité et le progrès social, éliminer la pauvreté et parvenir à une paix universelle et durable<sup>12</sup>. Ces droits établissent une norme en matière d'équité dont peuvent s'inspirer tous les pays pour établir, selon qu'il convient, compte tenu de leur situation particulière, le cadre institutionnel des marchés du travail, cette norme étant par ailleurs reconnue comme un fondement de l'économie mondiale. Les valeurs consacrées par la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail font partie des libertés qui constituent à la fois un objectif élémentaire et un moyen principal du développement<sup>13</sup>.

Ces droits sont universellement considérés comme des droits fondamentaux et n'ont nul besoin d'être justifiés, notamment au plan économique. Cela ne signifie toutefois pas qu'ils ne sont pas économiquement efficaces. Dans un marché ouvert, les transactions sont des échanges volontaires de titres. Le droit à la propriété est un élément fondamental des économies de marché car, lorsque les titres ne sont pas garantis par la loi, les contrats ne peuvent être exécutés, ce qui provoque l'effondrement des marchés. La Déclaration de l'OIT énonce les divers droits fondamentaux des travailleuses et des travailleurs sur leur travail et a servi de référence pour élaborer les outils juridiques nécessaires à l'existence de systèmes contractuels qui garantissent que l'échange d'un bien (le travail) contre un autre (le salaire) s'effectue de manière non coercitive, étant entendu que le travail est bien souvent la seule marchandise que les individus ont à proposer en échange d'un salaire leur permettant de vivre décemment.

<sup>11</sup> Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 ; convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ; convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ; convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 ; convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 ; convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 ; convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973 ; convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.

<sup>12</sup> A ce jour, 86 Etats ont ratifié les huit conventions mentionnées ci-dessus et 134 au moins l'une de celles énumérées dans les quatre catégories indiquées. Les huit conventions ont obtenu 1 189 ratifications, ce qui représente 85 pour cent du total des ratifications possibles si les 175 Membres de l'OIT ratifiaient ces huit instruments. Les rapports annuels mondiaux soumis à la Conférence internationale du Travail examinent les progrès effectués au titre de la Déclaration pour promouvoir la mise en œuvre de ces droits et principes.

<sup>13</sup> A. Sen: « Travail et droits », *Revue internationale du Travail*, (Genève, BIT) vol. 139 (2000), n° 2.

Les principes et droits fondamentaux au travail revêtent une importance particulière dans les marchés de main-d'œuvre non qualifiée, lesquels sont bien souvent la seule source de revenus des pauvres. A maintes reprises, on a vu s'enclencher le cercle vicieux qui veut que la discrimination dans l'emploi et la profession exacerbe ou perpétue la pauvreté et que la pauvreté aggrave la discrimination dans l'emploi<sup>14</sup>. Les travailleuses et travailleurs non qualifiés des pays en développement qui connaissent des taux importants de chômage et de sous-emploi n'ont d'autre choix que d'accepter un travail au salaire et aux conditions qui leur sont proposés. Des systèmes de gouvernance des marchés du travail doivent à tout prix être élaborés pour permettre à ceux qui luttent pour survivre de faire valoir leurs droits fondamentaux et d'améliorer leur niveau de rémunération. Cette réalité est de plus en plus reconnue par le système multilatéral. Comme l'indique la Banque mondiale, « le respect des normes fondamentales du travail renforce l'efficacité des institutions du marché du travail et contribue à la croissance économique en réduisant les risques professionnels que prennent les pauvres »<sup>15</sup>.

L'approche du travail décent procède de la conviction que la création de conditions permettant aux individus de réaliser leur potentiel est un objectif essentiel du développement et constitue le meilleur moyen d'éliminer la pauvreté. Or, pour supprimer les entraves à la liberté, il faut que des mesures soient prises sur de nombreux plans. L'extension des droits civils et politiques doit aller de pair avec la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapport mondial sur le développement humain 2000 a du reste affirmé que « le développement humain est essentiel à la réalisation des droits de l'homme (et que) les droits de l'homme sont constitutifs du développement humain »<sup>16</sup>.

Le respect des principes et droits fondamentaux au travail est une condition nécessaire pour pouvoir élaborer les codes juridiques et conclure des accords collectifs réglementant les marchés du travail et les lieux de travail. Les gouvernements, les employeurs et les syndicats de tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, ont eu très souvent recours, à cette fin, aux conventions et aux recommandations de l'OIT. Ces instruments traitent d'une grande variété de questions dont bon nombre sont directement liées à la réduction de la pauvreté, notamment au développement des ressources humaines, aux politiques de l'emploi, à la sécurité sociale, à la santé et à la sécurité au travail, aux relations professionnelles dans le secteur public, à l'administration du travail, aux travailleurs migrants, aux peuples indigènes et tribaux, aux organisations de travailleurs ruraux, à la promotion de coopératives, à la protection des salaires, aux mécanismes de fixation du salaire minimum, à la protection de la maternité et au travail à domicile. Ces questions, à l'instar de beaucoup d'autres, qui sont traitées par le Code international du travail de l'OIT, concernent tous les pays. Le respect de ces principes et de ces droits est une condition préalable à l'élaboration du cadre institutionnel indispensable à la mise en œuvre effective des normes de l'OIT.

<sup>14</sup> BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, Genève, 2003.

<sup>15</sup> Banque mondiale: *Guide pratique des normes fondamentales du travail pour les fonctionnaires chargés des stratégies d'assistance nationale*, disponible (en anglais uniquement) sur le site Internet de la Banque mondiale: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>16</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2000: Droits de l'homme et développement* (New York, Oxford University Press), 2000.

## **Stratégie d'amélioration de la gouvernance des marchés du travail informels**

La plupart des travailleurs et un grand nombre de petites entreprises luttent contre la précarité qui caractérise l'économie informelle et s'efforcent de gagner un salaire décent. Bien qu'il soit erroné d'affirmer que les économies informelles ne sont pas réglementées, il n'en demeure pas moins que les normes en vigueur dans le secteur informel ont pour la plupart été conçues et mises en œuvre de manière informelle. Dans certains cas, ces normes sont banales et incarnent des valeurs communautaires largement acceptées, par exemple en matière d'équité. Parfois, cependant, certaines répondent aux intérêts d'individus ou de groupes locaux puissants et, même lorsque les lois et les réglementations officielles s'appliquent au secteur informel, leur mise en œuvre est souvent arbitraire et aléatoire.

L'informalité est essentiellement une question de gouvernance. L'absence de cadre approprié à la gouvernance des marchés en général, et des marchés du travail en particulier, crée un environnement caractérisé par l'insécurité qui empêche l'accumulation de capital financier, humain et social. Sans stratégie d'extension progressive des réglementations officielles en faveur des besoins des travailleurs et des entreprises du secteur informel des pays en développement, le potentiel productif de la population active pauvre du monde risque de demeurer inutilisé, de freiner la croissance et de provoquer des tensions sociales accrues.

Une nouvelle approche doit se fonder sur le fait que ce n'est pas par choix que la plupart des personnes vivent et travaillent dans l'économie informelle mais pour survivre. Dans le secteur informel, les travailleurs salariés, ceux qui travaillent à leur propre compte, et les petites entreprises sont confrontés à des problèmes identiques en termes d'insécurité et de vulnérabilité. Incapables de trouver un autre emploi ou de monter une entreprise dans le secteur structuré, ils ne sont pas protégés, ne peuvent faire valoir leurs droits, ne sont pas représentés et restent souvent prisonniers de la pauvreté. Surtout en période de chômage, de sous-emploi et de pauvreté, et lorsque l'économie formelle offre peu de perspectives d'emploi, le secteur informel reste la principale source de travail rémunéré. Bien que de nombreuses entreprises du secteur informel fassent preuve de créativité et d'un dynamisme exceptionnel et qu'elles continuent de produire des biens et des services bon marché à l'intention de consommateurs désargentés, elles sont rarement reconnues et donc protégées, et ne peuvent par conséquent pas accroître les investissements ou créer des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité.

Le crime et la corruption sont les principaux problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs et les entreprises de l'économie informelle. L'absence de mécanismes effectifs de mise en œuvre des lois fondamentales et de protection des administrés contre le vol et la violence nuisent à la croissance des emplois productifs. Le fait que la plupart des travailleurs et entreprises du secteur informel produisent des biens et des services légalement reconnus par le secteur formel mais demeurent dans le même temps incapables de respecter les prescriptions légales en matière de procédures, par exemple en matière d'enregistrement des entreprises, aggrave la situation de ceux qui auraient le plus besoin de voir respecter le principe de la primauté du droit.

L'élimination de la pauvreté par le travail décent nécessite que le travail informel soit débarrassé de ses connotations négatives et que les travailleurs et les branches économiques concernées soient intégrés dans

### L'organisation des travailleurs de l'économie informelle en Afrique du Sud

«Il faut penser en même temps au propriétaire, aux passagers et aux agents de la circulation... Vous êtes piégés parce que, si vous ne faites pas réparer le véhicule, vous risquez des amendes ou de devoir verser des pots-de-vin. Et si vous le faites réparer, vous ne pouvez plus rouler et vous ne gagnez plus d'argent.»

Cette situation décrite par Bonice, un ancien chauffeur de taxi qui est maintenant chargé d'organiser les chauffeurs de minibus (kombi) de Johannesburg pour le compte du Syndicat des travailleurs des transports et assimilés d'Afrique du Sud (SATAWU), est le lot quotidien de tous les travailleurs de la branche. Leurs journées de travail sont anormalement longues et stressantes comparées au salaire modique qu'ils perçoivent et ils ne sont couverts par aucun régime d'assurance sociale ou maladie. Les relations d'emploi des chauffeurs de taxi sont souvent précaires et la plupart d'entre eux ne disposent pas de contrat de travail. Bien que la demande de transport en minibus reste forte, les usagers prennent des risques, en partie en raison du mauvais état des véhicules mais aussi des violents conflits internes dans la branche. Il est évident que la profession a besoin d'être mieux représentée. Les difficultés que les chauffeurs rencontrent pour se faire entendre contribuent à les marginaliser sur le marché du travail et menacent la sécurité publique de la société au sens large. Ces dernières années, le SATAWU a joué un rôle majeur dans le processus politique national engagé pour changer la structure financière et officialiser les emplois dans cette branche. Ces efforts ont été relayés par une vaste campagne de syndicalisation des chauffeurs de taxi qui a fait appel à des moyens à la fois traditionnels et novateurs.

L'expérience du SATAWU n'est pas unique en Afrique du Sud. Des études menées par l'OIT montrent que la représentation collective des vendeurs qui travaillent de façon informelle dans les rues de Durban et de Johannesburg a permis à ce segment de la main-d'œuvre auparavant négligé de s'exprimer et d'être ainsi aujourd'hui mieux traité. Les résultats concrets sont les suivants: protection contre le harcèlement ou l'éviction des lieux publics; espaces de vente sécurisés; légitimité reconnue par les autorités locales. L'émergence d'un climat plus propice au bon déroulement de leurs activités a créé des avantages directs pour les membres.

Dans le secteur du vêtement, le Syndicat sud-africain des travailleurs du textile et de l'habillement (SACTWU) a joué un rôle essentiel dans les négociations de haut niveau qui ont récemment abouti à l'adoption de réformes juridiques et institutionnelles établissant le droit d'organisation et de négociation dans le travail informel. Ces réformes vont permettre aux affiliés d'accéder à un certain nombre d'avantages et frayent la voie à une réduction des écarts qui existent entre les salaires et les conditions de travail dans la profession selon qu'elle est exercée dans le secteur formel ou informel.

Bien que les stratégies et les moyens utilisés pour organiser les travailleurs diffèrent selon les secteurs, l'objectif de participation et de représentation reste unique et identique pour tous. Les études menées par l'OIT préconisent le renforcement au niveau national du dialogue sur les mesures à prendre, avec la participation d'un large éventail d'intéressés, en vue de l'élaboration de cadres réglementaires et de la création d'un environnement institutionnel favorable aux travailleurs et aux unités économiques du secteur informel et propice, à terme, à leur intégration dans l'économie formelle.

Source: Documents de travail n°s 36 à 39 du Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises (SEED) de l'OIT, à savoir: S. Motala: *Organizing in the informal economy: A case study of street trading in South Africa* (Genève, BIT, 2002); M. Bennett: *Organizing in the informal economy: A case study of the clothing industry in South Africa* (Genève, BIT, 2003); T. Goldman: *Organizing in the informal economy: A case study of the building industry in South Africa* (Genève, BIT, 2003); J. Barrett: *Organizing in the informal economy: A case study of the minibus taxi industry in South Africa* (Genève, BIT, 2003).

l'économie officielle sans que pour autant il soit porté atteinte à leur bien-être et à leurs activités économiques. Il ne sera possible de progresser vers la reconnaissance et la protection du travail décent que si sont identifiées et résolues les causes sous-jacentes du travail informel. Il convient en effet de tenir compte du fait que le principal obstacle à l'intégration dans le champ économique et social officiel est l'incapacité des travailleurs et employeurs du secteur informel à faire valoir leurs droits fondamentaux, un élément pourtant indispensable au fonctionnement efficace et équitable des marchés du travail<sup>17</sup>.

Pour que les politiques visant à résoudre les problèmes de l'économie informelle soient effectives, il faut que les organisations représentatives des travailleurs et des entreprises du secteur informel puissent participer au processus décisionnel au niveau national. Les travailleurs et les employeurs qui exercent des activités informelles pourraient adhérer aux syndicats ou aux organisations patronales existants, ou créer leurs propres structures représentatives. Celles-ci jouent un rôle stratégique crucial tant en syndiquant et en offrant des services aux employeurs et aux travailleurs de l'économie informelle qu'en encourageant et en appuyant la création et le développement de nouvelles organisations représentatives accessibles, transparentes, responsables et gérées démocratiquement. De nombreux pays doivent modifier leurs dispositions juridiques et administratives afin de garantir et protéger la liberté syndicale et ne pas restreindre le droit d'organisation des travailleurs et des employeurs du secteur informel.

L'expansion de l'économie informelle est souvent due à l'existence de cadres juridiques et administratifs inappropriés, inefficients, inadaptés ou incorrectement appliqués et à l'absence de politiques et de lois adéquates et effectives. Pour éviter le piège économie informelle-pauvreté, il faut qu'existe un environnement politique favorable à une culture d'entreprise qui encourage les petites, micro et moyennes entreprises, en particulier, à démarrer leurs activités et à se développer dans un système juridique qui leur est favorable. Les politiques commerciales qui stimulent le travail indépendant et la création de petites entreprises, l'existence d'une administration publique responsable et non corrompue, ainsi que d'un système éducatif solide sont d'une importance primordiale pour les investissements nationaux ou étrangers dans le secteur privé. Parallèlement, les réglementations du marché du travail doivent tenir compte à la fois des besoins des petites entreprises en termes de flexibilité et d'efficacité, et des besoins des travailleurs en termes de sécurité et d'équité.

Il n'existe pas de solution facile pour remédier aux défaillances de la gouvernance internationale et nationale qui ont provoqué une explosion massive du secteur informel dans les pays en développement. Les gouvernements doivent donc concevoir et suivre une approche globale favorable aux entreprises et aux travailleurs de l'économie informelle qui permette de surmonter les obstacles et de tirer profit de la sécurité que la reconnaissance légale de leurs activités apporterait à la création d'entreprises et à la création d'emplois décents.

Une telle approche permet d'identifier les prescriptions juridiques et administratives qui compliquent indûment l'intégration dans le secteur formel de nombreuses unités économiques du secteur informel. Des investissements importants devront également être effectués notamment dans les

<sup>17</sup> R. Galli et D. Kucera : *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, document de travail n° 145, Institut international d'études sociales (Genève, BIT, 2003). Les auteurs concluent que les pays où les droits civils sont mieux respectés ont en général un secteur formel plus développé, une comptabilité uniforme pour le revenu par habitant et d'autres variables de contrôle.

domaines de la formation et de l'éducation afin que le plus grand nombre ait accès aux emplois productifs et rémunérateurs. Les autorités locales ont souvent un rôle essentiel à jouer pour favoriser la mobilisation communautaire autour de projets ponctuels de développement. De plus, pour assurer le succès des mesures nationales d'intégration des économies formelle et informelle, des réformes doivent être apportées aux systèmes de gouvernance de l'économie mondiale, comme suggéré dans le chapitre 5 du présent rapport.

La Conférence internationale du Travail, lors de sa session de 2002, a demandé au BIT de mettre au point un programme de travail et d'assistance technique, en utilisant les compétences de ses mandants tripartites, afin de soutenir les efforts déployés par les Membres de l'Organisation et d'utiliser tout l'éventail des instruments disponibles dans le cadre du travail décent en faveur de l'élimination de la pauvreté et du développement<sup>18</sup>.

Un défi majeur à cet égard consiste à parvenir à instaurer un équilibre entre, d'une part, veiller à ce que les stratégies visant à améliorer la gouvernance des marchés informels du travail ne compliquent pas davantage la vie des personnes qui travaillent dans l'économie informelle et, d'autre part, réformer et étendre progressivement les cadres de réglementation en vigueur dans l'économie formelle. Pour être efficaces, les nouveaux systèmes de gouvernance doivent avoir un sens pour ceux auxquels ils s'adressent, à défaut de quoi ils resteront caduques et empêcheront la création de davantage d'emplois et de meilleure qualité.

Le dialogue avec divers types d'organisations représentatives est primordial. Or les travailleurs et les petites entreprises du secteur informel sont confrontés à des difficultés énormes en matière d'exercice du droit syndical, notamment en raison de la modification constante des relations d'emploi et de la durée de vie très courte de la majorité des microentreprises. Les gouvernements, les autorités locales, et les syndicats et organisations patronales établis ont un rôle essentiel à jouer pour encourager le développement d'organisations représentatives et associer ces dernières aux mécanismes de dialogue social concernant les politiques nécessaires à l'intégration des emplois informels dans des cadres de réglementation économique élargis et à la promotion du travail décent. Soutenir ces efforts est une priorité majeure pour le BIT chaque fois que sont examinées avec les mandants de l'Organisation les stratégies de réduction de la pauvreté dans le cadre du travail décent.

## ***Dialogue social et réduction de la pauvreté***

Bien que les principes et droits fondamentaux au travail constituent une base essentielle en matière de gouvernance des marchés du travail, ils ne permettent pas de résoudre tous les problèmes de réglementation, étape nécessaire à la promotion du travail décent. La gouvernance du marché du travail doit reposer sur des réglementations diverses pour favoriser l'adoption de dispositions efficaces et équitables. Dans nombre de situations professionnelles, ces règles sont informelles et ont évolué selon les coutumes et les pratiques en vigueur. Cependant, précisément parce que les personnes concernées les considèrent comme des règles standards, elles ont une très forte incidence sur le processus de production. Bien d'autres règles formelles proviennent de règles communautaires antérieures. Les réglementations

<sup>18</sup> Voir la résolution concernant le travail décent et l'économie informelle, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 90<sup>e</sup> session (juin 2002).

écrites, outre qu'elles permettent d'éviter les différends au sujet de ce qui relève de la coutume et de ce qui relève de la pratique, sont et devraient être une caractéristique du processus global de développement.

Compte tenu de la complexité croissante des systèmes économiques, il importe de disposer de règles applicables à une grande variété de situations professionnelles<sup>19</sup>. La production étant en outre organisée selon des niveaux différents, la relation employeur-travailleur et, plus généralement, employeurs-travailleurs, a une incidence majeure sur la production, les salaires, les conditions de travail et les performances de l'économie nationale. La qualité de cette relation est évidemment une question qui intéresse directement les employeurs et les travailleurs mais aussi la société dans son ensemble. C'est pourquoi tous les Etats disposent d'une législation réglant la manière de résoudre les problèmes liés à l'emploi. Cependant, le fait qu'il soit concrètement nécessaire de disposer de règles spécifiques à un type de travail donné, ou à des types de travail similaires dans un même secteur, et d'être en mesure de les modifier le cas échéant, signifie que les lois ne peuvent jamais codifier entièrement toutes les questions relatives au travail et aux relations professionnelles.

La gouvernance du marché du travail est donc une question qui incombe tant aux gouvernements qu'aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Le terme « dialogue social » renvoie au processus grâce auquel ces trois acteurs définissent, modifient et appliquent les règles relatives au travail. Dans la plupart des pays, encore qu'à des degrés divers, le dialogue social s'est institutionnalisé entre les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, dénommés aussi « les partenaires sociaux », et divers organismes publics tripartites pour faciliter la négociation. Dans de nombreux pays, les sujets traités grâce au dialogue social incluent généralement des questions relevant de la politique économique et sociale. Compte tenu de l'importance que revêt le travail pour le bien-être de tous les membres de la société, la qualité de cette relation tripartite revêt une importance considérable.

Le type de dispositions juridiques à élaborer pour que le gouvernement, les organisations d'employeurs et les syndicats assument une responsabilité conjointe en matière de gouvernance du marché du travail continue de faire l'objet d'un débat politique dans de nombreux pays et, dans ce cadre, les normes de l'OIT en matière de liberté syndicale sont souvent citées comme référence. Au fil du temps, le dialogue mené par de nombreux Etats et l'OIT au sujet de la mise en œuvre des normes relatives à la liberté syndicale a permis de définir le cadre juridique de référence dans lequel doit s'inscrire le dialogue social<sup>20</sup>.

Il est très important d'investir dans le dialogue social pour promouvoir le processus de réforme institutionnelle, améliorer la performance des marchés du travail et, partant, pour que la croissance entraîne une réduction de la pauvreté. Comme indiqué dans le chapitre 5 du présent rapport, l'OIT s'est engagée à coopérer avec ses mandants pour les aider à élaborer, grâce au dialogue social, des stratégies nationales en matière de travail décent qui s'intègrent dans les cadres élargis de développement et de réduction de la pauvreté.

<sup>19</sup> A. Béteille : *Work practices and norms: A comparative and historical perspective*, document de travail n° 142, Institut international d'études sociales (Genève, BIT, 2002).

<sup>20</sup> Lors de sa session de novembre 2002, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a décidé d'établir un plan d'action afin d'assurer le suivi de la résolution concernant le tripartisme et le dialogue social adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 90<sup>e</sup> session (juin 2002). BIT : *Suite à donner aux résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 90<sup>e</sup> session (2002)*, document du Conseil d'administration GB.285/7/1, Genève, nov. 2002.

### Travail décent et réduction de la pauvreté au Ghana

Avec quatre Ghanéens sur dix considérés comme pauvres, selon une étude sur le niveau de vie au Ghana, la réduction de la pauvreté constitue la priorité du pays en matière de développement. Soixante pour cent de ceux et celles qui vivent dans la pauvreté dépendent de l'agriculture de subsistance, et 25 à 30 pour cent gagnent à peine de quoi vivre en travaillant dans l'économie informelle. Le taux de productivité très faible des emplois informels explique le niveau extrêmement bas des salaires et l'instabilité de ces derniers.

Le pays, appuyé par la communauté des donateurs, a fait de la Stratégie de réduction de la pauvreté pour le Ghana un outil permettant d'assurer la cohérence des politiques et leur dotation en ressources. Cette stratégie doit être mise en œuvre de manière décentralisée, de sorte que les 110 districts et assemblées de district soient les acteurs principaux de la lutte contre la pauvreté. Les autorités locales, le Congrès des syndicats du Ghana et l'Association des employeurs du Ghana ont entamé avec le gouvernement et d'autres partenaires un dialogue à propos des orientations afin de garantir que cette stratégie tienne compte de l'incidence du travail décent sur le développement économique et la réduction de la pauvreté. Depuis janvier 2003, un programme pilote du BIT sur le travail décent appuie les efforts de ces diverses entités ainsi que ceux déployés par d'autres partenaires pour le développement du Ghana.

L'un des principaux objectifs de ce programme est de s'inspirer de l'éventail de principes et d'instruments de l'OIT ainsi que de son expérience pour appréhender de manière cohérente la question de l'économie informelle au niveau des districts en vue de surmonter les obstacles à la croissance et de faciliter la transition vers l'économie formelle. La stratégie de développement de l'économie locale du BIT doit être notamment utilisée comme un cadre facilitant le dialogue, la formulation et la mise en œuvre des stratégies. Ce processus tire parti du large éventail de compétences du BIT dans ce domaine : en matière d'organisation, de représentation et de dialogue social, de développement des petites et micro entreprises, d'approches novatrices pour associer les systèmes de micro-assurance aux systèmes d'épargne, en matière d'amélioration de la productivité grâce à l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail, de partenariats privé-public pour le développement d'infrastructures, d'administration et d'offre de services, de protection des groupes vulnérables, et d'ancrage des droits dans un cadre juridique et institutionnel approprié.

Les mandats de l'OIT et leurs affiliés sur le terrain sont étroitement associés aux activités menées au niveau des districts afin de veiller à ce que l'expérience acquise soit prise en compte par les politiques et programmes nationaux. L'objectif est d'intégrer les mesures prises au plan local dans une stratégie nationale cohérente appliquée à une échelle suffisamment vaste pour avoir un impact significatif. L'approche en termes de travail décent stimule la demande de formation des mandants et des partenaires nationaux pour améliorer leur capacité d'action, au niveau local, et de réflexion, au niveau national, concernant toutes les questions d'analyse, de formulation, de mise en œuvre et de suivi des politiques. Cet effort de développement des compétences et de l'efficacité des syndicats et des organisations d'employeurs ainsi que des capacités des autorités locales et des organisations communautaires est essentiel pour permettre au pays d'être directement impliqué dans la mise en œuvre de la Stratégie de réduction de la pauvreté et pour assurer la viabilité de celle-ci.

Source: Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique et Département de l'intégration des politiques.

Pour ce faire, il ne suffit pas de créer des commissions tripartites et de tenir des réunions régulières avec les ministères pour examiner les politiques adoptées et leur mise en œuvre, aussi important cet exercice soit-il. Les syndicats et les organisations d'employeurs continuent en effet à se heurter à des obstacles juridiques et pratiques en matière de syndicalisme. Dans nombre de pays, les lois relatives à la liberté d'association ne s'appliquent qu'aux salariés, et les syndicats ne sont pas parvenus à affilier les travailleurs du secteur informel en milieu urbain ni les travailleurs agricoles, parce que ces catégories de travailleurs n'ont précisément pas d'employeurs réguliers ou reconnus. Les prescriptions en matière d'enregistrement applicables aux syndicats sont par ailleurs souvent restrictives et sujettes à une instrumentalisation politique. Des problèmes similaires se posent aux micro et petites entreprises de l'économie informelle. De tels obstacles juridiques, conjugués à la difficulté intrinsèque qu'ont les syndicats à recueillir les cotisations, même symboliques, des travailleurs et des entreprises dont les revenus sont faibles, seul moyen pour eux de financer les services dont ils ont besoin, expliquent la faiblesse de la voix collective des pauvres<sup>21</sup>.

Il n'en demeure pas moins que, dans beaucoup de pays, les travailleurs et les petites entreprises sont parvenus à créer différents types d'organisations d'entraide mutuelle, comme des coopératives de crédit et des coopératives de producteurs ou de vendeurs ou d'autres organisations communautaires locales et à s'y affilier. Il est dans l'intérêt de tous de parvenir à tisser des liens entre ces organisations et les partenaires sociaux, d'autant que cela facilite également la conclusion de partenariats et le lancement de campagnes au service d'objectifs communs. Dans certains pays, les partenaires sociaux ont accepté que leurs conseils consultatifs économiques et sociaux accueillent des membres issus d'autres organisations représentatives de la société civile. Promouvoir l'organisation des travailleurs et des employeurs qui vivent dans la pauvreté et leur donner la parole constituera un domaine d'action prioritaire de l'OIT à l'avenir<sup>22</sup>.

## **Améliorer l'efficacité des services publics et la performance des entreprises du secteur formel**

Dans beaucoup de pays en développement, les salaires et les conditions de travail offerts par le secteur public se sont gravement détériorés au cours des longues années d'austérité marquées par l'adoption des programmes d'ajustement structurel et les crises de la dette. Cette situation a singulièrement affecté le moral et la productivité du personnel, entraînant la réinsertion dans le privé de certains des éléments les plus compétents, accru le risque que des fonctionnaires monnayent illégalement la fourniture de certains services publics, et affaibli la confiance des administrés dans la compétence des pouvoirs publics. Après des années de credo du type « le privé c'est bien, le public c'est mal », l'opinion publique reconnaît peu à peu la nécessité d'améliorer l'efficacité des services publics. Quel que soit l'équilibre qu'un pays décide d'instaurer entre le rôle dévolu au secteur public et celui dévolu au secteur privé, il est primordial que les relations d'emploi soient bien organisées pour les fonctionnaires.

<sup>21</sup> BIT: *Votre voix au travail*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 88<sup>e</sup> session, Genève, 2000.

<sup>22</sup> Concernant l'évolution des mesures d'action collective proposées par les syndicats et les petites entreprises pour relever les défis que pose l'informalité aux travailleurs et aux employeurs, voir M. Tomei: *Freedom of association, collective bargaining and informalization of employment: Some issues* (Genève, BIT, 2000).

Les syndicats de fonctionnaires, regroupés sous la bannière de l'Internationale des services publics (ISP), ont lancé une nouvelle campagne d'envergure afin d'améliorer la qualité des services offerts par les gouvernements et les organismes publics ainsi que la qualité des emplois dans la fonction publique<sup>23</sup>. Les objectifs généraux de cette campagne sont les suivants :

- faire en sorte que les services publics soient dotés de ressources suffisantes de manière à ce que des travailleurs ayant reçu une bonne formation et disposant de ressources adéquates puissent fournir des services de qualité à tous ceux et à celles qui en ont besoin ;
- accroître la capacité des services publics d'atteindre les objectifs sociaux, en particulier l'élimination de la pauvreté et l'autonomisation des individus ;
- faire en sorte que les services publics atteignent les objectifs de qualité, notamment les normes élevées de comportement éthique, qui permettent à l'économie nationale et mondiale de fonctionner efficacement et de manière équitable ;
- faire en sorte que tous les travailleurs du secteur public jouissent de tous les droits fondamentaux des travailleur(euse)s et puissent bénéficier de conditions de travail de qualité.

Bien qu'une part importante de la plupart des budgets nationaux soit allouée aux traitements du fonctionnaire, des ressources supplémentaires seront probablement nécessaires pour résoudre la somme des problèmes qui se posent aux services publics. Des progrès réguliers devront être effectués grâce à la négociation et à la consultation des syndicats de fonctionnaires, ce qui exigera une coordination au niveau du processus d'élaboration budgétaire. Il est particulièrement important de soumettre les propositions de privatisation de secteurs publics essentiels au processus de dialogue social car ceux-ci ont une importance considérable pour les stratégies de réduction de la pauvreté. Un service public stable, impartial et efficace est un atout majeur, car il est constitué de personnes qui revendiquent le droit d'être traitées avec équité<sup>24</sup>.

Dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté, la plupart des Etats ont accordé une attention prioritaire à l'amélioration et à l'extension des programmes d'éducation et des services de santé. Pourtant, les syndicats d'enseignants et des travailleurs de la santé, dont les membres œuvrent dans les communautés pauvres, sont rarement consultés au sujet des programmes qui concernent ces secteurs. Les politiques adoptées resteront sans effet si des problèmes, tels que des conditions de travail déplorables et le retard dans le versement des salaires, qui se posent dans de nombreux pays, ne sont pas résolus. La formation des fonctionnaires est un élément indispensable pour accroître l'efficacité des services publics.

Rendre les entreprises publiques plus performantes, les privatiser et préparer les secteurs auparavant protégés à affronter la concurrence mondiale sont des politiques qui ont une incidence très importante sur les travailleurs. Il est donc essentiel de tenir des consultations et des négociations suffisamment à l'avance pour pouvoir identifier les problèmes et les opportunités liés aux restructurations et trouver des solutions le moment venu. Bien souvent, ces grandes entreprises constituent le poumon économique des économies locales et les projets de restructuration doivent donc tenir compte de leur impact social sur les communautés avoisinantes. Les entreprises, les syndicats, les autorités locales et les organisations communautaires devraient, le cas échéant, en concertation avec les pouvoirs

<sup>23</sup> Pour plus de précisions concernant cette campagne, voir le site de l'ISP [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org).

<sup>24</sup> J. L. Daza Pérez: *Social dialogue in the public service*, document de travail n° 11 sur le dialogue social (Genève, BIT, 2002).

publics, élaborer conjointement les projets permettant de résoudre les problèmes liés à la croissance ou à la réduction des emplois<sup>25</sup>.

Pour les gouvernements, le dialogue social est un moyen efficace de parvenir à un accord global sur la modernisation de la législation du travail et les politiques visant à améliorer l'efficacité du secteur public et la performance des entreprises privées du secteur formel. Une question récurrente dans les négociations sur les réformes a trait à l'équilibre qu'il convient d'instaurer entre les sujets traités par les codes normatifs du travail et ceux qui sont mieux traités par les accords collectifs. Plus le nombre de travailleurs concernés par les accords collectifs est important, plus les partenaires sociaux disposent d'une marge de manœuvre pour élaborer les prescriptions techniques des réglementations. La négociation collective est un outil très efficace qui permet d'adapter les pratiques de travail aux changements nécessaires au maintien de la compétitivité sur un marché mondial en mutation rapide<sup>26</sup>.

Investir dans les bases nécessaires à un système solide de relations professionnelles est une activité importante qui va de pair avec la création d'institutions qui encouragent une croissance générale des emplois et réduisent la pauvreté. Comme cela est expliqué au chapitre 5, les pays en développement doivent s'efforcer de moins dépendre des matières premières et développer le secteur des produits manufacturés et des services. La négociation collective et le dialogue social encouragent, via la négociation, le changement et favorisent la réalisation et le partage équitable des fruits de la croissance. Dans un environnement compétitif, l'amélioration des conditions de travail par le biais de la négociation collective doit nécessairement s'accompagner d'une productivité accrue si l'entreprise ne veut pas perdre de parts de marché et les travailleurs se retrouver sans emploi<sup>27</sup>. De plus, comme l'a expliqué le professeur Stiglitz, sur la plupart des marchés, et en particulier sur les marchés du travail, l'information et l'asymétrie des rapports de force nuisent à une répartition efficace des ressources. La négociation collective et, en réalité, le processus de dialogue social dans son ensemble permettent, lorsqu'ils fonctionnent correctement, de répondre aux défaillances du marché en favorisant le partage de l'information et l'action collective au service d'objectifs communs<sup>28</sup>.

Outre qu'elle constitue un mécanisme flexible d'établissement des réglementations nécessaires aux travailleurs et aux employeurs pour gérer équitablement et efficacement leurs relations, la négociation collective joue aussi un rôle important au niveau social. Pour bon nombre de travailleurs faiblement rémunérés, la négociation collective est l'outil le plus efficace et le plus accessible pour améliorer les conditions de travail. Dans beaucoup de pays en développement, les années de frustration provoquées par la lenteur ou la paralysie du développement économique et social ont attisé les tensions sociales. La négociation collective, en permettant de régler les conflits avant qu'ils ne se généralisent ou ne s'aggravent et ne déstabilisent le pays, est un pilier indispensable de la construction démocratique.

<sup>25</sup> G. B. Hansen: *A guide to worker displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises* (Genève, BIT, 2002).

<sup>26</sup> Voir également T. Aidt et Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, DC, Banque mondiale, 2002).

<sup>27</sup> Sur les avantages de la concertation et de la négociation en tant que mécanismes de résolution des conflits et de promotion de l'efficacité et de la restructuration, voir G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan 1999), pp. 42-44.

<sup>28</sup> Voir J.E. Stiglitz: «Emploi, justice sociale et bien-être», *Revue internationale du Travail*, vol. 141, n° 1-2 (2002), et «Democratic development as the fruits of labor», discours prononcé devant l'Association de recherche des relations professionnelles (Boston), janv. 2000 (disponible également sur le site Internet de la Banque mondiale: [www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/boston.htm](http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/boston.htm), en anglais uniquement).

### Dialogue sur le lieu de travail et cohésion sociale

Après la chute du régime d'apartheid en Afrique du Sud, de nombreuses tensions sociales latentes ont éclaté au grand jour, en particulier au travail. La Commission nationale de conciliation, de médiation et d'arbitrage (CCMA) a été créée afin de concilier et d'arbitrer les différends et de faciliter la mise en place de mécanismes de dialogue sur les lieux de travail, tels que les conseils de négociation. La commission est aussi chargée de compiler et de publier des données statistiques relatives aux relations de travail, de superviser les élections dans les syndicats et les organisations patronales et d'offrir des services de formation à la négociation collective, à la prévention et au règlement des différends. La commission est composée d'un conseil d'administration tripartite qui supervise le travail de 400 spécialistes des relations professionnelles employés à plein temps et de plusieurs centaines de conciliateurs et d'arbitres employés à temps partiel.

Depuis sa création en 1996, le nombre des affaires traitées par la commission est passé de 14 500 à 103 000 en 2001. Elle est saisie de quelque 350 nouvelles affaires par jour et son système de filtrage, efficace et simple, qui comprend entre autres un service de télé-assistance, lui permet d'éliminer entre 20 et 40 pour cent des requêtes qui lui sont soumises. Le personnel plurilingue parvient souvent à régler les problèmes en expliquant simplement aux demandeurs, par téléphone, la nature de leurs droits.

Selon les dernières données disponibles, 20 pour cent de toutes les affaires concernent le secteur commercial et 80 pour cent ont trait à des questions de licenciements. Plus de 75 pour cent des affaires sont réglées par conciliation ou retirées, les autres étant portées devant les tribunaux du travail.

Grâce en particulier à l'efficacité de ses interventions pendant les grèves, la commission a véritablement transformé la culture des relations professionnelles en Afrique du Sud et contribué à une baisse significative des conflits du travail au cours des six dernières années. Un bon exemple est le mouvement de grève nationale observé pendant cinq jours en 1998 par 20 000 routiers qui réclamaient une augmentation de salaire et une amélioration substantielle de leurs conditions de travail et auquel la commission a contribué à mettre fin. Des différends survenus dans le secteur automobile et dans les secteurs des télécommunications, de la sécurité privée, de l'hôtellerie et des services municipaux ont également pu être réglés grâce à l'intervention de la commission et à ses services de conciliation et de médiation.

L'OIT a aidé les partenaires sociaux sud-africains à créer la commission et à former son personnel ainsi que des milliers de négociateurs syndicaux et patronaux. L'Organisation met désormais à profit en Afrique australe l'expérience qu'elle a acquise en Afrique du Sud.

Source : Programme focal sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail.

Les lois du travail qui protègent le droit d'organisation et favorisent la négociation collective sont essentielles au bon fonctionnement de systèmes équilibrés de relations professionnelles. Dans nombre de pays, les organismes tripartites proposent aux employeurs différents types de services consultatifs et d'outils de conciliation et de médiation et les syndicats ont un rôle important à jouer dans l'élaboration des systèmes de négociation collective. L'efficacité des systèmes d'administration du travail et l'existence de tribunaux compétents pour trancher les litiges liés au travail influent également sur la mise en œuvre des lois du travail. Il est primordial, tant pour les salariés que pour les employeurs, qu'il existe des procédures juridiques de règlement des différends qui soient rapides et peu coûteuses. Bien que les

instances judiciaires traditionnelles doivent être nécessairement saisies de certaines affaires, bien souvent, d'autres moyens plus informels et plus rapides permettant de résoudre des interprétations juridiques différentes sont tout aussi acceptables pour les parties. L'OIT a très souvent aidé ses mandants à élaborer des textes de loi et à mettre en place des institutions chargées d'appuyer le développement de systèmes de relations professionnelles favorables à la coopération salariés-direction et au règlement des conflits, sur la base des principes inscrits dans ses conventions et recommandations.

## **Conclusion: renforcement des institutions en faveur du travail décent et de l'élimination de la pauvreté**

Des études comparatives montrent que les pays qui sont parvenus, à une époque marquée par une intégration économique mondiale rapide, à un stade de croissance ayant entraîné une réduction de la pauvreté sont ceux qui disposent d'institutions publiques et privées de qualité. Outre qu'elles encouragent le potentiel d'innovation des marchés et engendrent dans une certaine mesure une sécurité au plan social, des institutions saines sont de plus en plus reconnues comme un facteur déterminant de la croissance et de la capacité des Etats de résister aux chocs imprévus. Des études ont montré que les pays qui ont le plus tiré profit de leur intégration dans l'économie mondiale sont ceux qui disposent d'institutions complémentaires capables de créer une plus-value sociale, élément nécessaire pour préserver ou restaurer la stabilité macroéconomique<sup>29</sup>.

Dans ce chapitre, on a montré qu'une meilleure gouvernance des marchés du travail est essentielle à une cohésion sociale accrue et à une croissance soutenue et, par conséquent, à la réduction de la pauvreté. C'est aussi un élément particulièrement important des stratégies d'intégration du secteur informel dans le cadre juridique et institutionnel des économies dans leur ensemble. Les valeurs qui sous-tendent les activités de l'OIT et qui sont consacrées par sa Constitution et par la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail constituent le fondement dont peuvent s'inspirer les Etats pour élaborer des cadres institutionnels propices à la gouvernance des marchés du travail tout en respectant le double impératif d'équité et d'efficacité.

Faire du travail décent une priorité permet d'examiner de manière constructive comment les droits au travail et les institutions des marchés formels et informels ont une incidence sur la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et la compétitivité dans un cadre économique mondialisé. L'efficacité des mécanismes établis en matière de gouvernance est fondamentale pour que l'intégration aux marchés mondiaux se traduise par davantage d'opportunités en termes de travail décent et réponde aux ajustements potentiellement destructeurs pour l'emploi. Le dialogue social contribue fortement à la réalisation de ces objectifs. De plus, en augmentant la croissance productive, les institutions du marché du travail qui fonctionnent de manière adéquate créent les conditions nécessaires à une croissance durable plus rapide sans nuire à la stabilité macroéconomique.

<sup>29</sup> « Les éléments les plus importants en matière de gestion des conflits sociaux sont les suivants: les organismes de participation politique, la protection des libertés civiles et politiques, l'existence de syndicats libres, de bureaucraties non corrompues, de systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, et les mécanismes de sécurité sociale tels que les filets de sécurité. Ces éléments sont importants à la fois pour gérer les turbulences économiques mondiales et pour faire contrepoids aux inégalités croissantes découlant de l'ouverture des marchés. » D. Rodrik : *The new global economy and developing countries: Making openness work* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999), pp. 17-19, 1999.

Les principes de participation et d'autonomisation sont de plus en plus considérés comme primordiaux pour réduire la pauvreté. Les syndicats, les organisations d'employeurs, les départements ministériels, les organismes publics et les autorités locales ainsi que les organisations communautaires ont un rôle central à jouer pour créer un environnement dans lequel des opportunités accrues de travail décent favorisent l'intégration sociale et améliorent la qualité de vie. La croissance durable ne peut être atteinte que grâce à une action coordonnée aux niveaux local et mondial en vue d'encourager les initiatives individuelles et collectives.

Concrètement, la question porte au fond sur la mobilisation et l'organisation sociales. Pour un nombre important d'individus, travailler ensemble signifie que l'emploi est un préalable à la création d'institutions favorables au développement durable, que celui-ci s'exerce dans les champs, dans la rue, à domicile, dans les mines, dans les usines, ou dans les bureaux. Les organisations locales d'employeurs et de travailleurs peuvent former des mouvements nationaux élargis et soudés en regroupant les personnes selon l'emploi qu'elles occupent ou la branche d'activité dans laquelle elles travaillent qui, à leur tour, s'associeront à d'autres mouvements similaires à l'étranger. La communauté des travailleurs, rassemblée dans le cadre multilatéral de l'OIT, est le sommet de la pyramide d'organisations conçues pour coopérer et utiliser au maximum et de manière productive les ressources humaines de toutes les sociétés et améliorer les conditions de vie et de travail de tous. Ce réseau très vaste constitue une richesse largement inexploitée qui doit être mise au service de l'objectif international de réduction de la pauvreté. Un engagement fort des mandants tripartites de l'OIT constituerait une réponse très importante aux yeux de toutes ces femmes et de tous ces hommes qui s'efforcent de sortir de la pauvreté.

## 5. Travail décent, lutte contre la pauvreté et cohérence des politiques

### Introduction

Au cours des dix prochaines années, plus d'un milliard de jeunes, âgés aujourd'hui de 5 à 15 ans, vont entrer dans la population active. L'économie mondiale n'est cependant pas en mesure de mobiliser cette énorme réserve de compétences, d'énergies et d'ambitions pour lutter contre la pauvreté et œuvrer à un développement durable. Si certains ont aujourd'hui la possibilité d'entrer dans la vie active, combien ne sont-ils pas menacés par ces fléaux : emploi mal rémunéré, chômage et pauvreté ?

- La main-d'œuvre mondiale s'accroît chaque année de 50 millions de personnes, sur un marché du travail où le nombre des arrivants excède celui des partants. Cette progression est essentiellement le fait des pays en développement (97 pour cent).
- La moitié environ du bon milliard de personnes qui vivent avec un dollar par jour, voire moins, dans les pays en développement et en transition sont en âge de travailler (15-64 ans). Des journées de travail souvent longues et pénibles leur permettent à peine de gagner de quoi assurer leur simple survie et celle de leur famille.
- Il existe dans le monde 180 millions de chômeurs, dont la moitié sont des jeunes de moins de 24 ans<sup>1</sup>.

Ces chiffres alarmants alimentent l'inquiétude que suscite le taux élevé de chômage chez les jeunes dans le monde entier mais en particulier les pays en développement qui connaissent une rapide croissance démographique. Les participants au Sommet du Millénaire des Nations Unies, préoccupés par cette situation, ont décidé de « formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile ». Le Secrétaire général des Nations Unies a, par la suite, demandé à l'OIT d'être le chef de file d'un Réseau pour l'emploi des jeunes chargé de catalyser les activités nationales et internationales. En s'appuyant sur les recommandations d'un groupe de haut niveau, le Réseau articule son travail autour de thèmes essentiels pour les programmes d'action nationaux : l'employabilité, l'égalité des chances, l'esprit d'entre-

<sup>1</sup> Voir BIT : *Tendances mondiales de l'emploi*, Genève, 2003.

prise et la création d'emplois<sup>2</sup>. L'un des moyens permettant d'assurer un travail décent aux jeunes d'aujourd'hui et de demain est de faire « du plein emploi un objectif primordial des stratégies économiques et sociales mondiales comme des politiques nationales », ainsi que le groupe de haut niveau l'a signalé dans ses recommandations<sup>3</sup>.

Je souhaiterais revenir brièvement sur quelques points importants qui ont été examinés dans les précédents chapitres.

Il importe que nous puissions poser sur les problèmes mondiaux le regard de ceux qui vivent dans le dénuement. La réalisation de l'ensemble des Objectifs de développement pour le Millénaire nécessite que les communautés locales de tous les pays en développement s'attachent à promouvoir le travail décent. L'autonomisation sociale, économique et politique est essentielle, tant pour les individus que pour les communautés. Leur lutte contre la pauvreté est indissociable de la reconnaissance des droits fondamentaux de la personne, notamment de ceux qui garantissent à chacun la liberté de travailler dans des conditions d'équité, de sécurité et de dignité.

Grâce aux analyses de l'OIT et à l'expérience acquise dans le cadre des projets et des programmes réalisés dans des communautés menacées par la pauvreté, nous savons qu'il est possible d'enclencher un cercle vertueux entre hausse de la rémunération du travail, renforcement de la sécurité sociale et économique et consolidation des infrastructures communautaires. Le développement des entreprises et des communautés nécessite cependant un environnement macroéconomique favorable, axé sur la croissance de l'emploi et de la productivité. Par ailleurs, les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté doivent, pour être efficaces, être appuyées par des initiatives internationales visant à aider les pays en développement à accéder aux marchés d'exportation et aux sources de financement nécessaires à leurs investissements.

Ce dernier chapitre traite des liens à établir entre l'autonomisation à l'échelon local, les stratégies nationales, axées sur la réduction de la pauvreté et la création d'emplois, et les initiatives mondiales en matière de développement durable.

## ***Emploi, productivité et dialogue social***

L'OIT est mandatée par sa Constitution ainsi que par les Nations Unies pour étudier le fonctionnement des politiques économiques, sociales et financières dans la perspective de l'objectif central qu'est la création d'emplois. Le plein emploi, productif et librement choisi, est en effet l'arme la plus efficace pour réduire et, en fin de compte, éliminer l'extrême pauvreté. La réalisation de cet objectif passe par une croissance soutenue et rapide, viable à long terme sur les plans environnemental, social et économique.

Le déficit d'emplois dans le monde s'explique par le fait que, dans les années quatre-vingt-dix, la croissance annuelle de l'emploi (1,4 pour cent) a été moins rapide que celle de la main-d'œuvre (1,7 pour cent) au niveau

<sup>2</sup> Voir BIT: *Rapport sur l'initiative des Nations Unies relative à l'emploi des jeunes* (document GB.286/ESP/5), présenté à la 286<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, Genève, mars 2003. L'Égypte, la Hongrie, l'Indonésie, la Namibie, le Sénégal et Sri Lanka ont commencé à coopérer avec le BIT et les organisations travaillant en partenariat avec lui pour intégrer l'emploi des jeunes dans leur politique de développement national. D'autres pays ont fait part de leur désir de participer au Réseau pour l'emploi des jeunes.

<sup>3</sup> Assemblée des Nations Unies, sept. 2001 : *Suite à donner aux résultats du Sommet du Millénaire*, document A/56/422.

mondial. C'est pourquoi il importe que le niveau annuel de création d'emplois soit supérieur à celui de ces dix dernières années (40 millions) de manière à pouvoir absorber le flux des nouveaux venus sur le marché du travail (48 millions de personnes par an)<sup>4</sup>. Il faut en outre que la productivité et les gains des travailleurs pauvres augmentent sensiblement, si l'on veut être en mesure de réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre d'individus vivant dans la misère.

Une productivité accrue, notamment dans les pays où sévit la pauvreté, favorise une croissance rapide et durable de la production ainsi que la création d'emplois de qualité. Le BIT a élaboré des modèles théoriques pour déterminer l'ordre de grandeur de la croissance de la productivité et de la production qui permettrait un taux de création d'emplois suffisant pour enrayer la progression du chômage et augmenter le revenu des travailleurs pauvres. Selon ces modèles, il faudrait que le taux de croissance annuel du PIB mondial par habitant soit supérieur à 2 pour cent (soit plus du double de celui qui a été enregistré pendant les années quatre-vingt-dix (1 pour cent)) pendant plusieurs années pour déclencher une dynamique de création d'emplois qui contribue à réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes vivant dans la misère. Des progrès plus rapides sont essentiels dans le monde en développement, et il faudrait une forte accélération de la croissance par habitant en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie du Sud et en Amérique latine et aux Caraïbes<sup>5</sup>.

De nombreux pays en développement sont confrontés à la difficile tâche de concilier croissance durable et réduction sensible de la pauvreté. Dans un monde caractérisé par l'intégration croissante des économies, on peut douter qu'une croissance durable axée sur la réduction de la pauvreté et la création d'emplois puisse être assurée par des stratégies à portée exclusivement nationale. C'est la raison pour laquelle les mandants de l'OIT – gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs – ont élaboré l'Agenda global pour l'emploi, composante essentielle de la stratégie de promotion du travail décent mise au point par l'Organisation, afin de placer la création d'emplois au cœur des politiques économiques et sociales<sup>6</sup>.

Une stratégie capable de combiner l'action locale, menée dans un contexte macroéconomique national favorable, et les initiatives internationales visant à renforcer la croissance des investissements et des échanges commerciaux pourrait s'avérer extrêmement fructueuse pour la réduction de la pauvreté et la croissance des marchés au niveau mondial. Les pauvres, souvent sans défense contre l'inflation, ont besoin de stabilité financière. Combien de fois pourtant la rigueur des politiques budgétaires et monétaires n'a-t-elle pas freiné l'expansion, parfois pendant de longues périodes ?

L'ampleur et la volatilité des flux financiers internationaux – notamment des investissements en obligations d'Etat et des opérations réalisées sur les marchés boursiers émergents – suscitent en outre de fortes fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt qui cassent la croissance et enrayerent par conséquent la lutte contre la pauvreté. De nombreux responsables économiques semblent penser que la création d'emplois est, dans le meilleur des cas, un « plus » qui peut récompenser une politique axée prioritairement sur

<sup>4</sup> Voir BIT: *Agenda global pour l'emploi*, Genève, mars 2002.

<sup>5</sup> Voir S. Berger et C. Harasty: «World and regional employment prospects», *Employment paper 38* (Genève, BIT, 2002).

<sup>6</sup> A sa session de mars 2003, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a adopté un cadre pour les activités qu'il mène avec les mandants tripartites en relation avec l'Agenda global pour l'emploi et pour le développement de partenariats avec d'autres organisations. BIT: «Point sur les éléments clés constituant l'Agenda global», document GB.286/ESP/1, 286<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, Genève, mars 2003.

la stabilité financière et l'ouverture des marchés des biens et des services, et non pas un enjeu fondamental des politiques gouvernementales, du dialogue social et de l'action à l'échelon local<sup>7</sup>.

Il est de plus en plus évident que libérer complètement les flux de capitaux sans avoir auparavant mis en place de solides arrangements prudentiels pour étayer les marchés financiers nationaux augmenterait les risques financiers, économiques et sociaux. Il importe donc de renforcer les dispositifs internationaux visant à empêcher et, le cas échéant, à contrôler les brusques fluctuations des mouvements de capitaux, en sorte que les pays en développement – et, dans ces pays, les segments les plus pauvres de la population – n'aient pas à supporter le coût des mouvements de capitaux spéculatifs.

Les mesures internationales de stabilisation des marchés financiers et d'ouverture des marchés doivent être épaulées par des initiatives des gouvernements et des partenaires sociaux visant à soutenir la croissance nationale par un renforcement de la productivité du travail. L'accroissement de la productivité constitue en effet la meilleure garantie d'une amélioration durable, non assortie d'inflation, du niveau de vie et de l'emploi ; elle permet d'accélérer la croissance et le développement et d'élargir de ce fait le champ d'action des politiques macroéconomiques visant à favoriser le travail décent et la lutte contre la pauvreté. En intensifiant et en diversifiant les activités décrites dans le chapitre 3, les pays en développement peuvent améliorer la productivité du travail et le revenu des personnes touchées par la pauvreté.

L'augmentation de la productivité repose sur un réaménagement de la production visant à abaisser les coûts unitaires et à accroître la rentabilité des biens et des services. Ce changement, qui nécessite une véritable réorganisation du travail, s'accompagne de la croissance de certains secteurs et du déclin de certains autres. L'objectif primordial des politiques de l'emploi devrait être de veiller à ce qu'il débouche sur une création d'emplois de qualité, notamment pour les chômeurs et les travailleurs pauvres. En associant les partenaires sociaux à l'élaboration des politiques, on contribue à ce que le changement bénéficie d'une large adhésion de la population et à ce que l'élaboration des politiques s'appuie sur une connaissance des réalités du monde du travail.

Pour que la lutte contre la pauvreté soit véritablement prioritaire, il faut élaborer une approche globale du développement qui permette aux gouvernements, et à la société dans son ensemble, d'équilibrer l'affectation des ressources nationales entre des impératifs concurrents, de manière à susciter une croissance durable, bénéfique, avant tout, aux plus démunis. Comme on l'a vu au chapitre 4, le cadre institutionnel pour la régulation des marchés revêt à cet égard une importance capitale. Le défi que doivent relever les pays en développement et leurs partenaires internationaux est de parvenir à mettre en œuvre des politiques économiques et sociales ainsi que des mécanismes de gouvernance des marchés permettant aux communautés pauvres d'avoir accès aux ressources dont elles ont besoin pour améliorer leur productivité et accroître leurs revenus.

Sur des marchés efficaces et équitables, c'est le mécanisme des prix qui règle le jeu de la concurrence pour des ressources limitées. Les marchés étant cependant incapables par eux-mêmes d'assurer un accès équitable aux

<sup>7</sup> L'article 1 des statuts du Fonds monétaire international dispose notamment que l'un des buts de l'organisation est de « faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les Etats membres, objectifs premiers de la politique économique ».

biens publics indispensables à une croissance durable favorable aux plus démunis, le succès de la lutte contre la pauvreté dépend pour beaucoup du rôle joué par le gouvernement. Les décisions politiques touchant la fiscalité, les dépenses ou les mécanismes de régulation des marchés exercent à cet égard une influence décisive. La voix des pauvres, cependant, passe souvent inaperçue dans la sphère politique. Il est donc essentiel qu'ils puissent s'organiser et exprimer leurs craintes et leurs aspirations en toute liberté; c'est à cette condition qu'il sera possible d'élaborer des modèles de développement plus équitables.

Dans nombre de pays en développement, les gouvernements et les experts étrangers qui les ont conseillés espéraient qu'une politique budgétaire et monétaire rigoureuse assurerait la stabilité nécessaire pour stimuler les investissements, la croissance et la lutte contre la pauvreté. Ces résultats tardent à se matérialiser, et l'on peut même constater que les contraintes politiques et sociales dont s'accompagne ce type de politique ont parfois multiplié les obstacles sur la voie menant à une croissance durable. Il faut donc créer des institutions nationales pour résoudre les conflits, renforcer la cohésion sociale et assurer une croissance rapide et continue de la productivité, de manière à atténuer le risque de voir l'instabilité politique intérieure et la volatilité des marchés internationaux de capitaux conjuguer leurs effets pour entraîner des crises économiques irrémédiables.

La mise en place d'un cadre global pour le développement passe par la création de systèmes de consultation et de participation pour les divers acteurs sociaux et économiques. Là encore, les gouvernements doivent jouer un rôle moteur. Les parlements démocratiques et les assemblées locales sont également indispensables pour l'instauration d'un large consensus national sur les priorités en matière de développement. Quant aux partenaires sociaux, leur mission, essentielle, est d'appuyer les organisations représentant les petits entrepreneurs ou les travailleurs de l'économie informelle et de faire le nécessaire pour que ceux qui vivent et travaillent dans la pauvreté puissent s'organiser et intervenir dans les prises de décisions.

Dans un monde où l'ouverture des économies nationales aux marchés mondiaux remet en cause la souveraineté politique des Etats-nations, le dialogue social aide les pays à trouver leurs propres moyens pour parvenir à une croissance durable et favorable aux pauvres. De nombreux gouvernements considèrent que le dialogue avec les organisations d'employeurs et les syndicats peut aider à assurer une convergence des points de vue sur les objectifs économiques et réduire ainsi les risques d'instabilité financière et sociale et de baisse de la compétitivité commerciale, deux dangers fatals pour la création d'emplois et la croissance durable favorable aux pauvres<sup>8</sup>.

Une comparaison entre les expériences respectives de la République de Corée et de l'Indonésie pendant la crise financière asiatique permet de constater que le dialogue social peut aider un pays à surmonter plus rapidement les conséquences des crises financières et à se doter des moyens de parer aux difficultés futures<sup>9</sup>. En Corée, un comité national tripartite a aidé à mettre au point des politiques de protection sociale qui ont permis de répartir le coût du chômage et d'éviter le développement d'une trop forte pauvreté. Un autre effet, moins immédiatement perceptible, du dialogue social a été de rassurer les investisseurs nationaux et étrangers en leur montrant que la

<sup>8</sup> Dans la série des documents de travail du BIT axés sur le dialogue social, voir: T. Fashoyin: *Fostering development through social partnership in Barbados* (Genève, BIT, 2001); K. Gostner: *Social dialogue in South Africa* (Genève, BIT, 2000); Young Ki Choi: *Social concertation in Korea: traditions and prospects* (Genève, BIT, 2000). Voir aussi P. Auer: *La reprise de l'emploi en Europe: l'exemple de l'Autriche, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas* (Genève, BIT, 2000).

<sup>9</sup> Voir E. Lee: *La crise financière asiatique: les enjeux d'une politique sociale* (Genève, BIT, 1998).

stabilisation financière ne s'achèterait pas au prix de l'instabilité sociale ou politique. De ce fait, le pays n'a connu qu'une brève récession et a pu amorcer un redressement rapide. L'Indonésie, quant à elle, ne disposait pas au début de la crise d'organisations indépendantes d'employeurs et de travailleurs; il lui a donc fallu beaucoup de temps pour mettre au point les politiques sociales et d'emploi capables d'étayer les remèdes financiers à la crise, ce qui explique qu'elle ait connu une récession plus longue et plus grave.

## **Intégration économique internationale et justice sociale**

Les politiques visant à améliorer la gouvernance du marché du travail fondées sur le travail décent peuvent créer et développer les moyens d'assurer que la croissance durable entraîne une réduction de la pauvreté aussi grande que possible. Bien souvent, toutefois, la misère sévit dans des pays économiquement et socialement marginalisés. En 1999, le PIB moyen par habitant des 49 pays les moins avancés était, au taux de change courant, de 288 dollars, soit environ 79 cents par jour. Le seuil de la pauvreté extrême a, quant à lui, été fixé à un dollar par jour, sur la base de la valeur du dollar en 1985, ajustée pour tenir compte des différences nationales de pouvoir d'achat; même si ces chiffres ne sont pas strictement comparables, ils fournissent néanmoins une illustration dramatique de la situation des pays les plus pauvres, happés par l'engrenage international de la pauvreté<sup>10</sup>.

Pendant les années quatre-vingt-dix, la croissance moyenne par habitant des pays les moins avancés n'a été que de 1,1 pour cent. La plupart des pays de ce groupe ont même enregistré une croissance négative. En Afrique subsaharienne, l'augmentation de la pauvreté extrême – en chiffres absolus et en pourcentage de la population – est directement liée au fait que la croissance économique n'est pas aussi rapide que l'expansion démographique. Dans les pays où la pauvreté n'épargne pratiquement personne, le niveau de l'épargne et des investissements est faible et les services publics sont insuffisants dans des domaines comme l'éducation et la santé, l'ordre public et la gouvernance efficace et équitable des marchés. L'économie reste par ailleurs tributaire des activités de subsistance, ce qui limite la capacité de faire face aux anomalies climatiques ou aux chocs extérieurs.

Bien entendu, dans les pays les moins avancés, la part de l'épargne dans le PIB – et par conséquent des investissements d'origine intérieure – est proportionnellement moins grande que dans les autres pays en développement et dans les pays développés. Dans les 26 pays les plus pauvres, dont la plupart se trouvent en Afrique subsaharienne, l'épargne nationale ne dépasse pas en moyenne 2 à 3 pour cent environ du PIB<sup>11</sup>. L'écart doit alors être comblé par les flux financiers internationaux, lesquels représentaient entre 7,6 et 10,2 pour cent du PIB des pays les moins avancés dans les années quatre-vingt-dix<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Rapport 2002 de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED): *Les pays les moins avancés – Echapper au piège de la pauvreté*. Établissant une mesure de la pauvreté sur la base de données provenant non pas des enquêtes sur le revenu et la consommation utilisées par la Banque mondiale, mais de la comptabilité nationale, le rapport estime que, entre 1995 et 2000, 81 pour cent de la population des pays les moins avancés vivaient avec moins de deux dollars par jour et 50 pour cent avec moins d'un dollar par jour.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Nations Unies: *La situation économique et sociale dans le monde, 2002: tendances et politiques économiques mondiales*, New York, 2002.

Du fait de la faiblesse des apports en capitaux privés, c'est l'aide publique au développement qui a représenté l'essentiel des flux financiers en direction des pays les moins avancés. Les taux d'investissement de ces derniers sont pourtant restés bas par rapport à d'autres pays en développement enregistrant une croissance plus rapide. La réduction de la pauvreté nécessite une combinaison de plusieurs facteurs, notamment un renforcement de l'aide, une nouvelle réduction radicale du service de la dette, une facilitation de l'accès, par le biais d'investisseurs privés, aux ressources financières internationales et une reprise de l'épargne nationale.

Les pays les plus pauvres, où l'épargne intérieure est faible, n'investissent que 12 pour cent environ du revenu national dans les services publics: entre 1995 et 1999, les dépenses par habitant consacrées aux services publics essentiels s'élevaient en moyenne à 37 dollars par an seulement, le montant annuel des dépenses de santé atteignant quant à lui 14 dollars par personne. Au cours de la même période, l'ensemble des pays les moins avancés ne disposaient que de 15 cents par personne et par jour pour des activités essentielles comme la formation de capital privé, les investissements publics dans les infrastructures, le fonctionnement de services publics fondamentaux (santé, éducation, administration) et le maintien de l'ordre<sup>13</sup>. Les pays les plus pauvres dépendent de ce fait de l'aide extérieure pour financer une grande partie de leurs dépenses publiques et faire face à leurs besoins en matière d'investissements.

Les envois de fonds des travailleurs émigrés constituent pour nombre de pays en développement une source précieuse de revenus supplémentaires. En 2000, le montant de ces envois a dépassé 10 pour cent du PIB dans au moins neuf pays. En 2002, le montant des envois des 7,3 millions de Philippins travaillant à l'étranger (soit approximativement 10 pour cent de la population du pays) a atteint 8 milliards de dollars; ce chiffre, en hausse de 15,5 pour cent par rapport à 2001, représente presque autant que la totalité de la production nationale dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de la foresterie<sup>14</sup>.

Compte tenu de l'augmentation de la main-d'œuvre – beaucoup plus rapide que celle de l'emploi – dans les pays à faible revenu et de l'accroissement du nombre de personnes âgées dans la plupart des pays industriels, le nombre de migrants, estimé aujourd'hui à 158 millions de personnes, va probablement augmenter. Entre 1995 et 2000, les pays développés ont accueilli en moyenne chaque année 2,3 millions de migrants provenant de régions moins développées<sup>15</sup>.

Les migrations tant internationales qu'intérieures font partie des stratégies de survie des familles dans les communautés pauvres. Les migrants coupent rarement les liens avec leur famille; nombre d'entre eux quittent simplement leur foyer et travaillent ailleurs pendant des périodes relativement courtes; d'autres reviennent moins souvent, mais envoient régulièrement de l'argent. Des études réalisées en Chine révèlent que, grâce aux envois de fonds, le revenu des familles dont certains membres sont allés travailler dans une autre région du pays a augmenté de 14 à 30 pour cent<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> CNUCED, *op. cit.*

<sup>14</sup> D. Arroyo: «World leader in migrant labour», *Philippine Daily Inquirer*, 28 mars 2003.

<sup>15</sup> Nations Unies: *Rapport sur les migrations internationales, 2002*. Près de 175 millions de personnes – soit 3 pour cent environ de la population mondiale – vivent actuellement hors de leur pays d'origine. Ce chiffre inclut 16 millions de réfugiés et environ un million de requérants d'asile.

<sup>16</sup> A. de Brauw; J. E. Taylor; S. Rozelle: «Migration and incomes in source communities: A new economics of migration – Perspective from China», document publié à l'Université de Californie, cité dans «Migration and poverty», *Asia-Pacific Population Journal*, Bangkok, déc. 2002.

La plupart des migrants préparent leur retour, même si, pour nombre d'entre eux, il n'a jamais lieu. La facilitation des déplacements internationaux de la main-d'œuvre, associée à des mesures vigoureuses en faveur de la création d'emplois, est sans doute en passe de devenir l'une des grandes priorités internationales<sup>17</sup>; assortie de la mise en place de politiques appropriées de la part des pays d'origine et des pays d'accueil, elle pourrait devenir l'une des pièces maîtresses de l'arsenal international de lutte contre la pauvreté. La Conférence internationale du Travail se penchera sur ces questions à sa 92<sup>e</sup> session, en 2004, lors de la discussion générale qui portera sur les travailleurs migrants.

### ***L'intégration économique: un potentiel à exploiter, des contraintes à partager***

De nombreux pays à faible revenu sont déjà étroitement connectés aux marchés internationaux; en 1997-98, les exportations et importations de biens et de services représentaient en moyenne 43 pour cent du PIB des pays les moins avancés<sup>18</sup>. La plupart des pays à faible revenu sont cependant étroitement tributaires des exportations de produits de base autres que le pétrole, produits dont le cours a baissé de moitié entre 1981 et 2001. La croissance est plus rapide pour ceux d'entre eux qui ont pu commencer à exporter des produits manufacturés ou des services, mais, en termes de valeur ajoutée, tous occupent généralement les dernières places sur les marchés mondiaux.

Le cycle de négociations multilatérales en cours devrait être l'occasion de réexaminer la question des moyens à mettre en œuvre pour que les pays en développement tirent un revenu accru de leurs ressources naturelles. L'ouverture des marchés agricoles des pays industriels, la réduction des droits élevés qui frappent les produits transformés et la stabilisation des cours des produits de base à des niveaux plus rémunérateurs sont des mesures essentielles pour mettre la croissance des échanges commerciaux au service de la lutte contre la pauvreté.

Lorsqu'elles vont de pair avec des investissements dans les infrastructures de communication et dans l'éducation et la formation, les exportations peuvent être un puissant moteur de croissance et aider les pays les plus pauvres à augmenter leur productivité. Pour libérer le potentiel de création d'emplois des échanges commerciaux et des investissements, il est absolument indispensable que les pays en développement réduisent leur dépendance vis-à-vis des exportations de produits de base et se tournent vers les industries manufacturières et les services modernes. C'est la raison pour laquelle nombre d'entre eux se sont attachés, non seulement à développer leurs activités d'exportation, mais également à encourager les investissements étrangers directs (IED) pour assurer la mise en place d'un secteur manufacturier et d'un secteur des services. On observe cependant que la rapide croissance des flux annuels d'IED – passés de 57 à 1 271 milliards de dollars entre 1982 et 2000 – n'a pas profité à la plupart des pays en développement. En 2001, les dix principaux destinataires des IED ont

<sup>17</sup> Voir P. Stalker: *Workers without frontiers*, Genève, BIT, 2000.

<sup>18</sup> Chiffre semblable à la moyenne mondiale pour l'intégration des échanges. En 1999, la contribution des pays les moins avancés aux exportations et importations mondiales s'est élevée, respectivement, à 0,42 et 0,7 pour cent seulement. Compte tenu de la petite taille des économies de ces pays, le volume total de leurs exportations et importations, s'il est peu important à l'échelon mondial, représente toutefois une part importante de la production nationale. CNUCED, *op. cit.*

absorbé 75 pour cent des flux de capitaux dirigés vers les pays en développement, selon un schéma de répartition identique depuis 1985<sup>19</sup>. Les pays les moins avancés, en revanche, attirent très peu de capitaux privés. En 2001, les flux d'IED vers l'Afrique subsaharienne – Afrique du Sud mise à part – ont représenté 7,5 pour cent des investissements des entreprises de Chine et de Hong-kong, Chine.

La révolution des technologies de l'information a exercé un effet considérable sur les investissements et favorisé l'essor de systèmes de production mondialisés dans lesquels les diverses étapes de la production se situent dans différents pays. Un accès plus facile et moins coûteux aux informations sur les marchés des ressources et des produits permet de réduire les coûts de transaction et facilite la gestion d'un réseau de production largement ramifié. Avec le développement de ces systèmes de production mondialisés, qui implique l'acheminement de ressources et de composants par-delà les frontières, une part croissante des échanges commerciaux mondiaux s'effectue entre les entreprises et leurs sous-traitants, ce qui a pour effet de renforcer sensiblement le lien entre les investissements et les échanges commerciaux<sup>20</sup>.

Les entreprises nationales des pays en développement doivent faire face à une concurrence accrue, que beaucoup d'entre elles (les petites et moyennes entreprises surtout) ne sont pas prêtes à affronter. Pour celles qui se retrouvent ainsi hors jeu et pour les travailleurs touchés, le fait que le nombre d'emplois créés dans les sociétés étrangères soit supérieur à celui des emplois supprimés dans les entreprises locales constitue une piètre consolation. Prévenir ces difficultés et aider les entreprises nationales et leurs salariés à s'adapter à cette nouvelle concurrence contribue à éviter une augmentation du chômage et permet de constituer un réseau de fournisseurs pour les entreprises en concurrence sur les marchés internationaux. Les politiques de l'emploi ont donc un rôle crucial à jouer pour que le développement des investissements et des échanges favorise le travail décent et la lutte contre la pauvreté<sup>21</sup>.

Une intégration rapide et harmonieuse des activités des multinationales dans le processus de développement national favorise le transfert de compétences techniques et gestionnaires vers les entreprises locales. Pour pouvoir tirer parti de ces liens, les pays concernés doivent impérativement investir dans l'éducation et dans la formation, de manière à pouvoir mieux assimiler les nouvelles technologies et le savoir-faire et se mettre ainsi à l'abri de pénuries de compétences qui se traduiraient par une aggravation des inégalités salariales entre travailleurs qualifiés et non qualifiés.

La Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale est un instrument précieux pour la création de partenariats avec les investisseurs étrangers. Elle institue un espace de dialogue où gouvernements, organisations nationales d'employeurs, centrales syndicales, entreprises et syndicats sont invités à échanger leurs réflexions sur les principales questions concernant le meilleur parti à tirer du potentiel de création d'emplois des IED et les problèmes d'ajustement auxquels de nombreux pays sont confrontés.

<sup>19</sup> CNUCED: *Rapport sur l'investissement dans le monde 2002: Sociétés transnationales et compétitivité à l'exportation*, New York et Genève, Nations Unies, 2002. Liste des dix pays destinataires: Chine, avec Hong-kong, Mexique, Brésil, Singapour, Afrique du Sud, Chili, Taiwan (Chine), Thaïlande, Inde et Venezuela.

<sup>20</sup> Pour une analyse détaillée de l'impact de la révolution des technologies de l'information et de la communication, notamment le risque d'une fracture numérique dans et entre les pays, voir BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2001: Vie au travail et économie de l'information*, Genève, 2001.

<sup>21</sup> Pour un examen de ces questions, voir BIT: *Investissement dans une économie mondialisée et travail décent*, document GB.285/WP/SDG, 285<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, Genève, nov. 2002.

Les pays en développement – tous les pays, à dire vrai – se livrent une concurrence féroce pour attirer et retenir les IED. Au cours des deux dernières décennies, de nombreuses économies émergentes ont considérablement réduit les obstacles aux IED, et des pays se situant à différents niveaux de développement ont eu recours à diverses mesures incitatives, comme la prolongation des exonérations fiscales temporaires, l'exonération des droits d'importation et l'offre de subventions directes. Depuis 1998, 103 pays ont offert des avantages fiscaux à des entreprises étrangères<sup>22</sup>. On s'inquiète de plus en plus à l'idée que cette surenchère d'incitations pour attirer des investisseurs étrangers extrêmement mobiles, qui peuvent facilement déplacer leurs activités d'un pays à l'autre, risque d'entraîner une dégradation des normes environnementales et des normes du travail.

On connaît déjà un certain nombre de cas de pratiques de travail abusives, mais l'absence de données systématiques rend difficile une évaluation précise de l'étendue et de la gravité du problème et, par conséquent, la mise au point de solutions appropriées aux niveaux national et international. Si la question de l'exploitation de la main-d'œuvre continue de prêter à controverse, on s'accorde généralement à conclure, au vu des informations disponibles sur les conditions de travail dans les multinationales, que, dans l'ensemble, ces dernières accordent des salaires plus élevés que les entreprises locales et font appel à une main-d'œuvre relativement qualifiée. En 2000, les cent entreprises les plus importantes en termes d'emploi occupaient 14 pour cent des 54 millions de personnes employées dans les filiales étrangères de quelque 65 000 entreprises exerçant leurs activités à l'échelon transnational<sup>23</sup>. Les conditions de travail de la main-d'œuvre relativement peu qualifiée qui effectue les opérations d'assemblage – domaine dans lequel se sont spécialisées de nombreuses petites entreprises travaillant comme sous-traitants pour des grandes marques ou des détaillants – suscitent cependant une très vive inquiétude.

Les pays en développement qui essaient de constituer un secteur manufacturier essaient souvent d'attirer des petites sociétés qui font partie de chaînes de valeur mondiales utilisant des produits et des composants de provenance diverse. Pour maintenir leur compétitivité, ces entreprises peuvent, soit augmenter leur productivité, soit délocaliser la production. Une question essentielle se pose alors aux pays d'accueil: peuvent-ils créer un environnement dans lequel les entreprises étrangères, les gouvernements, les syndicats et les organisations d'employeurs pourront travailler de concert à l'amélioration des conditions de travail, de la qualité de la production et de la productivité de la main-d'œuvre dans le respect des principes et droits fondamentaux au travail? Prenant comme exemples les zones franches d'exportation aux Philippines, en République dominicaine et au Costa Rica, une étude récente montre qu'un moyen décisif pour améliorer les conditions de travail dans les pays en développement consiste à passer de tâches nécessitant une main-d'œuvre peu qualifiée à des activités exigeant un niveau de qualification légèrement plus élevé. Cette étude note par ailleurs que cette transition peut être grandement facilitée par la formation, ou par d'autres incitations susceptibles de séduire les entreprises à forte productivité<sup>24</sup>.

L'OIT, en collaboration avec d'autres organisations internationales, pourrait effectuer des analyses plus poussées des coûts et des avantages des zones franches d'exportation – par exemple pour les pays en développement –

<sup>22</sup> G. H. Hanson: «Should countries promote foreign direct investment?», CNUCED, G 24 Discussion Paper Series, n° 9, fév. 2001.

<sup>23</sup> CNUCED: *Rapport sur l'investissement dans le monde 2002*, op. cit.

<sup>24</sup> T. H. Moran: *Beyond sweatshops: Foreign direct investment and globalization in developing countries* (Washington, DC, Brooking Institution Press, 2002).

qui pourraient aider à définir les meilleures stratégies à mettre en œuvre pour faire en sorte que les IED contribuent le plus possible au développement et à la création de possibilités de travail décent. Ces analyses permettraient également de définir un champ d'action pour la coopération Sud-Sud, pour éviter les situations où l'abus de mesures incitatives se révèle préjudiciable à tous les pays. Un des principaux objectifs sur lequel les organisations internationales concernées doivent s'accorder doit être de réduire puis, à terme, de supprimer la concurrence superflue que se livrent les pays en développement – notamment les moins avancés – sur le terrain de la fiscalité et des subventions, car les avantages accordés aux investisseurs étrangers réduisent les ressources, déjà peu abondantes, qui peuvent être consacrées aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

## Solidarité et mondialisation

Malgré les efforts faits pour alléger le poids d'une dette excessive, beaucoup de pays à bas revenu continuent à consacrer une bonne part de leurs ressources à rembourser capital et intérêts de leurs emprunts antérieurs. Ainsi, en l'an 2000, selon le PNUD, 59 pays en développement d'un revenu par habitant égal ou inférieur à 755 dollars ont consacré en moyenne 4,4 pour cent de leur PIB au service de leur dette, alors que les décaissements au titre de l'aide se sont limités à 2,1 pour cent du PIB<sup>25</sup>. Grâce à l'initiative lancée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), le service de la dette des pays les plus pauvres a commencé à s'alléger mais la communauté internationale devrait aller encore plus loin dans la réduction ou l'annulation de la dette. Cela dégagerait des ressources qui pourraient être investies dans l'infrastructure matérielle et sociale nécessaire à la croissance.

Une augmentation de l'aide est indispensable pour réduire le poids de la dette, accroître les ressources disponibles pour les investissements et compléter les dépenses que l'Etat consacre à des services qui ont un rôle clé à jouer dans la réduction de la pauvreté. C'est une question de volonté politique. Par exemple, une réduction des 311 milliards de dollars que les pays de l'OCDE ont versés en 2001 pour soutenir leur agriculture pourrait dégager des ressources pour l'aide au développement. En 2001, les subventions des pays industriels à l'agriculture ont été près de six fois supérieures au total de leur aide publique au développement (52,3 milliards de dollars)<sup>26</sup>.

Selon la Banque mondiale, il faudrait accroître de 40-60 milliards de dollars le montant annuel de l'aide financière jusqu'en 2015 pour permettre à tous les pays d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire<sup>27</sup>. A la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, organisée à Monterrey, en 2002, les donateurs se sont engagés à accroître l'aide publique au développement de 12 milliards de dollars par an au cours des trois années à venir mais ce n'est qu'un début. Les propositions concernant la création d'une nouvelle facilité internationale pour le financement des investissements, la reprise de l'émission par le FMI de droits de tirage spéciaux et l'amélioration de la coopération fiscale afin de combattre la fraude et l'évasion méritent d'être sérieusement considérées.

<sup>25</sup> PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain 2002. Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* (Université de Boeck, 2002).

<sup>26</sup> OCDE: *Politiques agricoles des pays de l'OCDE: un programme de réforme positif* (Paris, 2002) et *Coopération pour le développement*, rapport 2002 (à paraître).

<sup>27</sup> PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain 2002, op. cit.*

La rapidité, la prévisibilité et l'efficacité administrative de la fourniture de l'aide ont autant d'importance que son volume. Bien que les donateurs se soient engagés à renoncer à financer une multitude de projets et programmes relativement modestes au profit de programmes plus ambitieux et à plus long terme, les coûts de transaction que doivent supporter les services des pays bénéficiaires pour satisfaire aux conditions fixées par les donateurs restent très lourds.

Le déséquilibre des relations entre donateurs et bénéficiaires compromet la réalisation d'un objectif central, à savoir que les stratégies de lutte contre la pauvreté soient d'essence nationale. Selon le principe que les autorités sont comptables de l'utilisation des deniers publics, donateurs et gouvernements pourraient envisager de faire participer les parlements des pays bénéficiaires et des pays donateurs au suivi des dépenses financées par l'aide. Cela favoriserait aussi la participation et la coopération interparlementaire d'une manière propre à promouvoir la responsabilisation démocratique de tous les gouvernements qui sont parties prenantes.

Une croissance durable et une redistribution sont indispensables pour faire reculer la pauvreté dans la plupart des pays. C'est dans les pays dont les stratégies de développement bénéficient d'un appui de la part des différentes catégories sociales qu'il est le plus facile de trouver les meilleurs moyens d'assurer une croissance équitable et durable. Cet appui est nécessaire, non seulement pour éviter la déstabilisation qu'engendrerait l'impossibilité de satisfaire toutes les demandes mais aussi pour garantir que les actions des différentes parties prenantes, y compris l'État, iront toutes dans le même sens. C'est particulièrement important pour que les politiques accroissent l'offre de travail décent. La confiance dans les institutions sociales, tant publiques que privées, nécessaires pour permettre aux pauvres de sortir de la pauvreté est capitale. L'absence de cohésion sociale freine beaucoup le développement et, dans les cas extrêmes, peut empêcher les États de gouverner.

La communauté internationale a affirmé à plusieurs reprises, notamment au Sommet mondial pour le développement social, organisé à Copenhague en 1995, que la sécurité sociale est un droit fondamental de l'homme et aussi un facteur essentiel de cohésion sociale, de paix sociale, d'intégration sociale. En outre, à sa 89<sup>e</sup> session, en 2001, la Conférence internationale du Travail a demandé au BIT de lancer une grande campagne pour améliorer la protection sociale et en faire bénéficier tous ceux qui en ont besoin (voir chapitre 3).

Les pays en développement, notamment ceux où la pauvreté est la plus répandue, doivent mettre en place des systèmes de sécurité sociale suffisamment amples pour réduire les différentes formes de vulnérabilité qui enferment les familles et les collectivités dans un cycle de misère. Beaucoup de pays en développement sont conscients de l'importance de l'accès à l'enseignement primaire et secondaire et aux soins de santé primaires. Pour pouvoir participer d'une manière productive à la vie de la société et à l'activité économique, une famille pauvre doit être assurée d'un revenu de base et elle doit pouvoir accéder à des soins de santé primaires et scolariser ses enfants. C'est en garantissant cette sécurité aux familles que l'on assurera la sécurité des collectivités et la stabilité de la société.

Malheureusement, cette sécurité élémentaire, sous ses diverses formes, n'est même pas de l'ordre du rêve pour la plupart des pauvres. Ils vivent au quotidien l'insécurité avec toutes les conséquences de la délinquance, de la toxicomanie et de la destruction du tissu social qui alimente la violence, le fanatisme ethnique ou religieux, l'extrémisme politique. Comme beaucoup d'autres aspects du développement, l'extension de la protection sociale exige une action nationale mais aussi un contexte international propice. Le risque

### Partenariat entre le secteur privé et le secteur public pour le versement des pensions en Namibie

Solomon Natimbi est responsable du versement des pensions. Au cours d'une tournée de 3000 km où il passe de village en village, il se rend à 300 points de paiement et verse leur pension à quelque 20 000 personnes. Avec son équipe, qui compte cinq personnes, il travaille pour une société privée (United Africa) chargée, dans le cadre d'un contrat passé avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, du versement des retraites, des allocations pour les enfants et des pensions d'invalidité à tous les ayants droit vivant dans les zones rurales. United Africa emploie 13 équipes de ce type pour couvrir l'ensemble du pays. Chacune d'elles effectue une tournée d'une durée de vingt-cinq jours, au cours de laquelle elle effectue des centaines de versements.

L'équipe voyage dans deux camionnettes; celle qui contient l'argent est conduite par les convoyeurs, l'autre par le responsable des paiements et son aide. A l'arrière du véhicule de ces derniers se trouve un distributeur automatique de billets, comme ceux que l'on trouve, encastrés dans le mur, dans de nombreuses banques. Le distributeur est relié à un ordinateur portable, à un lecteur d'empreintes digitales et de cartes à puce ainsi qu'à une simple caméra numérique. Le portable contient les données personnelles et d'identification ainsi que le montant des allocations de tous les bénéficiaires qui les attendent au point de paiement. Le ministère de la Santé et des Services sociaux fournit les données nécessaires pour chaque nouvelle tournée. Les bénéficiaires viennent avec leur carte à puce, qui contient également une photo, et posent leur index sur le lecteur: la machine vérifie l'identité de l'empreinte digitale, inscrit le paiement sur la carte à puce et fournit l'argent.

La personne qui, pour raison de maladie, ne peut se rendre au point de paiement peut désigner un mandataire, dont les empreintes digitales seront également enregistrées sur la carte à puce. Si la machine ne reconnaît pas les empreintes, on procède une nouvelle fois aux formalités d'enregistrement, auquel cas l'argent ne sera pas versé avant le mois suivant. L'équipe enregistre également de nouveaux bénéficiaires, dont ils prennent la photographie et les empreintes digitales. La carte à puce leur est remise au cours de la prochaine tournée.

L'alimentation électrique est assurée par un groupe électrogène portable. En cas de problème, on fait appel aux services de techniciens locaux – véritables orfèvres dans l'art du bricolage improvisé – qui viennent sur place et entreprennent de démonter la machine, tandis que les gens attendent patiemment.

Après avoir reçu la somme attendue (200 dollars namubiens, soit environ 25 dollars des Etats-Unis en 2001), les pensionnés vont faire quelques achats et éventuellement boire une bière avant de rentrer chez eux. Personne, en principe, ne doit marcher plus de sept à huit kilomètres pour parvenir au point de paiement. Pour des raisons de sécurité, on modifie souvent l'ordre de desserte de ces points de paiement et, au dernier moment, on informe les gens du lieu et de la date du versement. Pour ceux qui ne possèdent pas de radio, le bouche à oreille est un système tout aussi fiable.

Onze femmes et dix hommes titulaires d'une pension ont été interrogés à l'un de ces points de paiements. Toutes et tous ont affirmé que cette pension était le seul revenu régulier sur lequel pouvaient compter les familles rurales. Celles-ci comptent en moyenne 5,4 personnes. Les trois quarts d'entre elles utilisent la pension pour le paiement des frais de scolarité; le versement d'une pension permet, en moyenne, d'acquitter les frais de scolarité de trois enfants. La moitié des pensionnés a déclaré que la pension leur permettait d'acheter régulièrement des produits pharmaceutiques. Le coût total du système s'élève à 0,8 pour cent du PIB. L'ancien système était à la fois plus lent, plus cher et moins sûr. Le nouveau dessert presque toutes les personnes âgées de plus de soixante ans et a transformé la vie de nombreuses familles en Namibie.

Source: BIT: Service du financement, actuariat et statistiques de la sécurité sociale. Le BIT a fourni des conseils techniques pour la réforme du système de sécurité sociale en Namibie.

est que les pressions de la concurrence – cette concurrence que se font les pays pour attirer des capitaux mobiles et pour trouver leur place dans le commerce international – ne réduisent les possibilités d'étendre la protection sociale bien que celle-ci soit plus nécessaire que jamais. Les gouvernements des pays à bas revenu, pour assurer la sécurité de chacun en matière de revenus, de santé et d'éducation, doivent avoir eux-mêmes l'assurance d'un flux régulier et prévisible d'aide au développement afin de pouvoir financer les dépenses sociales.

#### Une fiducie sociale mondiale

Pour donner suite à la résolution et aux conclusions concernant la sécurité sociale adoptées par la Conférence internationale du Travail en 2001, l'OIT a examiné la possibilité d'appuyer la mise en place de systèmes nationaux de protection sociale par un financement international. Cet examen a débouché sur la création du concept novateur de Fiducie sociale mondiale, système visant à relier entre elles diverses sources – mondiales, nationales et locales – de financement de la sécurité sociale. En novembre 2002, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a autorisé le Directeur général à mener un projet pilote associant pays donateurs et pays bénéficiaires.

L'idée principale est d'inviter les habitants des pays riches à verser chaque mois un petit montant (de 5 euros par mois, soit 0,2 pour cent de leur revenu mensuel) à une Fiducie sociale mondiale. Celle-ci, organisée en réseau mondial constitué de fiducies sociales nationales et bénéficiant de l'appui de l'OIT, se chargerait alors:

- d'investir les ressources ainsi collectées pour mettre en place des systèmes de protection sociale de base dans les pays en développement;
- de financer certaines prestations pendant une période déterminée, jusqu'au moment où ces systèmes de protection sociale pourront fonctionner de manière autonome.

La composition précise des régimes de prestation dépendra des priorités nationales, régionales ou locales. Il serait cependant souhaitable que les principaux systèmes destinés à bénéficier de l'aide de la fiducie relèvent d'initiatives nationales et locales visant à financer les soins de santé essentiels, le maintien d'un revenu minimum et l'éducation de base. L'étude a permis de constater que le versement aux personnes âgées d'une pension de retraite d'un dollar par jour était une solution prometteuse qui permet d'atténuer rapidement la pauvreté de familles entières et contribue ainsi de façon décisive à leur bien-être.

La fiducie est davantage conçue comme un réseau décentralisé que comme une organisation centralisée de gestion de fonds, ce qui implique une importante participation de la part des divers donateurs. Ce fonctionnement en réseau passe par la mise en place progressive de fiducies sociales nationales, confédérées en organisation mondiale, mais conservant une totale indépendance sur le plan budgétaire. Il est prévu que les organisations nationales lancent des campagnes nationales d'adhésion, réunissent et gèrent les fonds, décident de leur affectation et examinent les projets soumis pour financement.

Si le projet pilote réussit et peut être transposé au plan mondial, il donnera lieu à des transferts de ressources considérables. Si entre 5 et 10 pour cent de tous les salariés des pays de l'OCDE acceptaient de verser un montant mensuel de 5 euros, les réseaux de fiducie pourraient, au cours des vingt prochaines années, couvrir 80 à 100 millions de personnes dans les pays les moins avancés et à faible revenu aujourd'hui dépourvus de véritable système de protection sociale.

Source: BIT: *Réseau de la Fiducie sociale mondiale: investir dans l'avenir social du monde* (Genève, 2002).

Dans le cadre de la réflexion sur la solidarité mondiale, le BIT pilote actuellement une approche qui consiste à appuyer l'extension de la sécurité sociale grâce à une fiducie sociale mondiale. L'idée est de demander aux habitants des pays les plus riches de verser tous les mois environ 5 euros (soit environ 0,2 pour cent des revenus mensuels moyens) à ce fonds reposant sur un réseau de fonds nationaux appuyés par le BIT et d'autres parties intéressées. Ces fonds serviraient à lancer des systèmes de protection sociale de base essentiellement dans les pays les moins avancés afin de promouvoir des améliorations concrètes pendant une période déterminée jusqu'à ce que la relève soit assurée.

## La menace du VIH/SIDA

Plus de 25 millions de travailleurs sont infectés par le VIH et des millions d'autres sont touchés par la pandémie. A cause de celle-ci, selon les calculs du BIT, la population active des pays les plus touchés diminuera de 10, voire de 30 pour cent, d'ici à 2020, ce qui pèsera d'un poids très lourd sur la croissance économique et le développement. Les performances macro-économiques se ressentent des effets de la pandémie sur le coût du travail. Les pénuries de main-d'œuvre et l'absentéisme, la baisse de la productivité et le recul de la compétitivité entraînent une réduction des recettes fiscales et des investissements étrangers et une contraction de l'emploi.

Le revenu des ménages diminue, à cause des pertes d'emplois ou de la baisse de la productivité, notamment dans l'agriculture, alors que les dépenses de santé augmentent. En outre, la main-d'œuvre de demain sera affaiblie par la déscolarisation des enfants, aujourd'hui obligés de quitter l'école pour s'occuper de leurs parents malades ou pour subvenir aux besoins de la famille parce que leurs parents sont morts du SIDA. Le taux de mortalité est élevé dans le corps enseignant, qui se trouve ainsi décimé. Les recettes fiscales, qu'elles proviennent des personnes physiques ou des entreprises, diminuent juste au moment où les dépenses sociales, notamment les dépenses de santé, devraient augmenter. Tout cela a pour effet de ralentir, voire d'inverser, la croissance économique et de faire augmenter la pauvreté<sup>28</sup>.

Les femmes sont particulièrement affectées par le VIH/SIDA dans les sociétés où elles font l'objet d'une discrimination (voir chapitre 3). Elles sont plus vulnérables que les hommes pour des raisons sociales, culturelles, économiques, biologiques. Leur subordination sexuelle et économique fait qu'elles sont souvent dans l'incapacité de refuser des pratiques sexuelles dangereuses. En outre, le rapport de force entre hommes et femmes – sur le lieu de travail comme à la maison – expose les femmes à des risques de violence et de harcèlement sexuels. En raison de leur rôle de mère et parce que ce sont elles qui s'occupent le plus du foyer, elles sont obligées, quand le VIH/SIDA frappe, de s'absenter de leur travail, ce qui risque de leur faire perdre leur emploi, qu'il soit salarié ou indépendant, et il leur est ensuite souvent difficile de retrouver leur place sur le marché du travail, même informel.

Les ressources des systèmes de protection sociale disponibles pour atténuer les effets dévastateurs du VIH/SIDA sont limitées, notamment dans les pays les plus touchés par la pandémie. Les dépenses consacrées par l'Etat à la sécurité sociale et à la santé ont souvent diminué dans le cadre des

<sup>28</sup> F. Lisk : *The labour market and employment implications of HIV/AIDS*, document de travail n° 1 (BIT, Genève, 2002), et D. Cohen : *Human capital and the HIV epidemic in sub-Saharan Africa*, document de travail n° 2 (BIT, Genève, 2002).

programmes d'ajustement structurel. En conséquence, le coût des soins retombe sur les collectivités, les familles faisant de leur mieux pour soigner les malades. En général, ce sont les femmes qui doivent supporter le fardeau supplémentaire en cas de maladie ou de décès de leurs proches.

Les travailleurs de l'économie informelle sont particulièrement vulnérables à la pandémie de VIH/SIDA et donc particulièrement touchés. Premièrement, faute d'instruction, ces travailleurs pauvres sont moins conscients du risque que comportent certains comportements sexuels. Deuxièmement, les entreprises de l'économie informelle sont d'ordinaire de petites entreprises à forte intensité de travail. Elles emploient très peu de personnel et il suffit qu'un travailleur tombe malade pour que leur survie même soit menacée. Le caractère précaire de l'emploi informel, l'absence de protection sociale et la difficulté d'accéder aux services de santé aggravent l'impact de la pandémie sur les travailleurs de ce secteur. Vu que l'intervention de l'Etat y est par définition très limitée, il est très difficile de faire profiter les travailleurs et les employeurs de l'économie informelle, lesquels, en outre, ne sont généralement pas organisés, des programmes de prévention du VIH/SIDA et d'atténuation de ses effets.

Les immigrants sont particulièrement vulnérables pour toutes sortes de raisons, notamment l'isolement et l'absence de réseaux sociaux ainsi qu'un accès limité aux services de santé, à la protection sociale, à l'éducation. C'est encore plus le cas s'ils sont en situation irrégulière. Les travailleurs exerçant une activité qui les oblige à se déplacer – marins, camionneurs, vendeurs ambulants – courent des risques supérieurs à la moyenne car ils sont séparés de leur famille et exposés à l'alcool et à la prostitution.

Après l'adoption par la Conférence internationale du Travail, à sa 88<sup>e</sup> session (juin 2000), de la résolution sur le VIH/SIDA et le monde du travail, le BIT a lancé un grand programme d'activité pour aider les gouvernements, les employeurs et les syndicats à mettre en place de nouveaux cadres pour lutter contre le fléau. Des activités de coopération technique sont en cours au Botswana, en Ethiopie, au Kenya, en Malaisie, en Ouganda, à Sainte-Lucie, en République-Unie de Tanzanie et en Thaïlande, et d'autres sont dans la filière. Ce programme est centré sur le *Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail* qui a été mis au point à la suite d'intenses consultations entre les mandants tripartites. Présenté officiellement à la session extraordinaire que l'Assemblée générale des Nations Unies a consacrée au VIH/SIDA du 25 au 27 juin 2001, il a reçu l'appui du Secrétaire général des Nations Unies ainsi que de dirigeants nationaux, d'entreprises, d'organisations de travailleurs et d'ONG.

## ***Un cadre cohérent pour l'action nationale et locale***

L'analyse approfondie des multiples facettes de la pauvreté fait ressortir la diversité des politiques à mettre en œuvre pour répondre aux problèmes des différentes collectivités et des différents pays. Vu que les causes de la pauvreté sont multiples et qu'elles sont liées les unes aux autres, les politiques ciblées auront d'autant plus d'effet qu'elles seront mises en œuvre de façon coordonnée. L'un des aspects les plus encourageants de la nouvelle approche de la réduction et de l'éradication de la pauvreté est donc l'importance qui est accordée à la cohérence des politiques sur la base d'un cadre de développement global.

La pauvreté prive hommes et femmes des moyens de mener une vie longue et productive, à l'abri des problèmes de santé, et d'être des membres respectés de collectivités bien soudées. Certes, il est important de se fixer des

objectifs tels que ceux approuvés par le Sommet du Millénaire pour décider des priorités et mesurer les progrès mais, pour vaincre la pauvreté, il faut avant tout faire en sorte que les gens aient le pouvoir, par leurs efforts et en coopérant avec les autres, de conduire leur vie à leur guise. La cohérence ne doit pas être imposée: elle doit être le résultat de la volonté des gens organisés en réseaux d'institutions sociales, publiques et privées, chacun respectant les droits fondamentaux de l'autre, ce qui permet d'agir ensemble pour atteindre un objectif commun.

Pour que les stratégies de réduction de la pauvreté soient adaptées aux besoins, capacités et possibilités spécifiques des différentes collectivités et des différents pays, il faut renoncer à un modèle qui serait censé s'appliquer dans toutes les situations. C'est aux collectivités et aux pays eux-mêmes de décider de leurs priorités et, à partir de toute une gamme d'options, d'arrêter une stratégie équilibrée et intégrée. Les décisions qui concernent les avantages et inconvénients potentiels ainsi que le calendrier et le rythme d'application de la stratégie ont souvent une importance déterminante mais, pour obtenir de bons résultats, il faut qu'elles soient prises par ceux qui devront appliquer les programmes.

Les deux principes qui gouvernent la nouvelle stratégie mondiale de réduction de la pauvreté – adhésion et participation – supposent que l'on délègue une bonne part des décisions concernant les priorités aux pays et, à l'intérieur des pays, aux collectivités. Toutefois, cette décentralisation, si elle ne s'accompagne pas du respect des droits fondamentaux de l'homme, ne donnera pas plus de pouvoir à ceux qui vivent dans la pauvreté et qui sont exposés à l'exercice arbitraire du pouvoir par les élites locales. Selon des recherches menées récemment par la Banque mondiale en Indonésie, les structures de gouvernance villageoises sont plus efficaces si les gens participent aussi à d'autres organisations sociales – par exemple, coopératives de crédit ou groupes d'usagers de l'eau. Il faut que les pauvres puissent faire entendre collectivement leur voix afin de participer aux décisions locales qui risquent autrement d'être déterminées par les familles les plus puissantes d'un village<sup>29</sup>. La population ne saurait faire siens les politiques et programmes de lutte contre la pauvreté ni y participer efficacement sans la liberté d'association et sans le pouvoir que l'action collective donne à des individus qui, autrement, n'ont pas de prise sur leur vie.

Les parlements et autres organes élus démocratiquement ont un rôle central à jouer dans l'élargissement et l'approfondissement de la participation au processus de développement. Dans beaucoup de pays, les engagements des donateurs représentent une grande part des financements nécessaires au budget national. Les parlements des pays bénéficiaires pourraient jouer un rôle important en veillant à ce que les promesses soient tenues, de part et d'autre, et que le coût de la gestion de l'aide reste minimal<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> V. Alatas, L. Pritchett et A. Wetterberg: *Voice lessons: Local government organizations, social organizations, and the quality of local governance*, document de recherche 2981 (Washington, Banque mondiale, 2002).

<sup>30</sup> «Les retards ou le non-versement des fonds qui ont été promis nuisent à la planification du budget et bouleversent les calendriers de mise en œuvre, ce qui réduit l'efficacité des projets et programmes... La multiplicité de chevauchement des procédures, missions, examens, réunions, études et rapports pèse d'un poids très lourd sur le gouvernement et sur les partenaires qui œuvrent en faveur du développement. Ce fardeau pèse d'un poids particulièrement lourd sur le gouvernement de la Tanzanie, dont les capacités demeurent modestes.» Discours du Président Mkapa de la République-Unie de Tanzanie au Forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide au développement, organisé à Rome les 24-25 février 2003.

### La lutte contre la pauvreté dans la Fédération de Russie

Dans la Fédération de Russie, la pauvreté touche les salariés et les retraités, en particulier les femmes. Elle a sa source dans le chômage, le bas niveau des salaires et des prestations sociales – qui parfois ne sont même pas versés – ainsi que dans le mauvais fonctionnement, ou une conception défectueuse, des mécanismes de redistribution. Le ministère du Travail et du Développement social de la Fédération de Russie et l'OIT collaborent avec le district fédéral du Nord-Ouest à un programme de lutte contre la pauvreté, dont l'objectif est de permettre aux femmes et aux hommes touchés par la pauvreté d'accéder au marché de l'emploi, à un revenu décent, à la formation et à la reconversion professionnelle, à l'aide et aux prestations sociales, à des services sociaux gratuits ainsi qu'à la sécurité des conditions de travail. Il comporte également un projet axé sur l'élimination du travail des enfants en vue de leur scolarisation. L'objectif initial porte sur la conception, la préparation et la mise en place d'un programme régional de démonstration sur la formation professionnelle intégrée et la création d'emplois.

Avant la lutte contre la pauvreté sur le travail décent et la création d'emplois, les responsables du programme prévoient de collaborer avec plusieurs partenaires, locaux ou internationaux, afin de renforcer les moyens d'action de l'autorité régionale et des partenaires sociaux. Les objectifs prioritaires sont les suivants:

- aider les petites entreprises, récentes ou plus anciennes, à surmonter les obstacles administratifs, notamment les difficultés en matière d'immatriculation et de taxation;
- restructurer les entreprises, dans une perspective qui tienne compte des intérêts de la collectivité, par le biais de programmes de reconversion professionnelle mettant à contribution l'expérience acquise par l'OIT dans le cadre des activités menées en République tchèque;
- développer les compétences en utilisant la méthode de formation de l'OIT axée sur les collectivités;
- favoriser le partenariat social en tant qu'outil permettant d'apporter des éléments de réponse aux problèmes économiques et sociaux;
- effectuer une analyse quantitative des ressources nécessaires à la mise en œuvre des réformes prévues pour les logements sociaux ainsi que pour les salaires et les conditions de travail dans le secteur public;
- assurer une protection sociale adéquate et durable à la majorité de la population du district, surtout aux nombreux travailleurs migrants;
- améliorer la sécurité des conditions de travail.

Source: Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe orientale et l'Asie centrale.

Diverses organisations internationales, dont l'OIT, modifient actuellement leur approche du développement afin d'encourager et d'aider les gouvernements des pays bénéficiaires, les parlements et les partenaires nationaux (organisations d'employeurs, syndicats, groupes communautaires, etc.) à jouer un rôle beaucoup plus important. Le processus des DSRP (Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté) qui a été lancé par la Banque mondiale et qui est de plus en plus utilisé par d'autres organismes internationaux ou nationaux de développement vise à confier la principale responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques aux gouvernements des pays pauvres. Le Groupe des Nations Unies pour le développement s'attache aussi à aligner ses mécanismes de planification sur les stratégies de réduction de la pauvreté établis par les pays en développement.

En outre, la nouvelle approche encourage les gouvernements à engager d'amples consultations avec le monde des affaires et les syndicats, avec les parlements, les collectivités locales et la société civile pour l'élaboration des DSRP. Toutefois, les progrès sont lents, qu'il s'agisse d'assurer que les politiques nationales cohérentes bénéficient d'un soutien financier international suffisant ou de passer d'une conditionnalité excessive de la part des donateurs à une responsabilisation des citoyens des pays pauvres.

A l'appui de ces efforts, le BIT s'attache à souligner l'utilité du concept de travail décent pour la réduction de la pauvreté, offre son assistance technique et, surtout, encourage l'ensemble des institutions sociales qui forment le monde du travail à participer à la conception et à la mise en œuvre de stratégies proprement nationales. Il aide les mandants tripartites à mettre en place des mécanismes de dialogue social, élément indispensable de ce processus. Les programmes par pays, qui ont été lancés par le BIT pour la promotion du travail décent, seront un vecteur très important.

Le BIT continuera à veiller à ce que les responsables nationaux et internationaux qui s'occupent de questions telles que la stabilité financière ou la libéralisation des échanges tiennent compte des liens qui existent entre la croissance de l'emploi, la stabilité sociale et d'autres objectifs macroéconomiques et objectifs de développement.

## ***Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté : l'expérience du BIT***

La préparation des DSRP est riche d'enseignements pour tous ceux qui y participent, à savoir les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les institutions de Bretton Woods et les banques de développement, le BIT, les institutions spécialisées du système des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et, surtout, les pauvres eux-mêmes et les diverses formes d'organisations collectives qu'ils choisissent de mettre en place. L'expérience du BIT dans ce domaine a été globalement, sinon toujours, positive<sup>31</sup>. Les gouvernements ont bien accueilli son assistance technique dans les domaines de sa compétence ainsi que la promotion des consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Le BIT diffère des autres institutions spécialisées du système des Nations Unies car non seulement il fournit des apports techniques dans des domaines importants – droits, emploi, protection sociale, etc. – mais en outre il favorise la participation dans un cadre tripartite. L'expérience du BIT dans un certain nombre de pays donne à penser que cet aspect des DSRP est de mieux en mieux apprécié et s'enracine dans les systèmes politiques. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et beaucoup de pays bénéficiaires et de pays donateurs commencent à intégrer la consultation et la participation de la société civile dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Loin d'être une perte de temps coûteuse, comme certains le craignaient, c'est un important moyen d'améliorer l'analyse des effets et des causes de la pauvreté et l'efficacité des stratégies adoptées pour lutter contre ce phénomène.

<sup>31</sup> Depuis l'an 2000, le BIT coopère de manière particulièrement étroite avec le Cambodge, le Honduras, le Mali, le Népal et la République-Unie de Tanzanie en vue d'introduire le concept de travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté.

Le BIT a encouragé les gouvernements à inviter les organisations d'employeurs et de travailleurs à participer pleinement à toutes les phases du processus des DSRP. Toutefois, dans certains cas, les partenaires sociaux ont déploré que leurs points de vue et l'aide qu'ils pourraient apporter soient sous-évalués. Il y a à cela plusieurs explications:

- Beaucoup de pays à bas revenu sont pressés de produire des DSRP car c'est à cette condition qu'ils pourront bénéficier de prêts, d'un allègement de leur dette et de subventions de la part de la Banque mondiale et du FMI. Ces dernières années, la communauté des donateurs a beaucoup insisté sur la nécessité d'une planification à moyen terme des dépenses, sur une réforme du secteur public, sur une amélioration de la gestion macroéconomique. Vu que les capacités de mettre au point rapidement une stratégie globale sont limitées, ces exigences ont pour effet que les pays ont du mal à intégrer d'autres objectifs tels que le travail décent ou la création d'emplois, qui figurent pourtant parmi leurs plus hautes priorités politiques.
- Traditionnellement, c'est le ministère du Travail qui veille à ce que le point de vue des partenaires sociaux soit pris en compte lors de l'élaboration des politiques. Toutefois, dans beaucoup de pays, ce ministère joue un rôle mineur dans le processus des DSRP, le rôle principal, vu l'importance des questions budgétaires, étant joué par les ministères des Finances et de l'Economie.
- L'importance accordée par la communauté internationale à la participation des «organisations de la société civile» peut poser des problèmes car peu de syndicats et d'organisations d'employeurs s'identifient à cette catégorie aux contours mal définis. En outre, certaines organisations de la société civile estiment que les syndicats et les organisations d'employeurs ne font pas partie de leur mouvement<sup>32</sup>.
- Dans certains pays, le gouvernement préfère laisser à l'écart les syndicats et/ou les organisations d'employeurs qui, traditionnellement, contestent ouvertement l'Etat ou s'y opposent et il les marginalise délibérément dans le processus des DSRP.
- Certains fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI connaissent mal le travail des partenaires sociaux et n'ont donc pas jugé utile de demander aux équipes gouvernementales de favoriser leur participation au processus des DSRP, bien qu'ils aient été encouragés à le faire par leur haute direction.
- Quelques organisations de travailleurs ont préféré ne pas participer à ce qu'elles considèrent comme la poursuite de politiques de stabilisation et d'ajustement auxquelles elles étaient opposées. Beaucoup d'autres partagent cette préoccupation mais essaient de changer l'orientation des politiques en participant activement au processus des DSRP. Certaines organisations de travailleurs et certaines organisations d'employeurs ne se sont guère engagées soit parce qu'elles contestent la valeur réelle d'une participation au processus des DSRP, soit parce qu'elles ont d'autres priorités qu'elles jugent plus importantes.

<sup>32</sup> Les relations entre les syndicats et les organisations de la société civile se développent à l'échelon national et à l'échelon mondial comme il est indiqué dans une déclaration («Mondialiser la justice sociale») présentée au Forum social mondial (Porto Alegre) et au Forum économique mondial (New York) en janvier et février 2002 par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), les Secrétariats professionnels internationaux (SPI), la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, la Confédération mondiale du travail (CMT) et la Confédération européenne des syndicats (CES). «Les syndicats font partie de la société civile au même titre que du monde économique. En vue d'être pertinents aux yeux de nos membres, nous devons être prêts à amorcer un dialogue avec les employeurs pour qui travaille la main-d'œuvre et à négocier avec eux et, dans le même temps, à travailler avec d'autres dans la communauté. Notre rôle consiste à faire avancer et à défendre les intérêts des travailleurs en concluant des alliances avec ceux qui partagent nos points de vue et en engageant des débats avec ceux qui ne les partagent pas.»

Malgré la possibilité pour les auteurs des DSRP de s'inspirer des précédentes analyses du BIT et de ses travaux visant la définition de politiques, la première vague de DSRP, intérimaires ou définitifs, présentés en 2000 et 2001 a en général été décevante du fait de l'importance insuffisante accordée au travail décent. Cela tient sans doute en partie à la relative absence des ministères du Travail et des partenaires sociaux lors des consultations qui ont eu lieu pour la rédaction des premiers documents. Cela peut aussi tenir au peu d'importance accordée aux questions d'égalité entre hommes et femmes dans l'analyse de la pauvreté.

Les dépenses publiques dans des domaines essentiels tels que l'éducation et la santé contribuent beaucoup à la réduction de la pauvreté, mais la question plus générale des moyens de promouvoir une croissance durable propre à améliorer le sort des pauvres n'est pas encore pleinement intégrée dans les délibérations engagées pour la plupart des DSRP. Cela devrait changer au fur et à mesure de l'évolution des DSRP, et le BIT espère que la question fondamentale des moyens d'améliorer la productivité des travailleurs pauvres et le revenu qu'ils tirent de leur travail occupera à l'avenir une place centrale. Cette question est inextricablement liée à celle, plus générale, des moyens de faire en sorte que l'équité et la redistribution occupent un rang de priorité encore plus élevé, parallèlement à l'accent qui est mis sur la croissance et les dépenses sociales.

L'expérience montre que la contribution des structures extérieures est d'importance capitale pour une pleine participation du BIT au dialogue sur les DSRP. Des contacts réguliers et fréquents et, dans l'idéal, une présence dans le pays sont essentiels pour participer efficacement aux réseaux formels et informels qui se créent. Pour les partenaires sociaux, le défi est d'assurer une grande partie du travail de sensibilisation aux objectifs de l'OIT dans le processus des DSRP mais, dans la plupart des pays à bas revenu, il faudra pour cela renforcer les capacités, ce qui suppose un appui substantiel. Globalement, les quatre grandes priorités de l'OIT au fur et à mesure que le processus passe du stade de la conception au stade de la mise en œuvre sont les suivantes:

- Les DSRP doivent inclure une analyse plus approfondie de l'emploi et d'autres aspects du travail décent. Il faudrait définir plus précisément le rôle, dans les stratégies de réduction de la pauvreté, des quatre objectifs stratégiques qui sont le fondement du travail décent.
- Les organisations d'employeurs, les organisations de travailleurs et les ministères du Travail doivent participer plus systématiquement au processus de conception et de mise en œuvre des DSRP. Sans dialogue social, les deux principes sur lesquels se fondent les DSRP – participation et appropriation nationale – resteront en grande partie lettre morte et les stratégies de promotion du travail décent pourront difficilement retenir l'attention qu'elles méritent.
- Les DSRP devraient accorder plus d'attention aux moyens de maximiser l'impact d'une croissance durable sur la pauvreté. Il faudrait, par exemple, donner plus d'importance à la réforme du droit foncier, à la mise en place d'une politique budgétaire équitable, efficiente et efficace et à l'intégration de l'économie informelle dans les mécanismes de gouvernance des marchés qui visent à promouvoir l'entreprise et l'emploi.
- Les pays donateurs devraient faire figurer parmi leurs priorités de financement l'emploi et la création d'entreprises, la protection sociale, les droits, la représentation et le dialogue, la promotion du tripartisme et d'autres politiques de réduction de la pauvreté pour lesquelles le BIT possède une expertise particulière.

Le BIT a entrepris des activités qui concernent les DSRP dans un certain nombre d'autres pays que les cinq pays sur lesquels il avait été décidé de faire porter les efforts, notamment en Afrique où l'évolution des politiques est étroitement liée à l'élaboration des DSRP. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique offre désormais, au niveau continental, un cadre auquel le BIT contribue par son programme « Des emplois pour l'Afrique ».

Le BIT, à mesure que le travail qu'il consacre aux DSRP est de plus en plus connu, est sollicité par de nouveaux pays, alors que ses ressources sont limitées. Il s'efforce de répondre à ces demandes d'appui au processus des DSRP à la fois au stade de la conception et, de plus en plus, au stade de la mise en œuvre, et il s'est doté des mécanismes internes nécessaires pour coordonner ses activités afin qu'elles soient cohérentes. Outre l'expertise technique que nous sommes en mesure d'apporter, l'une de nos contributions les plus appréciées est notre connaissance de la manière dont d'autres pays, confrontés à des difficultés identiques, font face au problème de la pauvreté par la promotion du travail décent.

Le BIT continuera à insister sur l'importance d'une approche intégrée de la réduction de la pauvreté, centrée sur le travail décent, en s'appuyant sur toute la gamme de ses activités de coopération technique en cours dans beaucoup de pays. Il sera aussi de plus en plus nécessaire de renforcer la capacité des partenaires sociaux de collaborer activement au suivi de la mise en œuvre des DSRP et de mettre au point des directives générales pour aider les bureaux extérieurs et les partenaires sociaux à exploiter au mieux la possibilité de participer aux dialogues relatifs aux DSRP. Les donateurs se sont déclarés intéressés par le travail que le BIT consacre aux DSRP et prêts à l'appuyer, mais des fonds supplémentaires seront nécessaires à cette fin. L'intégration des programmes de promotion du travail décent dans les DSRP des pays à bas revenu accroîtra la visibilité et l'impact de la contribution du BIT. Cela renforcera son influence dans les dialogues et les partenariats à différents niveaux, y compris avec les institutions de Bretton Woods, les donateurs et d'autres organismes de développement.

## ***L'avenir: un engagement tripartite pour l'éradication de la pauvreté***

Trois dimensions du nouvel élan multilatéral contre la pauvreté établissent un lien entre le travail de l'OIT et celui d'autres organismes partenaires. Premièrement, le principe d'ouverture et de participation sur lequel repose le processus des DSRP est une invitation directe aux organisations d'employeurs et de travailleurs de contribuer sur le fond à l'élaboration des politiques nationales. Les gouvernements et les institutions de Bretton Woods devraient activement favoriser cette participation. Deuxièmement, l'emploi, la représentation, la protection sociale et le dialogue social devraient être au centre des politiques de réduction de la pauvreté, du point de vue macroéconomique comme du point de vue microéconomique. Troisièmement, la concrétisation des principes et droits au travail permettra d'établir un socle social qui garantira un fonctionnement plus efficace et plus équitable des forces du marché.

La réaffirmation de la volonté de la communauté internationale de réduire l'extrême pauvreté, la rationalisation des efforts qui sont faits aux niveaux national et international pour atteindre cet objectif et l'élargissement du cadre théorique et pratique offrent à l'OIT une occasion exceptionnelle d'apporter une contribution très importante. Encore faut-il démontrer

que l'approche fondée sur le travail décent peut contribuer à réduire la pauvreté.

Comme il est indiqué dans les Propositions de programme et de budget pour 2004-05, l'OIT entend renforcer la capacité des mandants d'influer sur les politiques nationales de lutte contre la pauvreté en préconisant l'adoption de mesures en faveur du travail décent. Cela concernera notamment les pays qui participent au processus des DSRP ou à d'autres mécanismes analogues de planification du développement national, dont l'objectif est de mobiliser ressources nationales et ressources internationales pour lutter contre la pauvreté.

Le BIT s'emploie activement à élaborer un agenda national du travail décent avec les mandants de divers pays qui ont entrepris des programmes pilotes ou qui ont sollicité l'aide du BIT pour le processus des DSRP<sup>33</sup>. L'expérience montre qu'un agenda intégré de réduction de la pauvreté et d'intégration sociale axé sur les normes et les droits, la promotion de l'entreprise et de l'emploi, la protection sociale et le dialogue social, l'égalité entre hommes et femmes et les partenariats internationaux favorise l'analyse des principales questions et la définition de mesures spécifiques.

L'approche du BIT consiste, dans un premier temps, à discuter avec les mandants de la façon dont ils perçoivent les principaux problèmes auxquels sont confrontés les entreprises, les travailleurs et les collectivités s'agissant d'améliorer la situation sociale et économique et plus particulièrement les problèmes des pauvres. Les premières réunions permettent d'identifier petit à petit un certain nombre de problèmes souvent liés les uns aux autres, par exemple la délinquance, la montée de la violence et le chômage des jeunes, la fragilité des micro-entreprises et des petites entreprises du fait de l'insécurité de l'économie informelle, l'impossibilité pour les collectivités rurales isolées d'accéder à l'instruction et aux services de santé.

A mesure que la discussion passe de l'identification des problèmes aux solutions possibles, le BIT présente des informations et des idées sur les approches qui peuvent être utilisées pour traiter ces questions au niveau local et au niveau national et examine avec les partenaires sociaux et avec les représentants du gouvernement si ces approches pourraient être adaptées afin de répondre à leurs priorités. Dans bien des cas, le BIT peut faciliter une analyse commune et établir un lien entre les vues du monde du travail et les débats nationaux sur les politiques de développement ainsi que des initiatives internationales telles que le processus des DSRP. Sa principale contribution consiste à mettre à la disposition des parties prenantes l'expertise technique disponible ainsi que l'expérience d'autres pays confrontés à des problèmes analogues. Une vision commune du problème de la pauvreté, que le BIT favorise en faisant participer les partenaires sociaux et les principaux représentants de la société civile à des discussions sur les déficits de travail décent et sur les dividendes qui résulteraient d'une action propre à réduire ces déficits, peut aider le gouvernement à parvenir à un consensus sur les priorités et les actions.

Les techniques de recherche et d'analyse participatives donnent des résultats particulièrement intéressants car, en associant les organisations qui représentent les pauvres, on peut s'appuyer sur l'expérience concrète de ces derniers pour trouver des solutions bien adaptées. Ainsi, l'étude d'un système de micro-assurance qui avait été mis en place pour les travailleuses de l'économie informelle en Inde et qui garantissait des prestations de maternité

<sup>33</sup> Bangladesh, Cambodge, Ethiopie, Ghana, Honduras, Indonésie, Kazakhstan, Mali, Maroc, Népal, Panama, Philippines, Sri Lanka, République-Unie de Tanzanie et Viet Nam. Le BIT a aussi entrepris d'examiner les politiques économiques et sociales de Bahreïn et du Danemark sous l'angle du travail décent.

a encouragé les membres de deux autres systèmes à suivre cet exemple<sup>34</sup>. Au Mali, le gouvernement, les employeurs, les syndicats et le BIT lui-même ont pu s'appuyer sur les recherches et les dialogues favorisés par le programme « Des emplois pour l'Afrique » pour convaincre le ministère des Finances et la Banque mondiale que les politiques de l'emploi devaient figurer dans le DSRP national. Aux Philippines, les discussions organisées au niveau national ont rapidement mis en lumière l'intérêt d'utiliser l'approche fondée sur le travail décent pour promouvoir le développement économique et social local. La décision du gouvernement de créer des zones exemptes de pauvreté a suscité beaucoup d'intérêt et le BIT a pu faire profiter les autorités de son expérience de différents types d'organisations communautaires (par exemple coopératives rurales, formation communautaire, etc.).

Vu la réaction positive des mandants au programme pilote du BIT sur le travail décent et à sa participation au processus des DSRP, un ordre du jour souple pourrait être établi pour des discussions entre partenaires sociaux axées sur les questions indiquées plus loin. Dans beaucoup de pays, un ordre du jour analogue pourrait aussi être utile au niveau régional et au niveau communautaire afin que le point de vue du monde du travail soit intégré dans un programme cohérent de réduction de la pauvreté. Le BIT pourrait aider à l'élaboration de documents de base, en consultation avec les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs, afin de faciliter les échanges de vues sur les questions qu'ils jugent prioritaires.

### ***Emploi et promotion de l'entreprise***

- Analyse de l'évolution de l'emploi afin d'identifier les tendances sectorielles ou régionales de croissance ou de déclin. Amélioration des informations sur les lieux de travail, les gains des travailleurs, le taux d'activité et les revenus des ménages, ventilées par sexe et par âge.
- Evaluation des compétences disponibles, des besoins futurs, de la qualité des systèmes d'enseignement et de formation et de tous les aspects de l'employabilité.
- Evaluation de la situation des micro-entreprises et des petites entreprises ainsi que des mesures à prendre pour aider ce secteur à se développer et à employer plus de travailleurs dans de meilleures conditions.
- Possibilités d'accroître l'emploi en milieu rural et de rendre plus performante l'agriculture, notamment en améliorant l'infrastructure des transports et des communications grâce à des investissements à fort coefficient de main-d'œuvre.
- Services financiers nécessaires aux collectivités pauvres et aux petites entreprises.
- Possibilité pour les collectivités, les travailleurs et les micro-entreprises de mettre en place des coopératives pour améliorer leurs moyens d'existence.
- Rôle des grandes entreprises nationales et des investisseurs étrangers dans la lutte contre le chômage et la pauvreté en coopération avec les collectivités.
- Promotion d'un développement technologique visant à réduire la pauvreté.

<sup>34</sup> BIT: *Extending maternity protection to women in the informal economy: The case of VimoSEWA, India* (Genève, 2002).

## **Protection sociale**

- Impact des problèmes de santé, notamment du VIH/SIDA, sur l'emploi et les revenus, et priorités des politiques.
- Financement des soins de santé et possibilité d'étendre les régimes d'assurance aux personnes qui sont pauvres ou qui risquent de le devenir.
- Systèmes de soutien des revenus des familles ayant des enfants d'âge scolaire, ainsi que des personnes âgées et des personnes handicapées.
- Réforme des régimes actuels d'assurance sociale dans le cadre d'une stratégie à moyen terme visant à étendre la couverture de l'assurance et à favoriser les synergies avec les petits régimes mis en place spontanément.
- Amélioration des mécanismes de détermination et d'application des salaires minima.
- Politiques de sécurité et de santé au travail, plus particulièrement axées sur les secteurs dangereux – agriculture, construction, industries extractives, petites industries manufacturières – qui emploient beaucoup de travailleurs à bas revenu.
- Protection de la maternité à l'échelle communautaire.

## **Droits et réforme de la législation du travail**

- Elaboration d'un programme visant à mettre un terme au travail des enfants et à favoriser la scolarisation. Une approche spécifique doit être adoptée pour réunir des données sur le travail des enfants car celui-ci est souvent clandestin.
- Examen de la législation et de la pratique concernant les principes et droits fondamentaux au travail, compte tenu des éventuelles recommandations de l'Organisation. Il s'agit notamment de mettre un terme à la discrimination et de faciliter l'exercice de la liberté d'association des travailleurs et des entreprises opérant en milieu rural et dans l'économie informelle.
- Modernisation du Code du travail et promotion de la négociation collective, des mécanismes de règlement des différends et d'autres formes de dialogue social.
- Réexamen de l'application de la législation du travail dans les zones franches d'exportation en vue d'encourager une approche tripartite propre à assurer une amélioration progressive de la qualité et des conditions de production et d'emploi.

## **Dialogue social**

- Promotion de mécanismes tripartites propres à garantir que les différentes dimensions du travail décent occuperont plus de place dans les politiques nationales de développement économique et social visant à réduire la pauvreté.
- Elaboration de programmes de renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs, notamment des organisations présentes dans l'économie informelle.
- Promotion du dialogue entre les partenaires sociaux et d'autres organisations collectives représentatives, notamment au sujet du développement économique local.
- Renforcement du dialogue social sur différentes questions – notamment sécurité sociale, sécurité et santé au travail, formation – et dans des secteurs clés comme la santé, l'éducation, l'énergie, le transport, les communications.

### ***Egalité entre hommes et femmes***

- Examen des politiques visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement des femmes, qu'elles soient salariées, travailleuses indépendantes ou chefs d'entreprise.
- Examen de politiques d'appui aux travailleurs ayant des responsabilités familiales.
- Promotion du rôle des femmes dans les syndicats, les organisations d'employeurs et les organisations communautaires.

### ***Partenariats***

- Identification des possibilités de partenariat entre le BIT et les mandants et d'autres organismes internationaux dans un cadre national, par exemple dans les domaines suivants: développement rural, investissement dans l'infrastructure, formation permanente, amélioration du milieu urbain, protection de l'environnement, microfinancement, aide à l'enfance, santé (notamment lutte contre le VIH/SIDA), dimension sociale du changement industriel et technologique.

## ***Conclusion: mobiliser la communauté du travail pour vaincre la pauvreté***

L'éradication de la pauvreté exige la coordination de politiques portant sur différentes dimensions de la vie des pauvres. La valeur de l'approche fondée sur le travail décent est que, étant axée sur les façons de créer les conditions qui permettront aux gens de se constituer des moyens d'existence durables, elle encourage l'intégration des politiques. C'est indispensable pour que l'engagement politique symbolisé par l'adoption de la Déclaration du Millénaire profite aux collectivités locales par des mesures pratiques qui brisent le carcan qui enferme les gens dans un engrenage de pauvreté.

En facilitant un dialogue constructif au niveau national, l'approche fondée sur le travail décent fait ressortir les domaines clés dans lesquels les politiques économiques et sociales doivent converger vers l'objectif: l'éradication de la pauvreté. En outre, elle offre un cadre aux stratégies internationales qui reconnaissent les besoins spécifiques des pays en développement dans le contexte d'une réforme de l'architecture internationale pour la gouvernance de la mondialisation.

La pauvreté n'est pas seulement un problème à cause du sort des pauvres. L'économie mondiale ne pourra être stable que si l'on donne à tous les citoyens les moyens d'être productifs et de consommer. L'exacerbation de la concurrence sur des marchés limités menace d'engendrer des crises encore plus fréquentes, avec des alternances d'emballlement et d'effondrement qui récompenseront les comportements spéculatifs ou prédateurs et non l'investissement productif. Pour élargir et approfondir les marchés, il est capital d'accroître le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population mondiale et notamment de ceux qui ont les plus bas revenus.

On ne pourra guère compter non plus sur une stabilité politique et sociale si une grande partie de la population mondiale non seulement est exclue des avantages de plus en plus visibles de l'intégration économique, mais aussi ne voit guère ou pas de possibilités de jamais participer à un système qui lui apparaîtra dès lors discriminatoire et injuste. Face à la

montée du sentiment d'insécurité, il ne suffit pas de dépenser davantage pour défendre l'ordre public au niveau national ou au niveau international : il faut aussi combattre l'injustice sociale qui est à l'origine des tensions.

La communauté mondiale se préoccupe de contenir les risques d'instabilité et d'insécurité. Ces risques ne sauraient être ignorés. Toutefois, pour les conjurer, il faut être conscient du potentiel d'un accroissement de la coopération internationale au service d'objectifs partagés. Le travail décent est une aspiration fondamentale des individus, des familles, des collectivités et des nations, quelles que soient leur histoire et leur culture. C'est une cause qui rassemble et qui pousse les gens à coopérer. En outre, c'est un rêve qui peut devenir réalité par un processus progressif qui instaure la confiance dans notre capacité d'organiser la manière dont nous travaillons pour utiliser pleinement les capacités de chacun.

L'OIT entend jouer un rôle décisif en organisant une nouvelle approche qui permettra de s'affranchir de la pauvreté par le travail. Nous avons besoin d'un système mondial qui s'attache à mettre un terme à la pauvreté en donnant à chacun la possibilité de travailler dans des conditions d'équité, de sécurité et de dignité. Le présent rapport vise à l'élaboration d'un ordre du jour qui permettra à la communauté du travail, représentée par les mandants tripartites de l'OIT, de mobiliser toutes ses ressources au service d'un effort global concerté pour combattre et vaincre la pauvreté.