



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP): une évaluation de l'expérience de l'OIT**Introduction**

1. Le déroulement du processus relatif aux Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et le rôle joué par l'OIT à cet égard depuis sa création ont fait l'objet de rapports réguliers à la commission. Un rapport d'activité sur l'expérience acquise par l'OIT dans le cadre des cinq pays pilotes ou pays auxquels l'OIT a décidé d'accorder une attention particulière en ce qui concerne les DSRP (Cambodge, Honduras, Mali, Népal et République-Unie de Tanzanie), pays qui ont été sélectionnés en collaboration avec la Banque mondiale et le FMI dans le cadre d'un effort spécial tendant à mettre en évidence le rôle joué par le travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté, a été soumis à la commission en novembre 2001¹. Une nouvelle évaluation plus détaillée de l'expérience acquise par l'OIT en matière de DSRP, mettant l'accent sur deux pays, a été demandée par la commission en vue d'une discussion à la session de mars 2002 du Conseil d'administration². Faute de temps, la présentation de ce document a toutefois dû être reportée à la session de novembre 2002. Le présent document offre une révision et une mise à jour du document de mars.
2. On trouvera ci-dessous une description générale des DSRP, suivie d'une discussion de la valeur ajoutée par l'OIT et ses partenaires sociaux dans le cadre de leur contribution à l'élaboration de ces documents et dans l'assistance fournie par eux aux pays à faible revenu pendant leur conception et leur application. La section ci-dessous porte sur les mesures pratiques prises par l'OIT pour intégrer le travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) et pour donner les moyens à ses partenaires sociaux d'influer sur ce processus, en mettant l'accent sur l'expérience acquise au cours des deux dernières années dans les cinq pays qui bénéficient d'une attention particulière, et

¹ Document GB.282/ESP/3, paragr. 9-20 et annexe I.

² Document GB.282/9 et Add., paragr. 77.

notamment sur deux d'entre eux³. Le document se termine par un résumé des principaux enseignements tirés de ce processus et par une description des défis qui se posent à mesure que l'on passe de la conception à l'application.

Cadre général

3. En 1999, les institutions de Bretton Woods sont convenues que des SRP, conduites par le pays dans un cadre participatif, devraient constituer la base de l'ensemble des activités de prêt à des conditions favorables et d'atténuation de la dette menées par la Banque mondiale et le FMI dans le cadre de l'Initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE). Cette approche, qui repose sur les principes du cadre de développement intégré (CDF), est concrétisée dans les DSRP qui exposent la politique et les programmes menés par les pays en matière économique, sociale et politique, au cours d'une période de trois ans ou plus. Elle se veut un document d'ensemble élaboré par les gouvernements avec le soutien d'équipes de la Banque et/ou du Fonds, document qui répertorie les catégories pauvres et élabore des stratégies visant à lutter contre la pauvreté, notamment en fixant des cibles relatives à l'action à mener et aux dépenses. Ce document doit être produit et géré au niveau local et être élaboré dans le cadre d'un large dialogue participatif. Par ailleurs, il doit favoriser la responsabilisation des gouvernements envers leur population et leurs instances nationales plutôt qu'envers les donateurs extérieurs, permettant ainsi aux pauvres de participer activement au développement, au lieu d'être de simples bénéficiaires. A ce jour, la Banque et le Fonds ont jugé que près de 70 pays pouvaient bénéficier de cette initiative; près de 50 de ces pays ont présenté un DSRP provisoire et une vingtaine disposent d'un DRSP définitif.
4. Dans ce contexte, l'OIT s'efforce de veiller à ce que l'emploi et les autres aspects du travail décent fassent partie intégrante des analyses et mesures économiques et sociales qui composent l'initiative. Cette opération fournit un cadre permettant à l'Organisation d'œuvrer avec ses mandants à l'incorporation du programme relatif au travail décent dans les efforts consacrés au développement et à la réduction de la pauvreté⁴, ainsi que de contribuer, par le biais du dialogue social, à l'élargissement de la participation et de la mise en œuvre nationale de ces processus. Pour cela, il y a lieu d'établir, en collaboration étroite avec les autorités nationales, une analyse du rôle de l'emploi et des autres éléments constitutifs du travail décent dans la réduction de la pauvreté, d'organiser des réunions

³ Le financement de ces activités provient du Département du développement international du Royaume-Uni. Une assistance financière du gouvernement des Pays-Bas a contribué aux travaux connexes relatifs au renforcement des capacités en vue d'un dialogue social efficace dans le cadre des DSRP.

⁴ Voici ce que déclare à ce sujet la Banque mondiale: «La pauvreté est la faim. La pauvreté est l'absence d'abri. La pauvreté est le fait d'être malade et de ne pouvoir consulter un médecin. La pauvreté est le fait de ne pouvoir aller à l'école et de ne pas savoir lire. La pauvreté est le chômage, la peur de l'avenir, le fait de vivre au jour le jour. La pauvreté est la perte d'un enfant par suite d'une maladie provoquée par de l'eau contaminée. La pauvreté a souvent le visage d'une femme. La pauvreté est l'impuissance et l'absence de représentation et de liberté.» Lorsqu'on estime la pauvreté à travers le monde, il faut prendre comme référence la même définition du seuil de pauvreté, exprimée dans une unité commune pour les différents pays. Aussi est-il courant, aux fins des comparaisons et calculs mondiaux (tels qu'utilisés par la Banque mondiale et le système des Nations Unies) de prendre comme référence les chiffres de 1 et de 2 dollars par jour en parité du pouvoir d'achat (PPA) de 1993, la PPA mesurant le pouvoir d'achat relatif des différentes monnaies à travers le monde. Cependant, il s'agit là d'une première approximation imparfaite de la pauvreté qui ne rend pas compte avec exactitude de sa nature multidimensionnelle.

tripartites dans les pays pour influencer sur la conception et la mise en œuvre des DSRP et de procéder en permanence à la constitution de réseaux ainsi que de mener des activités tendant à sensibiliser et à exercer une influence au sein de différentes parties prenantes autres que les mandants de l'OIT: donateurs bilatéraux, ONG, banques de développement multilatéral, autres organisations des Nations Unies et laboratoires d'idées.

5. Le DSRP est considéré comme un instrument de réalisation des Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire (ODM) qui ont été établis après l'adoption de la Déclaration du Millénaire par près de 150 chefs d'Etat ou de gouvernement et par 189 Etats membres des Nations Unies lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies, qui s'est tenu à New York en septembre 2000⁵. Le travail décent recoupe la plupart de ses objectifs et l'OIT a un rôle à jouer dans leur réalisation, notamment en ce qui concerne le but fondamental consistant à diminuer de moitié l'incidence de la pauvreté d'ici 2015. Il convient de retenir en particulier la cible 16 relative à l'emploi des jeunes qui se rattache à l'objectif 8, et l'indicateur 11 qui porte sur la part des femmes dans l'emploi salarié du secteur non agricole, indicateur qui se rattache à l'objectif 3 qui porte sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes.
6. Nombre de pays ne sont pas à même d'élaborer un DSRP définitif et complet. Pour éviter des retards aux pays qui s'efforcent d'obtenir une atténuation de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE ou d'autres moyens de financement à des conditions favorables, il est possible d'élaborer un DSRP provisoire, lequel vise à fournir une «carte routière» en vue de l'élaboration d'un DSRP définitif (calendrier des diagnostics relatifs à la pauvreté, inventaire des domaines généraux qui doivent faire l'objet d'une évaluation et d'une réforme, processus participatifs envisagés, etc.). Lorsqu'un DSRP provisoire est en place, il y a lieu de soumettre des rapports d'activité, combinés aux évaluations conjointes (JSA) de la Banque et du Fonds en vue de la poursuite de l'assistance, rapports qui doivent être soumis tous les ans lorsqu'un DSRP définitif est en place.
7. Le FMI et la Banque mondiale ont aligné leurs programmes de prêt respectif sur le DSRP des pays. Dans le cas du Fonds, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) – qui a remplacé l'ancienne Facilité d'ajustement structurel renforcée – et le Cadre de programmation financière devraient s'inspirer du DSRP. Dans le cas des activités menées par la Banque mondiale dans les pays à faible revenu, la Stratégie d'assistance au pays et l'ensemble des prêts – y compris le crédit d'appui à la réduction de la pauvreté qui leur est directement lié – et des dons doivent se fonder sur le DSRP. Le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement s'inspire également du DSRP. De fait, ce dernier exerce un rôle de levier qui dépasse l'atténuation de la dette et les crédits à des conditions favorables. Il est devenu un outil politique essentiel dans les relations entre les pays à faible revenu et l'ensemble des donateurs.

L'OIT et la réduction de la pauvreté

8. La plupart des Etats membres de l'OCDE ont pleinement accepté l'approche des DSRP et ont accepté de fonder leur programme d'aide respectif aux pays à faible revenu sur les résultats de ce processus. Nombre d'entre eux se sont déjà engagés à cofinancer les crédits, les dons et l'assistance technique portant sur la réduction de la pauvreté, en conformité avec le DSRP. Les lignes directrices relatives à la réduction de la pauvreté du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE renforcent les efforts de la Banque mondiale,

⁵ Voir le rapport soumis par le Secrétaire général à l'Assemblée générale en juillet 2002 (A/57/270) sur les mesures prises et les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire.

du PNUD et des autres instances intéressées visant à promouvoir une approche participative élargie à la programmation du développement, dans le cadre duquel l'OIT doit assumer le rôle du dialogue social. Ces lignes directrices, qui mentionnent le travail décent, suivent une ligne de pensée très proche de celle de l'OIT et reconnaissent le fait que les politiques visant à résoudre les problèmes du marché du travail sont au cœur du développement. Elles complètent utilement les efforts consentis par le BIT pour promouvoir le programme relatif au travail décent en tant qu'outil du développement. Sans être expressément destinées à des institutions multilatérales comme l'OIT, elles pourraient facilement être utilisées aux fins de l'OIT pour examiner la manière dont l'Organisation planifie et met en œuvre ses activités de coopération en vue du développement et collabore avec les autres institutions.

9. Ce cadre conceptuel souligne le point selon lequel la croissance économique est une condition essentielle, mais non suffisante, de la réduction de la pauvreté, laquelle implique une croissance assortie d'une réorientation substantielle en faveur des pauvres. Il comprend les changements apportés aux institutions, aux lois, aux règlements et aux pratiques qui font partie du processus qui crée et perpétue la pauvreté, ainsi que des interventions détaillées et ciblées propres à permettre à toutes les catégories de pauvres de mieux s'intégrer au processus économique, de façon à pouvoir profiter des possibilités propres à leur permettre d'améliorer leur bien-être économique et social. C'est pourquoi la notion de travail décent, qui établit un lien entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux dans la vie des gens, joue un rôle si important dans la réduction de la pauvreté.
10. L'OIT s'est toujours efforcée de lutter contre la pauvreté: «La pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous» (Déclaration de Philadelphie de 1944). Ainsi, nombre de programmes et de projets cherchent, directement ou indirectement, à œuvrer en ce sens: «Des emplois pour l'Afrique»; Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (EIPP); Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises (IFP/SEED); Programme finance et solidarité. Par ailleurs, nombre des initiatives de l'OIT ont un caractère intersectoriel et comportent des éléments importants se rapportant à la réduction de la pauvreté comme les activités relatives aux questions suivantes: égalité entre hommes et femmes; sécurité socioéconomique; Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail; protection sociale (STEP); travail des enfants (IPEC); travail forcé. Cependant, du point de vue des DSRP, le déficit consiste à intégrer ces activités dans la notion de travail décent, de façon à veiller à ce que, en s'additionnant, les divers éléments constituent une somme plus élevée que leurs éléments constitutifs, à ce qu'ils se fondent sur des définitions communément admises de la pauvreté et à ce qu'ils soient liés à des stratégies plus larges de la réduction de la pauvreté, telles que celles qui sont élaborées dans le DSRP des différents pays. De manière générale, l'OIT incite toutes les parties intéressées aux DSRP à faire porter l'effort sur l'élaboration d'indicateurs de progrès simples et fiables et à s'efforcer de faire participer selon les besoins l'ensemble des parties prenantes, y compris les partenaires sociaux, au suivi et à l'évaluation des progrès ⁶.
11. En principe, l'avantage comparatif de l'OIT dans la conception et la mise en œuvre des DSRP tient à l'approche intégrée du travail décent qui englobe les droits, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social. S'il est généralement admis que le sort de tout individu ne dépend pas seulement de ses revenus, il apparaît à l'évidence que les revenus

⁶ La méthode de l'IPEC constitue un bon modèle à cet égard.

du travail sont de très loin le moyen d'existence le plus important des pauvres⁷. Il est donc assez surprenant de constater que peu de DSRP y font explicitement référence et qu'un nombre encore plus faible d'entre eux comporte une analyse des marchés du travail et des questions relatives à l'emploi (la même remarque pouvant être faite au sujet des mesures de sécurité et de protection sociales). Il peut y avoir là un lien avec la position de certains milieux selon laquelle l'emploi représente l'emploi salarié dans l'économie moderne, position qui ne s'applique pas nécessairement à nombre des peuples les plus pauvres de la terre (dans la plupart des pays disposant d'un DSRP, moins de 20 pour cent de la population active est dans l'emploi salarié), ainsi qu'avec la notion selon laquelle il y a lieu d'abandonner le travail aux caprices du marché. Les conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle, adoptées par la session de 2002 à la Conférence internationale du Travail, peuvent contribuer considérablement à dissiper ces idées erronées. Il apparaît aussi parfois à l'évidence que cette négligence relative de la politique de l'emploi traduit sans doute l'absence relative des ministères du Travail et des autres partenaires sociaux du processus de consultation mené pour nombre de DSRP provisoires et définitifs.

- 12.** Par ailleurs, étant donné que le processus du DSRP est habituellement mené, quel que soit le pays, par la Banque mondiale et le ministère des Finances et/ou de la Planification du pays intéressé, il n'est pas toujours facile pour l'OIT et ses mandants de participer à ce processus, particulièrement dans les pays où ils ne disposent pas d'une représentation officielle. Il est très difficile d'établir des liens avec ces organes, ainsi qu'avec les autres institutions et donateurs, sur la base de visites intermittentes. Il faut également reconnaître que, dans le débat sur le développement, certains protagonistes se méfient du rôle du mouvement syndical et soutiennent que la demande de travail devrait être régulée par le marché et que la protection sociale doit être réservée à ceux qui travaillent dans le secteur moderne. Pour les tenants de cette position, les normes du travail n'ont pas leur place dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Dissiper ces idées erronées nécessitera de nouvelles recherches et un travail de sensibilisation au rôle central qu'occupent les stratégies relatives au travail décent dans la réduction de la pauvreté.
- 13.** Cependant, dans nombre de pays, et plus particulièrement dans les cinq pays auxquels on a accordé une attention particulière, l'OIT s'est efforcée avec succès de mettre l'accent sur les politiques actives du marché du travail considérées comme un outil de réduction de la pauvreté. De manière générale, ces efforts portent sur les points suivants: analyse des secteurs à fort potentiel économique en fonction d'un avantage comparatif dynamique; stratégie budgétaire et gamme des mesures adoptées dans différents domaines (taux d'intérêt, taux de change, droits de douane, taux salariaux, etc.) qui sont le mieux à même d'appuyer ces secteurs et la demande de main-d'œuvre dans d'autres secteurs; réformes des institutions et des réglementations qui s'imposent pour stimuler la demande de travail; mesures visant à améliorer la qualité et l'adaptabilité de la main-d'œuvre en vue de l'amélioration de la productivité et donc de la demande de main-d'œuvre; mesures et programmes spéciaux nécessaires à la protection sociale et à l'intégration des pauvres, et en particulier des groupes vulnérables comme les peuples indigènes, dans le processus de croissance.

⁷ En appliquant ses travaux relatifs à l'Agenda global pour l'emploi au but consistant à élargir les possibilités de travail décent en tant qu'instrument essentiel de la réduction de la pauvreté, l'OIT incite tous ceux qui travaillent aux DSRP à considérer l'emploi comme le moyen principal de l'inclusion et de l'intégration sociale.

La réduction de la pauvreté et les partenaires sociaux

14. Les partenaires sociaux de l'OIT constituent un élément fondamental des DSRP et doivent jouer un rôle de pivot dans leur conception et leur mise en œuvre. Le rôle effectif joué par les partenaires sociaux et les questions sur lesquelles est axé ce rôle varient selon les pays, mais il y a des thèmes communs, dont le moindre n'est pas l'idée que la participation est un processus qui conduit à la légitimation des DSRP. Il a été affirmé à maintes reprises que, sans la voix des partenaires sociaux, il était difficile aux gouvernements et aux institutions de Bretton Woods de prétendre que les DSRP sont le produit d'une participation et d'un dialogue nationaux fondés sur une large base.
15. En principe, les ministères du Travail bénéficient surtout de la participation de l'OIT aux DSRP du fait que ceux-ci les aident à rapprocher les uns des autres les centres de décisions politiques. Dans la plupart des pays à faible revenu, le ministère du Travail dispose d'une large gamme de compétences et de responsabilités techniques, lesquelles, pourtant, ne comprennent pas souvent un rôle dans la détermination politique de l'emploi et en comprennent rarement un dans la détermination de la politique de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, étant donné que le processus DSRP est généralement un processus gouvernemental fortement influencé par des considérations budgétaires, il est souvent difficile au ministère du Travail d'avoir le même poids dans les discussions que les autres ministères comme celui de la Santé ou celui de l'Éducation. L'objectif est d'obtenir que le ministère du Travail participe aux DSRP et d'accroître son statut et son influence ainsi que d'augmenter sa capacité à analyser les interactions entre l'emploi et la pauvreté et à contribuer à l'élaboration des mesures voulues.
16. Dans de nombreux pays, le secteur privé est le moteur principal de la croissance, comme le reconnaissent clairement la plupart des DSRP. Le secteur privé dispose habituellement d'une voix dans les dialogues menés dans le cadre du DSRP, étant toutefois entendu que cette voix se fait souvent entendre par l'intermédiaire des grandes entreprises ou des organes qui défendent le rôle commercial du monde des affaires plutôt que par les organisations d'employeurs. Il existe un certain nombre de thèmes communs aux représentants du monde des affaires qui sont axés sur ce qu'on pourrait qualifier d'«environnement favorable à l'entreprise privée», à savoir:
- l'importance d'un cadre macroéconomique stable;
 - le fait de veiller à la stabilité politique, à la mise en place d'une bonne gouvernance et au respect de l'état de droit; l'adoption de mesures visant à assurer l'ouverture et la transparence des marchés, notamment en ce qui concerne les droits de propriété et la politique budgétaire; et
 - la mise en place d'une infrastructure matérielle et sociale correspondant aux besoins.

Le DSRP, qui joue un rôle important dans la réalisation de ce programme, bénéficie d'un appui systématique des institutions de Bretton Woods et des donateurs.

17. De manière générale, les syndicats ont des difficultés à influencer sur les discussions relatives aux DSRP, et ils en ont même été totalement exclus dans certains pays. Il y a parfois à cela des raisons politiques, ces pays s'efforçant de marginaliser ou d'exclure les syndicats. Dans d'autres cas, cette exclusion s'explique par la capacité limitée dont disposent certains syndicats de participer à un dialogue national sur la pauvreté. Dans d'autres cas encore, il peut apparaître que les principaux architectes ou coordonnateurs du DSRP estiment que les syndicats, dont les effectifs proviennent essentiellement du secteur public et des grandes entreprises des agglomérations urbaines, n'ajoutent pas une valeur suffisante aux stratégies

de réduction de la pauvreté qui mettent l'accent sur les pauvres des zones rurales et de l'économie informelle. Fort répandue, cette position est réductrice et erronée, et c'est pourquoi l'OIT s'est efforcée de la réfuter dans son action en faveur du DSRP. Dans cet esprit, l'Organisation a souligné les points suivants: liens dynamiques existant entre le secteur rural et le secteur urbain (de nombreux travailleurs des villes proviennent des zones rurales et leurs envois de fonds constituent une source de revenus essentielle pour nombre de zones rurales); importance des syndicats dans l'amélioration des conditions de travail des travailleurs du secteur public, conditions qui sont de nature à influencer fortement sur la qualité des services publics (y compris l'enseignement primaire et les services de soins de santé de base), particulièrement dans la mesure où ces services touchent les pauvres; rôle des syndicats en tant que véhicules de l'enseignement public et des activités de sensibilisation, par exemple en ce qui concerne la politique relative au VIH/SIDA. En Afrique, la prévention du VIH/SIDA joue un rôle vital dans la réalisation des ODM, et la mobilisation des partenaires sociaux et des autres parties prenantes du monde du travail constitue une stratégie essentielle de lutte contre les effets sociaux et économiques de la pandémie qui touchent surtout les pauvres. On a également soutenu que les syndicats avaient un rôle particulièrement utile à jouer en raison de leur expérience de l'organisation des travailleurs et du fait qu'ils donnent la possibilité de s'exprimer à une part importante de la société civile. Ils sont souvent les principaux défenseurs du principe de solidarité, qui constitue un bon exemple de participation à l'action et d'organisation démocratique. Il y a toutefois lieu de noter que quelques organisations de travailleurs ont préféré elles-mêmes ne pas participer à ce que certains considèrent comme la poursuite sous un nouveau nom de mesures antérieures auxquelles ils s'opposaient, et certaines organisations d'employeurs et de travailleurs ont décidé de concentrer leurs ressources limitées sur d'autres aspects de la politique publique.

18. Enfin, il est important de reconnaître que, dans certains pays disposant d'un DSRP, les restrictions considérables apportées à la liberté qu'ont les travailleurs et les employeurs de s'associer et de former des organisations de leur choix ou d'y adhérer nuisent au bon déroulement du dialogue social sur la réduction de la pauvreté. Les travailleurs ruraux sans terre, les petits exploitants et les petits commerçants et producteurs sont fréquemment exclus du champ d'application des lois qui prévoient la création des organisations de travailleurs et d'employeurs ou protègent ces organisations et leurs membres contre les actes d'intimidation et de violence. Il est essentiel de réformer ces domaines pour que les pauvres soient à même de s'organiser et de concilier leurs intérêts au sein de la société avec le processus DSRP.

Bilan de l'expérience acquise en matière de DSRP

19. Un grand nombre d'études et d'analyses ont été faites du processus DSRP. Il est important de souligner que ce processus en est encore à ses premières phases, que toutes les parties prenantes apprennent par l'expérience et que le principal défi sera celui de la mise en œuvre. Il est largement reconnu que l'approche du DSRP pose un défi considérable aux pays et à leurs partenaires du développement en raison des difficultés liées à ses objectifs et des tensions qui existent entre eux⁸. Certaines des questions les plus fréquemment soulevées sont les suivantes: amélioration de la participation; réalisation d'un équilibre satisfaisant entre la rapidité et la qualité de la rédaction; amélioration des diagnostics, des cibles et des indicateurs relatifs à la pauvreté et suivi et évaluation de ceux-ci; clarification

⁸ Pour une analyse critique du DSRP, voir «*Masters of their Own Development: PRSPs and the prospects for the poor*» (2002), publié par World Vision.

de l'ordre de priorité des actions publiques à mener dans le cadre du DSRP; amélioration des systèmes de dépenses publiques; amélioration de l'intégration des DSRP et des autres processus de prise de décision gouvernementale; amélioration de l'harmonisation entre l'assistance des donateurs et les DSRP; mise en œuvre et mise à jour des DSRP⁹. Dans une déclaration faite en avril 2002 au Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI, le Directeur général du BIT a fait part de son large accord avec ces constatations mais a rappelé qu'une croissance favorable aux pauvres impliquait une promotion de l'emploi et des moyens de subsistance, question qui devrait être abordée de manière plus explicite dans un certain nombre de DSRP.

20. Par ailleurs, nous ne disposons encore que de peu d'informations sur l'impact qu'ont les DSRP sur la pauvreté. Il est important d'être réaliste au sujet des progrès qu'on peut attendre, car il apparaît nécessaire de trouver le bon équilibre entre une réalisation rapide des objectifs du DSRP et le fait de veiller à ce que l'approche tienne compte des contraintes des pays et de la nécessité d'assurer un processus participatif dont ces pays soient le moteur. Pour appliquer l'approche du DSRP, il faut faire preuve de flexibilité et veiller à ce que tant les services de la Banque que ceux du Fonds acceptent que le processus, comme le contenu des stratégies de réduction de la pauvreté, puissent varier selon les pays, compte tenu de leur situation nationale. Dans certains cas, cependant, il semble que la Banque mondiale exerce une influence excessive sur le processus DSRP, à tel point que, selon certains critiques, ce processus vise autant à réaliser ses objectifs politiques et institutionnels qu'à élaborer un nouvel instrument servant à la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté.
21. Du point de vue de l'OIT, l'expérience relative aux DSRP varie largement d'un pays à l'autre selon le nombre des facteurs en jeu, qu'ils soient liés ou non à l'Organisation; dans l'ensemble, cependant, trois préoccupations essentielles se sont dégagées régulièrement, comme nous l'avons vu plus haut. En premier lieu, une attention insuffisante a été accordée à l'équité par rapport à la croissance, ce qui a entraîné une couverture insuffisante de la question des conséquences politiques par rapport à celle de la redistribution des actifs et des droits de permutation selon diverses modalités comme la réforme du droit foncier, l'élaboration d'une politique budgétaire équitable, efficiente et efficace, ainsi que la promotion des principes et droits fondamentaux au travail. En deuxième lieu, les syndicats, les organisations d'employeurs et les ministères du Travail se heurtent trop souvent à des difficultés pour participer au DSRP. En troisième lieu, peu de DSRP contiennent une analyse détaillée du marché du travail, des questions liées à l'emploi, de la protection sociale, des principes et droits au travail et des autres aspects du travail décent, si bien que celui-ci est trop souvent absent de la politique relative à la réduction de la pauvreté. Par exemple, il faut régulièrement rappeler à la Banque mondiale l'existence de sa propre documentation sur les normes fondamentales du travail qui expose la manière dont une évaluation de la conformité avec ces normes contribue à affiner les avis qu'elle donne aux emprunteurs sur les stratégies relatives à la réduction de la pauvreté.

L'expérience acquise par l'OIT dans les cinq pays concernés

22. L'OIT continue à dialoguer avec les institutions de Bretton Woods et les autres organisations œuvrant pour le développement au sujet de la politique du DSRP. Par exemple, des réunions de synthèse ont été tenues à Genève en juillet 2001, puis de nouveau

⁹ Voir «*Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) approach: Early experience with Interim PRSPs and full PRSPs*» (2002), établi par les services du FMI et de la Banque mondiale.

en juillet 2002, avec le directeur de la Banque mondiale chargé du programme DSRP, et un document de l'OIT sur le travail décent et la réduction de la pauvreté a été soumis dans le cadre de l'examen d'ensemble du DSRP par le FMI et la Banque mondiale à Washington en janvier 2002. Sur le plan interne, l'OIT a organisé à Turin en juillet 2002 un atelier sur la pauvreté qui a permis d'échanger d'utiles informations techniques et de sensibiliser le personnel à l'importance de la pauvreté dans le travail de l'OIT et à son rôle dans le DSRP. Des contacts réguliers ont été maintenus entre les structures extérieures et le siège, et les membres du personnel local de l'OIT participant aux travaux du DSRP se sont rencontrés à Genève en juillet 2001, puis de nouveau en juin 2002.

- 23.** En intégrant la contribution de l'OIT aux DSRP nationaux, on a mis l'accent sur une approche intégrée tendant à soutenir les initiatives nationales qui visent à réduire les déficits de travail décent. Cette initiative, qui s'inspire des nombreuses initiatives de l'OIT déjà en cours dans la plupart des pays, s'efforce de montrer la manière dont un ensemble intégré de mesures axées sur le thème du travail décent est de nature à avoir un effet plus fort et plus durable sur la pauvreté qu'une série d'initiatives indépendantes. Cependant, il est évident que nombre des obstacles auxquels il faut s'attaquer ont un rapport avec l'économie mondiale et sont liés au commerce et aux flux de capitaux. Aussi, la promotion du travail décent signifie-t-elle également qu'il faut changer la manière dont fonctionne l'économie mondiale, de façon à faire que ces avantages profitent à davantage de gens. Dans cette perspective, le travail décent n'est pas seulement un objectif de développement national mais aussi un principe directeur pour l'économie mondiale. Les cinq pays bénéficiant d'une attention particulière illustrent le type de mesures pratiques prises par l'OIT pour intégrer le travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté et pour permettre aux partenaires sociaux d'influer sur la conception et la rédaction des DSRP¹⁰.
- 24.** Au **Népal**, le processus DSRP a été long et passablement confus, en raison pour une large part de la détérioration de la situation budgétaire et du caractère précaire de la sécurité intérieure au cours des deux dernières années ayant suivi la première mouture du DSRP provisoire. Dans ce pays, le processus DSRP est largement contrôlé par le gouvernement, qui a établi un lien direct entre sa rédaction et l'élaboration du dixième plan quinquennal (2002-2006) et du Cadre de dépenses à moyen terme. A la différence de ce qui s'est passé pour de nombreux autres pays, la Banque mondiale est assez peu intervenue dans la préparation du DSRP. Le bureau de l'OIT à Katmandou a apporté une aide active au gouvernement depuis que la Commission nationale de planification le lui a demandé, à la fin de 2000. Les travaux menés par l'OIT en ce domaine ont renforcé ceux menés par certains partenaires sociaux dynamiques et actifs et ont apporté une aide à un gouvernement qui demande des conseils à l'Organisation et est généralement largement ouvert à la consultation et au dialogue avec ses partenaires du développement. L'expérience acquise par l'OIT au Népal illustre clairement la valeur ajoutée du développement d'un cadre intégré comprenant divers éléments du travail décent en vue de la réduction de la pauvreté (voir encadré 1).

¹⁰ Le but visé ici est d'illustrer l'approche générale suivie dans chaque pays en mettant l'accent sur l'expérience acquise par l'OIT dans deux pays, le Népal et le Mali. Il s'agira ainsi d'exposer les grandes lignes de la méthode de base suivie et d'examiner les questions essentielles, et non de chercher à décrire en détail chacune des activités menées dans chacun des pays.

Encadré 1
**Recommandations générales de l'OIT à la Commission nationale
de planification du Népal au sujet du DSRP**

1. Faire de l'analyse de l'impact sur l'emploi un critère explicite de la prise de décisions en matière macroéconomique et faire des objectifs relatifs à une croissance axée sur l'emploi un critère explicite des programmes de dépenses publiques.
2. Lier les investissements essentiels en infrastructure au développement du secteur privé, en mettant l'accent sur les produits et services pour lesquels le Népal dispose d'un net avantage comparatif ou de la possibilité d'en créer un.
3. Former les travailleurs népalais en vue de l'émigration, systématiser et rationaliser le soutien public aux migrants qui quittent le pays ou y retournent, rendre transparents et élargir les usages productifs des envois de fonds.
4. Entamer la réforme du système de formation professionnelle du Népal, le lier plus étroitement aux objectifs de la politique de l'emploi et à la demande de main-d'œuvre et étendre ce système aux travailleurs de l'économie informelle.
5. Renforcer l'application des mesures déjà adoptées, notamment en ce qui concerne la législation relative aux domaines suivants: distribution de terre aux anciennes familles *kamaiya* (travail en servitude), salaires minimum et travail des enfants, extension des services ciblés d'inspection du travail au secteur informel/non organisé.
6. En raison du caractère général de la discrimination fondée sur le sexe, il y a lieu de veiller à ce que les mesures prises spécialement en faveur des femmes soient intégrées à l'ensemble des stratégies et activités découlant des recommandations générales. Cependant, il convient que les propositions précises d'analyses de l'impact et d'actions positives accompagnent l'ensemble des stratégies de lutte contre la pauvreté figurant dans la matrice de programme d'action du DSRP.
7. Soumettre au Parlement le projet de loi sur la sécurité sociale mis à jour à la suite de consultations détaillées avec les partenaires sociaux, ainsi que d'une évaluation technique et d'une élaboration en profondeur, et renforcer le soutien accordé aux membres les plus vulnérables de la société par l'augmentation des crédits alloués au système national d'assistance sociale.
8. Elaborer une stratégie nationale visant à étendre la protection sociale aux pauvres et aux exclus. La priorité pourrait être accordée au recensement des moyens d'améliorer l'accès à des soins de santé de meilleure qualité, notamment dans les domaines suivants: VIH/SIDA, assurance-vie, protection de la maternité, assurance du bétail, etc.
9. Promouvoir l'organisation des travailleurs et des employeurs dans les secteurs, industries et formes de travail qui ne sont pas organisés actuellement.
10. Etudier et préparer des recommandations en vue de la constitution d'un ensemble intégré de réformes dans les domaines suivants: législation du travail, institutions du dialogue social, administration du travail. Les recommandations pourraient porter éventuellement sur d'autres domaines connexes: politique salariale, sécurité sociale, formation et structure de l'emploi. Par ailleurs, il conviendrait de faciliter l'obtention d'un consensus sur un ensemble mutuellement bénéfique de réformes et suivre la mise en œuvre de cette stratégie de réforme.

25. A la suite d'une demande du gouvernement, l'OIT a décidé d'entreprendre huit études nationales visant à examiner différents aspects du programme relatif au travail décent au Népal, cette initiative ayant été appuyée par une mission de soutien technique qui a eu lieu à la fin de 2001 et dont faisaient partie des fonctionnaires des structures extérieures et du siège. Elle a été suivie d'une série de tables rondes tripartites en 2001-02, qui ont contribué à la rédaction d'un cadre logique et d'un rapport intitulé *Decent work for poverty reduction (An ILO contribution to the PRSP in Nepal)*. Ce document a été discuté plus à fond et affiné à la suite d'une série de réunions tripartites nationales et régionales en avril 2002 et après consultation des autres partenaires du développement (des observations techniques ont été reçues de la Banque asiatique de développement et du Département du développement international du Royaume-Uni). Il a été finalement soumis à la Commission nationale de planification en mai 2002, en même temps qu'un ensemble de dix recommandations (encadré 1). Depuis lors, l'OIT a continué à participer aux dialogues relatifs au DSRP et à s'efforcer d'influer sur la rédaction définitive (axée sur les dix

recommandations précitées et sur les analyses connexes) du DSRP/dixième plan quinquennal, qui devrait être achevé avant la fin de 2002. En même temps, l'OIT s'est efforcée d'élaborer des projets, généralement en collaboration avec des donateurs, visant à aider le gouvernement à mettre en œuvre les engagements pris au titre du DSRP, y compris un projet portant sur les migrations internationales et un autre portant sur les méthodes de suivi et d'évaluation de l'impact du DSRP en matière d'indicateurs de travail décent.

- 26. Au Mali**, le processus DSRP a été bien géré par les autorités. On a suivi un processus participatif assez complet et assez large, si bien que le DSRP provisoire comme le DSRP définitif couvrent bien les questions relatives au travail décent qui relèvent du plan d'action national pour l'emploi. Le caractère intersectoriel de l'emploi est reconnu, et le respect du rôle consultatif des organisations d'employeurs et de travailleurs est illustré par le fait qu'elles participent aux travaux du comité directeur qui examine les projets de DSRP. De fait, le Mali a une longueur d'avance sur nombre d'autres pays. Le Comité d'assistance au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avait déjà entrepris des efforts dans ce pays pour améliorer la coordination de l'aide et éviter les initiatives menées par les donateurs et non intégrées. Une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a été élaborée en 1998, stratégie qui donne un rôle de premier plan à la création d'emplois. Par ailleurs, un Programme national d'action en vue de la lutte contre la pauvreté par l'emploi a également été adopté, programme dont certaines dispositions prévoient des réunions semestrielles d'un comité directeur interministériel et d'un comité technique tripartite. Ce programme s'inspire d'une étude antérieure sur l'emploi qui a été réalisée avec l'aide de l'OIT dans le cadre du programme «des emplois pour l'Afrique». Un pacte de solidarité tripartite pour la croissance et le développement a été signé en août 2001, en vue de créer des emplois et d'améliorer les conditions de travail dans le secteur public et le secteur privé. Dans le cadre de ce pacte, les organisations d'employeurs et de travailleurs se sont engagées à négocier de nouvelles conventions collectives pour apporter une aide aux travailleurs dépourvus de protection sociale. Ce pacte de solidarité est mentionné dans le DSRP. Par ailleurs, les principaux responsables du Conseil économique, social et culturel du Mali, qui est responsable devant le Parlement, proviennent des rangs des travailleurs et des employeurs. Ainsi, dans l'établissement du DSRP, le Mali a bénéficié d'une masse abondante de recherches et d'analyses favorables au rôle de l'emploi dans la réduction de la pauvreté, ainsi que de la volonté affichée du gouvernement de faire effectivement participer les organisations d'employeurs et de travailleurs considérées comme les premiers moyens d'expression de la société civile.
- 27.** Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont été associées à l'établissement du DSRP dès sa conception, à la fois de manière distincte et en tant que membres de la société civile, ce qui témoigne du fait que le rôle technique de l'OIT dans l'assistance apportée à la rédaction du document est largement reconnu. Les fréquentes interventions de l'Equipe consultative multidisciplinaire de Dakar ont largement contribué à faire admettre la nécessité d'apporter une aide à la rédaction du DSRP lui-même. Le gouvernement était donc bien placé pour inclure les composantes du travail décent dans la section du DSRP qui porte sur l'emploi. Une réunion organisée à Dakar, à laquelle participaient le ministre de l'Emploi, le coordinateur du DSRP (représentant le ministère des Finances et de l'Economie) et les représentants des employeurs et des travailleurs, a joué un rôle particulièrement utile et a proposé le cadre détaillé à adopter pour le document définitif du DSRP. En raison de l'existence du programme «des emplois pour l'Afrique», un réseau efficace était déjà en place, avec pour conséquence de faire que les personnes participant à ce programme étaient bien placées pour participer activement aux groupes de travail du DSRP et pour présider certains d'entre eux. Un groupe de travail sur l'emploi et la formation a été constitué sur l'avis exprès de l'OIT et des partenaires sociaux. Dans l'ensemble, l'expérience acquise par l'OIT au Mali a illustré l'importance d'un cadre d'ensemble intégré et coordonné qui soit fondé sur des structures préexistantes et des

programmes en cours de l'OIT, ce qui a entraîné ensuite d'importants «effets de démonstration» pour les activités stratégiques menées ailleurs par l'OIT. Comme pour d'autres pays, des travaux complémentaires sont nécessaires pour évaluer pleinement l'impact de ces politiques de l'emploi sur la réduction de la pauvreté.

28. Cependant, la gestation du DSRP malien a été longue (un premier projet provisoire a été achevé par les autorités en août 2001), et le document a été soumis aux conseils respectifs de la Banque et du Fonds. Les raisons n'en sont pas entièrement claires. Dans l'ensemble, cependant, l'expérience malienne a démontré la valeur et l'importance de la prise en charge nationale du DSRP et d'une large participation à sa rédaction, faute de quoi il risque de n'être autre chose qu'un document inspiré par la Banque mondiale qui ne différerait guère des programmes d'ajustement structurel qui l'ont précédé. Au Mali comme ailleurs, ce défi a donné lieu à de nouvelles méthodes de travail et a ouvert des perspectives à l'ensemble des parties prenantes, notamment à l'OIT et aux partenaires sociaux, leur permettant de mettre l'accent sur l'importance des approches intégrées à la réduction de la pauvreté. Au Mali comme dans d'autres pays, l'OIT, en participant au processus DSRP, s'est lancée dans une opération de longue haleine qui, d'une part, consiste à renforcer sa crédibilité et sa présence aux yeux d'un grand nombre de parties prenantes (Banque mondiale, ministères clés, donateurs bilatéraux, Banque africaine de développement et autres institutions des Nations Unies) et, de l'autre, responsabilise les partenaires sociaux. Il apparaît clairement que ce processus exige une confiance et un soutien mutuels, soutien qui permettra d'exploiter pleinement les résultats de cette initiative, au bénéfice de l'OIT, des partenaires sociaux et – ce qui est le plus important – des pauvres du Mali.
29. Le gouvernement du **Cambodge** n'a pas perdu de temps à élaborer un DSRP provisoire (octobre 2000), mais, comme celui du Népal, s'est heurté depuis lors à des difficultés pour le transformer en un DSRP définitif en vue de sa soumission à la Banque mondiale et au FMI. Comme pour le Népal, un projet définitif devrait être présenté vers la fin de 2002, et le gouvernement s'efforce également de lier le DSRP à son cadre de planification national en cours (Plan de développement socioéconomique II). On constate au Cambodge l'existence d'une pléthore de plans et de stratégies (influencés par les donateurs), ce qui met gravement en cause la capacité du gouvernement. Par ailleurs, certains commentateurs ont émis des doutes quant au degré de prise en charge par le gouvernement et la société civile, affirmant qu'au Cambodge le DSRP était trop fortement influencé par la Banque mondiale, encore qu'il apparaisse que, dans les derniers stades de la consultation et de la rédaction, le gouvernement soit intervenu de manière plus active.
30. L'OIT ne dispose pas sur place d'un bureau ou d'un personnel spécialement affecté aux DSRP, ce qui a causé quelques difficultés dans le cadre de sa participation au processus. Par ailleurs, au moins au début, les partenaires sociaux ont été passablement marginalisés dans les dialogues relatifs aux DSRP. Cependant, de gros progrès ont été accomplis quant à la responsabilisation des partenaires sociaux et à l'influence exercée sur le Conseil du développement social, qui est chargé de la coordination de la rédaction du DSRP définitif. Ces progrès ont été réalisés grâce à une série d'ateliers de renforcement des capacités et de sensibilisation menés avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que grâce à des discussions avec les responsables gouvernementaux et les donateurs, en vue de faciliter le processus DSRP. En raison, pour une part de la tenue de ces ateliers, les représentants des travailleurs ont participé pour la première fois aux consultations nationales relatives aux DSRP en août 2002 (les organisations d'employeurs y participaient déjà). Par ailleurs, à la suite d'une série de discussions tenues au Cambodge avec différentes parties prenantes et d'ateliers bipartites et tripartites, l'OIT a soumis au gouvernement un rapport d'ensemble – «Generating decent work for poverty reduction in Cambodia: The voice of workers, employers and the Government» – qui a facilité la rédaction du DSRP. Pour renforcer cette approche, on a engagé un consultant chargé de

travailler directement avec les architectes du DSRP à la rédaction définitive, à l'automne 2002. Cela a permis d'obtenir un nouveau soutien de l'EMD et du bureau régional de Bangkok, ainsi que la rédaction de brèves notes d'information générale visant à aider les différents ministères à intégrer les recommandations générales de l'OIT dans leur matrice respective de DSRP.

31. Le défi auquel se heurtait l'OIT au Cambodge était de taille. Le DSRP provisoire ne contient pratiquement aucune référence au travail décent et aux questions intéressant l'OIT. Par ailleurs, ce DSRP était une notion nouvelle pour la plupart des partenaires sociaux, et on ne voyait pas clairement quelle était la meilleure manière dont ils pouvaient participer au processus. Dès le départ, il est apparu que la responsabilisation des partenaires sociaux en vue de leur permettre de s'exprimer et d'influer sur le processus DSRP au Cambodge était liée de manière inextricable à la question plus générale du renforcement des capacités. C'était peut-être particulièrement vrai pour les syndicats, dont nombre sont nouveaux (ou sont la nouvelle incarnation d'organisations anciennes). De même, la Fédération des employeurs (CAMFEBA) n'existait que depuis moins de deux ans et disposait de ressources humaines et financières très limitées. Cette question d'un large renforcement des capacités des partenaires sociaux est l'un des enseignements essentiels qui résultent des activités menées par l'OIT au Cambodge au sujet du DSRP. Deux des contributions techniques les plus notables apportées par l'OIT à la rédaction du DSRP sont l'analyse des liens importants existant entre l'économie urbaine et l'économie rurale et le rôle de l'investissement à forte intensité d'emploi recourant aux technologies voulues fondées sur la main-d'œuvre.
32. Par contraste avec le Népal et le Cambodge et même avec le Mali, le **Honduras** est passé rapidement et efficacement de la rédaction d'un DSRP provisoire (au début de 2000) à la production d'un DSRP définitif (à la fin de 2001), qui a été soumis aux conseils respectifs de la Banque et du Fonds et forme la base des décisions relatives à l'assistance. Dans leur évaluation conjointe, la Banque et le Fonds apparaissent assez satisfaits du contenu et du degré de participation du DSRP. Malheureusement, dans certains cas, l'OIT n'a pas reçu de leur part le soutien qu'elle aurait souhaité et a éprouvé des difficultés à dialoguer avec ces deux institutions. Cependant, malgré l'absence de participation ou de consultation systématique de l'OIT et de ses partenaires sociaux, le DSRP couvre de manière assez satisfaisante les questions relatives au marché du travail et à l'emploi, et il aborde la question de la protection sociale assez en détail. Etant donné l'état d'avancement de ce document, l'OIT n'a pas cherché à influencer directement sur sa conception, comme au Népal et au Cambodge, mais a plutôt exercé une influence sur sa mise en œuvre, et en particulier sur la responsabilisation des partenaires sociaux, non seulement à cette mise en œuvre, mais aussi au suivi des résultats. A cette fin, on a organisé un certain nombre de réunions tripartites autour du thème du travail et de la pauvreté. Un rapport a été soumis au gouvernement sur les mesures à prendre en différents domaines; liens existant entre croissance économique, création d'emplois et réduction de la pauvreté; impact des politiques macroéconomiques sur la structure et le rythme de la croissance économique et de la création d'emplois; impact des programmes sociaux existants sur les groupes exclus et vulnérables.
33. La **République-Unie de Tanzanie** a été l'un des premiers pays à établir un DSRP définitif, et la Banque a noté que ce document était caractérisé par une forte prise en charge du pays et une large participation de la société civile. Il offre des bases solides à la lutte contre la pauvreté et représente un progrès considérable par rapport aux tentatives précédentes d'atténuation de la pauvreté. Certains éléments du DSRP sont encore en cours d'élaboration et le document lui-même n'est pas achevé (évaluation conjointe de la Banque et du Fonds, novembre 2000). Dans ce contexte, l'OIT a facilité l'incorporation de l'emploi et de la formation professionnelle dans le rapport d'activité du DSRP, en même temps que la reconnaissance des questions liées au travail des enfants. Par ailleurs, elle a

incité les partenaires sociaux à constituer une instance tripartite officielle chargée d'élaborer ses propres initiatives et de mener des consultations avec les ONG, les donateurs et les autres parties prenantes du processus DSRP. Une série de réunions tripartites organisées par l'OIT a culminé par l'établissement d'un document de travail relatif au Programme focal sur le renforcement du dialogue social, intitulé *Towards a decent work strategy for poverty reduction in Tanzania*. Ce document a été soumis au gouvernement pour l'aider à mettre en œuvre le DSRP. Les partenaires sociaux ont estimé que les activités relatives à l'éducation (et plus particulièrement celles qui touchent à l'initiative sur l'éducation pour tous) et à l'agriculture étaient prioritaires, et l'OIT a donc concentré ses efforts sur ces secteurs, qui jouent bien évidemment un rôle fondamental dans la réduction de la pauvreté en Tanzanie.

Résumé des principaux enseignements tirés et des défis futurs

34. L'établissement des DSRP est riche d'enseignements pour toutes les parties intéressées, à savoir les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les institutions de Bretton Woods et les banques de développement, l'OIT, les institutions spécialisées des Nations Unies et les donateurs bilatéraux. Dans le cadre d'une opération aussi complexe et ambitieuse, chaque groupe de partie prenante doit mettre l'accent sur ses domaines de compétence respectifs et son propre avantage comparatif. Pour l'OIT, il s'agit des relations professionnelles et du dialogue social, de l'analyse et de la politique du marché du travail, du développement des infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre, du développement des entreprises, des finances sociales, des principes et droits au travail, de la protection sociale, de la formation technique et professionnelle, des questions d'égalité entre hommes et femmes. Tous ces domaines relèvent d'une stratégie antipauvreté et sont généralement considérés comme tels par les gouvernements et les organisations qui œuvrent dans le domaine du développement; cependant, l'expérience acquise à ce jour montre que cela n'est pas automatiquement et universellement le cas. Il convient donc que l'OIT renforce systématiquement et activement ce message dans le cadre du dialogue relatif aux DSRP et aux activités des autres instances qui s'occupent de développement.
35. De manière générale, l'expérience de l'OIT a été plutôt positive, même si elle ne l'a pas été dans tous les cas, en ce sens que les gouvernements accueillent habituellement de manière favorable ses offres tendant à fournir un apport technique spécifique dans ses domaines de compétence ainsi que la promotion des consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. L'OIT a un rôle différent de celui des autres institutions spécialisées parce qu'elle combine la fourniture d'apports techniques dans des domaines importants – droit, emploi et protection sociale – et un appui au processus participatif par le biais des consultations tripartites. L'OIT, la Banque mondiale, le FMI et nombre de pays bénéficiaires et donateurs sont convaincus que la consultation et la participation de la société civile aux stratégies de réduction de la pauvreté, loin de constituer une perte de temps coûteuse, comme certains le craignaient, est au contraire un moyen important d'améliorer l'analyse de l'incidence et des causes de la pauvreté et de l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté. Il ressort de l'expérience acquise par l'OIT dans un certain nombre de pays que cet aspect des DSRP est beaucoup mieux apprécié aujourd'hui et qu'il est en train d'être intégré aux systèmes politiques.
36. L'OIT a incité les gouvernements à inviter les organisations d'employeurs et de travailleurs à participer pleinement à l'ensemble des phases du processus DSRP. Cependant, dans certains cas, les partenaires sociaux se sont dits préoccupés et déçus de ce que leurs avis et leur soutien potentiel ne paraissent pas être appréciés à leur juste valeur. Il y a à cela un certain nombre d'explications, dont les suivantes:

- Nombre de pays à faible revenu sont soumis à des pressions énormes les incitant à élaborer un DSRP pour pouvoir bénéficier des prêts, des mesures d'atténuation de la dette et des subventions de la Banque et du Fonds, alors que, presque par définition, ils ne sont guère à même de répondre aux demandes des donateurs, lesquels ont mis fortement l'accent au cours des dernières années sur l'enseignement primaire et le secteur de la santé, ainsi que, plus largement, sur la réforme du secteur public et l'amélioration de la gestion macroéconomique. Cette façon de voir les choses peut inciter certains pays à mettre l'accent dans leur DSRP sur ces domaines et priorités, au détriment de ce que l'on pourrait considérer comme d'autres objectifs concurrents, comme le travail décent¹¹. Cette question est d'autant plus importante que le coût des activités et cibles du DSRP est censé être évalué avec exactitude et que les sources de financement doivent être identifiées.
 - Traditionnellement, les avis des partenaires sociaux relatifs à la politique gouvernementale sont transmis par le ministère du Travail; cependant, dans de nombreux pays, ce ministère joue un rôle relativement secondaire dans ce qui reste un processus intragouvernemental fortement axé sur le budget.
 - Le fait de mettre l'accent sur la participation des organisations de la société civile peut causer des difficultés en ce sens que peu de syndicats et d'organisations d'employeurs ont le sentiment d'appartenir à cette catégorie large dont l'appellation est relativement nouvelle. Par ailleurs, d'autres organisations de la société civile estiment parfois que les syndicats et les organisations d'employeurs ne font pas partie de leur mouvement.
 - Dans certains pays, le gouvernement préfère ne pas dialoguer avec les syndicats et/ou les organisations d'employeurs qui l'ont contesté ou se sont opposés à lui ouvertement dans le passé, et il les marginalise donc délibérément dans le cadre du processus DSRP.
 - Certains responsables de la Banque et du Fonds connaissent mal les activités des partenaires sociaux et n'éprouvent pas le besoin de demander aux équipes gouvernementales du DSRP de les y faire participer, malgré les incitations à agir ainsi de la part de leur propre haute direction.
 - Quelques organisations de travailleurs préfèrent elles-mêmes ne pas participer à ce que certains considèrent comme la poursuite de politiques antérieures auxquelles ils étaient opposés. Certaines organisations de travailleurs et/ou d'employeurs limitent leur participation en raison de ce qu'ils contestent la valeur du processus de participation et/ou les véritables motivations du gouvernement à ce sujet, ou parce qu'ils ont d'autres priorités qui l'emportent sur cette participation au processus DSRP.
- 37.** Malgré la possibilité pour les DSRP de s'inspirer des analyses et des travaux relatifs à l'élaboration des politiques menées antérieurement par l'OIT, la première vague de DSRP provisoires et définitifs a, dans l'ensemble, couvert de manière très insuffisante les questions relatives au travail décent. Sans doute la faiblesse de la dimension des DSRP consacrée à la politique de l'emploi traduit-elle pour une part l'absence relative des ministères du Travail et des partenaires sociaux du processus de consultation mené en vue de la rédaction des premiers documents. Peut-être faut-il mettre également en cause le fait

¹¹ En réalité, bien évidemment, il faut considérer le travail décent comme un thème intersectoriel relevant de nombreuses options d'ensemble et de nombreux secteurs, y compris dans les domaines de la santé et de l'éducation.

que l'on n'a pas suffisamment insisté sur les aspects de la pauvreté liés aux inégalités entre les sexes, alors pourtant que près des deux tiers des personnes qui travaillent pour moins de un dollar par jour sont des femmes qui exercent des activités agricoles de subsistance, en tant qu'exploitantes ou que salariées. Comme d'autres l'ont fait remarquer, les DSRP n'ont pas entièrement surmonté la tendance à axer les discussions sur la contribution de l'aide étrangère au budget national. Si les dépenses publiques consenties dans les domaines vitaux comme l'éducation et la santé jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté, la question plus large de la manière dont on peut créer une croissance favorable aux pauvres n'a pas encore été intégrée dans les délibérations relatives à la plupart des DSRP. Cette tendance pourrait changer à mesure que les DSRP évoluent, et l'OIT s'attend à ce que la question fondamentale de la manière dont on pourrait accroître la productivité des travailleurs pauvres et le rendement de leur travail occupe une place accrue dans l'avenir. Cette question est inextricablement liée à la question plus large consistant à accorder une priorité plus élevée à l'équité et à la redistribution, de même que – inévitablement – à la croissance.

38. Il ressort clairement de l'expérience acquise à ce jour que les structures extérieures de l'OIT ont un rôle vital à jouer dans la participation aux dialogues relatifs aux DSRP. Pour pouvoir participer comme il convient aux groupes de travail généraux et thématiques qui jalonnent normalement le processus DSRP, il est essentiel d'avoir des contacts fréquents et réguliers, et si possible d'être présents dans le pays. Les fonctionnaires de l'OIT qui s'occupent des SRP doivent saisir les nombreuses occasions de mener des contacts officiels et officieux. Le moment venu, le défi consistera pour les partenaires sociaux à intégrer aux DSRP une large partie du rôle de sensibilisation et d'influence lié aux objectifs de l'OIT; à présent, toutefois, cela nécessitera dans la plupart des pays à faible revenu un appui substantiel au renforcement des capacités.
39. Dans l'ensemble, l'OIT peut faire état de progrès notables en ce qui concerne les objectifs initiaux consistant à intégrer les politiques relatives à la promotion du travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté et à donner à nos partenaires sociaux les moyens d'influer sur la conception et la rédaction du DSRP dans les cinq pays bénéficiant d'une attention particulière. Cet effort a entraîné ce qu'on peut appeler un «effet de démonstration», les résultats obtenus ayant suscité un grand nombre de demandes des bureaux extérieurs tendant à faire participer davantage l'OIT aux travaux relatifs aux DSRP dans un certain nombre d'autres pays. Cependant, ces demandes imposent des contraintes considérables aux ressources financières et humaines limitées que l'on peut consacrer aux activités relatives aux DSRP.
40. L'expérience acquise par l'OIT en matière de DSRP varie notablement selon les pays. Par ailleurs, il apparaît clairement que l'ensemble des parties concernées continuent à apprendre et que la stratégie de l'OIT continuera à évoluer. Dans l'ensemble, trois objectifs garderont toute leur importance pour l'OIT à mesure que le processus DSRP évoluera du stade de la conception à celui de la mise en œuvre:
 - i) Les DSRP devraient comprendre une analyse plus approfondie de l'emploi et des autres aspects du travail décent, ce qui permettrait d'explicitier le rôle de ce dernier, notamment en ce qui concerne les droits et principes fondamentaux au travail et la protection sociale, dans les stratégies de réduction de la pauvreté.
 - ii) Les organisations d'employeurs et de travailleurs et les ministères du Travail devraient être intégrés plus systématiquement au processus participatif sur lequel se fonde la conception et la mise en œuvre des DSRP. Faute de dialogue social, les principes de participation et de responsabilisation nationale seront gravement menacés et les stratégies relatives au travail décent risqueront de ne pas retenir l'attention qu'elles méritent.

iii) Il faudrait accorder une attention accrue à l'équité par rapport à la croissance. Il y a lieu de mettre davantage l'accent sur les implications générales de la redistribution, par exemple par le biais des moyens suivants: réforme du droit foncier; élaboration d'une politique budgétaire équitable, efficiente et effective; promotion des principes et droits au travail, etc.

41. «L'OIT continuera à allouer des ressources substantielles à l'initiative DSRP. Nous nous appuyerons sur l'expérience acquise jusqu'ici pour répondre chaque fois que possible aux demandes d'appui des pays, en mettant particulièrement l'accent sur le renforcement des capacités des partenaires sociaux, afin qu'on les écoute et qu'on fasse droit à leurs revendications, qui sont en même temps celles des pauvres, dans le cadre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté¹².» Il ressort clairement de l'expérience acquise jusqu'ici que, pour atteindre son efficacité maximum, cet effort impliquera la nécessité de renforcer les structures extérieures de l'OIT, particulièrement en ce qui concerne la capacité de gérer le processus DSRP au niveau national.

42. Outre les cinq pays bénéficiant d'une attention particulière, l'OIT mène des activités relatives aux DSRP dans un certain nombre de pays, spécialement en Afrique, où le cadre politique est étroitement lié à l'élaboration des DSRP. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) constitue un cadre d'action à l'échelle du continent pour l'OIT. A mesure que les activités de l'OIT relatives aux DSRP gagnent en notoriété, de nouveaux pays font appel aux ressources limitées dont on dispose. L'OIT reçoit régulièrement des demandes d'appui au processus DSRP, au niveau de la conception, et, de plus en plus, au niveau de la mise en œuvre. L'Organisation s'efforce de répondre positivement à ces demandes et a mis en place des mécanismes internes visant à garantir une approche coordonnée et cohérente et, ce faisant, a continué à mettre l'accent sur l'importance d'une perspective intégrée de la réduction de la pauvreté. Cet effort, centré sur le travail décent, s'inspire des nombreuses et importantes initiatives sectorielles déjà en cours de réalisation dans nombre de pays. Par ailleurs, il faudra renforcer toujours davantage la capacité des partenaires sociaux à participer activement au suivi de la mise en œuvre des DSRP et à élaborer des lignes directrices générales propres à aider les bureaux extérieurs et les partenaires sociaux à exploiter au mieux la possibilité de participer aux dialogues relatifs aux DSRP. Bien que les donateurs se soient déclarés très disposés à appuyer le processus DSRP, des ressources supplémentaires seront nécessaires. Enfin, en intégrant les programmes relatifs au travail décent aux DSRP des pays à faible revenu, on améliorera la visibilité et l'influence de l'OIT, ce qui aura pour effet de renforcer les partenariats à de nombreux niveaux, notamment à celui des institutions de Bretton Woods, des donateurs et des autres organisations œuvrant pour le développement.

43. *La Commission de l'emploi et de la politique sociale voudra sans doute:*

- a) *faire des commentaires sur la présente analyse de la participation de l'OIT aux DSRP;*
- b) *recommander au Conseil d'administration que ce travail soit poursuivi et que, si les ressources financières et techniques le permettent, il soit élargi et approfondi;*
- c) *demander au Bureau d'établir un nouveau rapport à lui soumettre en 2004, en vue notamment d'une contribution de l'OIT au prochain examen*

¹² Déclaration du Directeur général du BIT à la 65^e session du Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI (Washington, DC, 21 avril 2002).

conjoint des DSRP par le FMI et la Banque mondiale, qui aura lieu au printemps 2005.

Genève, le 23 septembre 2002.

Point appelant une décision: paragraphe 43.